

# TEM analyyseja

## 1/2008

---

Työvoimatoimistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi – esimerkkinä rakenteellisen työttömyyden alentaminen

Ilkka Nio

ISSN 1797-5271  
ISBN 978-952-227-024-5



# **Työvoimatoimistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi - esimerkkinä rakenteellisen työttömyyden alentaminen**

Ilkka Nio

Työ- ja elinkeinoministeriö  
Ministry of Employment and the Economy  
Eteläesplanadi 4, 00130 Helsinki, Finland  
Email: [etunimi.sukunimi@tem.fi](mailto:etunimi.sukunimi@tem.fi)

Helsinki maaliskuu 2008

## ILKKA NIO: TYÖVOIMATOIMISTOJEN YHTEISKUNNALLISEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI - ESIMERKKINÄ RAKENTEELLISEN TYÖTTÖMYYDEN ALENTAMINEN

**Tiivistelmä:** Työhallinnon tulosohjauksen keskeisenä tavoitteena viime vuosina on ollut rakenteellisen työttömyyden alentaminen. Tavoitteen seuranta varten on määritelty työttömän työllistymisvaikeuksista käsin käytännön läheinen rakennetyöttömyyden indikaattori, joka samalla kuvaa työmarkkinoiden tilaa ja työvoimapolitiikan toimien vaikuttavuutta. Rakenteellinen työttömyys määritellään työttömyydeksi, joka ilmenee pitkäaikaisena ja toistuvana työttömyytenä. Lisäksi työvoimapolitiikan tukitoimenpiteiltä työttömäksi jääneet ja niissä kroonisesti kiertävät lasketaan mukaan vaikeasti työllistyviin. Näin aktiivisessa työvoimapolitiikassa onnistuminen ja epäonnistuminen näkyvät rakenteellisen työttömyyden indikaattorissa.

Selvityksen tarkoitus on arvioida tulosohjauksen puitteissa käytävää keskustelua varten rakennetyöttömyyteen vaikuttavia tekijöitä, erityisesti työnhakusuunnitelmien ja tukitoimenpiteiden yhteyttä rakenteelliseen työttömyyteen sekä pohtia menettelyä, jolla työhallinnon resursseja ja tavoitteita voitaisiin jakaa alueille nykyistä optimaalisemmin ja parantaa tätä kautta toimien vaikuttavuutta.

Selvityksessä käytetään indikaattoridataa, jossa havaintoyksikkönä on työvoimatoimisto. Työvoimatoimistojen vertaamista tulosohjauksprosessissa puoltaa se, että niillä on kaikilla periaatteessa samat työkalut rakennetyöttömyyden hoitoon, mutta ne ovat kuitenkin resurssien käytössään ja toimintaympäristöiltään varsin erilaisia ja niillä voi olla myös erilaisia toimintakäytäntöjä. Harjoituksissa rakennetaan työvoimatoimistojen vertailukehikkoa, jolla voitaisiin avartaa nykyisiä tulosohjauksen käytäntöjä ja tarkentaa käsitystä toimintaympäristön muutoksista ja julkisten työvoimapolvelujen vaikuttavuudesta. Toinen tavoite on etsiä hyvin suoriutuneita toimistoja, jotta niiden parhaita käytäntöjä voitaisiin tarkemmin selvittää ja levittää poikki hallinnon.

Tehtyjen tarkastelujen mukaan sekä työttömille laadittavat työnhakusuunnitelmat että työttömien aktiivointi tukitoimenpiteillä laskevat rakenteellista työttömyyttä. Parhaimmat tulokset ovat saavuttaneet ne työvoimatoimistot, jotka ovat kohdentaneet toimenpiteitä yli puoli vuotta työttömänä olleisiin, samoin kuin ne toimistot, jotka ovat lisänneet työmarkkinatuella tapahtuvaa työttömien aktiivointia.

**Avainsanat:** rakenteellinen työttömyys, tulosohtaus, benchmarking, vaikuttavuus

**Abstract:** The paper discusses the statistical benchmarking technique as a tool of measuring and improving the efficiency of employment offices. The benchmarking is seen also as a method to improve the knowledge of the effects of public employment services and employment policy measures when implementing labour market policy.

This benchmarking exercise, covering the years 2004-2006, is based on the employment office data of 126 employment offices in Finland. The regression analysis comprising both static and dynamic approach includes indicators for labour policy inputs, outputs and working environment of employment offices.

The performance of employment offices is assessed in terms of the national goal to reduce the structural unemployment which is in the analysis regarded as an overall indicator of labour market performance. Thus the successful pursuit of labour market policies is represented by a declining structural unemployment. The performance of the local labour market is considered to be the better the lower is the share of structural unemployment, when taking into account the differences in environment and in the level of policy actions.

The construction of an overall-performance indicator uses a practical approach based on the characteristics of the unemployed. All those unemployed who are difficult to place in any way, when using the criteria of both continuous and recurrent joblessness, are regarded to belong to structural unemployment. Also those who after labour market policy measures cannot enter the open labour market, but are remained as unemployed, or are repeatedly placed on labour market policy measures, are regarded as hard to place job seekers, and are counted to belong to structural unemployment.

Analysis showed a mixed pattern in employment offices, but in general it confirmed the prevalent picture of labour market policy. Both the active use of individual services and labour market measures resulted in a declining level of structural unemployment. The share of structural unemployment has fallen more in those employment offices, where the incidence of services, measured by the number of individual action plans, was high. The findings also gave support to the view that active measures are crucial, but involving dead weight effects, may not be effective enough alone. The best overall performers were those employment offices which focused on allocating the measures to those unemployed, who had been longer than six months as unemployed. Also, promoting the activation of the passive labour market support had resulted in a considerable decline in structural unemployment.

The main implication from the exercise is the importance of exploiting job seeker register data at the employment office level in a comparative framework. The analysis carried through can be viewed as a starting point for discussions to improve the labour policy monitoring and the effectiveness of labour market policies through benchmarking techniques. The aim was to identify which offices have achieved relative success in combating structural unemployment with a view to search for their good practices.

**Key words:** structural unemployment, management by objectives, benchmarking, effectiveness

## SISÄLTÖ

1. JOHDANTO .....	1
2. RAKENTEELLISEN TYÖTTÖMYYDEN VERTAILUKEHIKON MUODOSTAMINEN .....	2
2.1 Tulosprisma työvoimatoimistojen vertaamisessa .....	2
2.2 Vaikeasti työllistyvät työttömät rakenteellisen työttömyyden kuvaajana.....	4
3. TOIMISTOJEN VERTAAMISESSA KÄYTETTÄVÄT INDIKAATTORIT.....	8
4. TYÖVOIMAPALVELUJEN JA AKTIIVITOIMENPITEIDEN YHTEYS RAKENTEELLISEEN TYÖTTÖMYYTEEN.....	14
4.1 Korrelaatiot .....	14
4.2 Rakenteellisen työttömyyden ja toimenpiteiden välisen kausaalisuuden mallintaminen .....	18
4.3 Muita rakenteellista työttömyyttä selittäviä tekijöitä.....	23
5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ .....	26
LIITTEET .....	29
VIITTEET .....	31



## 1. JOHDANTO

Julkisten työvoimapalvelujen, kun niihin luetaan myös työttömien tukitoimenpiteet, vaikuttavuuden arviointiin on aina liittynyt vaikeita määrittely- ja mittaamisongelmia. Erityisesti käytettyjen resurs-sien ja saavutusten välinen yhteys on jäänyt jatkuvista evaluointitutkimuksista huolimatta hämärä-käsi. Tämä on haitannut poliittista päätöksentekoa ja työhallinnon tuloso-hjausta, joissa toimenpiteiden vaikuttavuus on usein jouduttu kuittaamaan loogisten syy-seuraussuhteiden toteamisella ilman sel-keää näyttöä siitä mitä työvoimapolitiikan panostuksilla on saatu yhteiskunnallisesti aikaiseksi.

Tulosohjauksen viitekehyksessä vaikuttavuuden arviointi on periaatteessa selkeää verrattuna evalu-ointitutkimusten vaikeisiin tutkimusasetelmiin. Toimintaa pidetään tulosohjauksen kannalta vaikut-tavana, jos organisaatio saavuttaa ne tavoitteet, jotka se on johtanut poliittisen päätöksenteon sille asettamista päämääristä käsin.

Työhallinto on ottanut omassa tulosprismassaan rakenteellisen työttömyyden alentamisen vaikutta-vuustavoitteekseen. Epäselvää kuitenkin on se, miten julkiset työvoimapalvelut ja työllisyyden hoi-don toimenpiteet vaikuttavat rakenteelliseen työttömyyteen. Jotta toimintaa voitaisiin ohjata tavoit-teltavilla tuloksilla, edellyttää se tällöin ensinnäkin rakenteellisen työttömyyden operationaalista määrittelyä ja sen jälkeen rakenteellisen työttömyyden ja julkisen työvoimapalvelun resurssien vä-listen riippuvuussuhteiden ymmärtämistä ja niiden kehityksen jatkuvaa arviointia.

Tämän paperin tarkoitus on arvioida tulosohjauksen puitteissa käytävää keskustelua varten rakenne-työttömyyteen vaikuttavia tekijöitä sekä pohtia menettelyä, jolla työhallinnon resursseja ja tavoittei-ta voitaisiin jakaa alueille nykyistä optimaalisemmin ja parantaa tätä kautta toimien vaikuttavuutta. Uusi väline työhallinnon tulosohjausta terävöittämään saattaisi olla työvoimatoimistojen vertaami-sen kehittäminen, benchmarkingiksi nimetty menettely, jolla pyritään organisaation suorituskyvyn parantamiseen. Kun nykyisessä tulosohjausprosessissa verrataan keskushallinnon tasolla vain TE-keskuksia, kuvaavat käytettävät tunnusluvut tällöin pitkälti vain TE-keskusten pääkaupunkeja, jol-loin ohjaamisen kannalta tärkeitä havaintoja saattaa jäädä pimentoon.

Työvoimapolitiikan ja työllisyyden seurannassa valtaosa informaatiosta tuotetaan työvoimatoimis-ton tasoisena ja tämä keskeisin tieto on koottu vertailuja varten työministeriön analyysiyksikössä toimistotietokantaan. Edellytykset työvoimatoimistojen jatkuvaan benchmarkingiin ovat näin ole-massa. Työvoimatoimistojen vertaamista tulosohjausprosessissa puoltaa myös se, että niillä on kai-killa periaatteessa samat työkalut rakennetyöttömyyden hoitoon, mutta ne ovat kuitenkin resurssien käytössään ja toimintaympäristöiltään varsin erilaisia ja niillä voi olla myös erilaisia toimintakä-ytöntöjä. Nämä eroavuudet luovat työvoimapolitiikan toimeenpanoon eloa, mutta tähän kirjavaan kuvaan on löydettävä myös invariansseja, josta voidaan lähteä etsimään hyviä käytäntöjä ja toimen-piteiden parasta vaikuttavuutta.

Työvoimatoimistojen benchmarking-vertailuilla pyritään ensialkuun selvittämään, vaikuttavatko – miten, missä ja kuinka paljon - julkiset työvoimapalvelut rakenteellisen työttömyyden tasoon. Toi-nen tavoite on etsiä hyvin suoriutuneita toimistoja, jotta niiden hyviä käytäntöjä voitaisiin sen jäl-keen tarkemmin selvittää ja levittää poikki hallinnon.

Liikkeelle lähdetään luvussa 2 tulosprismamallin esittelystä, jossa pohditaan samalla myös raken-teellista työttömyyttä yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena ja sen mittaamista. Tämä on tar-peen, koska tulosprisman kehikko ei ole työvoimatoimistoille vielä tuttu ja rakenteellisen työttö-myyden määrittelykin on ollut monelle vielä epäselvä. Sen jälkeen luvussa 3 valitaan ne indikaatto-rit, joilla työvoimatoimistojen rakenteellista työttömyyttä verrataan toteutettujen toimenpiteiden ja

toimintaympäristön muodostamaa taustaa vasten. Luvussa 4 työvoimatoimistoja verrataan hajontakuvioidella, korrelaatioanalyysillä ja yksinkertaisilla regressiomalleilla. Regressioilla pyritään selittämään rakenteellisen työttömyyden laajuutta, sen viimeaikaista kehitystä ja kytköksiä työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Mallintamisen tarkoituksena on kehittää tulosohjauksessa käytettäviin tunnuslukuihin perustuva menettely, jolla toimistojen suoriutumista voidaan verrata suhteessa niiden tuottamiin palveluihin ja tukitoimenpiteisiin. Lopuksi vedetään johtopäätökset luvussa 5.

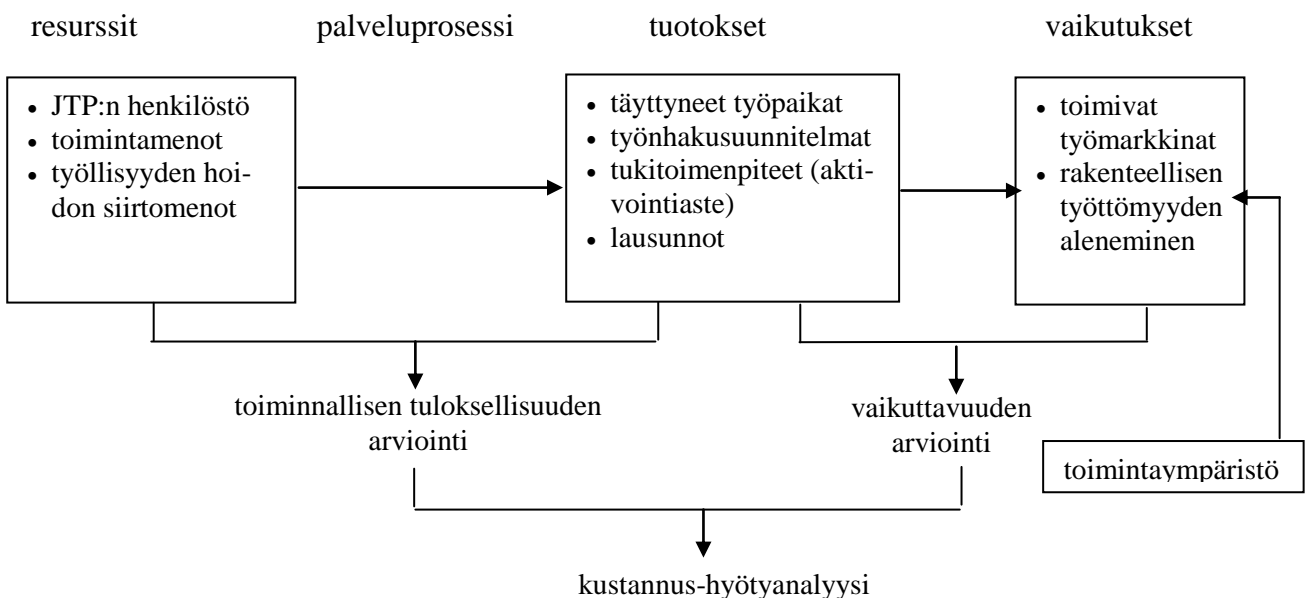
## 2. RAKENTEELLISEN TYÖTTÖMYYDEN VERTAILUKEHIKON MUODOSTAMINEN

### 2.1 Tulosprisma työvoimatoimistojen vertaamisessa

Työhallinto kuvaa yhteiskunnalliset tavoitteensa ja keinot niihin pääsemiseksi sekä määrittelee toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerit tulosprismaksi nimetyn valtiohallinnon standardisuunnittelukehikon puitteissa. Julkiset työvoimapolitiikan palvelut jäsentyvät siinä tuotantoprosessiksi, jonka lopputuloksena syntyvät työnhakija- ja työnantaja-asiakkaille tuotettavat palvelut: mm. työpaikkojen täytöt, työttömien työnhakusuunnitelmat, ohjaukset tukitoimenpiteille ja työvoimapolitiikan lausunnot. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tällöin näiden palvelujen aikaansaamia yhteiskunnan tarpeiden suuntaisia kokonaisvaltaisia vaikutuksia. Ne ovat näin pitkän ja monia muuttujia sisältävän vaikutusketjun päässä.

Työvoimatoimistojen vertaamisessa käytettävä kehikko analyysitarpeineen voidaan pelkistää seuraavasti.

#### Kuvio 1. Toiminnan vaikutusketju julkisten työvoimapolitiikan palvelujen ( JTP) tulosprismassa



Terävä tulosohjaus edellyttää koko vaikutusketjun hallintaa. Työvoimatoimisto voi osaamisellaan aikaansaada yhteiskunnallista lisäarvoa missä osassa tuotantoketjua tahansa, mutta erityisesti analyysia ja arviointia tarvitaan ketjun kahdessa kohdassa. Ensinnäkin on selvitettävä toiminnallisen tuloksellisuuden näkökulmasta se, tuottaako tuloksikkö palveluprosessissaan laadukkaita palveluita ja tuotetaanko ne tehokkaasti. Vielä tätä vaikeampi paikka on arvioida näiden palvelujen yh-



teiskunnallista vaikuttavuutta, jolloin kysytään, tekeekö työvoimatoimisto vaikuttavuuden kannalta oikeita asioita.

