



Tarkastusmuistio  
Vuoden 2013 TE-toimistoverkko-  
uudistuksen vaikutukset

Liittyy tarkastukseen: 4/2020 Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset

Tekijät: Ville Vehkasalo, Osmo Halonen

Päivämäärä: 28.2.2020

Diaarinumero: 305/54/2018

Lisätietoja: Ville Vehkasalo

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Arviointiasetelma, aineistot ja menetelmät.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Tulokset.....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Yhteenveto .....</b>	<b>13</b>
	<b>Viitteet.....</b>	<b>14</b>

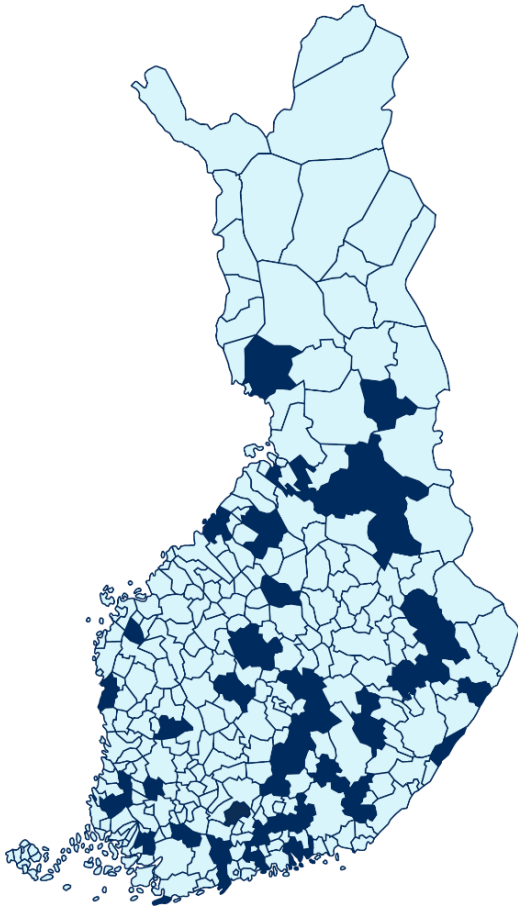
# 1 Johdanto

Tarkastusmuistio liittyy kiinteästi tarkastukseen ”Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset”, eikä sitä ole tarkoitettu luettavaksi itsenäisenä asiakirjana. Tarkastuksen taustaa, perusteluja ja kysymyksenasetteluja sekä muita havaintoja on kuvattu tarkemmin ko. tarkastuskertomuksessa. Tarkastusmuistiossa esitetään tiiviisti TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutusarvioinnin aineistot, menetelmät ja tulokset. On korostettava, että tulokset ovat tilastolliseen päättelyyn perustuvia arvioita, joihin voi sisältyä satunnaisista tekijöistä johtuvaa harhaa.

TE-toimistoverkkouudistus oli osa vuoden 2013 TE-toimistouudistusta, jossa TE-toimistojen määrää vähennettiin valtakunnallisesti, ja samassa yhteydessä osa toimipaikoista lakkautettiin (ks. kuvio 1). Ennen uudistusta toimistoja oli 74. Nykyinen määrä (15) vastaa ELY-keskusjakoa. Toinen merkittävä uudistus oli se, että työnhakijat jaetaan kolmelle palvelulinjalle heidän palvelutarpeensa mukaan. Linjalla 1 työnhakijoiden odotetaan omatoimisesti kykenevän työnhakuun esimerkiksi sähköisiä palveluita käyttämällä. Linjan 2 työnhakijoilla on tarvetta osaamisen kehittämiseen, ja he ovat kontaktissa TE-toimistoon jonkin verran enemmän kuin linjan 1 asiakkaat. Linjalla 3 eli tuetun työllistymisen palveluissa henkilökohtaista ohjausta on eniten.

