



Mitä työllisyyden kuntakokeiluista voidaan oppia?

JEREMIAS NIEMINEN & OHTO KANNINEN & HANNU KARHUNEN

Suomessa toteutettiin vuosina 2012–2015 ja 2017–2018 kaksi työllisyyden kuntakokeilua. Ensimmäisellä kokeilulla ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työttömyyteen tai aktivointiasteeseen. Toisella kokeilulla ei ollut vaikutusta laajennettuun työttömyyteen. Kokeilu kuitenkin vähensi tavallista työttömyyttä ja pitkäaikais-työttömyyttä, mutta vaikutukset saattavat johtua työttömien siirtymisestä aktivoinnin piiriin.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Valtio pyrkii yhteistyössä kuntien kanssa edistämään työllisyyspalveluilla työmarkkinoiden toimivuutta sekä työvoiman tarjontaa talouden kasvun, korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi (JTYPL 916/2012). Esimerkiksi vuonna 2017 lähes 120 000 henkilöä oli keskimäärin kuun lopussa erilaisissa palveluissa, joilla pyrittiin parantamaan henkilöiden työmarkkina-asemaa (Alasalmi ym. 2019). Aktiiviseen työmarkkina-politiikkaan osoitetaan arviolta suoraan noin 200–300 miljoonaa euroa määrärahoja vuodessa (TyVL 7/2018 vp). Erilaisten työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta on kuitenkin niukasti empiiristä tutkimusnäyttöä Suomesta. Kansainvälinen tutkimusnäyttö taas ei välttämättä yleisty Suomeen, sillä työvoimapalvelut toteutetaan kussakin maassa eri tavalla. Lisäksi työttömien profiili ja työmarkkinoiden luonne vaihtelevat huomattavasti.

Muissa maissa tehokkaita keinoja työttömyyden hoitoon on etsitty muun muassa satunnaiskokeilujen avulla (ks. kirjallisuuskatsaukset Card ym. 2017; Crépon ym. 2016). Suomessa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioiminen pohjautuu pääsääntöisesti verrokkiryhmän rakentamiseen laajoista yksilötason aineistoista

kokeellisen lähestymistavan sijaan (esim. Valtakari ym. 2019; Alasalmi ym. 2019).

Vuosina 2012–2015 ja 2017–2018 Suomessa kuitenkin järjestettiin kaksi laajaa työllisyyden kuntakokeilua, joissa kunnille annettiin lisää vastuuta työvoimapalveluiden järjestämisessä: ensimmäisessä kokeilussa kunnat järjestivät palveluita TE-toimistojen rinnalla ja jälkimmäisessä kokeilussa työvoimapalveluiden järjestämisvastuuta siirrettiin TE-toimistoilta kunnille. Kuntakokeiluilla pyrittiin siis parantamaan työllisyyttä alueellisten työvoimapalveluiden avulla.

Tässä tutkimuksessa keskitytään näihin kahteen erilaiseen työllisyyden kuntakokeiluun. Kokeiluissa oli mukana 61 (ensimmäinen kokeilu) ja 23 (toinen kokeilu) käsittelykuntaa, jotka työ- ja elinkeinoministeriö valitsi 129 ja 77 vapaaehtoisesta kunnasta. Estimoimamme vaikutukset kuvaavat työllisyyskokeilujen keskimääräisiä kuntatason vaikutuksia erottelematta mahdollisesti erilaisia palveluita eri kokeilujen ajalta. Pyrimme täydentämään kuntakokeiluihin liittyvää tutkimustietoa käyttämällä avoimia kuntatason tietolähteitä niin, että laskelmamme ovat tarvittaessa muiden tutkijoiden toistettavissa. Tarjoamme tätä tarkoitusta varten viitteet avoimesti saatavilla olevaan aineistoon ja pyydettäessä R-ohjelmiston tilastokoodin.

Etsimme ensin samankaltaistamalla käsittelykunnille verrokki- ja tutkimme sen jälkeen kokeilun vaikutuksia erot eroissa -menetelmällä (*difference-in-differences*). Samankaltaistaminen jättää 50 ja 22 kelvollista käsittelykuntaa ja vastaavan määrän verokkikuntia. Samankaltaistaminen ei välttämättä tuota täydellisesti vertailtavissa olevia ryhmiä, sillä ne valikoituivat vapaaehtoisuuden ja lopulta ministeriön valinnan perusteella kokeiluun. Kokeilua edeltävät trendit ovat ryhmässä kuitenkin melko samankaltaisia, mikä on välttämätön ehto kunnolliselle tutkimusasetelmalle. Koska emme tee kaltaistamista trendien mukaan, trendien tarkastelu on aito testi asetelman luotettavuudelle. Estimoidimme kokeilun vaikutukset työttömyyteen (tavallinen työttömyys, laajennettu työttömyys, pitkäaikaistyöttömyys, nuorisotyöttömyys, sairaiden työttömyys) sekä aktivointiasteeseen. Vaikutukset estimoidaan kuuden kuukauden jaksoille, joissa yksi havainto vastaa kuuden kuukauden keskiarvoa.

Teoria ja aikaisempi kirjallisuus

Työttömille tarjottavien palveluiden kehittäminen ja niihin ohjaaminen voi olla keskus- tai aluehallinnon vastuulla. Työllisyyspalveluiden järjestämistä vastuu on hajautettu aluetasolle useassa OECD-maassa (ks. Mosley 2012). Talusteoreettisen ja olemassa olevan empiirisen tutkimuksen valossa ei kuitenkaan ole selvää, kuinka keskitetyt erilaiset työvoimapolitiikkaan liittyvät instituutiot tulisi järjestää. Teoreettisesta näkökulmasta järjestämistä vastuu hajauttamisella valtiolta aluetasolle, kuten kunnille, voi olla sekä työllisyyttä lisääviä että sitä heikentäviä vaikutuksia.

Työvoimapolitiikan alueellistamisen hyötyjä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että alueellinen toimija voi ottaa paremmin huomioon paikalliset olosuhteet, koska sillä on enemmän tietoa paikallisista työnhakijoista (Oates 1972; 1999). Wallace Oatesin (1972) alueellistamisen hyötyjä koskevan teoreeman mukaan alueellistaminen on julkisten palvelujen kohdalla aina kannattavaa, jos alueet ovat tarpeeksi erilaisia keskenään ja kyseisellä palvelulla ei ole ulkoisvaikutuksia muille alueille.

Oatesin teoreeman ensimmäinen ehto näyttäisi täyttyvän kuntakokeilujen tapauksessa, koska Suomen eri alueet poikkeavat paljon toistaan: esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asuvien työhä-

kijoiden tarpeet saattavat poiketa huomattavasti jonkin pienen kunnan työttömien vastaavista. Teoreeman toinen, alueiden välisiä ulkoisvaikutuksia koskeva ehto ei täyty. Ulkoisvaikutukset systemaattisesti eriyttävät kuntien ja keskuksellisuuden tavoitteet, mikäli kunta ei sisäistä täysin keskuksellisuuden tavoitteita. Työvoimapolitiikan alueellistamisella voi olla joukko ei-toivottuja vaikutuksia: kunnat saattavat esimerkiksi pyrkiä optimoimaan vain omaa talouttaan välttämättä keskuksellisuudelle syntyvistä kustannuksista (Mergele & Weber 2020; Weingast 1981). Lisäksi työvoimapolitiikan alueellistaminen voi pienentää työllisyyttä, sillä se voi aikaansaada ns. *alueellisen lukkiutumisen vaikutuksen*, mikäli kunnat haluaisivat työttömän työllistyvän juuri kyseisen kunnan alueelle, eikä muualle (Mergele & Weber 2020; Lundin & Skedinger 2006).