Tulosprisman perimmäinen tarkoitus, yhteiskunnallisten vaikutusten ja vastaavien kustannusten analysointi edellyttäisi, että nämä tulosprisman molemmat peruskonseptit - toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi - saataisiin sisällytettyä yhteen ja samaan kustannus-hyötytarkasteluun. Tämä on julkisten työvoimapalvelujen ja työllisyydenhoidon toimenpiteiden osalta kuitenkin ongelmallista jo siitä syystä, että taloudelliset suhdanteet ja tulosyksiköiden ympäristötekijät vaikuttavat ratkaisevasti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, mitä on vaikea ennakoita ja arvioida. Vaikuttavuuden arviointia varten olisi tunnettava myös eri osa-alueiden tavoitteiden väliset, sekä ennen kaikkea tavoitteiden ja käytettävissä olevien resurssien väliset riippuvuudet. Arviointia vaikeuttaa erityisesti se, että työvoimapalveluilla pyritään samanaikaisesti moniin ja usein jopa keskenään ristiriitaisilta näyttäviin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja niiltä syrjäytymisen ehkäisy ovat näihin asti olleet tällaisia työhallinnon tavoitteita, joiden väliltä on jouduttu jatkuvasti etsimään balanssia.

Kaikki osatavoitteet yhdellä kertaa kattavan tavoitemittarin esittäminen lienee toimistojen benchmarkingissa liki mahdoton tehtävä. Tällaisen kunnianhimoisen yrityksen teki kymmenen vuotta sitten Markku Talonen (1998) työhallinnon kokonaistuloksellisuutta arvioivassa tutkimuksessaan, jossa tulosketjun eri mittarit tiivistettiin lopulta yhteen indeksiin. Siinä työvoimatoimistojen saavuttamia tuloksia mitattiin toiminnan tehokkuudella ja vaikuttavuudella ottaen lisäksi huomioon tulosten riippuvuus työvoimatoimistojen kuormituksesta ja muista toimintaympäristöön liittyvistä tekijöistä. Vaikuttavuuden mittaamisessa otettiin tällöin huomioon yhtä painavana toimenpiteille ohjattujen työttömien työllistyminen ja asiakastyytyväisyys, jota mitattiin asiakkaiden työvoimapalveluille antaman yleisarvosanan perusteella.

Talosen tutkimuksella oli merkittävä vaikutus työhallinnon tulosohjauksen kehittämiseen, mutta kokonaistuloksellisuuden mittaamisen osalta se ei johtanut käytännön sovelluksiin. Ongelmana on, että mittareiden aggregointi perustuu menetelmästä riippumatta aina normatiiviseen valintaan, kun eri seikkoja keskenään punnitaan. Mistä löytää oikeat painot?

Kun yleispätevää ratkaisua ei ole, on käytännössä ollut tyytyminen yleisen viitekehikon puitteissa tehtäviin osaoptimointeihin. Tulosohjauksessa tehdyt arvioinnit ovat näin koskeneet toiminnan osalualueita yksi kerrallaan. Samoin empiiriset evaluoinnit ovat irrallaan työpolitiikan strategisista tavoitteista kohdistuneet tavallisesti johonkin tiettyyn työvoimapolitiikan instrumenttiin, tai toimenpiteiden osalta on evaluoitu esimerkiksi vain välitöntä sijoittumista avoimille työmarkkinoille.

Työvoimapolitiikasta käyty kriittinen yhteiskuntapoliittinen keskustelu on vaikuttanut työvoimapolitiikan suunnittelussa käytettäviin indikaattoreihin, joita on kehitetty kuvaamaan entistä kokonaisvaltaisemmin työmarkkinoiden tilaa ja niiden kehitystä sekä asettamaan operationaalisia tavoitteita myös tulevaisuuden työmarkkinaongelmia silmällä pitäen. Työvoimapalveluihin ja tukitoimenpiteisiin liittyvät tavoitteet ovat viime vuosina muotoutuneet ja täsmentyneet siten, että ne kyetään varsin hyvin ilmaisemaan julkisten työvoimapalvelujen sekä asiakkaille että yhteiskunnalle tuotettavien palvelujen muodossa.

Jos julkisten työvoimapalvelujen ja työttömien tukitoimenpiteiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta pitäisi arvioida yhdellä ainoalla seikalla, niin pitkälle päästään, kun määrittelemme, että niiden tavoitteena ovat "toimivat työmarkkinat". Laaja yhteisymmärrys on muodostunut myös siitä, että toimivilla työmarkkinoilla ei esiinny rakenteellista työttömyyttä. Jotta tästä päästäisiin mittamaan

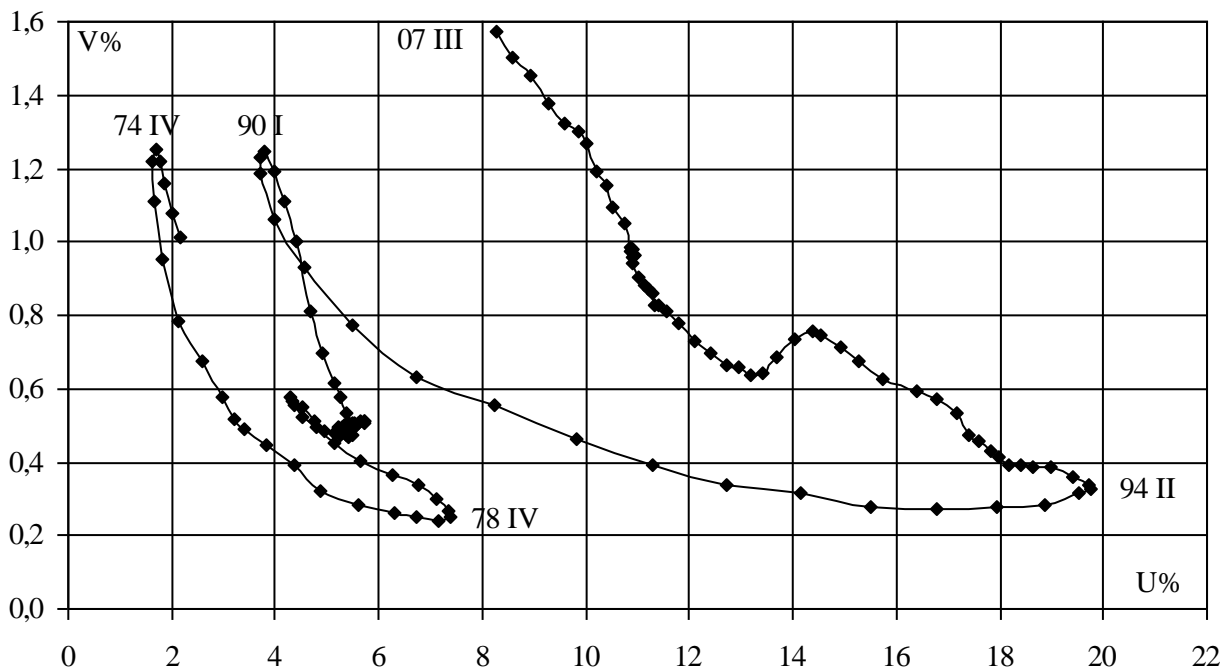
kyseistä asiantilaa, olisi muodostettava käsitys myös siitä, miten rakenteellinen työttömyys määritellään. Tässäkin on edistytty.

## 2.2 Vaikeasti työllistyvät työttömät rakenteellisen työttömyyden kuvaajana

Työmarkkinoiden toimivuudesta käsin rakennetyöttömyyden laajuutta on tavallisesti arvioitu uv-analyysillä (Beveridge käyrä), jolla mitataan avoimien työpaikkojen ja työttömien välistä yhteyttä ja sen muutosta. Kysymys on tällöin työttömien ja avoimien työpaikkojen varantojen keskinäisestä aikasarjatarkastelusta. Mikäli tiettyä työttömyyden tasoa vastaa aikaisempaa suurempi avoimien työpaikkojen määrä, uv-käyrä loittonee origosta ilmentäen rakenteellisen työttömyyden kasvua.

Juuri näin meillä näyttää käyneen, kun uv-käyrä ei ole laman jälkeen palautunut aikaisempaan asentoonsa (Kuvio 2.). Kävi kuten pelättiin. Laman aiheuttamasta suhdannetyöttömyydestä suuri osa muuttui rakenteelliseksi työttömyydeksi, mikä näkyy uv-käyrän tason siirtymänä. Se vastaa työttömyysasteessa noin 5-6 prosenttiyksikköä ja työttömien määrässä noin 125 000 – 150 000 henkilöä.

**Kuvio 2. Työttömyysaste (U) ja avoimien työpaikkojen aste (V) neljännesvuosittain 1974 - 2007**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Työttömien ja työpaikkojen muodostama uv-viitekehys on julkisten työvoimapalvelujen kannalta tärkeä, koska niiden keskeinen tehtävä on parantaa työmarkkinoiden toimivuutta, mikä siirtää uv-käyrää kohti origoa. Avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden välisestä relaatiosta ei toistaiseksi ole kuitenkaan onnistuttu määrittelemään tulosohjauksen tarpeisiin käyviä tunnuslukuja. Ongelmana on toisaalta se, että työmarkkinat eivät yleensä ole sellaisessa tasapainotilassa, johon uv-analyysi olisi sopiva. Toisaalta yritysten rekrytointikäytännöt ja julkisen työnvälityksen työpaikkojen kirjaamiskäytännöt ovat viime vuosina muuttuneet, mikä on ilmeisesti siirtänyt uv-käyrän asemaa epäedullisemmaksi, ilman että työmarkkinoiden toimivuus - työttömien ja julkiseen työnvä-

litykseen ilmoitettujen avoimien työpaikkojen kohtaanto - olisi sinällään huonontunut. (Hallituksen politiikkaohjelma, työllisyys 2006).

Alueelliset erot työmarkkinoiden toimivuudessa ja rekrytointiongelmien määrässä ovat suuria. Ilmeisesti kukin työvoimatoimisto operoi omalla uv-käyrällään. Hynninen, Kangasharju ja Pehkonen (2006) havaitsivat tutkimuksessaan 19 suurimman työssäkäyntialueen välillä selviä ja ajassa vakaita eroja siinä, miten tehokkaasti työpaikat täyttyivät. Tutkimuksen mukaan tehokkainta työpaikkojen täyttyminen oli Turussa. Tutkijat arvioivat, että jos työpaikat täyttyisivät koko maassa yhtä tehokkaasti kuin Turussa, koko maan työttömyysaste laskisi vuoden 2006 noin 8,5 prosentista noin 6 prosenttiin eli 2,5 prosenttiyksikköä olettaen, että täyttyneet työpaikat olisivat pysyviä. (Oletus ei vastaa todellisuutta. Noin puolet avoimista työpaikoista on alle kuuden kuukauden työsuhteita.) Työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaannon eroja selittivät myös työnhakijoiden ominaisuudet, pitkäaikaistyöttömyys, ikä ja työmarkkina-asema. Esimerkiksi Kuopion työnhakijarakenteella koko maan työttömyysaste laskisi tehokkaimmalla työnvälityksellä noin 1,5 prosenttiyksikköä.

Työpaikkojen ja työttömien kohtaannosta käsin tarkasteltuna vain murto-osa työttömyydestä selittyy näin rakenteellisilla tekijöillä, mikä on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, että avoimien työpaikkojen ja työttömien välillä on työttömien näkökulmasta katsoen suuri epäsuhta. Työmarkkinoilla on edelleen ylitarjontaa. Työttömiä on keskimäärin noin seitsenkertainen määrä avoimiin työpaikkoihin verrattuna, mikä näkyy myös työpaikan täyttymisen ja työttömyyden päättymisen kestoissa. Työpaikan täyttämiseen meni vuonna 2006 vain noin kolme viikkoa, kun työttömyysjakso kesti vastaavasti keskimäärin 16 viikkoa. Työttömyyden varannossa työttömyyden keskimääräinen kesto on vieläkin pitempi, vuoden 2006 lopussa keskimäärin noin 43 viikkoa.

Työnvälitystilaston pohjalta voidaan näin edelleen hyvin perustella, että julkiseen työnvälitykseen ilmoitetut työpaikat on saatu hyvin täytettyä ja osaavaa työvoimaa on vielä riittänyt nopean talouskasvun ylläpitoon. Rekrytointiongelmia vaikeampi työmarkkinoiden epätasapaino tulee siitä, että työttömien varantoon on kerääntynyt suuri joukko työtä haluavia henkilöitä, joiden tuottavuus ei kovassa kilpailussa riitä avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Voidaan näin hyvällä syyllä puhua vaikeasti työllistyvistä työttömistä, kroonisista työttömistä tai pitkäaikaistyöttömistä, joilla on erilaisia työllistymisen esteitä.

Jo lamavuosina huomattiin, että työvoimapolitiikan toimenpiteiden suunnitteluun tarvittiin työvoiman tarjonnan näkökulmasta lähtevää ja käytännön läheistä rakenteellisen työttömyyden mittaamista ( Sorsa, 2000). Tulosohjauksessa käytetty yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys aliarvioi vaikeasti työllistyvien määrää ja tarvittiin mittaria, joka ei ollut riippuvainen työttömyysjaksojen keston jakaumasta. Tätä varten toistuvaistyöttömyys rinnastettiin ensin yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden kanssa ja vuonna 2003 Matti Vanhasen I hallituksen työllisyysohjelmassa vaikeasti työllistyvien käsite laajennettiin kattamaan myös ne työttömät, joita työvoimapolitiikan toimetkaan eivät olleet auttaneet. Näin työttömän työllistymisvaikeuksista käsin rakenteellinen työttömyys määriteltiin työttömyydeksi, joka ilmenee pitkäaikaisena ja toistuvana työttömyytenä, jota lyhyet työllistymiset ja työvoimapolitiikan tukitoimet voivat välillä katkaista pystymättä kuitenkaan ratkaisemaan henkilön työmarkkinaongelmia<sup>1</sup>. Tällä määrittelyllä päädytään likimain samaan rakenteellisen työttömyyden tasoon kuin uv-analyysissäkin, kuten seuraava taulukko osoittaa.

<sup>1</sup> Vaikeasti työllistyvien ryhmät ovat toisensa poissulkevia. Pitkäaikaistyötön on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti yli 12 kuukautta. Toistuvaistyöttömäksi lasketaan ne työttömät, jotka eivät ole pitkäaikaistyöttömiä, mutta heille on kertynyt viimeisten 16 kuukauden aikana työttömyyttä yhteensä 12 kuukautta. Toimenpiteeltä työttömäksi jääneet ovat henkilöitä, jotka kolme kuukautta työvoimapolitiikan tukitoimenpiteen jälkeen ovat uudelleen työttömänä. Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvien ryhmä kattaa toimenpiteissä kiertävät henkilöt. He ovat jollain toimenpiteellä työllistettyjä ja olleet jo aikaisemminkin 16 kuukauden aikana jollain toimenpiteillä. Lisäksi he ovat olleet viimeisten 16 kuukauden aikana yhteensä 12 kuukautta työttömänä ja/tai toimenpiteissä.

**Taulukko 1. Rakennetyöttömyys koko maassa keskimäärin 2004 – 2007 (X)**

	2007 (I-X)	2006	2005	2004
a Pitkäaikaistyöttömyys	52 936	64 794	72 366	73 041
b Toistuva työttömyys	34 294	39 540	40 901	41 853
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	28 193	30 458	36 643	39 544
d Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	10 233	11 719	11 947	13 150
Rakennetyöttömyys yhteensä	125 658	146 511	161 857	167 588

Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Vasta aivan viimeaikoina rakenteellinen työttömyys on alkanut näkyvämmiin sulaa. Vaikeasti työllistyvien määrä on laskenut kaikissa sen osajoukoissa. On arvioitu, että työllisyysohjelman toimenpiteet ovat alkaneet toimeenpanoviiveen jälkeen vaikuttaa. Voidaan myös olettaa, että työvoiman kysynnän voimistuttua ja työvoiman tarjonnan kasvun hidastuttua työllistymismahdollisuudet ovat parantuneet erityisesti niillä henkilöillä, joiden työmarkkinavalmiuksia on ylläpidetty ja parannettu työvoimapolitiikan toimenpiteillä. Tiedetään, että toimenpiteillä sijoitettujen työmarkkina-asema kehittyi suotuisammin kuin niillä työttömällä, joihin toimenpiteitä ei kohdenneta. Virta toimenpiteiltä avoimille työmarkkinoille on siirtymätodennäköisyyksillä mitattuna noin kaksinkertainen avoimesti työttömänä olleisiin verrattuna (Nio, 2001).

Työllisyysohjelman lanseeraama rakenteellisen työttömyyden indikaattori kuvaa validisti sekä työmarkkinoiden tilaa että työvoimapolitiikan toimien onnistuneisuutta. Siihen sisältyvät kaikki keskeiset työvoimapolitiikan ulottuvuudet: työmarkkinoiden toimivuus, tehokkaat palvelut - työnvälitys ja työvoimakoulutus - joilla edistetään työttömien työnsaantia, samoin kuin työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisy. Työvoimapolitiikan toimenpiteiltä edellytetään vaikuttavuutta, sitä että ne johtavat avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen. Toimenpiteiltä työttömäksi jääneet ja niissä kroonisesti kiertävät lasketaan mittarissa rakenteelliseen työttömyyteen, jolloin aktiivisessa työvoimapolitiikassa onnistuminen ja epäonnistuminen näkyvät vaikeasti työllistyvien indikaattorissa.

Tilastoteknisesti tarkastellen rakenteellisen työttömyyden tason määrittelee toisaalta alkaneiden työttömyyksien virta ja toisaalta todennäköisyys sille, että työttömyyksistä muodostuu vaikeita ja pitkäkestoisia. Ilmiön takana voidaan nähdä työttömyyden "hysteresis", joka samoin kuin uv-käyrän tason siirtymä tarkoittaa sitä, että taantumien aikana kohonnut työttömyys ei hevin enää pala entiselle tasolle. Kun työttömyys pääsi laman aikana muuttamaan rakenteelliseksi, niin sen purkamisen vie pitkän aikaa.