Tässä esitetty vaikutusarviointi koskee ainoastaan toimistoverkkouudistusta, sillä palvelulinjauudistuksen kontrafaktuaalinen arviointi ei ole mahdollista. Linjauudistus tuli voimaan koko maassa samaan aikaan, joten vertailuasetelmaa ei voida muodostaa.

TE-toimistoverkkoa on uudistettu eri alueilla 2000-luvun alkuvuosista lähtien. Vuonna 2010 käynnistyneen toimistoverkkouudistuksen toimeenpanosuunnitelman mukaan kunkin ELY-keskuksen tuli laatia linjausesitysten pohjalta suunnitelma TE-toimistojen järjestämisestä sekä itsenäisistä TE-toimistoista ja niiden toimipaikoista omalla alueellaan.<sup>1</sup> Linjauksissa esitettiin, että itsenäisiä TE-toimistoja ja niiden toimipaikkoja vähennetään ja osa TE-toimistojen palveluista voidaan tarjota viranomaisten yhteispalveluiden kautta. Linjausten toimeenpano käynnistyi TEM:n päätöksen mukaisesti ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa vuoden 2011 alussa.<sup>2</sup> Suuremmilla itsenäisten TE-toimistojen ja niiden toimipaikkojen muodostamilla kokonaisuuksilla pyrittiin edistämään TE-toimistojen tuottavuutta, toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä asiakkaiden yhdenmukaista ja palvelutarpeisiin vastaavaa palvelua.



Kuvio 1: Kunnat, joista suljettiin TE-toimiston toimipaikka vuoden 2013 uudistuksessa

## 2 Arviointiasetelma, aineistot ja menetelmät

TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutuksia työllisyyteen on tarkastuksessa arvioitu kvasiko-keellisin menetelmin. Koska kunnat eivät itse hakeutuneet lakkautettavien TE-toimistojen listalle, vaan valinnan tekivät muut viranomaiset, asetelma muistuttaa luonnollista eksperimenttiä. Toisin sanoen, toimistoverkkouudistuksessa osa kunnista menetti TE-toimiston toimipaikan, eikä näillä kunnilla ollut juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa asiaan. Asianomaisilta kunnilta pyydettiin ennen uudistuksen toteutusta aluekehityslain (1651/2009) 30 §:n edellyttämä lausunto, mutta kyse oli lähinnä muodollisuudesta.<sup>3</sup> Uudistuksen vaikutuksia on tarkastuksessa arvioitu kuntakohtaisella paneeliaineistolla.

Kuten jäljempänä nähdään, TE-toimistojen lakkautukset kohdentuivat asukas- ja asiakasmääritään pienempiin kuntiin. Lakkautettavien toimistojen listalle valittujen ja muiden kuntien työttömyysasteessa ei ollut juurikaan eroa. Uudistuksen tavoitteena oli siis tehostaa toimintaa keskittämällä työvoimapalvelut aiempaa suurempiin yksiköihin. Niitä kuntia, jotka menettivät uudistuksessa TE-toimiston toimipaikan, kutsutaan jatkossa interventio-kunniksi. Kaikki toimipaikat on tässä luokiteltu samanarvoisiksi, oli kyseessä sitten TE-toimiston päätoimipaikka tai sivutoimipiste. Olennaista asiassa on se, että mahdollisuus henkilökohtaiseen, kasvokkain tapahtuvaan palveluun on loppunut.

Muita kuntia kutsutaan verrokkikunniksi. On huomattava, että noin puolessa Suomen kunnista ei ollut TE-toimiston toimipaikkaa ennen uudistusta. Koska näiden kuntien tilanne ei uudistuksessa muuttunut, ne luetaan verrokkikuntiin. Kunnat on ristiintaulukoitu TE-toimiston sijainnin mukaan taulukkoon 1. Tiedot TE-toimistojen sijainnista on saatu työ- ja elinkeinoministeriöstä. Yhteensä 61 kuntaa eli lähes viidesosa Suomen kunnista menetti uudistuksessa TE-toimiston toimipaikan.