Koska teoria antaa argumentteja sekä alueellistamisen puolesta että sitä vastaan, työvoimapolitiikan alueellistamisen vaikutuksista oppimiseen tarvitaan empiiristä tutkimusnäyttöä. Tällä hetkellä olemassa oleva empiirinen tutkimusnäyttö aiheesta on kuitenkin heikkoa: ainoastaan kolmessa tutkimuksessa aiheesta on pyritty tutkimaan. Nämä tutkimukset ovat Lukas Mergelen ja Michael Weberin (2020) ja Bernhard Boockmannin ym. (2015) tutkimukset Saksasta sekä Martin Lundinin ja Per Skedingerin (2006) tutkimus Ruotsin alueellistamisesta. Paras asetelma on Mergelen ja Weberin (2020) tutkimus Saksan työvoimapolitiikan alueellistamisesta. Siinä osalla alueista työvoimapolitiikka pysyivät keskuksellisuuden vastuulla ja osalla alueista järjestämistä vastuu siirrettiin alueille pysyvästi. Esimerkiksi Lundinin ja Skedingerin (2006) tutkimuksessa kokeilussa kokeilu-aika oli erittäin lyhyt, eikä työllisyysvaikutuksia pystytty tutkimaan. Lisäksi sekä Lundinin ja Skedingerin (2006) että Boockmannin ym. (2015) tutkimukset palvelut eivät olleet puhtaasti työvoimapolitiikkaa, toisin kuin Mergelen ja Weberin (2020) tutkimuksessa.

Mergele ja Weber (2020) havaitsivat, että Saksassa työvoimapolitiikan alueellistaminen vähensi työllistymistä. Lisäksi he löysivät näyttöä sen puolesta, että alueelliset työvoimapolitiikan tarjoajat pyrkivät siirtämään kustannuksia valtion vastuulle esimerkiksi tarjoamalla sellaisia aktivointitoimia, joiden kustannukset valtio kattaa. Lundin ja Skedinger (2006) tutkivat Ruotsin alueellistamista, ja he havaitsivat myös, että kunnat yrittivät sysätä kustannuksia keskuksellisuuden vastuul-

le. Boockmann ym. (2015) tutkivat Saksan sosiaaliturvahallinnon alueellistamista ja havaitsivat, että sillä oli negatiivinen vaikutus miesten työllistymiseen. Naisten työllisyyteen vaikutusta ei ollut.

Työvoimapolkujen alueellistamisen mahdollinen vaikutus työllisyyteen saattaa syntyä esimerkiksi silloin, jos kunnat lisäävät aktivointitoimenpiteiden määrää tai kohdentavat palveluja paremmin. Tarkastelemme kokeilun vaikutusta aktivointiasteeseen, jotta voidaan tarkastella, että onko toimenpiteitä tehty kokonaisuudessaan muuta kuntia enemmän. Vaikka toimenpiteiden määrä olisi kasvanut, ei ole kuitenkaan selvää, että tämä lisäisi työllisyyttä edes pitkällä aikavälillä: aktiivista työmarkkina-politiikkaa koskeva aikaisempi kirjallisuus ei tue sitä, että aktivointipalveluilla olisi erityisen suuria työllisyysvaikutuksia, vaikkakin vaikutusten suuruus riippuu tarjotusta palvelusta (esim. Crepon ym. 2016; Kluge 2010; Kluge 2016). Erityisesti palveluiden kustannusvaikuttavuudesta ei ole erityisen paljon tietoa (Crepon ym. 2016).

Kuntakokeilujen kaltaisissa työllisyyskokeiluissa tulisi lisäksi aina huomioida mahdolliset *spillover-vaikutukset*. Niillä tarkoitetaan, että joskus työllisyystoimenpiteet eivät varsinaisesti lisää työn tarjontaa vaan nostavat vain jotkut yksilöt ns. jonossa muiden edelle (Crepon ym. 2013). Tällöin kokonaistyöllisyys ei kasva, vaikka kokeilu näyttäisi tuottavan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Kokeen ulkopuolelle jääneen ryhmän kokemana negatiivinen ulkoisvaikutus siis neutralisoi täysin koeryhmän saaman positiivisen vaikutuksen.

Spillover-vaikutuksista voimakasta näyttöä esittäneet Bruno Crepon ym. (2013) tutkivat Ranskan työllisyyskokeilua jakamalla työmarkkina-alueet eri käsittelyintensiteetteihin (0–100 %), jolloin joillain alueilla kukaan ei osallistunut, jollain osa osallistui, ja jollain taas kaikki osallistui kokeiluun. Mikäli spillover-vaikutuksia on, eikä niitä oteta huomioon, kokeilusta tehdyt arviot yliarvioivat vaikutuksen. Crepon ym. (2013) huomasivat, että Ranskan kokeilu vaikutti sen ulkopuolelle jääneisiin heikentämällä näiden työllisyyttä.

Työllisyyden kuntakokeiluiden määrällisiä vaikutuksia ei ole aikaisemmin selvitetty laajasti, vaikka kuntakokeilut edellyttivät merkittäviä panostuksia ministeriöltä ja kokeiluihin osallistuneita kunnilta. Poikkeuksena tähän voidaan mainita erilliset Pirkanmaan (Arnkil ym. 2019) ja Turun seudun (Ylikännö ym. 2019) arvioinnit jälkimmäisestä kokeilusta. Robert Arnkil ym. (2019)

loivat kaltaistamalla ns. PITKO-kunnille verrokiryhmän eivätkä löytäneet tilastollisesti merkitsevää vaikutusta laajennettuun työttömyysasteeseen. Minna Ylikännö ym. (2019) tutkivat Varsinais-Suomen kokeilua erot eroissa -menetelmällä eivätkä myöskään löytäneet työllisyysvaikutuksia kokeilulle. Kokeilua ei ole aikaisemmin arvioitu kokonaisuutena, joten tutkimuksemme on ensimmäinen koko kokeilun arviointi vuosien 2017–2018 kokeilusta.

Ensimmäisestä kokeilusta (2012–2015) ei ole tehty yhtään vaikuttavuusarviointia aikaisemmin, sillä Arnkil ym. (2015) analysoivat ensimmäisen kokeilun tuloksia vain kuvailevalla analyysillä. Osaltaan arviointien puutetta selittää se, että kuntakokeilut toteutettiin niin, että niiden määrällinen arviointi on verrokiryhmien puuttumisen vuoksi jo lähtökohtaisesti erittäin hankalaa. Lisäksi ongelmana on interventioiden erilaisuus eri kunnissa sekä tiedon puute näistä interventioista. Myös kustannuksista on niukasti avoimesti saatavaa tietoa, joten kustannusvaikuttavuuden arviointi on erittäin hankalaa.