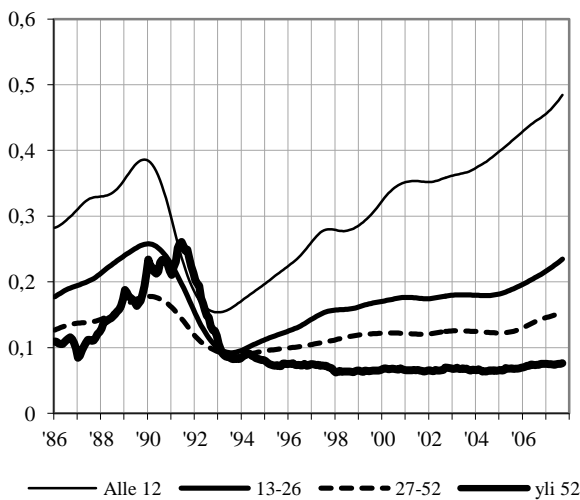
Yksittäisen työttömän henkilön näkökulmasta ja työvoimapalvelujen käytännön toteuttamisen kannalta kysymys on työttömyyden negatiivisesta aikariippuvuudesta (duration effect), työttömyyden itse itseään ruokkivasta vaikutuksesta. Työttömäksi jouduttuaan henkilön työllistymismahdollisuudet heikkenevät työttömyyden pitkittyessä, kun ammattitaito rapautuu, työtön leimautuu ja työtarjoukset vähenevät. Vähitellen myös motivaatio työnhakuun heikkenee ja työttömyyden jatkuttua kovin pitkään myös työttömän sijoittaminen työllistämistoimenpiteille vaikeutuu.

Nämä julkisten työvoimapalvelujen ja tukitoimien kohdentamisen kannalta keskeiset tekijät näkyvät selvästi työttömien kestoja ja toimenpiteiden käyttöä kuvaavasta dynamiikasta. Seuraavan kuvaparin vasen osio osoittaa eri kestoisesta työttömyyden päättymisen todennäköisyyden kuukauden aikana. Todennäköisyydet on laskettu työttömyyden keston eri ryhmissä suhteuttamalla päätyneiden työttömyyksien määrä vastaavaan työttömyyden varantoon. Oikean puoleinen kuvio taas osoittaa sen,

miten suuri osuus työttömistä on ollut työttömänä yhdenjaksoisesti yli puoli vuotta ja miten paljon työvoimapolitiikan tukitoimenpiteitä tähän jo syrjäytymisvaarassa olevaan työttömien ryhmään on kohdennettu. Aikasarjat ovat stamp-menetelmällä estimoituja trendejä.

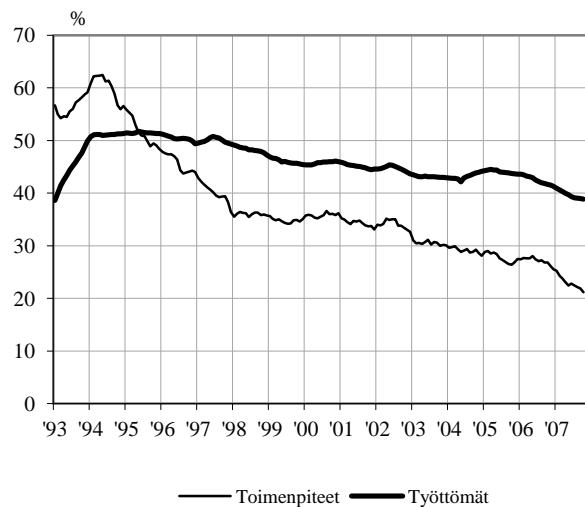
Nähdään, että työttömyyden voimakas aikariippuvuus on laman jälkeisinä vuosina jatkuvasti kärjistynyt. Työttömien vaihtuvuus on nopeaa lyhyen työttömyyden keston ryhmässä, mutta työllistymisen mahdollisuudet nopeasti heikkenevät, kun työttömyyden kesto pääsee pitkittymään. Kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden jälkeen työllistymisen todennäköisyys on pudonnut jo noin puoleen siitä mitä se oli alun perin. Yhdenjaksoiseen, yli puolen ja yli vuoden työttömyyteen on jo valikoitunut se vaikeasti työllistyvien joukko, joka työllistyy enää pääosin työvoimapolitiikan tukitoimenpiteiden avulla.

**Kuvio 3. Erikestoisien työttömyyden päättymisen todennäköisyys kuukauden aikana 1988 – 2007, trendi**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

**Kuvio 4. Yli puolivuotta työttömänä olleiden osuus työttömistä ja toimenpiteistä 1993 – 2007**

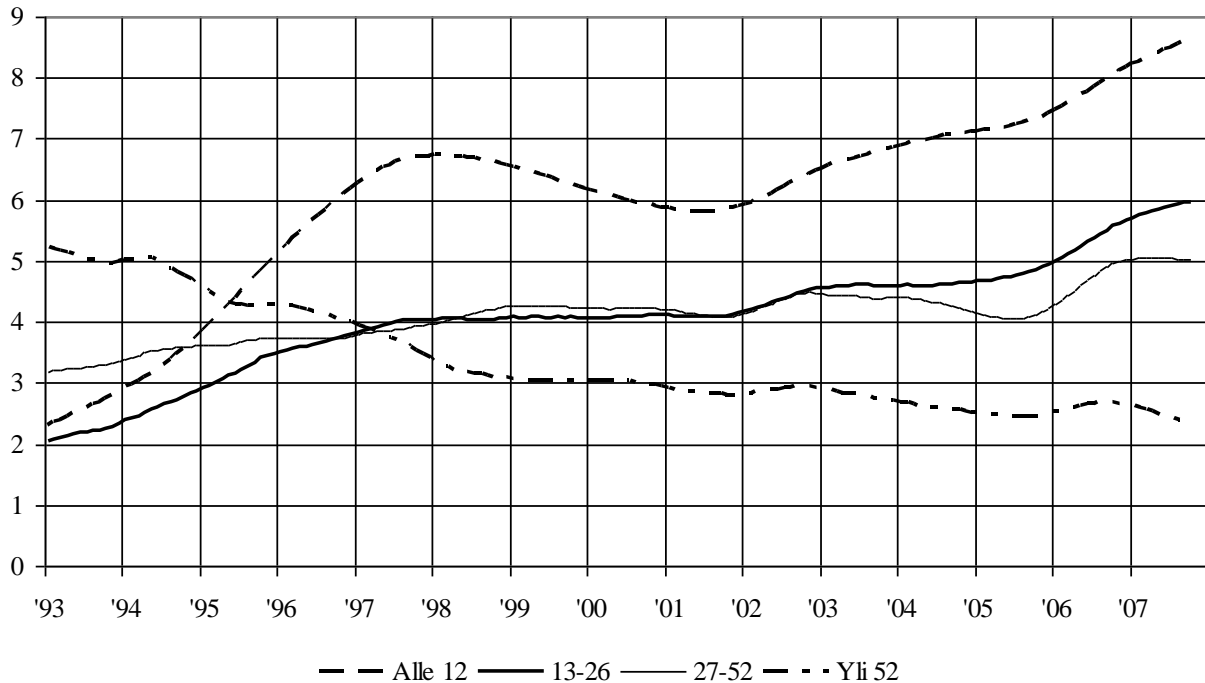


Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Yhtä selkeä on myös toimenpiteiden kohdentamista osoittava kuvio. Tukien käyttöä on aikaistettu, jolloin yli puoli vuotta työttömänä olleet ovat saaneet jatkuvasti pienenevän osuuden tukitoimista. Lamavuosina toimenpiteistä pääosa kohdennettiin yli puoli vuotta työttömänä olleisiin, nyt osuus on enää runsas viidennes. Vastaavasti yli puoli vuotta työttömänä olleita on edelleen noin 40 % kaikista työttömistä.

Varhaisen puuttumisen yleistynyt käytäntö näkyy myös seuraavasta kuvioista, joka esittää työttömyyden päättymisen todennäköisyyksiä toimenpidesijoitukseen. Todennäköisyydet on estimoitu samalla tavalla kuin kuviossa 3. Merkillepantavaa on, että työttömyyden negatiivinen aikariippuvuus on voimakas toimenpidesijoituksissakin ja se näyttää viime vuosina vahvistuneen. Mahdollisuudet sijoittua tukitoimenpiteille heikkenevät selvästi työttömyyden keston pidetessä eli aivan päinvastoin kuin yleisesti oletetaan. Erityisesti yli vuoden työttömänä olleiden pitkäaikaistyöttömien, joita oli vuonna 2006 noin 44 % vaikeasti työllistyvistä, mahdollisuudet päästä tukitoimenpiteille ovat heikentyneet. Vielä muutama vuosi sitten pitkäaikaistyöttömän todennäköisyys saada tukitoimenpide oli noin puolet verrattuna lyhyen aikaa, alle 3 kuukautta työttömänä olleisiin. Vuonna 2007 se on laskenut jo noin neljännekseen, toisin sanoen lyhyen aikaa työttömänä olleella on noin nelinkertainen mahdollisuus saada tukitoimenpide kuin pitkäaikaistyöttömällä.

**Kuvio 5. Toimenpiteille sijoittumisen todennäköisyys kuukauden aikana työttömyyden keston mukaan 1993 – 2007, prosenttia**



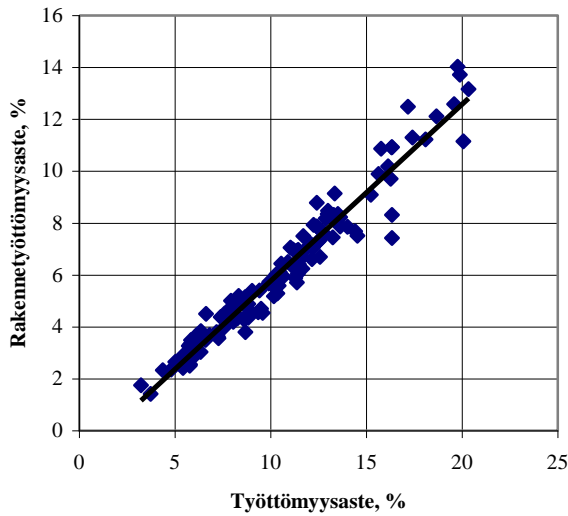
Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Voidaan kysyä, että arvioivatko työvoimatoimistot pitkäaikaistyöttömien joukon jo liian vaikeaksi sijoitettaviksi nykyisillä toimenpiteillä. Tarvitsisivatko pitkään työttömänä olleet näin ollen pysyviä välityömarkkinoiden työpaikkoja, joita taas ei ole käytettävissä. Näiden syiden ohella voidaan myös olettaa, että julkisissa työvoimapalveluissa käyttöönotettu ennaltaehkäisyn strategia on siirtänyt toimenpiteiden käyttöä lyhyemmän aikaa työttömänä olleisiin, joiden osalta saadaan toimenpiteiden päättymisen jälkeen paremmat sijoittumisluvut kuin pitkäaikaistyöttömiä työllistämällä. Tämä kuitenkin saattaa johtaa toimenpidevuotojen kasvuun, mikä näkyisi ajan mittaan entistä vaikeampana rakenteellisena työttömyytenä.

### 3. TOIMISTOJEN VERTAAMISESSA KÄYTETTÄVÄT INDIKAATTORIT

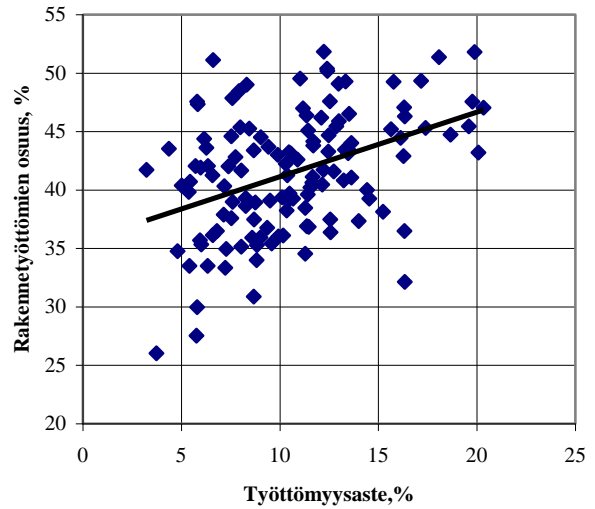
Kun käymme vertaamaan rakennetyöttömyyden vaihtelua työvoimatoimistoissa ja etsimään siihen selityksiä, ensimmäiseksi on päätettävä se, käytämmekö tässä mittarina rakenteellisen työttömyyden osuutta alueen työvoimasta, jota voidaan nimittää "rakennetyöttömyysasteeksi", vai sen osuutta laajasta työttömyydestä (rakennetyöttömät / kaikki työttömät + toimenpiteillä sijoitetut). Kuviot 6 ja 7 osoittavat, että molemmilla tavoin mitattuna toimistojen väliset erot ovat suuret, mutta rakenteellinen työttömyys näyttää näiden mittareiden valossa eri lailla.

**Kuvio 6. Työttömyysaste ja rakennetyöttömyysaste työvoimatoimistoittain 2006**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

**Kuvio 7. Rakennetyöttömien osuus ja työttömyysaste työvoimatoimistoittain 2006**



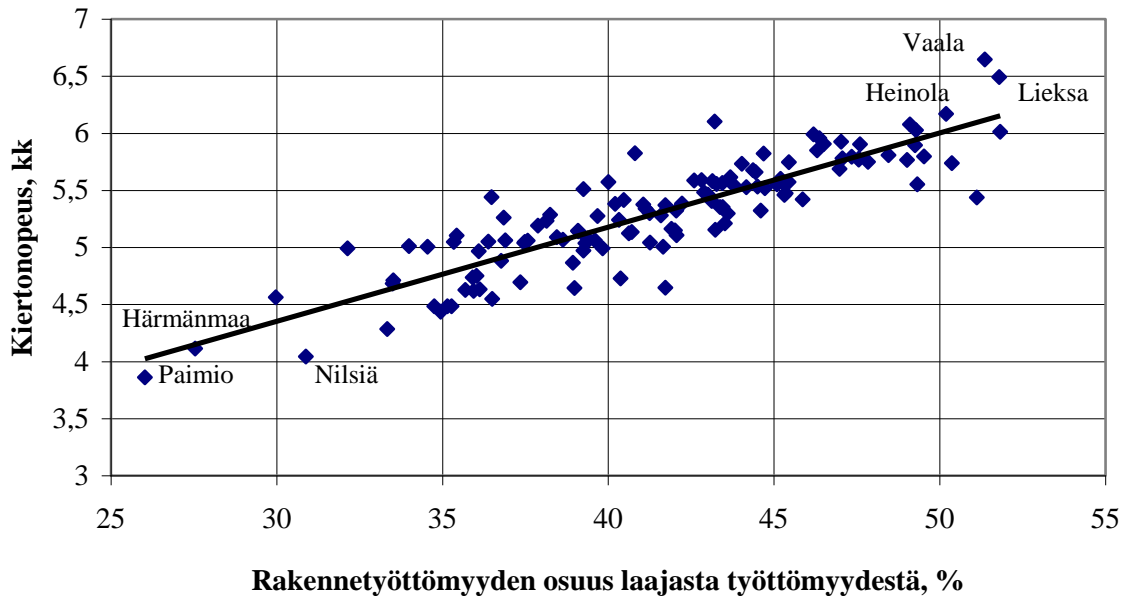
Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Rakennetyöttömyysaste, joka työvoimatoimistoittain vaihtelee runsaasta yhdestä prosentista noin 14 prosenttiin, korreloi liki täysin työvoimatoimiston yleisen työttömyysasteen ( $r = 0,973$ ) kanssa. Toinen vaihtoehto, "vaikeasti työllistyvien osuus", korreloi myös työttömyysasteen kanssa positiivisesti, mutta paljon heikommin ( $r = 0,551$ ). Osuudella mitattuna vaihteluväli on myös pienempi. Minimissään rakenteellisen työttömyyden osuus on neljännes (Paimio) ja maksimissaan yli puolet toimiston koko laajasta työttömyydestä (Päijät-Häme, Lieksa, Vaala, Hanko, Noormarkku ja Heinola).

Mittarit kuvaavat rakenteellisen työttömyyden ilmiötä eri näkökulmista osoittaen samalla työvoimapolitiikan vaikutusmekanismien työttömyyden alentamisessa. Vasemmasta hajontakuviosta nähdään, että vaikeasti työllistyvät muodostavat työttömyyden sitkeän rakenteellisen ytimen, työttömyyden "jäykän osan", joka määrää pitkälle alueen koko työttömyyden tason. Oikeanpuoleinen kuvio taas osoittaa sen, missä toimistoissa työmarkkinoiden toimivuutta olisi erityisesti parannettava, jotta tätä "työttömyyden kovaa ydintä" ja sitä kautta työttömyysastetta saataisiin tehokkaimmin laskettua. Tulosoikeuden tarpeita ajatellen rakenteellisen työttömyyden osuutta kuvaavaa mittaria on näin vaihtoehdoista selvästi parempi.

Työmarkkinoiden dynamiikan keskeistä merkitystä rakenteellisen työttömyyden muodostumisessa ja sen purkamisessa voidaan valaista vielä seuraavalla kuviolla. Siinä verrataan työvoimatoimistoittain työttömyyden kiertonopeutta mittarilla, joka on muodostettu suhteuttamalla työttömyyden poistumavirta työttömyyden varantoon. Mittari kuvaa tällöin sitä kuinka nopeasti työttömyyden joukko työvoimatoimistossa kokonaan vaihtuisi, jos työllistymiset kohdistuisivat tasaisesti kaikkiin työttömiin.