Taulukko 1: Kunnat TE-toimistojen sijainnin mukaan vuosina 2012 ja 2014, vuoden 2017 kuntajako (311 kuntaa)

TE-toimisto vuonna 2012?	TE-toimisto vuonna 2014?		Yhteensä
	Ei	Kyllä	
Ei	150	0	150
Kyllä	61	100	161
Yhteensä	211	100	311

Tarkastuksessa käytetty paneeliaineisto on koottu vuoden 2017 kuntajaolla. Aineisto sisältää työttömyystietoja kunnista vuosilta 2006–2017 eli 12 vuoden ajalta. Tiedot perustuvat TEM:n työnvälitysrekisteriin, ja ne on poimittu TEM:n ylläpitämästä Toimiala Online -tilastopalvelusta.<sup>4</sup> Alkuperäisistä kuukausittain julkaistavista tilastotiedoista on Valtiontalouden tarkastusvirastossa laskettu kunnittaiset vuosikeskiarvot. Vastemuuttujina arvioinnissa on käytetty kunnan työttömyysastetta ( $100 \cdot \text{työttömät} / \text{työvoima}$ ) sekä keskimääräistä työttömyyden kestoa (viikkoina).

Yhteenvertotietoja aineiston kunnista ennen uudistusta eli vuodelta 2012 on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2: Yhteenvetotietoja vuodelta 2012

Muuttuja	Verrokkikunnat				Interventiokunnat			
	N	Keskiarvo	Min.	Maks.	N	Keskiarvo	Min.	Maks.
15–64-v. väestö	250	12 555	62	426 402	61	6 204	852	24 901
Keski-ikä	250	44,6	32,7	54,6	61	44,7	30,4	51,8
Korkea-asteen tutk. suor. osuus väestöstä, %	250	21,2	10	57	61	20,9	13	38
Työvoima	250	9 245	57	315 455	61	4 636	594	19 113
Työttömät	243	944	9	24 726	61	389	54	1 206
Työttömyysaste, %	243	9,7	2,0	20,7	61	10,0	4,3	17,4
Työttömyyden kesto, viikkoa	243	39,4	15,4	69,3	61	36,9	20,3	62,2

Huom.: Ahvenanmaan hyvin pienistä kunnista työttömyystiedot puuttuvat tietosuojasyistä.

Taulukosta 2 nähdään, että interventiokunnat olivat asukasmäärältään selvästi pienempiä kuin verrokkikunnat. Työikäisten ja työvoiman määrä interventiokunnissa oli keskimäärin vain noin puolet verrokkikuntien vastaavista. Sitä vastoin työttömyysasteessa ei ollut juurikaan eroa. Työttömyyden kesto oli interventiokunnissa jopa hieman lyhyempi kuin muissa kunnissa. Ikärakenteeltaan tai korkea-asteen koulutettujen suhteen kunnat eivät juurikaan eronneet toisistaan.

Arvioinnissa ei tehty ennako-oletusta uudistuksen vaikutussuunnasta. TE-toimiston sulkeminen ei välttämättä vaikuta millään tavalla kunnan työttömyyteen, jos vaihtoehtoisia asiointitavoilla, kuten puhelimitse ja internetin välityksellä, saavutetaan yhtä hyvä tulos kuin kasvokkain tapahtuvalla palvelulla. Kasvokkain tapahtuvan palvelun vähentäminen merkitsisi myös merkittäviä säästöjä. Toisaalta toimiston sulkeminen voi hankaloittaa ja hidastaa työnvälitystä, jos eri palvelukanavat eivät olekaan täydellisiä substituutteja.

Käytettävissä oleva paneeliaineisto mahdollistaa useiden vaihtoehtoisten tilastomenetelmien käytön ja tulosten vertailun. Yksinkertaisin vaihtoehto on käyttää kahden periodin differenssin differenssi -estimaattoria:

$$(1) \quad \Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 \text{uudistus}_i + \Delta \varepsilon_i$$

Indikaattorimuuttuja *uudistus* saa arvon 1, jos kyse on interventiokunnasta, ja arvon 0 muussa tapauksessa. Tässä mallissa siis yksinkertaisesti vertaillaan eroja interventio- ja verrokkikunnissa ajankohdan *t* ja ajankohdan *t'* välillä tapahtuneissa muutoksissa ( $\Delta$ ).