Kuntakokeilujen kuvailua

Vuosien 2012–2015 työllisyyden kuntakokeilut

Vuosina 2012–2015 Suomessa järjestettiin työllisyyden kuntakokeilu. Kokeiluun osallistui 61 kuntaa, mukaan lukien kymmenen suurinta kuntaa. Viidestätoista suurimmasta kunnasta 13 oli kokeilussa mukana, eli kokeilu oli selvästi painotunut suurimpiin kuntiin. (Ks. kuvio 1.) Kokeiluun haki pääsemättä mukaan 68 kuntaa. Kokeilussa toimijoiden rooli ei muuttunut, mutta kunnat tarjosivat TE-toimistojen ohella palveluita. Kuntien palveluihin kuului muun muassa yritys-yhteistyö, opinnollistaminen, sosiaali- ja terveyspalvelut, kuntoutuspalvelut sekä ohjaus. Kokeilun kohderyhmänä olivat yli 500 päivää työttömänä olleet sekä vähintään vuoden työttömänä olleet, jotka ovat syrjäytymisriskissä työmarkkinoilta. Lisäksi kokeilun kohderyhmänä mainittiin erityisesti sellaiset pitkäaikaistyöttömät, jotka olivat myös kunnan tarjoamien terveyspalvelujen tarpeessa (Arnkil ym. 2015).

Eri alueiden kokeiluilla oli eri vahvuusalueita: joillain alueilla panostettiin enemmän kokonaisvaltaiseen palveluiden järjestämiseen, jolloin esimerkiksi kunnan sosiaali- ja terveyspalveluilla oli

suuri rooli. Joillain muilla alueilla taas esimerkiksi työnantajajyhteistyö, urapalvelut tai koulutuspalvelut olivat suuremmassa roolissa. Kolmannessa ryhmässä sosiaalisen kuntoutuksen palvelut olivat tärkeä osa kokeilua. (Arnkil ym. 2015, 214–215.) Tässä analyysissä käyttämämme menetelmä ei mahdollista erilaisten interventtioiden vaikutusten erittelyä vaan ainoastaan koko kokeilun keskimääräisen vaikutuksen arvioinnin.

Vuosien 2012–2015 kokeilua on käsitelty aikaisemmin Arnkilin ym. (2015) seurantatutkimuksessa, mutta kyseisessä raportissa ei pyritty analysoimaan kvantitatiivisesti kokeilun vaikuttavuutta, vaan kokeilua tutkittiin kuvaavien tilastojen sekä laadullisen tutkimuksen avulla. Kokeilun kvantitatiivinen työllisyysvaikutusten selvittäminen olisi kuitenkin tärkeää, sillä kokeilun kokonaiskustannukset (myönnetty määrärahat) kolmen vuoden ajalta olivat yhteensä yli 30 miljoonaa euroa (Arnkil ym. 2015).

Vuosien 2017–2018 työllisyyden kunta-kokeilut

Vuosina 2017–2018 järjestetyn kokeilun nimi oli ”Työvoima- ja yrityspalveluiden alueellinen kokeilu”. Siinä järjestämistä vastuuta siirrettiin osittain kokeilukunnille, jolloin osa asiakkaista siirtyi TE-toimistoilta kuntien asiakkaaksi. Lisäksi työllistämispalveluihin käytetyt resurssit lisääntyivät. Kokeiluun osallistui 23 kuntaa viideltä kokeilualueelta (ks. kuvio 1), ja siihen haki mukaan pääsemättä 54 kuntaa. Kuntien lisäksi kokeilussa oli mukana kolme maakuntaa: Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi ja Pohjois-Karjala. Näissä maakunnallisissa kokeiluissa palvelujen järjestämistä vastuuta ei kuitenkaan muutettu eikä niillä ollut samanlaista kohderyhmää tai määrärahoja kuin kuntakokeilualueilla. Tästä syystä emme analysoi tässä tutkimuksessa maakunnallisia kokeiluja. Kokeiluun osallistui eri alueilla eri kohderyhmiin kuuluvia henkilöitä.

Kohderyhmät olivat seuraavanlaiset (Annala ym. 2019; Porin kaupunki 2019):

- Varsinais-Suomen kokeilualue: alle 25-vuotiaat työttömät sekä yli 12 kuukautta työttömänä olleet.
- Pirkanmaan kokeilualue: peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavat työttömät.
- Lapin kokeilualue: yli 12 kuukautta työttömänä olleet.
- Pohjois-Savon kokeilualue: monialaisen yhteispalvelun tarpeessa olevat sekä yli 12 kuukautta työttömänä olleet, jotka eivät ole osal-

listuneet aktivointitoimenpiteisiin viimeisen vuoden aikana.

- Pori: ne alle 25-vuotiaat, jotka ovat olleet yli 6 kuukautta työttömänä, sekä ne yli 25-vuotiaat, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea yli 200 päivää.

Kokeilusta on aikaisemmin kirjoitettu työ- ja elinkeinoministeriön raportti (Annala ym. 2019), jossa kokeilun vaikutuksia ei pyritty arvioimaan kvantitatiivisesti vaan tyydyttiin kokeilun kuvailevaan tarkasteluun. Lisäksi kokeiluun liittyen on tehty Pirkanmaan alueellisen työllisyyskokeilun raportti (Arnkil ym. 2019), jossa käytettiin samanlaista kaltaistamismenetelmää kuin tässä tutkimuksessa. Arnkilin ym. (2019) raportissa keskityttiin kuitenkin vain vaikuttavuuteen PITKO-kunnissa (Pirkanmaan alueellinen kokeilu), eikä siinä sovellettu erot eroissa -menetelmää toisin kuin tässä tutkimuksessa.

Jälkimmäisen kokeilun kustannuksista ei löydy tarkkaa tietoa tai edes myönnettyjen määrärahojen suuruutta. Kokeilulle ei mitään ilmeisimmin myönnetty määrärahoja samaan tapaan kuin ensimmäiseen, vuosien 2012–2015 kokeiluun. Kustannukset saattoivat kuitenkin olla suuria, sillä pelkästään Pirkanmaan kokeilun kohdalla on puhuttu 5–10 miljoonan euron lisäpanostuksesta (Kunta-lehti 2018).

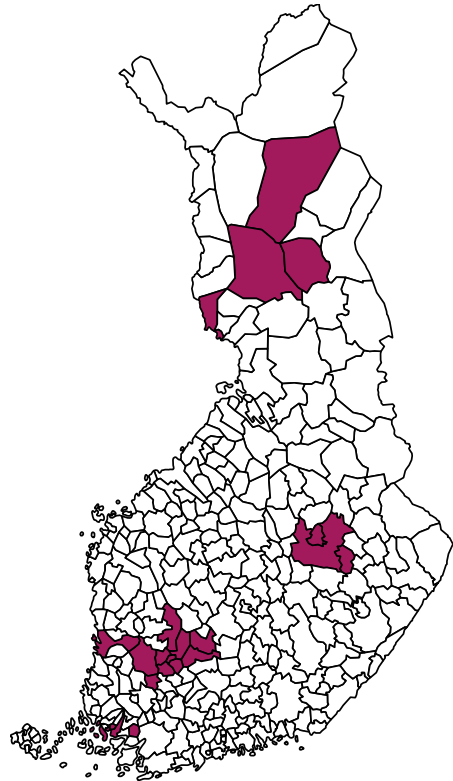
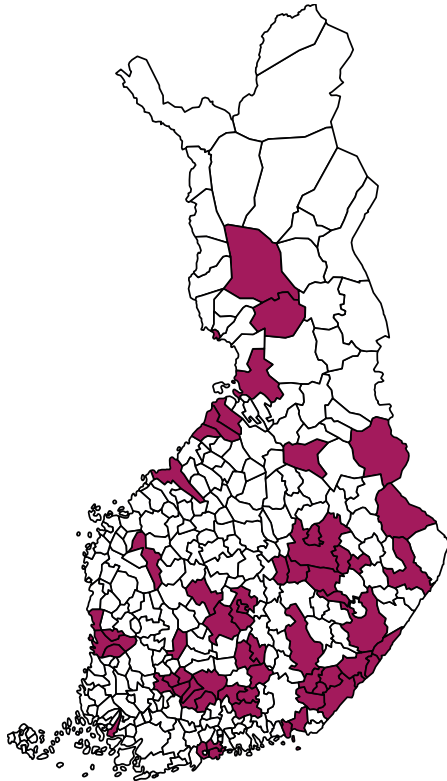
Aineistot ja menetelmät

Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aineisto on kokonaisuudessaan saatavilla Tilastokeskuksen avoimesta StatFin-tietokannasta. Kuntatason tiedot työttömistä ja palveluissa olevista (TEM:n työnvälitystilastoon pohjautuvat luvut) on mahdollista ladata StatFin-palvelusta seuraavalla polulla: Työmarkkinat > Työnvälitystilasto (TEM) > Kuukausitilastot > Työttömät työnhakijat eri ryhmissä, palveluissa olevat ja avoimet työpaikat kuukauden lopussa, 2006m01-2019m12.

Kuntien väestömäärää koskevat vuosittaiset tiedot ovat saatavilla StatFin-palvelusta polulla: Väestö > Väestörakenne > 11re – Väestö iän (1-v.) ja sukupuolen mukaan alueittain, 1972–2018.

Tutkimuksessa käytettävät kuusi päämuuttujaa ovat aktivointiaste, työttömyysaste, työttömien ja aktivoitujen osuus, vammaiset/sairaajat työttömät, pitkäaikaistyöttömyys sekä nuorisotyöttömyys.



Kuvio 1. Kokeiluihin osallistuneet kunnat.

Selite: kuviot tuotettu itse R-ohjelmistolla. Kuntarajat saatu Tilastokeskukselta. Kokeiluihin osallistuneet kunnat punaisella. Kunnat lueteltu myös liitteessä (ks. www.julkari.fi).

Ne on määritelty seuraavasti:

- *Aktivointiaste*: toimenpiteisiin osallistuneet / (työttömät + toimenpiteisiin osallistuneet) ja ei siis ole sama asia kuin kaltaistamisessa käytetty toimenpiteet / työikäinen väestö.
- *Työttömyysaste*: työttömien osuus työikäisestä väestöstä. Työttömyyden määritelmä on TEM:n Työnvälitystilaston mukainen.
- *Työttömien ja aktivoitujen osuus*: työttömien ja aktivoitujen osuudella tarkoitetaan laajaa työttömyyttä eli työttömien ja aktivointipalveluissa olevien osuutta työikäisestä väestöstä.
- *Vammaiset/sairaajat työttömät*: vammaisiin/sairaisiin työttömiin on laskettu ne, jotka kuuluvat Työnvälitystilaston mukaan tähän ryhmään.
- *Pitkäaikaistyöttömyys*: Pitkäaikaistyöttömyys on laskettu Työnvälitystilaston pitkäaikaistyöttömien eli yli 12 kuukautta työttömänä olleiden osuutena työikäisestä väestöstä.
- *Nuorisotyöttömyys*: Nuorisotyöttömyys on laskettu alle 25-vuotiaiden työttömien osuutena työikäisestä väestöstä. Lisäksi on määritelmät niille kaltaistamisessa käytetyille muuttujille, joita ei ole määritelty edellä:
 - Työikäinen väestö: Kunnassa asuvien 15–64-vuotiaiden henkilöiden määrä.
 - Työttömät: Työttömien määrä kunnassa.
 - Toimenpideaste: Kunnassa tehdyt aktivointitoimenpiteet suhteessa työikäiseen väestöön.
 - Toimenpiteet: Aktivointitoimenpiteiden määrä kunnassa.

Päädymme tekemään analyysin vuoden 2019 kuntajaolla. Väestödatassa kävimme läpi vuoden 2003 jälkeen tapahtuneet kuntaliitokset ja yhdistimme vanhojen kuntien havainnot. Koska analyysi tehtiin vuoden 2019 kuntajaolla, ensimmäisen kokeilun kunnista kaksi (Nastola ja Maaninka) ei ole mukana analyysissä, mutta molemmat

näistä olivat yhdistyneet toisiin kokeilukuntiin: Nastola Lahteen ja Maaninka Kuopioon. Ennen kaltaistamista kokeilukuntia oli siis ensimmäisessä kokeilussa 59, kun analyysi tehtiin vuoden 2019 kuntajaolla.

Kaltaistaminen

Vertailuasetelman luomiseen käytämme tilastollista kaltaistamista eli pyrimme luomaan käsittely- ja verrokkiryhmät, joissa taustamuuttujien arvot olisivat mahdollisimman samankaltaisia keskenään. Kaltaistamisessa aineistoon sovitetaan ensin logistinen regressiomalli, jossa selitettävänä muuttujana on se, onko kunta osallistunut kokeiluun vai ei. Selittäviksi muuttujiksi malliin laitetaan tekijöitä, joiden voidaan ajatella vaikuttavan todennäköisyyteen, että tietty kunta on valikoitunut osallistumaan kokeiluun. Valitsimme näiksi muuttujiksi kunnan työikäisen väestön määrän, työttömyysasteen, työttömien määrän, työllisyystoimenpiteiden määrän sekä työllisyystoimenpiteissä olevien osuuden työikäisestä väestöstä.

Edellä kuvatun mallin avulla lasketaan käsittelytodennäköisyyden indikaattori (*propensity score*), joka kuvaa tässä kunnan todennäköisyyttä päätyä kokeilukunnaksi sen ominaisuuksien perusteella ennustettuna. Tämän jälkeen voidaan valita jokaiselle koekunnalle vastinpari, jonka todennäköisyys valikoitua käsittelyyn on samankaltainen. Jokaiselle koekunnalle voidaan hakea yksi tai useampi vastinpari. Teemme kaltaistamisen automaattisesti käyttämällä R-ohjelmiston MatchIt-pakettia.

Kaltaistamisen oletuksena on oletus yhteisestä tuesta (*common support*), jolla tarkoitetaan sitä, että yksikön ominaisuuksien perusteella ei tule voida suoraan ennustaa, päätyykö yksikkö käsittelyn kohteeksi (Caliendo & Kopeinig 2005, 4). Kokeiluun osallistuneissa ja osallistumattomissa kunnissa tulisi siis olla muuttujien arvoissa päällekkäisyyttä. Mikäli edellä mainittu oletus ei täyty, menetelmä hylkää tällaiset yksiköt, jolloin niitä ei oteta mukaan käsittely- eikä kontrolliryhmään. Esimerkiksi ensimmäisen kokeilun tapauksessa kaikki yhdeksän suurinta kuntaa olivat mukana kokeilussa, jolloin osa kunnista ei välttämättä täytä ehtoa, eikä näitä kuntia voida ottaa mukaan käsittelyryhmään. Tässä menetetään tietoa, mutta näin on tehtävä, jotta on mahdollista saada uskottavampi asetelma.