**Kuvio 8. Työttömyyden kiertonopeus (kk) ja rakennetyöttömyyden osuus laajasta työttömyydestä 2006**

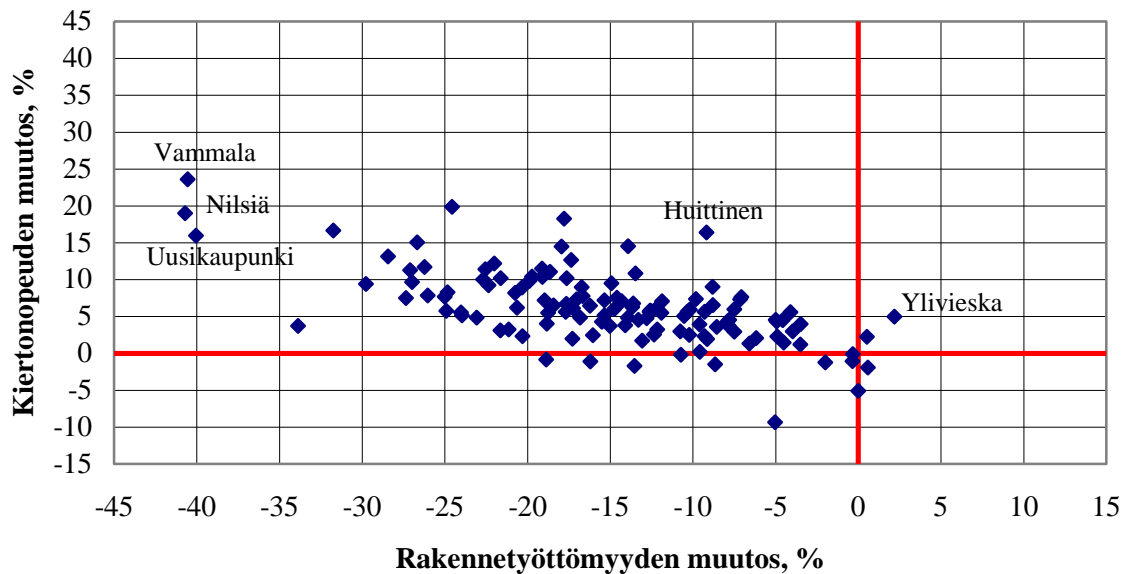


Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Nähdään että työttömyyden kiertonopeus oli vuonna 2006 nopeinta Paimion, Nilsinä ja Härmänmaan toimistoissa, joissa koko työttömyyden joukon vaihtaminen kestäisi noin neljä kuukautta, jos työnsaannin mahdollisuudet olisivat kaikilla työttömällä yhtä hyvät. Heikoin työttömyyden dynamiikka löytyy sitä vastoin Vaalan, Heinolan ja Lieksan työvoimatoimistoista, joissa vastaava varannon kiertonopeus oli 6-7 kuukautta. Nähdään myös samalla, että työttömyyden kiertonopeus vaikuttaa selkeästi toimiston rakennetyöttömyyden tasoon. Työttömien nopeampi kierto merkitsee pienempää rakenteellista työttömyyttä. Työvoimatoimiston resursseilla on tässä tärkeä tehtävä. Jos ne eivät riitäkään koko työttömyyden hoitoon, niillä voidaan parantaa työmarkkinoiden dynamiikkaa ja alentaa tätä kautta vaikeaa rakenteellista työttömyyttä.

Tämä rakennetyöttömyyden ja työmarkkinoiden dynamiikan välinen yhteys näkyy edelleen selvästi myös seuraavassa kuviossa, jossa tarkastellaan vuodesta 2004 tapahtuneita muutoksia. Rakenteellinen työttömyys alenee nopeimmin niissä työvoimatoimistoissa, joissa kyetään lisäämään työmarkkinoiden dynamiikkaa. Nilsinä, Vammalassa ja Uudessakaupungissa rakenteellisen työttömyyden absoluuttinen määrä väheni kahdessa vuodessa noin 40 %. Näissä toimistoissa työttömyyden kiertonopeudella mitattu työmarkkinoiden dynamiikka parani vastaavasti 15 - 25 %.



**Kuvio 9. Työttömyyden kiertonopeuden ja rakennetyöttömyyden muutos 2004 - 2006**

Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Ilman tarkempia analyyseja näyttäisi selvältä, että mainituissa kolmessa toimistossa työvoimapalvelujen ja tukitoimenpiteiden kohdennus on onnistunut hyvin ja syitä tähän kannattaisi benchmarkata tarkemmin paikan päällä. Voi näet olla, että rakenteellisen työttömyyden aleneminen on ollut seurausta pelkästään työllisyyden yleisestä kohenemisestä kyseisillä alueilla ja olisi tapahtunut työvoimatoimiston palveluista riippumatta. Oleellinen on näin kysymys, mikä vaikutus hyvään kehitykseen on lopulta ollut asiakkaiden palveluilla ja työttömien tukitoimenpiteillä.

Tehtyjen tutkimusten mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet lyhentävät työttömyyden kestoa ja sitä kautta myös rakenteellista työttömyyttä. Esimerkiksi Räisäsen (2007) toimistodatasta tekemän analyysin mukaan työmarkkinatuen aktivointi lyhensi työttömyyden kestoa. Vaikutuksen arvioitiin olleen erityisen suuri vuonna 2006, joka oli ensimmäinen työmarkkinatukiudistuksen toteutusvuosi. Myös yksilöaineistoihin perustuvista tutkimuksista on saatu tuloksia, joissa lyhyemmät työttömyysjaksot selittyivät aktiivitoimiin hakeutumisella. (Ollikainen 2006).

Myös ulkomaisten julkisia työvoimapolitiikkaa koskevien tutkimusten mukaan työttömien aktivoimilla on merkittävä vaikutus työnsaantiin. Esimerkiksi Tanskassa tehtiin vuonna 2006 kokeellinen tutkimus, jossa täyteen työttömyysturvaan oikeutetuista työttömistä puolet sai normaalit palvelut (kontrolliryhmä) ja toinen puoli otettiin työttömyyden keston mukaan syveneiden palvelujen piiriin (koeryhmä). Ensimmäiset kuukaudet työnhaun aktiivisuutta seurattiin ja tuettiin koeryhmässä työnhakukoulutuksella ja vähintään joka toinen viikko toteutetuilla työttömän ja työvoimavirkailijan tapaamisilla työvoimatoimistossa. Tällöin tehostettuja palveluja saaville työttömille soviteltiin myös työtarjouksia. Ennen neljättä työttömyyskuukautta työttömälle oli viimein tehtävä tarjous vähintään kolme kuukautta kestävästä aktivoitimenpiteestä ja, jos henkilö ei ollut löytänyt työtä 6-7 kuukauden kuluessa, hänelle tehtiin uusi työllistymissuunnitelma, jossa kuvattiin tarvittavat toimet. Tällöin kaikki aktiivitoimet astuivat kuvaan, mukaan lukien pitempikestoiset koulutusohjelmat. Kokeilun evaluoinnin mukaan tehostettua aktivoitua saaneilla työttömyyden mediaanikestoksi muodostui 11,5 viikkoa verrattuna kontrolliryhmän 14 viikkoon. Työnsaannin todennäköisyyden arvioitiin nousseen aktivoitua saaneilla 30 % korkeammaksi kuin kontrolliryhmässä. (Graversen, van Ours, 2006).

Suomessa työttömien asiakaspalveluprosessi on perusteiltaan samantapainen kuin Tanskassa. Ensin aktivoidaan työttömän omaehtoista työnhakua, ja jos työllistyminen ei onnistu, avoimille työmarkkinoille sijoittumista tuetaan erityistoimenpiteillä. Näitä kumpaakin työvoimapalvelujen peruselementtiä kehitetään jatkuvasti, jotta niillä pystyttäisiin vastaamaan erilaisten asiakasryhmien tarpeisiin. Viimeisimmät suuret uudistukset tehtiin vuosina 2004 – 2006 Vanhasen I hallituksen työllisyysohjelmassa, jonka puitteissa toteutettiin työvoimapalvelujen rakenteellinen uudistus ja työmarkkinatuen uudistus. Palvelu-uudistuksella kaikkein vaikeimmin työllistyvien palvelut eriytettiin palvelukeskuksiin ja työmarkkinatuen uudistuksella aktivoitiin erityisesti pitkään työmarkkinatukea saaneita työttömiä. Oletettavasti nämä uudistukset ovat edenneet työvoimatoimistoissa eri tahtiin, mikä näkyy myös eroina rakenteellisen työttömyyden kehityksessä.

Työvoimapalvelujen ja tukitoimien laajuuden vertaamisessa käytettävät toimistotason indikaattorit on luontevaa rakentaa tehtyjen työnhakusuunnitelmien ja erityistoimenpiteen aloittaneiden määrien pohjalta, jotka ovat julkisen työvoimapalvelun avainsuoritteita. Näiden lisäksi tarvitaan myös mittarit, joilla voidaan arvioida toimenpiteiden ennaltaehkäisevän käytön ja työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen.

Työnhakusuunnitelmien määrien ja laadun vertailuun ei muodostunut vakiintunutta käytäntöä, kun työvoimatoimistoilla on varsin vapaat kädet suunnitelmien teossa. Lain mukaan suunnitelma pitää kuitenkin olla laadittu viimeistään viiden kuukauden kuluttua työttömyyden alkamisesta. Käytännössä pyritään kuitenkin tätä nopeampaan aktivointiin sillä tulostavoitteeksi on asetettu työttömyyden katkaisu ennen kuin se on kestänyt yli kolme kuukautta. Työttömyyden pitkittymistä seurataan työttömien virtatilastolla ja tulostavoitteilla, jotka koskevat yli kolmen kuukauden mittaisiksi pitkitettyjä työttömyyksiä. Suunnitelmien laadinnalle ei ole asetettu tulostavoitteita, mutta työttömyyden pitkittyessä yli kuuden kuukauden pituiseksi tilastoseurannalla tarkistetaan se, onko työnhakusuunnitelmat viimeistään tässä vaiheessa laadittu. Myöskään suunnitelmien laadusta ei ole saatavilla tilastotietoa, eikä siitä, onko ennen tukitoimenpidettä suunnitelma laadittu ja sitä noudatettu.

Toimistojen työnhakijapalvelujen vertaamiseen muodostetaan indikaattori, joka mittaa työnhakusuunnitelmien laatimisintensiteettiä. Se lasketaan suhteuttamalla vuoden aikana toimistossa laadittujen suunnitelmien määrä työttömänä olleiden määrään. Näin mitattuna suunnitelmia laaditaan keskimäärin 80 prosentille työttömyyttä vuoden mittaan kokeneista henkilöistä. Muodostetun indikaattorin vaihteluväli on toimistoaineistossa suuri, enimmillään suunnitelmia tehdään liki kaksi kertaa enemmän kuin mitä toimistossa asioi työttömiä (Järviseutu). Minimissään suunnitelma tehdään vain viidesosalle työttömyyttä kokeneista (Raisio, Karjaa, Noormarkku ja Kirkkonummi).

Muitakin mahdollisuuksia suunnitelmien laatimisintensiteetin mittaamiseen olisi, esimerkiksi suhteuttaa suunnitelmien määrä alkaneiden työttömyysjaksojen määrään. Alkanut työttömyysjakso ei kuitenkaan vielä ole hyvä suunnitelman laatimisperuste, sillä suunnitelmiin voi liittyä samanlaisia vuotoja, kuollutta painoa, kuin tukitoimenpiteisiin. Yli puolet kaikista työttömyyksistä päättyy kestätyään alle neljä viikkoa ja jopa yli neljännes päättyy jo alle kahdessa viikossa. Suunnitelmien laatiminen näille henkilöille merkitsisi samantapaista vuotoa kuin tukitoimenpiteiden kohdentaminen työttömiin, jotka työllistyisivät muutoinkin. Seurantajärjestelmien perusteella ei voida arvioida sitä, paljonko turhia suunnitelmia on tehty, mutta niitä on todennäköisesti runsaasti. Työnhakusuunnitelmien määrää on käytetty toimistojen tehokkuuden ja kuormittavuuden arvioinnissa yhtenä kriteerinä, mikä on saattanut johtaa liialliseen suunnitelmien tekoon.

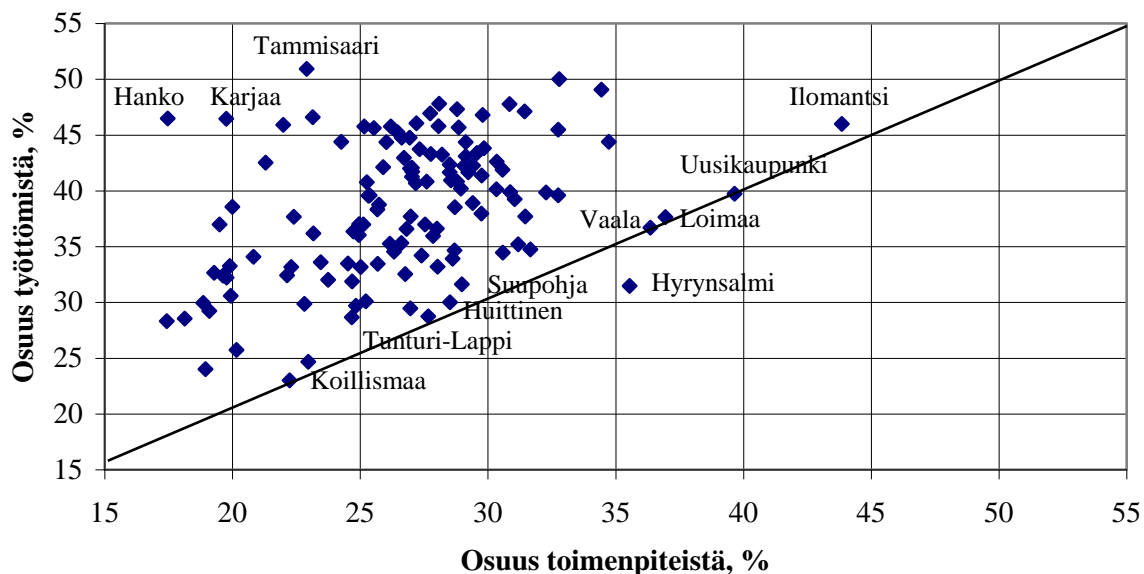
Työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteiden laajuuden mittaaminen perustuu sitä vastoin vakiintuneeseen käytäntöön. Työttömien aktivointiaste (toimenpiteillä sijoitetut / työttömät + toimenpiteillä

sijoitetut) mittaa sitä, kuinka suuri osa työttömyydestä on keskimäärin tarkastelujaksolla leikattu erityistoimenpitein. Kun mittari on muodostettu laajan työttömyyden määritelmän pohjalta, se soveltuu myös rakenteellisen työttömyyden tarkasteluun. Tukitoimenpiteet katkaisevat aina työttömyyden, mutta epäonnistunut tukien käyttö näkyy aikanaan rakennetyöttömyydessä, jos henkilö jää toimenpiteeltä työttömäksi tai hänet sijoitetaan uudelleen jollekin tukitoimenpiteille.

Työmarkkinatuen uudistuksen vaikutusten arviointia varten aktivointiaste jaetaan työmarkkinatuen aktiivikäyttöön ja muilla etuuksilla rahoitettavaan aktivointiin. Lisäksi tukitoimenpiteiden strategisen kohdentamisen vaikutusta arvioidaan indikaattorilla, jolla mitataan kuinka suuri osuus toimenpiteen aloittaneista on ollut yli puoli vuotta työttömänä olleita ottaen samalla huomioon työttömyyden keston rakenne työvoimatoimistossa.

Tukien ajoituksen vaikutuksia on tärkeä arvioida, koska työvoimapolitiikan toimia on kohdennettu työvoimatoimistoissa työttömyyden keston nähden varsin eri tavoin. Kuviosta 10 nähdään, että valtaosassa työvoimatoimistoja toimenpiteiden käytön painopiste on työttömyyden keston rakentamiseen verrattuna pikemminkin ”varhaisessa puuttumisessa” kuin ”syrjäytymisen ehkäisyssä”. Vain yhdessä toimistossa (Hyrnsalmi) tukitoimenpiteiden käytön painopiste on ollut pitkään työttömänä olleissa, jotka ovat saaneet osuutensa suuremman määrän toimenpiteistä.

**Kuvio 10. Yli puolivuotta työttömänä olleiden osuus työttömistä ja toimenpiteistä keskimäärin 2004 - 2006**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Syrjäytymisen ehkäisyä ( ja varhaista puuttumista) kuvaava mittari voidaan muodostaa vähentämällä ennen toimenpidettä yli puoli vuotta työttömänä olleiden toimenpideosuudesta vastaava yli puoli vuotta työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä ( Kuvio 10). Esimerkiksi Hangon toimistossa toimenpiteet kohdennetaan selvästi lyhyen aikaa työttömänä olleisiin. Toimenpiteen vuosina 2004-2006 aloittaneista 17,5 % oli ollut ennen toimenpidettä työttömänä yli puoli vuotta, vaikka vastaava osuus toimiston kaikista työttömistä oli ko. ajanjaksolla keskimäärin 46,4 %. ”Syrjäytymisen ehkäisyä” kuvaavan indikaattorin arvoksi saadaan näin Hangossa -28,9 (17,5 - 46,4). Toimenpiteitä eniten pitkään työttömänä olleisiin kohdentaneessa Hyrnsalmen toimistossa vastaava indikaattoriarvo oli 4,0 (35,5 - 31,5).