Jotta vaikutusten identifiointi menetelmän avulla on mahdollista, tulee ryhmien kehityksen olla samansuuntaista ennen interventiota. Tätä kutsutaan ns. yhdensuuntaisen trendin oletukseksi. Tällöin verrokkiryhmän kehitys osoittaa, miten interventiokunnille olisi käynyt ilman interventiota. Oletusta voidaan testata estimoimalla sama yhtälö uudistusta edeltäneille ajanjaksoille.

Hieman edistyneempi vaihtoehto on hyödyntää koko paneeliaineistoa ja estimoida kiinteiden vaikutusten regressioyhtälö:

$$(2) \quad Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{uudistus}_{it} \cdot \text{vuosi}_t + \beta_t \text{vuosi}_t + \nu_i + \varepsilon_{it}$$

Tässä kuntakohtaiset kiinteät vaikutukset kontrolloidaan termillä  $\nu_i$ . Vuosi-indikaattoreilla vakioidaan kansantaloudelliset suhdannevaihtelut. Uudistus · vuosi -interaktio-termit mittaavat uudistuksen vaikutusta vuosittain eriteltynä.

Vielä enemmän kuntakohtaista heterogeenisuutta saadaan vakioitua, kun muuttujista otetaan differenssit ennen mallin (2) estimointia. Tällöin ajassa pysyvät kiinteät vaikutukset  $\nu_i$  tipahtavat pois, koska niissä ei tapahdu muutosta. Toisin sanoen ne tulevat implisiittisesti vakioiduksi. Sen sijaan kiinteä vaikutus kontrolloi nyt kunnittain trendinomaisesti muuttuvat (vakiovauhdilla kasvavat tai vähenevät) tekijät, jotka vaikuttavat työttömyyteen. Nämä ovat erilaiset demografiset tekijät, kuten väestön määrä, ikärakenne, koulutustaso ja esimerkiksi muuttoliike kuntien välillä.

### 3 Tulokset

Tulokset on raportoitu taulukoissa 3 ja 4. Selitettävät muuttujat ovat kunnan työttömyysaste (%) ja työttömyyden kesto (viikkoa). TEM laskee työttömyyden kestoja laskee kahdella tavalla: jatkuvista työttömyysjaksoista ja päättyneistä työttömyysjaksoista. Tässä on käytetty ensin mainitulla tavalla laskettua tilastoa. Jatkuvien ja päättyneiden työttömyysjaksojen kestojen korrelaatio on 0,93, jos katsotaan koko maan tilastoa vuosilta 1997–2017.

Taulukossa 3 esitetään tulokset kahden periodin differenssin differenssi -regressioista. Ajanjaksot ovat vasemmanpuoleisessa sarakkeessa. Esimerkiksi ajanjakso 2006–2008 tarkoittaa sitä, että vuoden 2008 työttömyysasteesta on vähennetty vuoden 2006 työttömyysaste, jolloin saadaan työttömyysasteen muutos vuodesta 2006 vuoteen 2008. Näitä kunnittaisia muutoksia on selitetty *uudistus*-indikaattorilla.

Taulukon A-paneelissa on esitetty tulokset yhdensuuntaisen trendin testeistä, ts. ajanjaksoilta ennen toimistoverkkouudistusta. Analyysissa ei havaita tilastollisesti merkitseviä eroja. Voidaan todeta, että työttömyyden kehitys interventio- ja verrokkikunnissa oli samankaltaista ennen uudistusta.

Taulukko 3: TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset. Differenssin differenssi -estimaatit.