Teimme kaltaistamisen molempien kokeilujen tapauksessa käsittelyä edeltävällä periodilla. Koska ensimmäinen kokeilu alkoi syyskuussa 2012,

kaltaistaminen tehtiin ensimmäisen kokeilun tapauksessa poikkileikkausaineistolla, jossa havainnot ovat kokeilua edeltävän periodin (vuoden 2012 maaliskuu–elokuu) keskiarvoja. Jälkimmäisen kokeilun tapauksessa kaltaistaminen tehtiin vuoden 2017 helmikuu–heinäkuun aineistolla, sillä kokeilu alkoi elokuussa 2017. Liitteen A taulukoissa 1 ja 2 (ks. www.julkari.fi) esitellään käsittely- ja verrokkiryhmän keskiarvot ennen kaltaistamista ja sen jälkeen ensimmäisen kokeilun osalta, tässä järjestyksessä. Jäljempänä liitteen A taulukoissa 3 ja 4 esitellään samaan tapaan jälkimmäisen kokeilun kuntien tilanne ennen kaltaistamista ja sen jälkeen. Jälkimmäisen kokeilun kohdalla saamme kaltaistamisella luotua verrokkiryhmät, jotka eivät eroa käsittelyryhmästä tilastollisesti merkittävästi minkään tarkastellun taustamuuttujan suhteen periodilla, jolla kaltaistaminen on tehty. Ensimmäisen kokeilun kohdalla kaltaistaminen ei onnistu yhtä hyvin, mutta saamme silti luotua verrokkiryhmän, jossa työttömyysaste, työikäinen väestö ja toimenpiteiden suhde työikäiseen väestöön eivät eroa tilastollisesti koeryhmästä viiden prosentin merkitsevyytensä osalta. Koska osa kunnista ei täytä oletusta yhteisestä tuesta, ohjelmisto pudottaa ne automaattisesti pois. Ensimmäiseen kokeiluun osallistuneista kunnista käsittelyryhmän ulkopuolelle jää yhdeksän kuntaa: Helsinki, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Lahti, Kuopio, Jyväskylä ja Joensuu. Jälkimmäisen kokeilun kunnista tippuu kaltaistamisessa vain yksi kunta, Tampere.

Koska teemme kaltaistamisen jälkeen erot eroissa -analyysia, ei riitä, että koe- ja kontrollikuntien työttömyysasteet eivät eroa yhdellä periodilla toisistaan. Oleellista on, että työttömyysasteen trendi olisi samanlainen. Tämän yhdensuuntaisten trendien (*parallel trends*) oletuksen voimassaoloa tarkastellaan ns. event study -kuvioiden avulla Tulokset-luvussa. Jotta oletus olisi voimassa, koe- ja kontrolliryhmän erotuksen tulisi olla ollut vakio ennen kokeilun alkua: kokeilua edeltävälle ajalle laskettujen erot eroissa -estimaattien ei siis tulisi poiketa nolasta, jotta yhdensuuntaisten trendin oletus toteutuisi.

Erot eroissa -analyysi

Tarkastelumme päämenetelmänä käytetään erot eroissa -asetelmaa, jossa laskemme vaikutukset jokaiselle käsittelyperiodille erikseen. Mallissa käyttämämme paneeliaineistoon sovitetaan regressiomalli, jossa on kiinteät selittäjät aikaperiodille ja kunnalle sekä käsittelyryhmään kuulumisen indikaattorit

jokaiselle periodille erikseen. Käsittelyindikaattoreiden kertoimet kuvaavat, miten käsittely- ja verrokki-ryhmien välinen erotus on muuttunut suhteessa käsittelyä edeltäneeseen periodiin. Mallin ekonometria on selitetty liitteessä B (ks. www.julkari.fi).

Paneeliregressioita tehtäessä keskivirheiden klusterointia pidetään usein tärkeänä. Tässäkin tapauksessa klusterointia tulisi miettiä, sillä molemmassa kokeiluissa käsittelykunnat kuuluvat kuntaryppäisiin: ensimmäisessä kokeilussa ryppäitä on 15 ja toisessa 5. Klusterointi voidaan suorittaa esimerkiksi kuntatasolla tai seutukunnan tasolla. Tuloksissa hämmästyttävää on, että joidenkin regressiokertoimien keskivirheet pienenevät, kun ne klusteroidaan seutukunnan tasolla. Yleensä klusterointi kasvattaa keskivirheitä, joten keskivirheiden pieneneminen on epätavallista. Syy klusteroitujen keskivirheiden outoon käyttäytymiseen saattaa olla aggregaattitason aineisto tai negatiivinen korrelaatio klusterin sisällä.

Tulokset

Työllisyyden kuntakokeilut 2012–2015

Kuviossa 2 kokoamme yhteen tutkimuksemme tulokset vuosien 2012–2015 aikana toteutetuista työllisyyden kuntakokeiluista kuuden eri mittarin osalta. Tarkasteltavat muuttujat esitetään puolen vuoden välein (kuvion vaaka-akseli) suhteessa hetkeen ennen kokeilun alkamista (hetki $t = -1$). Varsinaisen kokeilun alku- ja päättymishetki on merkitty kuvioon katkoviivoilla. Esitämme muuttujien kehityksen seitsemän puolen vuoden jaksoa ennen ja kymmenen puolen vuoden jaksoa kokeilun päättymisen jälkeen. Kuviossa esitetään mallin piste-estimaattien ympärille 95 %:n luottamusvälit. Kuvion 2 keskivirheitä ei ole klusteroitu, vaan esitämme nämä tulokset erikseen liitteessä C (ks. www.julkari.fi).

Kuvion 2 yläosassa esitetään työttömyys- ja aktiivointiasteen keskimääräinen kehitys kokeilukunnissa suhteessa vertailukuntiin. Tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia ei nähdä missään muuttujissa. Työttömyysasteen kohdalla erot eroissa -menetelmällä lasketut piste-estimaatit laskevat kokeilun aikana, mutta eivät tilastollisesti merkitsevästi. Kokeilun loputtua piste-estimaatit palaavat kokeilua edeltäneelle tasolle. Itse asiassa kuvion perusteella vaikuttaisi, että kokeilulla oli työttömyyteen pieni vaikutus, joka sitten poistui kokeilun loputtua, mutta muutos ei ole tilastollisesti merkitse-

vä. Myös pitkäaikaistyöttömyyden kohdalla piste-estimaatit alentuvat, mutta vasta hieman kokeilun jälkeen, mikä on seurausta pitkäaikaistyöttömyyden määritelmästä. Aktiivointiasteen kehityksen osalta koekunnat eivät eroa vertailukunnista, mikä on odotettua, sillä ensimmäisessä kokeilussa varsinaisten työvoimapalveluiden järjestämistä vastuu ei siirtynyt kunnille, vaan kuntien tarjoamat palvelut olivat erillisiä, ylimääräisiä palveluita.