Vastaavalla tavalla voidaan mitata myös toimenpiteiden kohdentamisessa tapahtunutta muutosta, jossa niin ikään on suuria alueellisia eroja. Kun verrataan vuosina 2004 ja 2006 toimenpiteen aloitaneiden työttömyyden kestoja toimiston keskimääräisen työttömyyden keston rakenteeseen, yli puoli vuotta työttömänä olleiden osuus toimenpiteistä väheni 87 toimistossa ja lisääntyi 30 toimistossa. Eniten painopistettä siirrettiin varhaisen puuttumisen suuntaan Uudessakaupungissa, jossa yli puoli vuotta työttömänä olleiden osuus kasvoi 6,6 %-yksikköä. Siitä huolimatta vastaava toimenpiteille sijoitettujen osuus väheni 14,3 %. Toimenpiteiden kohdentamisen muutosta ennaltaehkäisevään suuntaan kuvaava indikaattori saa näin arvon -20,9 (-6,6 - 14,3). Suurin päinvastainen toimenpiteiden kohdentamisen muutos (8,0) löytyy Kangasniemeltä, jossa yli puoli vuotta työttömänä olleiden osuutta nostettiin.

Taulukkoon 2 on koottu vertailuissa käytettyjen keskeisimpien indikaattoreiden vaihtelu. Mukana ovat 126 työvoimatoimistoa. Ahvenanmaa jätettiin pois tarkastelusta, koska se poikkeaa suuresti manner-Suomen työvoimatoimistosta eikä sen osalta ollut saatavissa kaikkia indikaattoreita.

## **Taulukko 2. Rakenteellisen työttömyyteen liittyvien indikaattoreiden vaihtelu työvoimatoimistoittain**

	Minimi	Maksimi	Keskiarvo	Keskihajonta
Työttömyysaste työttömistä työnhakijoista 2006, %	3,2	20,3	10,6	3,9
55-64-vuotiaiden työttömien osuus työttömistä 2006, %	17,5	50,0	30,7	5,1
Työttömyyden varannon kiertonopeus 2006, kuukautta	3,9	6,7	5,3	0,5
Rakennetyöttömyysaste 2006, %	1,4	14,0	6,2	2,7
Rakennetyöttömien osuus 2006, %	26,0	51,8	41,5	5,2
Rakennetyöttömyyden muutos 2004-2006, %	- 40,7	2,2	- 15,1	8,5
Rakennetyöttömyyden osuuden muutos 2004-2006, %-yks.	- 10,5	4,1	- 1,4	2,7
Suunnitelmat / virta yli 3kk:n työttömyyteen, %	45,6	537,4	193,4	83,4
Suunnitelmat / työttömyyttä kokeneet, %	18,0	191,4	81,9	34,9
Suunnitelma laadittu ennen 6 kk:n työttömyyttä, %	17,5	91,0	53,1	16,5
Asiakkaat / virkailija, keskimäärin 2004-2006	33,1	120,6	74	16,2
Aktivointiaste keskimäärin 2004-2006, %	16,4	36,2	25,7	3,7
Aktivointiasteesta työmarkkinatuella, %	5,6	21,8	11,7	2,8
Aktivointiasteesta muilla toimenpiteillä, %	4,9	26,1	14,0	3,1
Aktivointiasteen muutos 2004-2006, %-yks.	- 6,8	9,9	2,5	3,0

Kun toimistojen välinen vaihtelu on aineistossa huomattavan suurta, voidaan olettaa, että niissä toimistoissa, joissa työttömiä on aktivoitu työnhakuun laatimalla paljon työnhakusuunnitelmia ja/tai on käytetty runsaasti aktiivitoimenpiteitä, vaikeasti työllistyvien osuus jää pienemmäksi kuin niissä toimistoissa, joissa toimenpidevolyymit ovat matalammat.

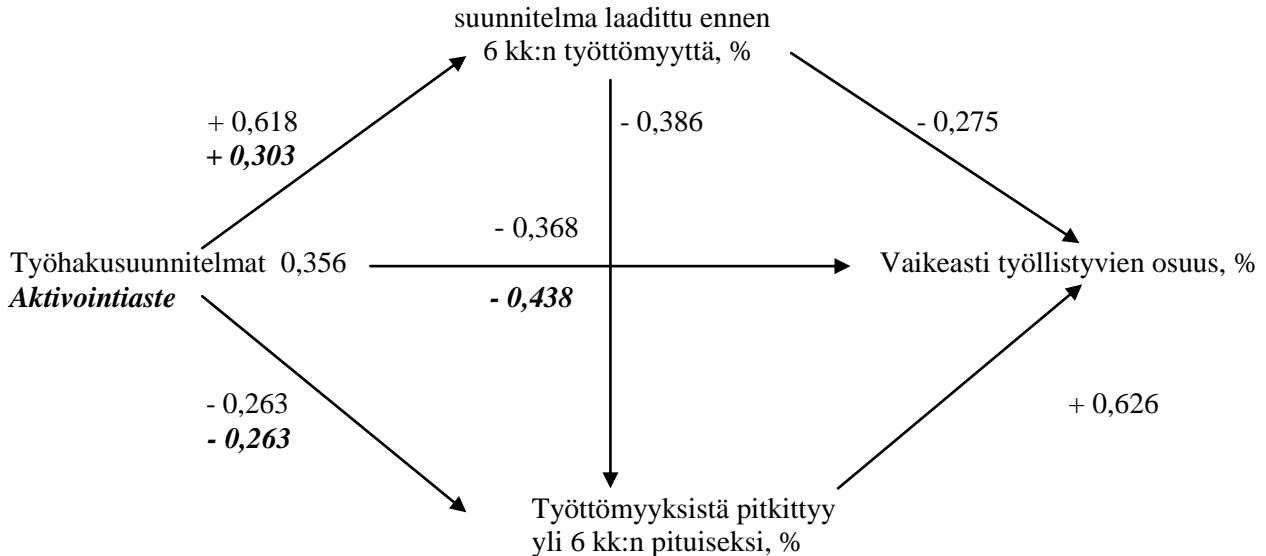
## **4. TYÖVOIMAPALVELUJEN JA AKTIIVITOIMENPITEIDEN YHTEYS RAKENTEELISEEN TYÖTTÖMYYTEEN**

### **4.1 Korrelaatiot**

Toimenpiteiden ja rakennetyöttömyyden laajuuden väliset 0,3-0,6:n korrelaatiot työvoimatoimistoaineistossa antavat hyvän syyn olettaa, että palveluilla ja tukitoimenpiteillä on molemmilla ollut

rakenteellista työttömyyttä alentava vaikutus. Kuviosta 11 näkyvät toimistojen vertaamisessa käytettävien keskeisten indikaattoreiden korrelatiiviset suhteet.

**Kuvio 11. Rakennetyöttömyyden korrelaatiot työnhakusuunnitelmiin ja työttömien aktiivointiasteisiin vuonna 2006**



Korrelaatioiden perusteella näyttäisi siltä, että toteutetut tukitoimenpiteet alentavat rakenteellista työttömyyttä tehokkaammin ( $r = -0,438$ ) kuin suunnitelmien laatiminen ( $r = -0,368$ ), mikä tuntuu luontevalta, koska palvelutoimenpide ei vielä yksin katkaise työttömyyttä. Toisaalta korrelaation perusteella työttömien aktiivointiaste ja työnhakusuunnitelmat ( $-0,263$ ) ehkäisisivät yhtälailla työttömyyden pitkittymistä yli puolen vuoden pituiseksi. Suunnitelmat ja aktiivointiaste korreloivat myös positiivisesti keskenään ( $r = 0,356$ ). Korrelaation odottaisi olevan suurempikin, olettaen että tukitoimenpiteiden käyttö olisi aina kytköksissä työnhakusuunnitelmiin aktualisoituen silloin, kun työttömän pääsy avoimille työmarkkinoille ei muutoin onnistu.

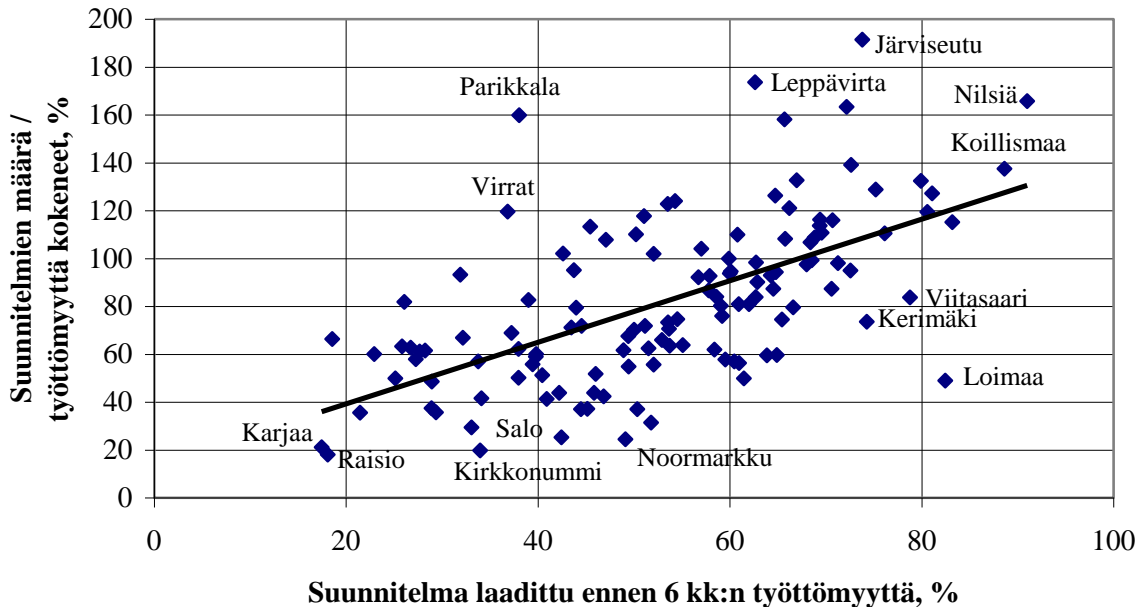
Merkille pantava on myös työttömyyden pitkittymisen ja rakenteellisen työttömyyden välinen korkea korrelaatio. Niissä työvoimatoimistoissa, joissa suuri osa työttömyyksistä pääsee pitkittymään yli puolen vuoden mittaiseksi, myös rakenteellisen työttömyyden osuus on korkea. Seikka puoltaa varhaista puuttumista. Nähdään myös, että suunnitelmien tiheällä laatimistahdilla tavoitetaan parhaiten myös pitkittävään työttömyyteen joutuneet henkilöt. Mitä enemmän toimistossa laaditaan suunnitelmia, sitä varmemmin suunnitelma on tehty ennen kuin kuuden kuukauden työttömyysraja ylittyy ( $r = 0,618$ ).

Hajontakuviot osoittavat, että suunnitelmien laatimiskäytännöissä on toimistojen välillä suuria eroja. Työnhakusuunnitelmien laatimisintensiteetin minimin ja maksimin ero on yli kymmenkertainen, mikä voi selittyä vain sillä, että osalle työttömistä suunnitelma uudistetaan moneen kertaan. Suunnitelmien tiheästä laatimisesta huolimatta yhdessäkään toimistossa ei ole kuitenkaan päästy tilanteeseen, jossa suunnitelma olisi ennätetty laatia kaikille ennen kuin puolen vuoden työttömyysraja ylittyy, vaikka lainsäädäntö edellyttää tiukempaa suoritusta. Vain muutamassa toimistossa on päästy yli 80 %:n (Kuvio 12).

Kattavimmin suunnitelmat on laadittu ennen pitkittävää työttömyyttä Nilsiä toimistossa (91 %), jossa suunnitelmia laaditaan työttömänä olleita kohti kolmanneksi eniten koko maassa. Vuoden 2006 aikana suunnitelmia kirjattiin tietojärjestelmään Nilsiässä noin 60 % enemmän kuin mitä toi-

mistossa asioi työttömiä työnhakijoita. Parikkalassa samalla suunnitelmien laatimistaajuudella vain 40 %:lla oli suunnitelma tehtynä silloin, kun puolen vuoden työttömyysraja ylittyi. Loimaalla taas suunnitelmia laaditaan edellisiä vähemmän mutta valikoivammin. Alle 50 %:n laatimisintensiteetillä suunnitelma oli kuitenkin vuonna 2006 tehty yli 80 %:lle niistä työttömistä, joilla työttömyys pitkittyi yli puolen vuoden pituiseksi.

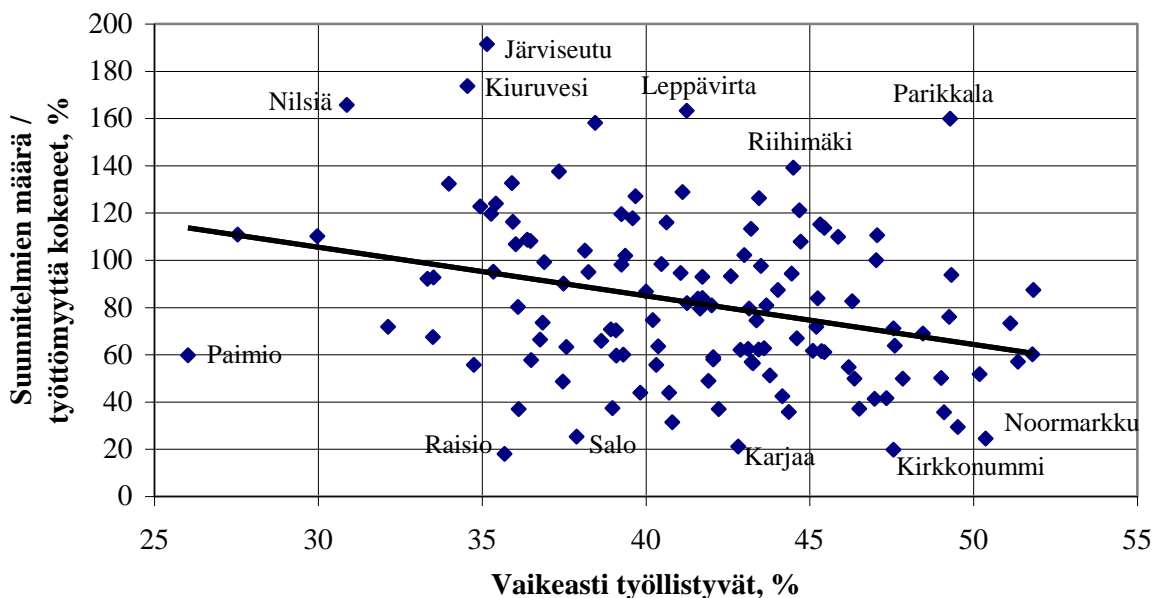
**Kuvio 12. Työnhakusuunnitelmien laatiminen 2004 – 2006, keskimäärin**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Tuntuu houkuttelevalta päätellä, että erot työnhaun aktivoinnissa selittäisivät myös rakenteellisen työttömyyden eroa näissä toimistoissa. Onhan rakenteellisen työttömyyden osuus Nilsjässä maan pienimpiä, kun taas Parikkalassa se on maan suurimpia (Kuvio 13).

**Kuvio 13. Työnhakusuunnitelmien laatimisintensiteetti ja vaikeasti työllistyvien osuus 2004 – 2006, keskimäärin**

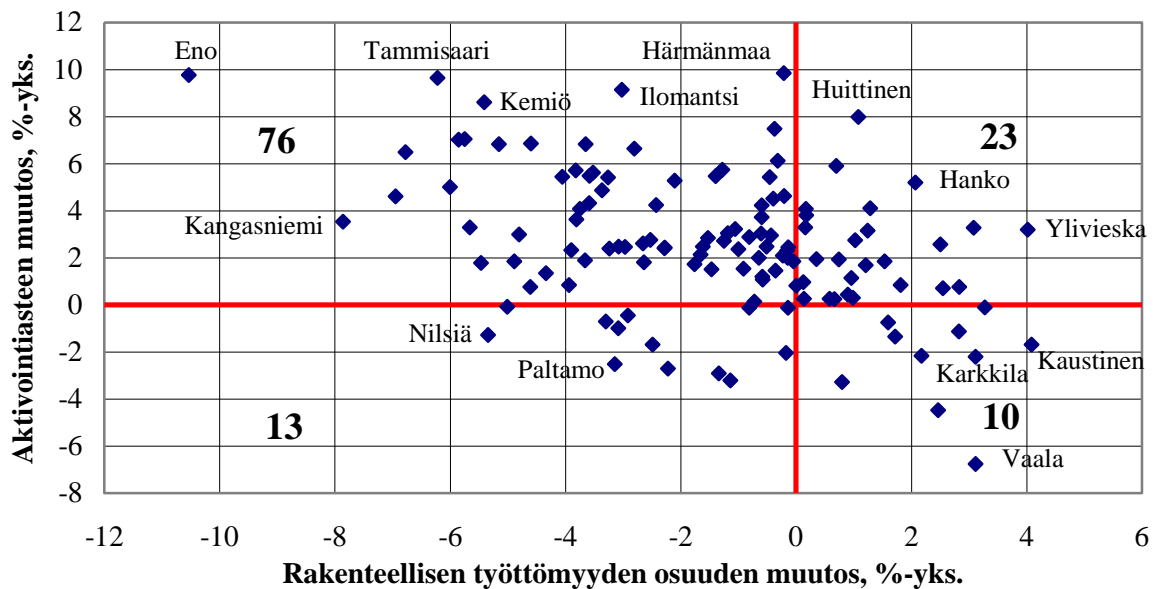


Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Tällaista johtopäätöstä ei kuitenkaan voida vielä tehdä pelkän korrelaation ja hajonnan perusteella. Myös toimintaympäristö ja muiden resurssien käyttö tulee liittää tarkasteluun. Erot voivat aiheutua osittain myös työnhakusuunnitelmien tilastoinnista. Kun laadittujen suunnitelmien määrää on käytetty työvoimatoimistojen tehokkuuden ja kuormittavuuden vertailuissa yhtenä kriteerinä, se on saattanut johtaa joissain toimistoissa laadun kustannuksella tapahtuvaan “ylituotantoon”, tuotoksen tekemiseen siellä missä se on helpointa. Suoritteita syntyy helposti, kun suunnitelmia uudistetaan vain lyhyen aikaa työttömänä olleilla, vaikka kipeämmin kyseistä palvelua tarvitsevat jäävät samanaikaisesti sitä ilman. Yhtenäisen tilastoinnin ja suunnitelmien laatustandardin puuttuessa myös suunnitelmien vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet tällöin heikkenevät. Tunnuslukujen benchmarking ei näin yksin riitä, vaan olisi verrattava myös palveluprosesseja.