	(1) Selitettävä muuttuja: työttömyysaste (%)	(2) Selitettävä muuttuja: työttömyyden kesto (vk)
<b>A. Uudistusta edeltäneet ajanjaksot:</b>		
2006–2008	-0,076 (0,159)	-0,141 (0,849)
2006–2009	-0,146 (0,232)	0,502 (1,041)
2006–2010	-0,274 (0,293)	0,617 (1,026)
2006–2011	-0,408 (0,326)	0,268 (1,003)
2006–2012	-0,277 (0,336)	-0,069 (1,060)
<b>B. Uudistuksen jälkeiset ajanjaksot:</b>		
2012–2014	0,534* (0,269)	1,191 (0,647)
2012–2015	0,515* (0,239)	2,318** (0,846)
2012–2016	0,296 (0,228)	3,184** (1,087)
2012–2017	0,303 (0,239)	2,628* (1,153)

Huom.: Luvut ovat kertoimia  $\beta_i$  yhtälöstä  $\Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 \text{uudistus}_i + \Delta \varepsilon_i$ . Yhtälöt on estimoitu käyttäen kunkin ajanjakson ensimmäistä ja viimeistä vuotta. N = 303–304. Suluissa heteroskedastisuusrobustit keskivirheet.

\* p ≤ 0,05; \*\* p ≤ 0,01; \*\*\* p ≤ 0,001.

Uudistuksen jälkeisiin ajanjaksoihin on ensimmäiseksi vuodeksi valittu vuosi 2012 eli ajankohta juuri ennen uudistusta. Jälkimmäistä vuotta on vaihdeltu vuodesta 2014 vuoteen 2017. Vaikka uudistus tuli voimaan vuoden 2013 alusta, osa toimistoista suljettiin vasta vuoden 2013 loppupuolella, joten muutosta 2012–2013 ei ole tarpeen analysoida.

Työttömyysasteessa havaitaan tilastollisesti merkitsevä ero interventio- ja verrokkikuntien välillä ajanjaksoilla 2012–2014 ja 2012–2015. Uudistus on aiheuttanut noin 0,5 prosenttiyksikön lisäyksen interventiokuntien työttömyysasteeseen. Muut ajanjaksot eivät kuitenkaan tuota tilastollisesti merkitseviä kertoimia.

Työttömyyden kestossa erot ovat selvempiä ja niin ikään tilastollisesti merkitseviä: interventiokunnissa työttömyyden kesto on kasvanut 2–3 viikkoa kaikkina paitsi ensimmäisenä uudistuksen jälkeisenä ajanjaksona. Ajanjaksolla 2012–2014 uudistus-kertoimen *p*-arvo on kuitenkin 0,066, eli sekin on hyvin lähellä 0,05:n eli tilastollisesti merkitsevän rajaa.

Kertoimet koko aineiston paneeliregressioista on esitetty taulukossa 4. Sarakkeet 1 ja 2 ovat tasomuuttujiin sovitetusta kiinteiden vaikutusten mallista ja sarakkeet 3 ja 4 ovat differenssoituihin muuttujiin sovitetusta kiinteiden vaikutusten mallista. Estimoinnissa on käytetty ns. klusteroituja keskivirheitä, jotka ottavat huomioon mahdollisen heteroskedastisuuden ja autokorrelaation. Näitä ei tarvitse täten erikseen testata.

Taulukko 4: TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset. Kiinteiden vaikutusten paneeliregressio-estimaatit