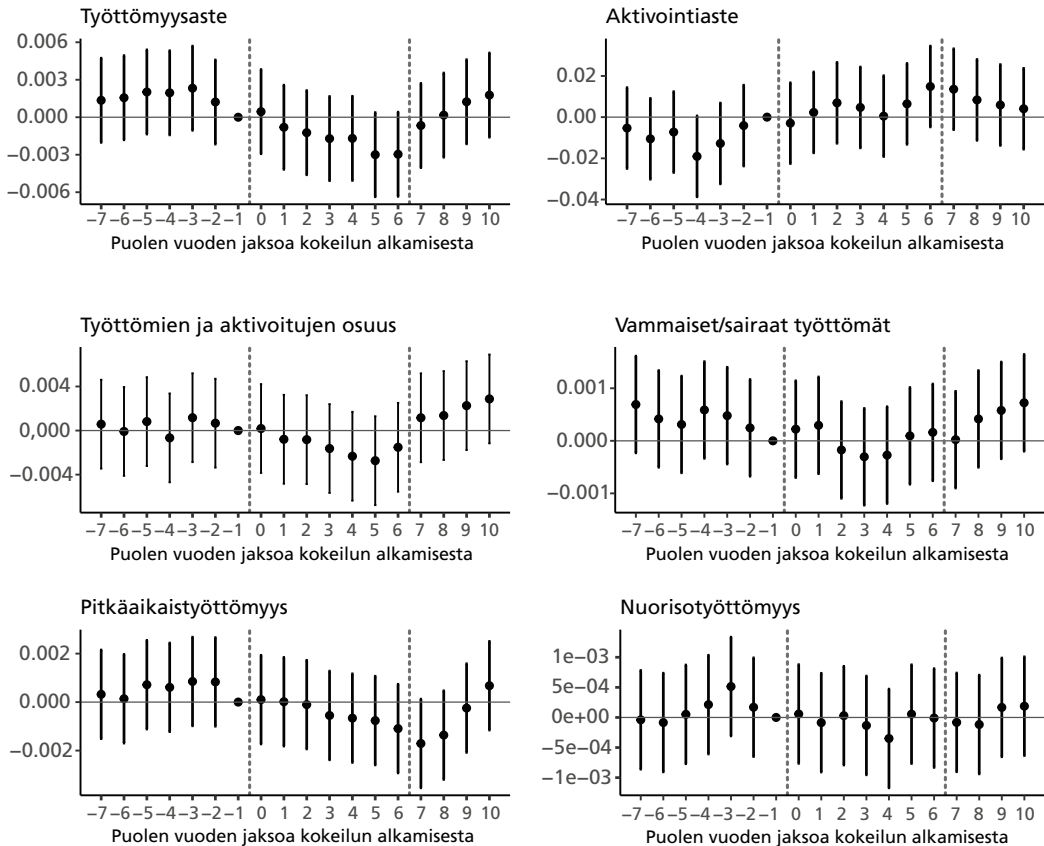
Työllisyyden kuntakokeilut 2017–2018

Kuviossa 3 esitämme erot-eroissa -analyysin tulokset kuntakokeiluille, jotka alkoivat elokuussa vuonna 2017 ja päättyivät vuoden 2018 lopussa. Voimme seurata kokeilua vain kaksi puolivuotiskaksjaksoa kokeilun jälkeen, koska kokeilu loppui vasta hiljattain. Esitämme Kuvion 2 tapaan piste-estimaatit suhteessa puolen vuoden jaksoon ennen kokeilun alkua, estimaattien 95 %:n luottamusvälit sekä kokeilujen alku- ja loppupisteet katkoviivoja käyttäen.

Kuvion 3 mukaan aktiivointiaste nousi selvästi kokeilun aikana kokeilukunnissa ja oli edelleen puoli vuotta kokeilun päättymisen jälkeen tilastollisesti korkeammalla tasolla kuin verokkikunnissa. Verraten aikaisempaan kokeiluun näyttää siltä, että aikaisempaa suurempi osa työttömistä osallistui aktiivointitoimenpiteisiin kokeilun ansiosta. Havaitsemme myös, että työttömyysaste pienenee 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa vertailukuntiin, mikä johtuu todennäköisesti työttömien osallistumisesta aktiivointiin, jolloin näitä henkilöitä ei enää lasketa tilastoinnissa työttömiksi. Tämä voidaan nähdä suoraan työttömien ja aktivoitujen osuutta esittävästä kuvioista, joka kertoo, että työttömyys ei vähentynyt tilastollisesti merkittävästi kokeilun aikana¹. Työttömien ja aktivoitujen osuutta eli ”laajennettua työttömyyttä” (ks. Arnkil ym. 2015) käytetään työllisyysvaikutusten mittarina, sillä kuukausitason työllisten määrää kunnittain ei ole avoimesti saatavilla.

Havaitsemme, että pitkäaikaistyöttömyys vähentyi kokeilun aikana, kuten kokeilun tavoitteena useimmissa kunnissa oli. Tämän perusteella ei voida kuitenkaan sanoa, onko pitkäaikaistyöttömyys vähentynyt siksi, että pitkäaikaistyöttömät

¹ Olemme myös kokeilleet vaihtoehtoja, jossa laskemme vaikutukset kahden vuoden ajanjaksoille. Tämä tuo lisää tilastollista voimaa, jolloin myös vaikutus laajennettuun työttömyyteen (työttömien ja aktivoinnissa olevien osuuteen työkäisestä väestöstä) on merkitsevä. Nämä tulokset ovat saatavissa pyydettyinä.



Kuvio 2. Erot eroissa -estimaatit (kuntakokeilut 2012–2015).

Selite: Muut muuttujat suhteessa työikäiseen väestöön, aktivointiaste suhteessa työttömien ja aktivoitujen määrään. Kuvioiden kertoimet ovat käsittelyindikaattorien kertoimia regressiomallista, jossa on kiinteät selittäjät kunnalle ja aikaperiodille (kuuden kuukauden jaksot). Kokeilujakso (9/2012–12/2015) on merkitty kuvaan katkoviivoilla. Käsittelyryhmässä on 50 kuntaa, verokkiryhmässä 50 kuntaa (kunnat on listattu liitteessä A.5, ks. www.julkari.fi).

olisivat työllistyneet, vai ovatko he aktivoinnissa. Pitkäaikaistyöttömyyden lasku ja aktivointiasteen nousu näyttävät olevan vain väliaikaisia, sillä piste-estimaatit näyttävät lähentyvän nollaa kokeilun päättyttyä.