Myös työttömien aktivointiaste tukitoimenpiteille korreloi odotetulla tavalla vaikeasti työllistyvien osuuden kanssa. Rakenteellista työttömyyttä on yleensä onnistuttu laskemaan parhaiten niissä toimistoissa, joissa aktivointiaste on korkea tai sitä on nostettu. Kuviossa 14 tarkastellaan vuosien 2004 ja 2006 välistä muutosta. Aktivointiastetta nostettiin kaikkiaan 99 toimistossa ja näistä 76:ssa rakenteellisen työttömyyden osuus laski. Vastaavasti työttömien aktivointiaste laski 23 toimistossa. Näistä 13 toimistossa rakenteellisen työttömyyden osuus laski ja 10 toimistossa se nousi.

**Kuvio 14. Aktivointiasteen ja rakenteellisen työttömyyden osuuden muutos 2004 - 2006**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Esimerkiksi Enossa, Tammisaarella ja Kangasniemellä lisääntynyt toimenpiteiden käyttö näyttäisi edesauttaneen rakenteellisen työttömyyden alentamista, kun sitä vastoin mm. Huittisissa, Hangossa tai Ylivieskassa rakenteellisen työttömyyden osuus on lisätyistä toimista huolimatta edelleen kasvanut. Yhtä mielenkiintoisia benchmarking-vertailujen kannalta ovat myös ne harvinaisemmat tapaukset, joissa positiivinen kehitys on saatu aikaan aiempaa matalammalla aktivointiasteella (Nilsjä, Paltamo), tai ne toimistot, joissa aktivointiasteen alentaminen näyttäisi johtaneen rakennetyöttömyysohjelman vaikeutumiseen (Vaala, Karkkila).

Esitetyt tilastollisesti merkitsevät korrelaatiot vahvistivat sitä ennakkonäkemyksiä, että sekä työnhakusuunnitelmat että työttömien tukitoimenpiteet alentavat rakenteellista työttömyyttä, joskaan ne

eivät vielä kerro vaikutuksen suuruusluokasta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta oleellinen on kysymys, paljonko työvoimapolitiikalla on alennettu rakenteellista työttömyyttä, -kysymys, jonka mm. poliittinen päätöksenteko ja valtiovarainministeriön controller ovat toistuvasti työvoimapolitiikasta esittäneet, mutta johon tuskin koskaan pystytään tyhjentävästi vastaamaan. Myöskään toimistokohtaiset indikaattorit eivät riitä pitkälle menevien johtopäätösten tekoon. Parempaahan ymmärtämiseen kuitenkin päästään, kun palveluja ja tukitoimenpiteitä tarkastellaan rinnan ja myös muita edellä määriteltyjä indikaattoreita liitetään mukaan vertailuun.

#### **4.2 Rakenteellisen työttömyyden ja toimenpiteiden välisen kausaalisuuden mallintaminen**

Seuraavassa rakenteellisen työttömyyden osuuden vaihtelua arvioidaan regressioanalyysillä lähtien oletuksesta, että työvoimapolitiikan intensiteetin lisääminen ja työttömien aktivointiasteen nostaminen alentavat rakenteellista työttömyyttä. Lisäksi toimintaympäristön erilaisuus otetaan huomioon käyttämällä selittävänä muuttujana työttömien työnhakijoiden perusteella laskettavaa työttömyysastetta. Keskittymällä näin kaikkein oleellisimpiin tulosohejauksen tekijöihin laskelmista saadaan läpinäkyviä ja käyttökelpoisia ajatellen tilanteita, joissa resursseja ja tulostavoitteita jaetaan alueille.

Kausaalisuhteita voidaan selvittää regressioanalyysillä joko tulosityksiköiden aikasarjasta tai niiden välisillä vertailuilla (poikkileikkaus). Molempia tarvitaan. Pelkkä tulosityksiköiden poikkileikkauksien vertaaminen ei ota kyllin huomioon työmarkkinoiden dynamiikkaa ja työvoimapolitiikan vaikutusmekanismia. Tärkeää on analysoida sitä, mihin suuntaan toimintaympäristö muuttuu ja miten toimenpiteiden vaikuttavuus samalla kehittyy tulosityksiköissä. Aikaulottuvuuden huomioonottamiseen aineistossa on kuitenkin käytettävissä vain kolmea vuotta koskevat tiedot, mikä ei ehkä vielä riitä pitäviin johtopäätöksiin.

Seuraavassa esitetään kolme toimistoaineistosta estimoitua yksinkertaista rakennetyöttömyyttä selittävää regressiomallia, joista ensimmäinen on luonteeltaan staattinen poikkileikkaustarkastelu. Kahdessa muussa mallissa pyritään selittämään rakennetyöttömyyden osuudessa tapahtunutta muutosta. Keskeiset estimoinnit ja niiden testiärvot ovat liitteessä 1.

Regressioyhtälöistä muodostettiin toimistojen vertailua varten "mittatikku" jolla eri indikaattorit voidaan ottaa samanaikaisesti huomioon. Sitä käytetään etsittäessä niitä toimistoja, jotka resursseillaan - tarkkaan ottaen työnhakusuunnitelmillaan ja työttömien tukitoimilla – ovat saaneet aikaiseksi parhaat tulokset, kun alueen työllisyystilanne (työttömyysaste) on myös vakioitu. Taulukkoon 1 on laskettu mallin kertoimista regressioyhtälön mukainen "keskiarvotoimisto", josta nähdään eri muuttujien vaikutus rakennetyöttömyyteen.



### Taulukko 3. Rakennetyöttömyyden tason ja muutoksen kolme selitysmallia

#### Selitysmallit

Estimoidut regressio-kertoimet      Toimisto keskimäärin      Muuttujan vaikutus

#### 1. Selitettävä muuttuja:

##### Rakennetyöttömyyden osuus laajasta työttömyydestä ( $R^2=68,1$ )

Selittäjät:

Vakio	1	45,4	45,4
Työttömyysaste 2006	0,94	10,6	10,0
Suunnitelmat/työttömät 2004-2006, keskimäärin	- 0,024	60,3	- 1,4
Työmarkkinatuen aktiivointiaste 2004-2006, keskimäärin	- 0,655	11,7	- 7,7
Muiden toimenpiteiden aktiivointiaste 2004-2006, keskimäärin	- 0,632	14,0	- 8,9
Aktivoinnin painopiste lyhytkestoisessa työttömyydessä, keskimäärin	- 0,349	- 11,7	4,1
<b>Keskimääräinen toimisto</b>			<b>41,5</b>

#### 2. Selitettävä muuttuja:

##### Rakennetyöttömyyden osuuden muutos 2004-2006 ( $R^2=30,7$ )

Selittäjät:

Vakio	1	1,8	1,8
Suunnitelmat/ työttömät 2004-2006, keskimäärin	- 0,035	60,3	- 2,1
Aktiivointiasteen muutos 2004-2006, %-yksikköä	- 0,431	2,5	- 1,1
<b>Keskimääräinen toimisto</b>			<b>- 1,4</b>

#### 3. Selitettävä muuttuja:

##### Rakennetyöttömyyden osuuden muutos 2004-2006 ( $R^2=36,6$ )

Selittäjät:

Vakio	1	1,8	1,8
Suunnitelmat/työttömät 2004-2006, keskimäärin	- 0,037	60,3	- 2,2
Työmarkkinatuen aktiiviosuuden muutos 2004-2006, %-yksikköä	- 0,547	2,0	- 1,1
Muiden toimenpiteiden aktiivointiasteen muutos 2004-2006, %-yksikköä	- 0,352	0,5	- 0,2
Aktivoinnin painopisteen muutos ennaltaehkäisyyn 2004-2006	- 0,135	- 2,1	0,3
<b>Keskimääräinen toimisto</b>			<b>- 1,4</b>

Ensimmäisessä regressiomallissa rakenteellisen työttömyyden osuutta vuonna 2006 selitetään kyseisen vuoden työttömyysasteella sekä vuosien 2004 - 2006 keskimääräisellä työnhakusuunnitelmi- en laatimisintensiteetillä ja työttömien keskimääräisellä aktiivointiasteella. Aktiivointiaste on ositettu kahteen eri muuttujaan: työmarkkinatuella toteutettuun aktivoitiin ja muilla etuuksilla rahoitettuihin toimenpiteisiin. Mallin viidentenä selittävänä muuttujana on toimenpiteiden kohdentaminen alle puolen vuoden työttömyyteen.

\* Vaikka mallin selitysaste on korkea ( $R^2 = 68,1$ ), regressiokertoimien t-arvot merkitsevät ja multikollinearisuutta kuvaavat indeksit ovat nekin hyväksyttävissä rajoissa, tällaisen pelkkään staattisen poikkileikkaustilastoon perustuvan mallin tulkin- nassa on oltava varovainen. Se näyttäisi kuitenkin tiivistävän hyvin työvoimatoimisto- jen arkikokemuksen ja ne jo kuvioissa 6 ja 7 nähtävissä olevat piirteet, jotka tekevät rakenteellisen työttömyyden alentamisesta vaikean.

\* Ensimmäiseksi merkillepantava seikka on yhtälön suuri vakiotermin. Se ylittää rakenteellisen työttömyyden todellisen osuuden ja sitä edelleen nostaa alueen työttömyysaste. Rakennetyöttömyydestä suuri osa on näin alueen työllisyystilanteesta riippumaton työttömyyttä ja sillä on taipumus kasvaa. Mitä ilmeisimmin rakenteellisen työttömyyden laajuutta selittämään tarvittaisiin työttömyysasteen lisäksi myös muita toimintaympäristöä kuvaavia muuttujia.

\* Työvoimapolitiikan instrumenttien kertoimet ovat sekä työnhakusuunnitelmien että aktivointiasteen osalta odotetun mukaiset. Kumpikin laskee selvästi rakenteellisen työttömyyden osuutta. Työmarkkinatuen aktiivikäyttö ja muut toimenpiteet näyttävät olleen rakenteellisen työttömyyden purussa likimain yhtä vaikuttavia ja niiden merkitys on keskiarvotoimistossa huomattavasti suurempi kuin työnhakusuunnitelmien laa-  
timisella.

\* Mielenkiintoinen on myös toimenpiteiden kohdentamista koskeva tulos. Sen mukaan parhaan vaikuttavuuden olisivat aikaansaaneet ne toimet, joissa toimenpiteitä on kohdennettu yli puoli vuotta työttömänä olleisiin. Tulos käy yksiin evaluointitutkimusten kanssa, joiden mukaan vuotojen määrä alenee työllistettäessä vaikeimpia ryhmiä. Kun tukitoimenpiteet laskevat regressioyhtälön keskimääräisessä toimistossa rakenteellisen työttömyyden osuutta noin 16,6 prosenttiyksikköä, syövät toimenpide-  
vuodot tästä noin neljänneksen.

Toisessa mallissa tarkasteluun otetaan mukaan aikaulottuvuus, eikä vallitsevaa rakenteellisen työttömyyden lähtötasoa lainkaan huomioida. Rakennetyöttömyyden osuuden muutosta (rakennetyöttömyyden muuta työttömyyttä nopeampaa alenemista) selitetään aktivointiasteen tason muutoksella ja työnhakusuunnitelmien keskimääräisellä laadintaintensiteetillä. Näin pyritään mittaamaan suoraan sitä, onko toimenpiteistä saatu sitä lisäarvoa, jolla rakenteellinen työttömyys on saatu laske-  
maan muuta työttömyyttä nopeammin. Selitysaste jää tällöin pienemmäksi (31 %) kuin ensimmäisessä mallinnuksessa. Jos ”hysteresis (rakenteellisen työttömyyden lähtötaso) otettaisiin mallin spesifioinnissa huomioon, selitysaste olisi noin 80 %.

\*Mallia voidaan ymmärtää samaan tapaan kuin ensimmäistä staattista mallinnusta. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat edesauttaneet rakenteellisen työttömyyden muuta työttömyyttä nopeampaa alenemista. Erotkin ovat mielenkiintoisia, kun nyt otetaan huomioon rakenteellisen työttömyyden kehitys kussakin toimistossa, eikä vain verrata toimistoja keskenään. Päinvastoin kuin ensimmäisessä staattisessa mallissa suunnitelmien vaikutus on tällöin jopa liki kaksinkertainen aktivointiasteen muutokseen aikaansaamaan vaikutukseen verrattuna. Tämä viittaisi siihen, että työvoiman nopean kysynnän kasvun aikana työnhakusuunnitelmilla on aktivoitu tehokkaasti työttömiä avoimille työmarkkinoille ja näin ehkäisty työttömyysjaksojen pitkittymistä.

Kolmannessa mallissa pyritään edellistä mallia täsmentämään. Aktivointiaste on siinä jaettu selittäväksi muuttujana työmarkkinatukeen ja muihin aktiivitoimenpiteisiin. Samalla myös toimenpiteiden kohdentamisen painopisteessä tapahtunut muutos varhaisen puuttumisen suuntaan otetaan huomioon.

\* Tukitoimenpiteiden käyttöä tarkentavat muuttujat saavat tilastollisesti merkitsevät kertoimet ja niiden käyttöönotto lisää mallin selitysvoimaa. Muutoksiin pohjaavat regressiomallit ovat myös testiarvoiltaan hyviä: työvoimapolitiikan toimenpiteet saavat t-

arvoiltaan tilastollisesti merkitsevät kertoimet ja selittävien muuttujien välinen korrelaatio jää vähäiseksi.

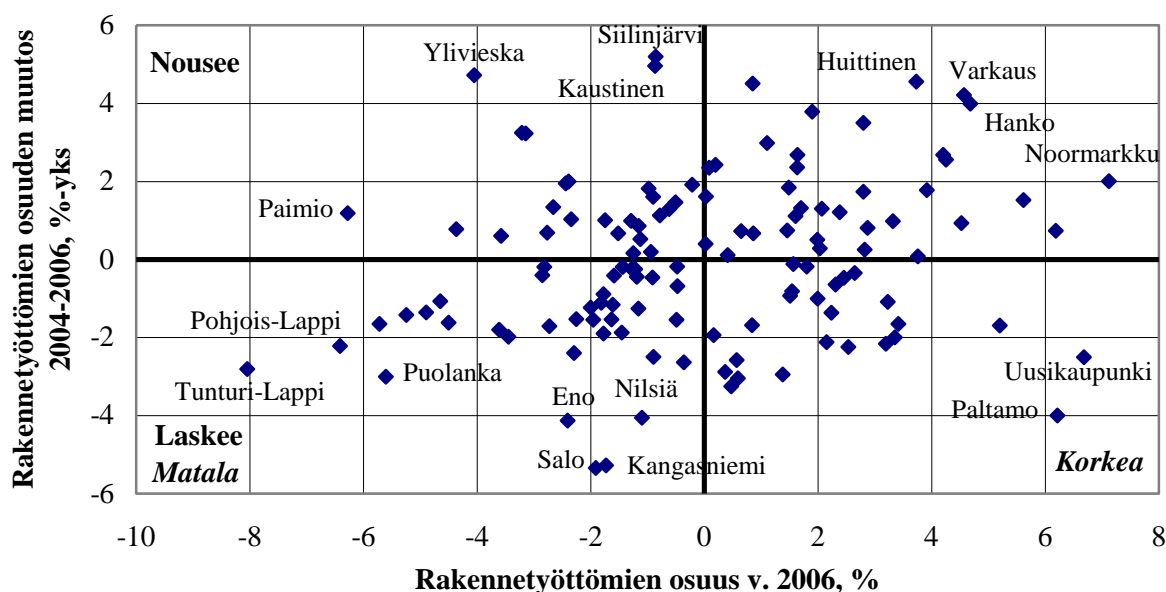
\* Työmarkkinatuen aktiivitoimenpiteet ovat olleet, toisin kuin ensimmäisessä mallissa, muita toimenpiteitä tehokkaampia alentamaan rakenteellista työttömyyttä. Ilmeisesti työmarkkinatuen aktiivikäyttöön liittyy vähemmän vuotoja kuin muilla etuuksilla tehtävissä toimenpiteissä. Tällöin rakenteellista työttömyyttä on pystytty alentamaan eniten niissä toimistoissa, joissa työmarkkinatuen aktivointi on toteutettu tehokkaasti. Tulos käy yksiin Räsäsen (2007) analyysin kanssa.

\* Näyttäisi myös siltä, että ennalta ehkäisevä työllisyyden strategia on lisäämässä toimenpidevuotoja. Työvoimatoimistojen tulostavoite, katkaista työttömyys ennen sen pitkittymistä yli kolmen kuukauden, on saattanut johtaa toimenpidevuotojen lisääntymiseen. Toimenpiteitä on tällöin kohdennettu henkilöihin, jotka mahdollisesti olisivat työllistyneet muutoinkin, samaan aikaan kun vaikeasti työllistyvät ovat jääneet niitä ilman. Havainto on tärkeä, mutta tulos on varmennettava vuoden 2007 datasta.

Vaikka regressioyhtälöiden määrällisiin tulkintoihin liittyy paljon epävarmuutta, voidaan kuitenkin katsoa, että tarkastelulla voidaan osoittaa ne työvoimatoimistot, joissa työvoimapalvelut ja tukitoimenpiteet ovat vaikuttavimmin laskeneet rakenteellista työttömyyttä. Niissä rakenteellisen työttömyyden osuus jää pienemmäksi kuin mallin antama odotusarvo, jossa työllisyystilanne sekä tukitoimenpiteiden ja palvelujen määrä on vakioitu.