Selittäjä	(1) Selitettävä muuttuja: työttömyysaste (%)	(2) Selitettävä muuttuja: työttömyyden kesto (vk)	(3) Selitettävä muuttuja: työt- tömyysasteen differenssi (%)	(4) Selitettävä muuttuja: työt- tömyyden kes- ton differenssi (vk)
Vuosi 2007	-1,306*** (0,048)	-1,540*** (0,239)	-	-
Vuosi 2008	-1,758*** (0,064)	-4,382*** (0,357)	0,854*** (0,060)	-1,302*** (0,300)
Vuosi 2009	0,617*** (0,082)	-11,618*** (0,456)	3,689*** (0,082)	-5,678*** (0,438)
Vuosi 2010	0,093 (0,099)	-8,872*** (0,492)	0,789*** (0,067)	4,330*** (0,316)
Vuosi 2011	-0,661*** (0,102)	-5,151*** (0,512)	0,552*** (0,067)	5,271*** (0,308)
Vuosi 2012	-0,346*** (0,104)	-1,994*** (0,550)	1,625*** (0,062)	4,667*** (0,322)
Vuosi 2013	0,913*** (0,101)	-0,578 (0,572)	2,567*** (0,077)	2,915*** (0,329)
Vuosi 2014	1,906*** (0,110)	2,557*** (0,649)	2,311*** (0,078)	4,712*** (0,345)
Vuosi 2015	2,688*** (0,115)	5,441*** (0,646)	2,091*** (0,066)	4,431*** (0,352)
Vuosi 2016	2,307*** (0,119)	8,785*** (0,697)	0,926*** (0,065)	5,007*** (0,400)
Vuosi 2017	0,765*** (0,117)	9,624*** (0,701)	-0,244*** (0,069)	2,407*** (0,396)
Vuosi 2014·uudistus	0,413* (0,205)	0,959 (0,726)	0,366 (0,193)	0,816 (0,468)
Vuosi 2015·uudistus	0,400 (0,215)	2,077* (0,862)	0,363 (0,209)	1,902* (0,837)
Vuosi 2016·uudistus	0,181 (0,203)	2,990** (1,095)	0,155 (0,231)	2,668* (1,172)
Vuosi 2017·uudistus	0,171 (0,193)	2,471* (1,104)	0,168 (0,288)	2,097 (1,337)
Vakio	10,042*** (0,073)	40,794*** (0,402)	-1,307*** (0,043)	-1,544*** (0,230)
Kiinteä kuntavaikutus	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä
Kuntatrendi	ei	ei	kyllä	kyllä
N	3 657	3 657	3 344	3 344
R <sup>2</sup>	0,652	0,599	0,646	0,416

Huom.: Kuntaklusteroidut keskivirheet suluissa. Interaktiotermistä on otettu differenssit yhtälöissä 3 ja 4.

\*  $p \leq 0,05$ ; \*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*\*  $p \leq 0,001$ .



Sarakkeiden 1 ja 2 kerroinestimaatit ovat hieman pienempiä kuin taulukon 3 kahden periodin malleissa, mutta päätelmät eivät juuri muutu. Työttömyysasteessa nähdään pieni lisäys vuonna 2014, mutta muuten interaktiotermit eivät ole merkitseviä. Työttömyyden kestossa vuosien 2015–2017 interaktiotermit ovat positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä vähintään 5 prosentin riskitasolla. Kertoimien mukaan työttömyyden kesto on kasvanut interventiokunnissa 2–3 viikkoa.

Kun vakioidaan myös kunnittaiset, ajassa trendinomaisesti muuttuvat tekijät, työttömyysastetta selittävässä mallissa (sarake 3) interaktiotermit eivät ole enää merkitseviä. Toisin kertoimet eivät ole kaukana merkitsevän rajasta: vuoden 2014 interaktiotermin  $p$ -arvo on 0,059, ja vuoden 2015 interaktiotermin  $p$ -arvo on 0,083.

Työttömyyden kestoa selittävässä mallissa (sarake 4) vuosien 2015 ja 2016 interaktiotermit ovat yhä tilastollisesti merkitseviä 5 prosentin riskitasolla. Työttömyyden kesto on pidentynyt 1,9–2,7 viikkoa. Vuoden 2014 interaktiotermin  $p$ -arvo on 0,083 ja vuoden 2017 termin  $p$ -arvo on 0,118, eli nämäkin ovat suhteellisen lähellä merkitsevän rajaa.