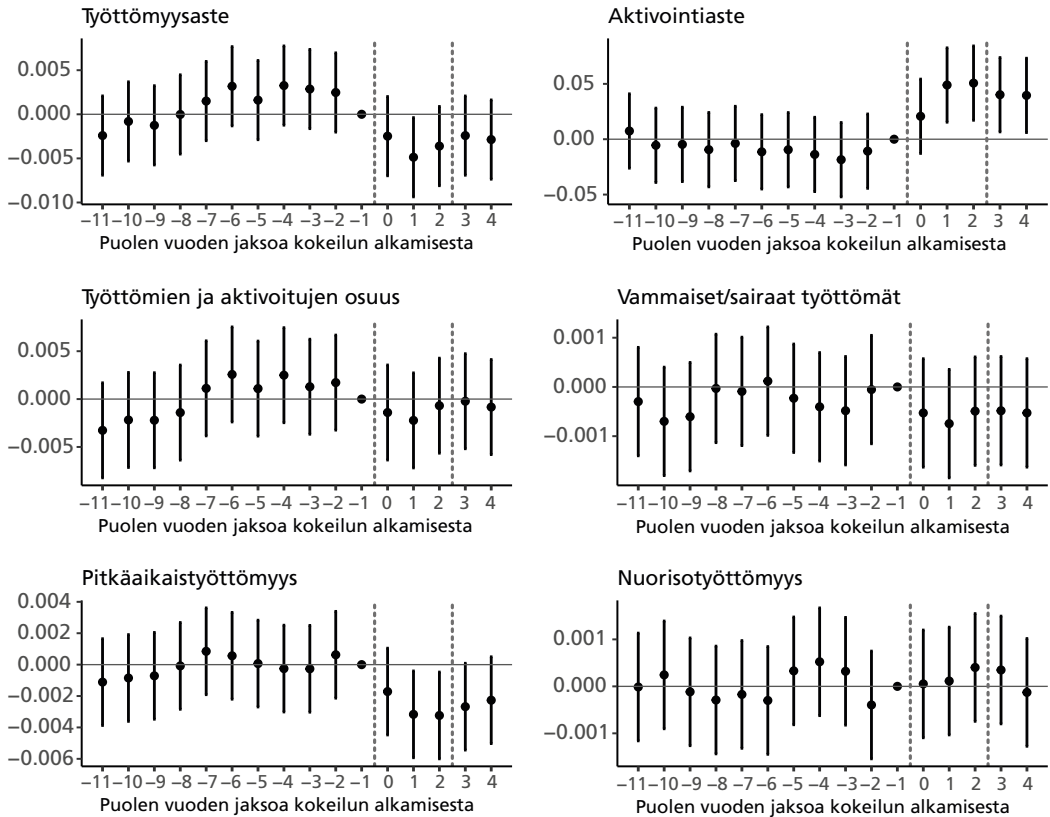
Keskustelua tulosten luotettavuudesta

Erot eroissa -menetelmän tärkein oletus on, että käsittely- ja kontrolliryhmän trendit kulkevat yhdensuuntaisesti ennen käsittelyn alkamista. Trendien erojen tarkastelu on aito testi asetelman toimivuudelle, sillä samankaltaistamista ei tehty trendien perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että estimaatit eivät saisi ennen kokeilun alkamista poiketa nollasta. Ensimmäisen kuntakokeilun (kuvio 2) trendien tarkastelu ennen kokeilun aloittamista herättää luottamusta, sillä malliin otetuilla kokeilua edeltäneillä seitsemällä

puolen vuoden jaksolla ei näy tilastollisesti merkitseviä eroja. Varsinaiset piste-estimaatit ovat myös lähellä nollaa ilman selvää trendiä, mikä viittaa siihen, että kokeilualueiden työttömyys alkoi erota vasta kokeilun alkamisen jälkeen.

Toisen kuntakokeilun (kuvio 3) piste-estimaatit eivät myöskään eroa nollasta tilastollisesti merkitsevästi, mutta työttömyysasteen kohdalla piste-estimaateissa voi nähdä jonkinlaista jo kokeilua ennen alkanutta trendiä. Työttömyysasteiden ero ei ole kuitenkaan muuttunut tilastollisesti merkitsevästi kokeilua edeltävien 11 periodin eli 5,5 vuoden aikana, joten asetelma näyttää tältä osin silti melko hyvältä.

Samankaltaistamisessa pystytään ainoastaan otamaan huomioon erot havaittavissa muuttujissa. Kokeiluun päässeet ja siitä pois jääneet kunnat voivat silti olla hyvin erilaisia, vaikka havait-



Kuvio 3: Erot eroissa -estimaatit (kuntakokeilut 2017–2018).

Selite: Muut muuttujat suhteessa työikäiseen väestöön, aktiivointiaste suhteessa työttömien ja aktivoitujen määrään. Kuvioiden kertoimet ovat käsittelyindikaattorien kertoimia regressiomallista, jossa on kiinteät selittäjät kunnalle ja aikaperiodille (kuuden kuukauden jaksot). Kokeilu-aika (8/2017 – 12/2018) merkitty katkoviivoilla. Käsittelyryhmässä on 22 kuntaa, verrokkiryhmässä 22 kuntaa (kunnat on listattu liitteessä A.5, ks. www.julkari.fi).

tujen muuttujien arvot olisivat samankaltaisia. Samankaltaistaminen ei siis välttämättä poista valikoitumisongelmaa, vaan löydetty vaikutukset voivat edelleen johtua siitä, että osallistuneet kunnat poikkeavat muista – voi esimerkiksi olla, että kokeiluun on valittu juuri sellaisia kuntia, joilla uskotaan olevan parhaat edellytykset onnistua julkisten työvoimapalvelujen järjestämisessä.

Tulokset klusterikorjatuilla keskivirheillä esitetään liitteessä A.3. Liitteessä A.4. esitellään tulokset, kun käsittely- ja verrokkikunnat on valittu kokeiluun hakeneiden kuntien joukosta. Tarkastelu tehdään, koska kokeiluun mukaan hakeminen saattaa kertoa jotain kunnasta: hakeneet kunnat saattavat erota havaitsemattomilla tavoilla ei-hakeneista. Tulokset eivät kuitenkaan muutu, jos tarkastellaan pelkästään hakeneita kuntia. (Liitteet A.3 ja A.4., ks. www.julkari.fi.)

Johtopäätökset

Suomessa tehdyillä kahdella työllisyyden kuntakokeilulla ei havaita olleen tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia työttömyyteen, jos aktiivitoimenpiteiden lisääntymisen laskennallinen vaikutus jätetään huomiotta. Toisaalta kun katsotaan työttömyyden ajallista dynamiikkaa, kokeilujen aikana näyttää tapahtuneen jotakin. Sekä ensimmäisessä että toisessa kokeilussa, joskin voimakkaammin ensimmäisen kokeilun aikana, työttömien ja aktivoitujen osuus eli ”laajennettu työttömyysaste” näyttää laskevan kokeilun seurauksena: ennen kokeilun alkua vaikutusten piste-estimaatit ovat tiukasti nollan lähellä, mutta kokeilun ajaksi ne painuvat negatiivisiksi, mikä kertoisi työttömyyden vähentymisestä. Kokeilun loputtua piste-estimaatit palaavat kohti nollaa.

Toisessa kokeilussa nähdään lisäksi joitakin tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia: aktivointiaste nousee koekunnissa keskimäärin viidellä prosenttiyksiköllä suhteessa kontrollikuntiin. Tämä vaikutus ei ole yllätys, sillä kokeilun on aikaisemminkin havaittu lisänneen aktivointia. Samoin toisen kokeilun tapauksessa huomataan, että pitkäaikaistyöttömyys laskee kokeilun alettua. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että pitkäaikaistyöttömät olisivat välttämättä työllistyneet, vaan se kertoo luultavasti lähinnä heidän siirtymisestensä aktivointipalveluihin, jolloin heitä ei enää tilastoida työttömiksi.

Molemmissa kokeiluissa vaikutukset näyttävät katoavan kokeilun loputtua: piste-estimaatit lähenivät nolaa. Jälkimmäisessä kokeilussa aktivointiasteen nousu näyttää kuitenkin jäävän hieman koholle vielä kokeilun loputtua. Pidemmän aikavälin seuranta kertoo, jääkö aktivointiasteen nousu todella pysyväksi. Aktivoinnin jääminen koholle voisi johtua esimerkiksi siitä, että kuntien aktivointiin ohjaamat henkilöt jatkavat aloittamisensa aktivointitoimenpiteissä kokeilun loputtua.