Tarkastelun idea ja sen lopputulos pelkistyvät kuviossa 15, jossa työvoimatoimistot on regressioyhtälöjä (mallit I ja III) mittatikkuna käyttäen sijoitettu rakennetyöttömyysongelman vaikeutta ja sen purussa onnistumista kuvaavaan nelikenttään. Siinä mallien antamia odotusarvoja verrataan toteutuneeseen kehitykseen, jolloin nähdään millä alueilla rakennetyöttömyyden esiintyvyys ja sen viimeaikainen kehitys poikkeavat mallien antamista odotusarvoista, joko hyvään tai huonoon suuntaan. Liitetaulukon 2 on listattu ne 25 toimistoa, jotka ovat saavuttaneet parhaat tulokset.

**Kuvio15. Toimistojen suoriutuminen rakennetyöttömyyden alentamisessa kun työllisyystilanne ja toimenpiteiden laajuus on vakioitu**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Ensimmäiseen vasemman ylänurkan lohkoon sijoittuvat ne työvoimatoimistot, joissa rakennetyöttömyyden osuus on työllisyystilanteeseen ja kolmen vuoden aikana toteutettujen toimenpiteiden määrään nähden edelleen matala, mutta rakenteellisen työttömyyden osuus on parin viime vuoden aikana alkanut kasvaa (rakennetyöttömyys on joko kasvanut absoluuttisesti tai sitä ei ole onnistuttu laskemaan yhtä nopeasti kuin muuta työttömyyttä). Toisessa lohkossa ovat ne toimistot, joissa rakennetyöttömyyttä on jo ennestään paljon ja tilanne on edelleen suhteellisesti huonontunut. Kolmanteen lohkoon, vasempaan alanurkkaan sijoittuvat toimistot ovat vertailun parhaita. Niissä rakennetyöttömyyttä on työllisyystilanne ja tehdyt toimenpiteet huomioon ottaen vähiten ja kehitys on edelleen suotuisaa. Neljännessä, oikean alanurkan lohkon toimistoissa, rakennetyöttömiä on mallin antamaa tulosta enemmän, mutta niissä on saatu aikaiseksi positiivinen kehitys. Rakenteellinen työttömyys laskee niissä muuta työttömyyttä nopeammin, mihin toimiston aktivointipalveluilla ja tukitoimenpiteillä on ollut keskimääräistä parempi vaikuttavuus.

Jos rakenteellinen työttömyys mallintuisi täydellisesti, sijoittuisivat kaikki toimistot origoon. Mitä kauemmaksi siitä toimisto asettuu, sitä poikkeavampi se on joko rakennetyöttömyysongelman nykyisessä vaikeudessa (staattinen poikkileikkausmalli) tai sen tarkastelujaksolla tapahtuneessa purussa (dynaaminen malli). Toimenpiteiden parasta vaikuttavuutta ja hyviä käytäntöjä kannattaa näin lähteä etsimään nelikentän kolmannen ja neljännen lohkon toimistoista.

Nähdään mm., että rakenteellisen työttömyyden osuus on pienintä Tunturi-Lapissa, jossa työllisyystilanne ja toimenpiteet huomioon ottaen sen osuuden voisi olettaa olevan toteutunutta noin 8 %-yksikköä suurempi. Vastaavasti rakenteellinen työttömyys on laskenut nopeimmin parin viime vuoden aikana Salossa, Kangasniemellä ja Enossa. Huolestuttavin tilanne on Huittisissa, Hangossa, Varkaudessa ja Noormarkussa.

Toimistotason tunnuslukujen benchmarking nostaa esiin toimenpiteiden optimaalisen kohdentamisen kannalta monia tärkeitä kysymyksiä, joista joihinkin löytyy vastaus helposti, mutta toiset taas edellyttäisivät syvällisempää numeroiden taakse menevää arviointia. Silmiinpistävää on esimerkiksi se, että useat Lapin työvoimatoimistot ovat onnistuneet toimenpiteiden kohdentamisessa hyvin, mitä varmaankin selittää alueen pitkät tukityöllistämisen perinteet ja sitä kautta hankittu erityisosaaaminen. Sitä vastoin erityisen vaikealta näyttää monien suurten kaupunkien, esim. koko pääkaupunkiseudun tilanne, jossa rakennetyöttömien korkea osuus merkitsee samalla absoluuttisesti suurta rakenteellista työttömien määrää. Toimenpiteet eivät tunnu purevan kaupunkityöttömyyteen. Joukossa on kuitenkin poikkeuksiakin, esimerkiksi Turku, joissa rakenteellinen työttömyys on onnistuttu kääntämään laskuun ( Liite 2).

Tarkempaa analyysia kaippaa myös asiakaspalvelun ja tukitoimenpiteiden keskinäinen suhde ja niissä havaitut suuret erot. Esimerkiksi Nilsiän työvoimatoimisto profiloituu vertailuissa tehokkailla työnhakusuunnitelmillaan, joiden ansioista rakenteellista työttömyyttä on ilmeisesti onnistuttu alentamaan, vaikka tukitoimenpiteiden volyymia on samanaikaisesti laskettu – vai löytyykö toimiston hyvään vaikuttavuuteen joku muu selitys? Huomionarvoista on myös se, että vaikka toimenpiteiden kohdentaminen pitkään työttömänä olleisiin näyttääkin yleisesti ottaen tehokkaimmin alentavan rakenteellista työttömyyttä, löytyy myös toimistoja, joissa varhainen puuttuminen näyttää ainakin tässä vaiheessa onnistuneelta. Tähän liittyviä hyviä käytäntöjä, mm. asiakkaiden palvelutarpeiden arviointia näissä toimistoissa, voitaisiin lähteä selvittämään hyviä käytäntöjä kartoittavilla kyselyillä ja/tai työprosesseja tutkivalla benchmarkingilla.

Toimistojen vertailuissa silmiinpistäviin tuloksiin tarkemmin puuttumatta voidaan todeta, että tehdyt tarkastelut toivat uusia näkökulmia toimenpiteiden vaikuttavuuden mittaamiseen ajatellen käy-

tännön tulosoajustilannetta, jossa työvoimapolitiikan resursseja ja tulostavoitteita jaetaan alueille. Hahmoteltu vertailukehikko kaipaa vielä kehittelyä ja täydentäviä analyysia. Kannattaa kuitenkin pohtia sitä, voitaisiinko objektiivisuutta tavoitteiden asettelussa ja kriittisyyttä vaikuttavuuden arvioinnissa lisätä rakentamalla tulosoajuksen tavoitetasot ja resurssien jaot toimistotasolla tehtävien analyysien pohjalle.

### 4.3 Muita rakenteellista työttömyyttä selittäviä tekijöitä

Edellä tehdyissä laskelmissa rakennetyöttömyyttä selitettiin vain palvelujen ja tukitoimenpiteiden laajuudella sekä alueen työttömyysasteella, jotka ovat keskeisimpiä tulosoajuksen muuttujia. On kuitenkin selvää, että vertailukehikosta puuttuu muita oleellisia tekijöitä, jotka jollain tavoin pitäisi ottaa huomioon vaikuttavuuden arvioinnissa. Seuraavaan taulukkoon on koottu eräitä toimistodatas- ta muodostettuja muuttujia, joille on laskettu rakenteellisen työttömyyden osuuden kanssa osittais- korrelaatiot, kun työttömyysaste on vakioitu. Niistä nähdään, että monet sekä työvoimatoimiston toimenpiteisiin että toimintaympäristöön liittyvät muuttujat korreloivat loogisesti rakenteellisen työttömyyden kanssa selittäen lisää sen alueellisesta vaihtelusta.

#### Taulukko 4. Rakennetyöttömien osuuden osittaiskorrelaatiot eräiden muuttujien kanssa, kun työvoimatoimiston työttömyysaste on vakioitu

ikäntyneiden (55-64-v.) työttömien osuus, %	0,214
eläkeputken käyttö (eläkkeelle poistuneet / ikääntyneet työttömät)	- 0,134
asiakkaiden määrä / virkailija (työttömät + avoimet työpaikat)	0,391
työttömien määrä / virkailija	0,412
työnhakijoiden asiakastytyväisyys	- 0,188
työnantajien asiakastytyväisyys	- 0,065
työhön osoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista, %	- 0,313
työpaikkojen täyttymisnopeus	0,100
työnhakusuunnitelmien laatimisintensiteetin muutos	- 0,179

Lähteet: TEM, työnvälitystilasto ja ASPA

Esimerkiksi ikääntyvien osuus työttömistä nostaa rakenteellista työttömyyttä, jota taas eläkeputken käyttö toisaalta laskee, kun pitkäaikaistyöttömiä siirretään työttömyyseläkkeelle. Vuonna 2006 tulosmittariksi valittu ”työhön osoitusten määrä” käyttäytyy niin ikään odotetulla tavalla rakenteellista työttömyyttä vähentäen. ”Työhön osoitukset” on näin paitsi hyvä tulosmittari myös toimiva keino purkaa rakenteellista työttömyyttä. Nähdään myös, että rakenteellisen työttömyyden korkea osuus hidastaa työpaikkojen täyttymistä, joskaan korrelaatio ei ole kovin voimakas. Heikoksi jää myös asiakastytyväisyyden ja rakenteellisen työttömyyden välinen korrelaatio. Nähdään kuitenkin, että työnhakijat ovat harvemmin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin niissä työvoimatoimistoissa, joissa on paljon rakenteellista työttömyyttä.

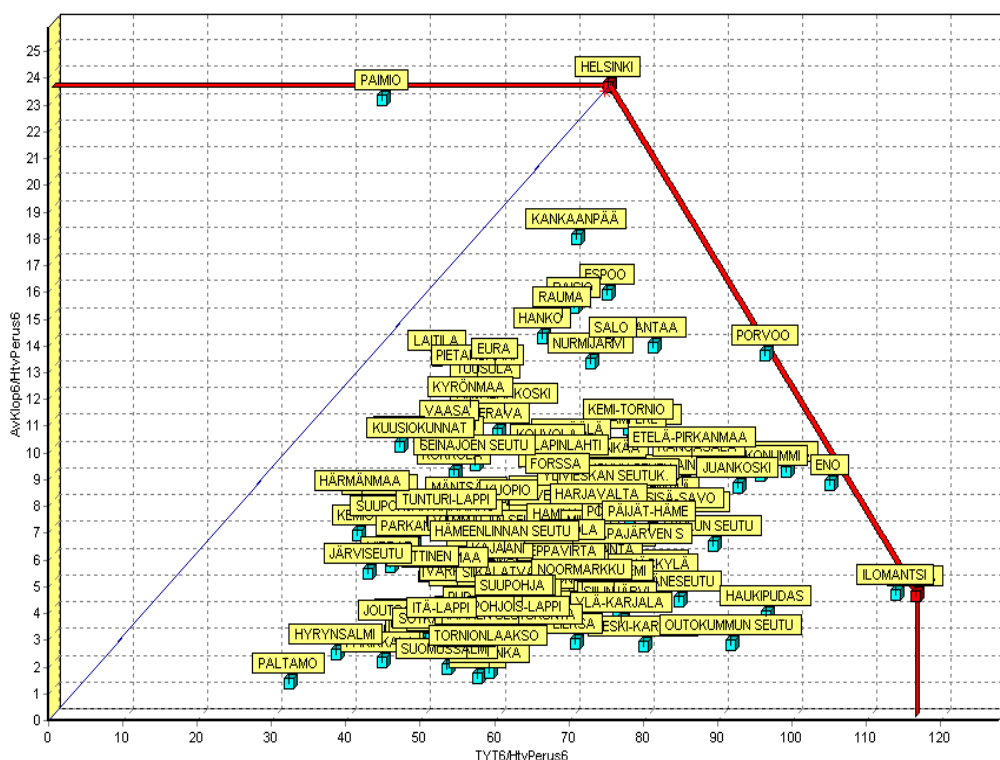
Suurin heikkous edellä tehdyissä regressiolaskelmissa näyttää olevan siinä, että toiminnallisen tuloksellisuuden analyysi puuttuu kokonaan tarkastelusta. Toimiston palvelukyky, työn kuormittavuus, palvelujen laatu ja suoritemäärien riittävyys verrattuna palvelujen kysyntään ovat tekijöitä, joilla myös voidaan olettaa myös olevan yhteys rakenteellisen työttömyyden laajuuteen. Myös toiminnallisen tuloksellisuuden vaihtelu on toimistoittain suurta. Esimerkiksi Tuomaalan (2007) teke-

missä laskelmissa havaittiin toimistojen välillä noin kolminkertaisia tuottavuus- ja kuormittavuuseroja.

Seuraavassa esitetään vielä yksi tällainen laskelma, jossa verrataan toimistojen työpainetta niiden asiakasmäärien ja henkilöstöressurssien pohjalta. Erityisesti työpaineella voidaan olettaa olevan yhteys rakenteelliseen työttömyyteen, koska syrjäytymisvaarassa oleva vaikeasti työllistytvä työtön tarvitsee intensiivisiä ja aikaa vieviä palveluja, joita henkilöresurssiltaan niukassa toimistossa on vaikeaa järjestää. Työvoimatoimistoaineistossa asiakasmäärillä mitattu työpaine korreloi rakenteellisen työttömyyden kanssa likimain yhtä voimakkaasti kuin työnhakusuunnitelmien laatiminen (Taulukko 4).

Yksinkertainen tapa mitata työpainetta on laskea, paljonko virkailijalla on keskimäärin asiakkaita, joko työttömiä tai avoimia työpaikkoja. Asiakasmäärä kuvaa tällöin keskimääräistä päiväkohtaista työtilannetta virkailijan tehdessä tärkeintä työtään, sovitettaessa yhteen työttömiä ja avoimia työpaikkoja. Tällainen DEA-analyysiin perustuva laskelma on esitetty kuviossa 16. Siinä työpanoksena käytetään työvoimatoimistossa tehtyjä henkilötyövuosia, joista on vähennetty suurten toimistojen osalta näiden tekemä työpanos koko TE-keskuksen yhteisiin palveluihin. Työttömien määrää virkailijaa kohti mitataan x-akselilla ja vastaavasti avoimien paikkojen määrää y-akselilla.

**Kuvio 16. Työvoimatoimistojen työpainerintama vuonna 2006**



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

DEA-analyysissä muodostetaan tehokkuusrintama niistä tulosityksiköistä, joissa tehdään työpanokseen nähden eniten tuotoksia. Tässä tapauksessa, kun palvelusuuritteiden määrää ei mitata, tehokkuusrintamaa voidaan nimittää työpainerintamaksi. Se muodostuu Paimion, Helsingin, Porvoon, Enon, Iloimantsin ja Jämsän työvoimatoimistoista, joissa asiakasmäärät ovat virkailijaa kohti maan

suurimmat. DEA-mittauksen termein niiden työpaine on 100 tai lähellä sitä. Kaikissa muissa toimistoissa on joko työttömistä tai avoimista työpaikoista aiheutuvaa työpainetta selvästi vähemmän, pienimmillään vain noin neljäsosa verrattuna rintaman toimistoihin.

Esimerkiksi Helsingissä on virkailijaa kohti joka päivä noin 23 avointa työpaikkaa ja 75 työtöntä. Paltamossa, jossa kuormitus on maan pienin, vastaavat luvut ovat 1 työpaikka ja 30 työtöntä. Kun listaamme vähimmin kuormitetut 25 toimistoa, on niissä asiakasmääristä aiheutuva työpaine virkailijaa kohti alle puolet ”työpainerintaman” määrittelemästä maksimista. Monet näistä vähän kuormitetuista toimistoista ovat juuri niitä, jotka edellä tehdyissä vertailuissa kunnostautuivat joko suoritteiden määrässä, erityisesti työnhakusuunnitelmien laadinnassa, mutta nousivat usein myös vaikutavuudeltaan kärkipäähän. Tällä lienee yhteys henkilöstön määrään. Laadukkaita ja vaikuttavia palveluja saadaan aikaan, kun asiakasta kohti on riittävästi henkilökuntaa.

Toimistojen benchmarkingissa on luontevinta verrata keskenään kooltaan samanlaisia toimistoja, kuten Hynninen, Kangasharju ja Pehkonen (2006) tekivät tutkiessaan suurten kaupunkien työmarkkinoiden toimivuutta. Sen tulokset ovat mielenkiintoiset verrattuna edellä tehtyihin vaikuttavuusvertailuihin ja kuormittavuuslaskelmiin. Tutkimuksen mukaan suurista työssäkäyntialueista paras työmarkkinoiden toimivuus löytyi Turusta, kun sitä mitattiin työttömien ja avoimien työpaikkojen kohtaannolla. Helsinki sitä vastoin jäi selvästi keskimääräistä heikommaksi. Tulos oli samansuuntainen kuin mitä edellä saatiin regressioyhtälöiden perusteella tehdyllä rakennetyöttömyyden vertailulla. Herää kuitenkin kysymys, voisiko Turun työmarkkinoiden toimivuus ja onnistuminen rakennetyöttömyyden alenemisessa johtua osittain myös toimiston asiakasmäärään nähden suuresta henkilökunnasta, jota em. tutkimuksessa ei otettu huomioon. Kun Helsingin toimiston työpaine saa kuvion DEA-mittauksessa arvon 100, on Turun työpaine vastaavasti 61, joka on vasta maan 79:nneksi korkein. Jos nykyiset työvoimatoimistojen virkailijat jaettaisiin uudelleen edellä kuvatulla DEA-laskelmalla, Helsinkiin tulisi lisää noin 100 uutta työvoimaneuvojaa.

Valtion tuottavuusohjelman toteuttamisen myötä työn kuormittavuuden arviointi tulee jatkossa entistä tärkeämmäksi. Tätä varten työvoimatoimistojen kuormittavuuden merkitys myös julkisten työvoimapalvelujen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tulisi saada selvitettyä. Edellä tehdyillä mallitarkasteluilla ei tähän yrityksistä huolimatta vielä päästy. Rakenteellisen työttömyyden monimutkaisuus ja moniulotteisuus aiheuttivat tarkasteluissa multikollinearisuutena tunnetun ilmiön, jossa selitettävät muuttujat korreloivat voimakkaasti. Tällöin niiden keskinäisestä vaikutussuhteen voimakkuudesta ei voitu tehdä johtopäätöksiä. Jotta tarkasteluissa päästäisiin eteenpäin, kausaalisuhteita olisi tutkittava myös toimistotason yksilöaineistolla. Tällainen mielenkiintoinen tutkimus löytyy Alankomaista, jossa julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuuden ja toimistojen henkilömäärän yhteyttä tutkittiin regressioanalyysillä vuoden 2004 työnhakijarekisterin kuukausiaineistosta (Koenig Pierre, 2007).

Tutkimuksen mukaan virkailijoiden määrän lisäys vähensi tilastollisesti merkitsevästi lyhyen aikaa työttömänä olleiden vakuutettujen työttömien määrää vähentäen samalla myös työttömien virtaa tukitoimenpiteille ja lisäten työvoimatoimistoihin ilmoitettujen avoimien työpaikkojen määrää. Ilmeisesti työttömyyden negatiivinen aikariippuvuus on myös Alankomaissa voimakas, koska virkailijoiden määrällä ei enää ollut vaikutusta pitkäaikaistyöttömyyteen eikä sosiaaliavustusta saavien työttömien määrään. Tutkimuksessa arvioitiin toimistojen kuormituksen vaikuttavan työttömyyden päättymiseen Alankomaissa siinä määrin, että lisävirvailijoiden palkkaaminen kuormitettuihin toimistoihin olisi kustannustehokasta, ts. kohoavat henkilöstökustannukset kompensoituisivat työttömyysturvaan ja tukitoimenpiteisiin aikaansaavilla säästöillä.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Rakenteellinen työttömyys on tärkeä työhallinnon toimintaa jäsentävä indikaattori ja sen alentaminen on työvoimavarojen riittävyttä ajatellen työvoimapalvelujen keskeinen tehtävä. Useat muut tulosohtauksen tavoitteet - kuten 40 %:n tavoite työhön sijoittumisesta toimenpiteen jälkeen tai työttömyyden 3 kuukauden ennaltaehkäisyä koskeva katkaisutavoite sekä työhön osoitusten lisääminen - tähtäävät keinoina rakenteellisen työttömyyden alentamiseen. Aluetasolla rakenteellisen työttömyyden alentamistavoite peräänkuuluttaa alueen hyviä käytäntöjä, mm. työvoimatoimiston osaamista, kykyä arvioida oikein työttömien palvelutarpeet ja käyttää tehokkaasti työvoimapolitiikan välineitä edistämään avoimille työmarkkinoille sijoittumista.

Käytännössä julkisten työvoimapalvelujen strategia ja tulosohtaus muodostavat sen viitekehyksen, jonka puitteissa toimenpiteiden vaikuttavuutta joudutaan jatkuvasti arvioimaan. Tieteen tiukat kriteerit täyttävien evaluointitutkimusten ohella terävä tulosohtaus edellyttää myös nopeasti tuotettavaa seurantatietoa. Tulostavoitteen toteutumisen lisäksi on päästävä arvioimaan myös toimenpiteillä aikaansaatuja määrällisiä vaikutuksia. Niiden mittaamista varten olisi tunnettava kausaalinen mekanismi, joka yhdistää työvoimapolitiikan välineiden käytön rakenteellisen työttömyyden alenemiseen. Työvoimatoimistoaineistolla tehdyt harjoitukset osoittavat, että kausaalisuhteista voidaan saada arvokasta lisätietoa vertaamalla keskenään työvoimatoimistojen tuottamia palveluja ja niillä aikaansaatuja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Resurssit jaetaan viime kädessä juuri työvoimatoimistoille, joissa myös tulokset tehdään. Harjoituksissa hahmotellulla työvoimatoimistojen vertailukehikolla voidaan avartaa nykyisiä tulosohtauksen käytäntöjä ja tarkentaa käsitystä toimintaympäristön muutoksista ja julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta. Hyvin toimivissa julkisissa työvoimapalveluissa tulosityksiköiden benchmarkingin pohjalta tehtävä säännönmukainen tulosten ja resurssien välisen yhteyden seuranta sekä tästä annettava palaute resurssien käyttäjille voisi muodostaa toimintamallin, jossa työvoimatoimistojen rooli ja vaikutusmahdollisuudet nykyisestä korostuisivat.

Työvoimatoimistojen vertailuissa kiinnostavia ovat mahdolliset hyvät käytännöt, joiden havaitseminen, saaminen kriittiseen keskusteluun ja levittäminen, ovat toimenpiteiden kehittämisen kannalta tärkeä, mutta vielä jäsentymätön osa tulosohtauksista. Julkisten työvoimapalvelujen tulosprismaa voitaisiin kehittää liittämällä työvoimatoimistojen benchmarking sen vakio-osaksi. Harjoituksessa hahmoteltu menettely, jossa työvoimatoimistoja luokitellaan käytettyjen resurssien suhteen vaikuttavimpiin ja vähemmän vaikuttaviin, olisi aineistoa resurssien jakajan ja palvelujen tuottajien välillä käytävään dialogiin, mikä edesauttaisi toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamista. Kun hyvät käytännöt tunnistetaan ja saadaan leviämään poikki hallinnon, myös palvelujen vaikuttavuus paranee.

Tehdyt indikaattoritarkastelut koskivat vuosien 2004-2006 välistä työllisyyden kehitystä, jolloin rakenteellinen työttömyys kääntyi selvään laskuun. Kehitykseen ovat vaikuttaneet työvoiman kysynnän voimistuminen ja monet, mm. työllisyysohjelman puitteissa toteutetut toimenpiteet, jotka viiveiden jälkeen ovat alkaneet vaikuttaa. Vuoden 2007 aikana rakenteellisen työttömyyden aleneminen on ollut vielä tuntuvasti nopeampaa kuin vuosina 2004 - 2006, jota selvitysaineisto käsitteli. Tehdyt estimoinnit tulisi näin pian uusida, jotta saataisiin riittävä varmuus siitä, ovatko tehtyjen mallinnusten kertoimet stabiileja ja johtopäätökset päteviä myös vuoden 2007 aineistolla.



Työttömät työnhakijat ovat suurin työvoimareservi, jonka nykyistä parempi työllistäminen on työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemisessa olennaista. Myös heikoimmat työmarkkinavalmiudet omaavat ihmiset tulisi saada tehokkaan työvoimapolitiikan keinoin takaisin työelämään. Tehtyjen tarkastelujen mukaan parhaimmat tulokset rakenteellisen työttömyyden alentamisessa ovat saavuttaneet ne työvoimatoimistot, jotka ovat kohdentaneet toimenpiteitä yli puoli vuotta työttömänä olleisiin, samoin kuin ne toimistot, jotka ovat lisänneet työmarkkinatuella tapahtuvaa työttömien aktiivointia.

Tulostavoite- ja tulospalkkiokisassa työvoimatoimistot ovat voineet hankkia varhaisella toimenpiteiden käytöllä ”nopeita voittoja”, mikä toimenpidevuotojen lisääntyessä voi myöhemmin kostautua rakenteellisen työttömyyden kasvuna kaikkein vaikeimmin työllistyvien jäädessä ilman tarvitsemiin tukitoimenpiteitä. Vaikka vertailusta saatu näyttö ei olekaan vielä täysin pitävä, on olemassa ilmeinen riski, että vuodot lisääntyvät nykyisenkaltaisen voimakkaan työvoiman kysynnän jatkussa. Riskiä lisää myös hallitusohjelmassa asetettu 40 %:n sijoittumistavoite, jonka operationalisointi on vielä epäselvä. On varmistettava, ettei tavoite johda ”kerman kuorintaan”, tukien kohdentamiseen ”parhaisiin” työttömiin, mikä saattaisi merkitä niiden hukkakäyttöä pitkän aikavälin vaikuttavuuden kustannuksella.

Myös toiminnallinen tuloksellisuus, joka tulosprisman käsitteenä sisältää tehokkuuden taloudellisuuden ja laadunhallinnan, vaikuttaa työvoimatoimistojen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Toimistojen välillä on huomattavia eroja sekä kuormituksessa että siinä miten tehokkaasti ne resurssejaan käyttävät. Tehdyissä mallintamiskokeiluissa, joista tässä ei tarkemmin raportoitu, havaittiin, että myös monilla muilla tekijöillä kuin vertailuissa käytetyillä työnhakusuunnitelmissa ja työttömien tukitoimenpiteillä oli loogiset vaikutukset rakenteelliseen työttömyyteen. Erityisesti pitäisi kiinnittää enemmän huomiota pääkaupunkiseudun toimistojen henkilöstövajeeseen, joka esim. Helsingin työvoimatoimistossa on hallinnon keskimääräiseen kuormittavuuteen verrattuna - mitattiinpa se melkein millä toiminnan kriteereillä hyvänsä - noin sadan henkilön suurusluokkaa. Nyt rakennetussa kehikossa työvoimatoimistojen henkilöstöresursseja ei vielä saatu otetuksi huomioon, vaikka on selviö, että niillä on vaikutusta rakennetyöttömyysongelmaan.

Myös tulosohjauksen mittareita ja työvoimapolitiikan tilastointia on kehitettävä. Suurin puute näyttää olevan työnhakusuunnitelmien seurannassa. Vaikka tiukkoja sääntöjä suunnitelmien sisällöstä ja aktiivitoimenpiteiden sisällyttämisestä suunnitelmiin ei voitaisikaan antaa, on selvää, että nykyisissä käytännöissä on liikaa kirjavuutta. Myöskään suunnitelmien tilastollinen määrittely ja niiden kirjaaminen seurantasysteemiin ei liene selkeää, mikä hankaloittaa vaikuttavuuden arviointia.

On myös kiinnitettävä enemmän huomiota palvelujen ja tukitoimenpiteiden väliseen suhteeseen. Työnhakusuunnitelmat ja tukitoimenpiteet on saatava paremmin synkronoitua keskenään, jotta työvoimapolitiikan toteuttamiseen saataisiin enemmän jäntevyyttä, mikä puolestaan lisäisi tukien vaikuttavaa käyttöä. Hyvän työnhakusuunnitelman tulisi kartoittaa työttömälle aikataulutettu polku työelämään ja suunnitelman tulisi aina edeltää toimenpiteiden käyttöä, jolloin työvoimapolitiittiset tukitoimet kohdentuisivat nykyistä vaikuttavammin.

Tulosprisman perimmäiseen tavoitteeseen, mitata yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kustannuksia, päästäisiin parhaiten käsiksi, jos myös tiedot toimenpiteiden kustannuksista saataisiin työvoimatoimistoittain. Raha on se yhteinen nimittäjä palveluille ja tukitoimenpiteille, jonka pohjalta vasta päästään tarvittavaan kustannus-hyötyanalyysiin. Työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet merkittävästi paranisivat, jos työvoimatoimistoittain olisi saatavissa kolme mittaria: toimintamenot työvoimapolitiikkaan, käytetyt siirtomenot aktiivitoimiin ja toimiston alueen passiivisen työvoimapolitiikan menot.

Jos edellä esitetyt tilastotarkastelut tiivistää yhdeksi kantavaksi ajatukseksi, on paikallaan korostaa, että tulosohjauksen motto, "sitä saa mitä tilaa", näyttäisi olevan toteutumassa myös rakenteellisen työttömyyden alentamistavoitteen osalta. Tähän pitää kuitenkin lisätä, että meillä on edelleen suuri joukko - ja rakennemuutoksen myötä uhkaa tulla jatkuvasti lisää - ns. vaikeasti työllistyviä, jotka olisi pidettävä työmarkkinakelpoisina ja autettava ikärakenteen muutoksessa avautuviin työpaikkoihin. Kehittämällä tulosohjausta benchmarkingin suuntaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta voidaan tältä osin vielä parantaa.

## LIITTEET

## LIITE 1

## Rakennetyöttömyyden selitysmallit

## Coefficients(a)

Model 1	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics		
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF	
1	(Constant)	45,368	2,291					
	Suunnitelmat	-,024	,011	-,130	-2,193	,030	,760	1,315
	Työmarkkinatuki	-,655	,108	-,348	-6,038	,000	,799	1,252
	Muut toimenpiteet	-,632	,097	-,375	-6,553	,000	,811	1,233
	Ennaltaehkäisy	-,349	,052	-,403	-6,720	,000	,739	1,353
	Työttömyysaste	,940	,075	,699	12,511	,000	,852	1,174

a Dependent Variable: Vaikeasti työllistyvien osuus 2006

## Coefficients(a)

Model 2	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics		
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF	
1	(Constant)	1,760	,543					
	Suunnitelmat	-,035	,007	-,355	-4,670	,000	,978	1,023
	Aktivointiasteen muutos 2004-2006	-,431	,068	-,482	-6,350	,000	,978	1,023

a Dependent Variable: Vaikeasti työllistyvien osuuden muutos 2004 - 2006

## Coefficients(a)

Model 3	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics		
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF	
1	(Constant)	1,788	,540					
	Suunnitelmat	-,037	,007	-,376	-5,119	,000	,970	1,031
	Työmarkkinatuen aktivoinnin muutos	-,547	,094	-,426	-5,811	,000	,973	1,027
	Muilla toimenpiteillä aktivoinnin muutos	-,352	,083	-,309	-4,227	,000	,982	1,018
	Painopisteen muutos ennaltaehkäisyyn	-,135	,045	-,217	-2,988	,003	,992	1,008

a Dependent Variable: Vaikeasti työllistyvien osuuden muutos 2004 - 2006

**Pienin rakenteellisen työttömyyden osuus v. 2006**

TUNTURI-LAPPI	-8,0
POHJOIS-LAPPI	-6,4
PAIMIO	-6,3
ROVANIEMI	-5,7
PUOLANKA	-5,6
HAUKIPUDAS	-5,2
MERI-LAPPI	-4,9
KOKKOLA	-4,6
VAMMALAN SEUTU	-4,5
MÄNTYHARJU	-4,4
YLVIESKAN SEUTUK.	-4,1
NIVALA-HAAPAJÄRVI	-3,6
KAARINA	-3,6
KEMIÖ	-3,4
RAAHEN SEUTUKUNTA	-3,2
HÄRMÄNMAA	-3,1
KARJAA	-2,9
SUUPOHJAN RANNIKKO	-2,8
SOTKAMO	-2,8
PARAINEN	-2,7
SISÄ-SAVO	-2,7
KYRÖNMAA	-2,4
ENO	-2,4
ANJALANKOSKI	-2,4
HEINÄVESI	-2,3
TAMMISAARI	-2,3
KEURUU	-2,3
YLÖJÄRVI	-2,0
SAARIJÄRVI	-2,0
SALO	-1,9

**Rakenteellisen työttömyyden osuus laskenut eniten 2004-2006**

SALO	-5,3
KANGASNIEMI	-5,3
ENO	-4,1
NILSIÄ	-4,1
PALTAMO	-4,0
SUUPOHJA	-3,3
POHJOIS-PIRKANMAA	-3,0
PUOLANKA	-3,0
YLÄ-KAINUU	-2,9
TURKU	-2,9
TUNTURI-LAPPI	-2,8
LOHJA	-2,6
YLÄ-KARJALA	-2,6
UUSIKAUPUNKI	-2,5
SAVONLINNA	-2,5
TAMMISAARI	-2,4
LAPINLAHTI	-2,2
POHJOIS-LAPPI	-2,2
VIRRAT	-2,2
VIITASAARI	-2,1
PARIKKALA	-2,0
KEMIÖ	-2,0
PIELAVESI	-1,9
HÄMEENKYRÖ	-1,9
KUUSIOKUNNAT	-1,9
NIVALA-HAAPAJÄRVI	-1,8
PARAINEN	-1,7
RIIHIMÄKI	-1,7
JOUTSA	-1,7
ROVANIEMI	-1,7

**VIITTEET:**

Graversen, Brian Krogh, van Ours Jan C.: How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program. IZA DP No.2504.

Hallituksen politiikkaohjelma, työllisyys (2006): Työvoiman saatavuus tilastojen ja rekrytointiselvitysten valossa. Julkaisematon raportti.

Hynninen, Sanna-Mari - Kangasharju, Aki - Pehkonen, Jaakko (2006): Regional Matching Frictions and Aggregate Unemployment. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Koenig, Pierre (2006): Measuring the Effectiveness of Public Employment Service (PES) Workers. An Empirical Analysis Based on the Performance of Regional Employment Offices. CPB Discussion Paper. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Nio, Ilkka (2001): Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia tilastoseurannan pohjalta – Kolme näkökulmaa vaikuttavuuteen. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2001. Työministeriö.

Ollikainen, Virve (2006): Gender Differences in Unemployment in Finland. Jyväskylä Studies in Business and Economics 51, University of Jyväskylä, Jyväskylä

Räisänen, Heikki (2007): Työvoimapolitiikan tavoitteista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. TM analyysseja 3/2007. Työministeriö.

Sorsa, Pertti (2000): The Finnish Experience in the 1990s. OECD Proceedings. Policies Towards Full Employment. OECD.

Talonen, Markku (1998): Työvoimatoimistojen kokonaistuloksellisuus. Työpoliittinen tutkimus Nro 191. Työministeriö.

Tuomaala, Mika (2007): Työvoimatoimistojen tuottavuus vuonna 2006. TM analyysseja 10/2007. Työministeriö.