Tulosten jääminen tilastollisesti ei-merkitseviksi johtuu osittain siitä, että kuntatason tarkastelun tilastollinen voima ei riitä. Kun kuntia on kaltaistetuissa ryhmissä vain 50 ja 22, keskivirheet ovat suurehkoja, eikä tarkkaa päättelyä vaikutuksista voida tehdä. Jotta nämä asiat voitaisiin huomioi-

da, kuntakokeilujen kaltaiset työllisyyskokeilut tulee suunnitella huolellisesti. Tilastollinen voima, koe- ja kontrolliryhmien vertailukelpoisuus sekä mahdolliset spillover-vaikutukset tulee tällöin ottaa huomioon.

Julkista työllisyyspolitiikkaa pyritään jatkuvasti kehittämään. Erilaiset työllisyystoimiin liittyvät kokeilut tähtäävät pääsääntöisesti selvittämään, voidaanko työttömyyttä vähentää uusin tai erilaisin julkisin toimenpitein. Ideaalit tutkimusasetelma riippuu kunkin kokeilun sisällöstä ja tavoitteista. Kuitenkin yleisellä tasolla voidaan suositella, että vapaaehtoisista tai muuten valituista kunnista tai kokeiluille relevanteista alueista valitaan satunnaistamalla puolet mukaan kokeiluun ja puolet jäisivät sen ulkopuolelle. Jos yksiköt eroavat merkittävästi ominaisuuksiltaan toisistaan (esim. Helsinki ja Luhanka), kannattaa satunnaistaminen vielä toteuttaa siten, että alueet järjestetään aluksi esimerkiksi koon mukaan. Järjestetystä listasta sitten arvotaan pareittain kokeiluun osallistuva ja siitä ulos jäävä yksikkö. Tällöin tutkimusasetelma tuottaa luotettavinta evidenssiä ja lisäksi tulokset ovat parhaiten yleistettävissä politiikkasuosituksiksi. Kuitenkin jo kokeen suunnittelun alkuvaiheessa kannattaa konsultoida tutkijoita siitä, miten asetelma hiotaan niin, että kokeilusta saadaan mahdollisimman luotettavia, yleistettäviä ja siten käyttökelpoisia tuloksia.

Saapunut 14.5.2020
Hyväksytty 10.9.2020

KIRJALLISUUS

Alasalmi, Juho & Naufal, Alimov & Ansala, Laura & Busk, Henna & Huhtala, Ville-Valtteri & Kekäläinen, Antti & Keskinen, Peetu & Ruuskanen, Olli-Pekka & Vuori, Lauri (2019) Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 16/2019. Helsinki.

Annala, Mikko & Hokkanen, Lari & Laasonen, Valtteri & Pyykkönen, Jussi & Ranta, Tommi & Sarkia, Katri & Valtakari, Mikko (2019) Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 1/2019. Helsinki.

Arnkil, Robert & Spangar, Timo & Jokinen, Esa & Tuusa, Matti & Pitkänen, Sari (2015) Kokonaisvoii-

mavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 47/2015. Helsinki.

Arnkil, Robert & Spangar, Timo & Jokinen, Esa (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapaalvelujen ekosysteemiä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupungin julkaisuja.

Boockmann, Bernhard & Thomsen, Stephan & Walter, Thomas & Göbel, Christian & Huber, Martin (2015) Should Welfare Administration be Centralized or Decentralized? Evidence from a Policy Experiment. *German Economic Review* 16 (1), 13–42.

Caliendo, Marco & Kopeinig, Sabine (2008) So-

- me Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. *Journal of Economic Surveys* 22 (1), 31–72.
- Card, David & Kluve, Jochen & Weber, Andrea (2017) What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16 (3), 894–931.
- Card, David & Kluve, Jochen & Weber, Andrea (2010) Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal* 120 (548), 452–477.
- Crepon, Bruno & Duflo, Esther & Gurgand, Marc & Rathelot, Roland & Zamora, Philippe (2013) Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a clustered random experiment. *Quarterly Journal of Economics* 128 (2), 531–581.
- Crepon, Bruno & van den Berg, Gerald (2016) Active labor market policies. *Annual Review of Economics* (8), 521–546.
- JTYPL, Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
- Kuntalehti (2018) Työllisyyskokeilun asiantuntijat: TEMin ja ministeri Lindströmin väitteet kokeilun vaatimista panostuksista eivät pidä paikkaansa.
- Kluve, Jochen (2010) The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics* 17 (6), 904–918.
- Kluve, Jochen (2016) A review of the effectiveness of Active Labor Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. Working paper.
- Lundin, Martin & Skedinger, Per (2006) Decentralization of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees. *Journal of Public Economics* 90 (4–5), 775–798.
- Mergele, Lukas & Weber, Michael (2020) Public employment services under decentralization: evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics* (182), 104–113.
- Mosley, Hugh (2012) Accountability in decentralised employment service regimes. *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers* 2012/10.
- Oates, Wallace (1972) *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace (1999) *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature* 37 (3), 1120–1149.
- Porin kaupunki (2019) Porissa tehtiin onnistunut työllisyyskokeilu. https://www.pori.fi/uutinen/2019-01-15_porissa-tehtiin-onnistunut-tyollisyyskokeilu
- Ylikännö, Minna & Naumanen, Päivi & Jonker-Hoffrén, Paul & Retulainen, Olli & Viljanen, Markus (2019) Se on kyl mission impossible. Alueellisella työvoima- ja yrityspalvelukokeilulla hallinnonrajat ylittäviä, kustannusvaikuttavia ja asiakaslähtöisempiä työllisyyspalveluja. Turun kaupunkitutkimusohjelma raportteja, 2, 2019.
- Valtakari, Mikko & Arnkil, Robert & Eskelinen, Juha & Kesä, Mikko & Mayer, Minna & Nyman, Juho & Ålander, Tommi (2019) Työttömien määrärahaaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 26/2019. Helsinki.
- Weingast, Barry & Shepsle, Kenneth & Johnsen, Christopher (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89 (4), 642–664.

ENGLISH SUMMARY

Jeremias Nieminen & Ohto Kanninen & Hannu Karhunen: What lessons can be learned from municipal employment trials? (Mitä työllisyyskuntakokeiluista voidaan oppia?)

Two municipal employment trials were conducted in Finland during 2012–2015 and 2017–2018. In this study we use open, municipal level data to analyse the effects of these trials on unemployment and participation in active labour market measures. We combine propensity score matching and difference-in-differences methods to study the causal effects of the trials. In the first trial, 61 municipalities were selected out of 129 applicant municipalities. The

matching method left 50 treatment municipalities for the analysis. In the second trial, the ultimate sample size was 22 matched treatment municipalities out of 23 participants from a pool of 77 applicant municipalities.

No statistically significant effects were found in the first trial. The latter trial showed no effects on extended unemployment, but the activation rate increased by 5 percentage points in treated municipalities. The long-term unemployment rate also fell in treated municipalities during the latter trial, but this was probably attributable to increased participation in activation measures.

Keywords: employment, experiment, evaluation.

KIRJOITTAJAT

Nieminen, Jeremias, VTM, tohtorikoulutettava, Turun yliopisto

Kanninen, Ohto, PhD, tutkimuskoordinaattori, Palkansaajien tutkimuslaitos

Karhunen, Hannu, KTT, erikoistutkija, Palkansaajien tutkimuslaitos