Voidaan siis todeta, että uudistuksen havaitaan pidentäneen työttömyyden interventio-kunnissa vuosien 2015–2016 aikana. Tässä arvioissa on vakioitu:

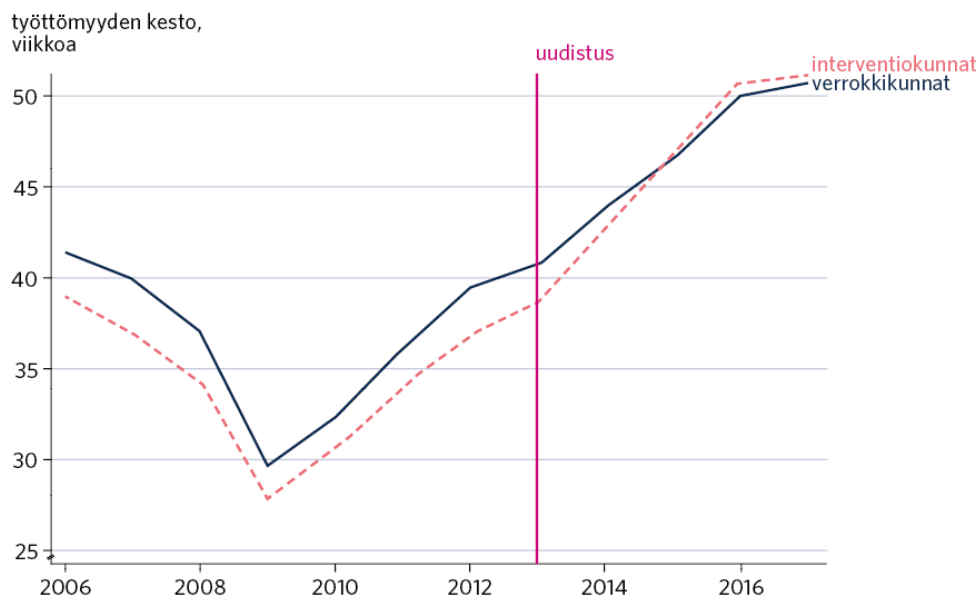
- kansantaloudelliset suhdannevaihtelut
- kunnittaiset ajassa pysyvät havaitsemattomat tekijät, kuten sijainti ja pinta-ala
- kunnittaiset vakiovauhtia muuttuvat havaitsemattomat tekijät, kuten demografia.

Keskeisiä tuloksia voidaan havainnollistaa kuviolla 2 ja 3.



Kuvio 2: Keskimääräiset työttömyysasteet verrokki- ja interventiokunnissa vuosina 2006–2017

Ennen uudistusta verrokki- ja interventiokuntien työttömyysasteet seurailivat suhdannevaihteluita melko lailla samaan tahtiin. Uudistuksen jälkeen työttömyysaste nousi hieman nopeammin interventiokunnissa, mutta ero kutistui nopeasti.



Kuvio 3: Keskimääräiset työttömyyden kestot verrokki- ja interventiokunnissa vuosina 2006–2017

Myös työttömyyden keston aikasarjat seurailivat suhdannekehitystä ennen uudistusta hyvin samalla lailla molemmissa kuntaryhmissä. Työttömyyden kestot lyhenivät laskusuhdanteen alkuvaiheessa (2009), kun paljon uusia työnhakijoita kirjautui samana vuonna rekisteriin. Ennen uudistusta työttömyys kesti interventiokunnissa jatkuvasti keskimäärin noin pari viikkoa vähemmän kuin verrokkikunnissa. Uudistuksen jälkeen (2015–2017) työttömyyden kesto piteni interventiokunnissa verrokkikuntien tasolle ja hieman ylikin.

### Herkkyystarkasteluja

Taulukon 3 tulosten perusteella kuntaryhmien kehitys ennen uudistusta oli samanlaista. On siis mahdollista, että verrokkikuntien kehitys uudistuksen jälkeen muodostaa luotettavan kontrafaktuaalin interventiokunnille. Toisin sanoen verrokkikuntien avulla voidaan päätellä, mitä interventiokunnille olisi käynyt ilman uudistusta. Ero voidaan tulkita uudistuksen vaikutukseksi.

Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että jokin ulkopuolinen, satunnainen tekijä olisi uudistuksen voimaantumisen jälkeen vaikuttanut joko interventiokuntiin tai verrokkikuntiin ja tuottanut edellä havaitut vaikutukset.

Mahdollisia muita syitä voivat olla mm. seuraavat:

- Interventiokunnat sijoittuvat melko tasaisesti eri puolille maata Lappia lukuun ottamatta (kuviot 1). Lapin maakunnan eteläosassa kolme kuntaa menetti TE-toimiston toimipaikan (Keminmaa, Simo, Tervola), mutta muuten Lapin kunnat saivat pitää toimipaikkansa uudistuksessa. Lapin asukastiheys ja työllisyystilanne poikkeavat muusta maasta, joten on syytä katsoa, johtuvatko muutokset yksinomaan Lapin maakunnassa tapahtuneista muutoksista. Koska alueen sijainti ei muutu ajassa, Lappi-indikaattori voidaan tulkita Lapin erityiskohteluksi vuodesta 2013 alkaen.
- Vuosina 2012–2015 oli käynnissä pitkäaikaistyöttömyyden kuntakokeilu, johon osallistui 59 kuntaa (vuoden 2017 kuntajaon mukaisista kunnista). On mahdollista, että kuntakokeilulla on ollut vaikutusta joko verrokki- tai interventiokuntien tai molempien työllisyyteen, myös kokeilukautta pidemmällä ajalla. Kokeilussa oli tarkoitus kehittää kunnan eri toimijoiden (sosiaali- ja terveystoimen, Kelan ja TE-palveluiden) yhteistyötä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa.

- Valtio on jo vuodesta 2007 tukenut äkillisiä rakennemuutoksia kokeneita alueita erityistoimenpitein. Äkillisillä rakennemuutoksilla ja/tai näiden tukitoimilla on voinut olla vaikutusta, joka näkyy myös tässä tarkastelussa, joten nämä kunnat vakioidaan erikseen.
- Vuosina 2016 ja 2017 suljettiin lisää TE-toimistojen toimipaikkoja. Näiden uusien lakkautusten kohteeksi joutuneet kunnat on syytä vakioida erikseen, jotta uudet lakkautukset eivät harhauta tässä esitettyjä estimaatteja, jotka koskevat vuoden 2013 uudistusta.

Lisäselittäjät on sisällytetty taulukon 3 kahden periodin malleihin asianomaisiin ajanjaksoihin, ja tulokset on esitetty taulukoissa 5 (työttömyysaste) ja 6 (työttömyyden kesto).

Taulukko 5: TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset kunnan työttömyysasteeseen: herkkyystarasteluja

Selittäjä	(1) Ajanjakso 2012–2014	(2) Ajanjakso 2012–2015	(3) Ajanjakso 2012–2016	(4) Ajanjakso 2012–2017
Uudistus	0,556* (0,269)	0,372 (0,204)	0,349 (0,236)	0,310 (0,246)
Lapin maakunta	1,086*** (0,294)	0,442 (0,255)	-0,358 (0,357)	-0,557 (0,303)
Pitkäaikaistyöttömyyden kuntakokeilussa 2012–2015	-0,106 (0,165)	-0,076 (0,172)	0,151 (0,191)	0,159 (0,205)
Äkillinen rakennemuutosalue 2013–2015	-0,029 (0,233)	0,236 (0,223)		
Äkillinen rakennemuutosalue 2015		2,249 (1,264)		
Äkillinen rakennemuutosalue 2016–2017			0,083 (0,421)	-0,566* (0,241)
TE-toimisto suljettu 2016–2017			0,441 (0,282)	-0,072 (0,211)
Vakio	2,175*** (0,101)	2,956*** (0,108)	2,576*** (0,110)	1,106*** (0,110)
N	303	303	304	304
R <sup>2</sup>	0,058	0,074	0,019	0,023

Huom.: Yhtälöt on estimoitu käyttäen kunkin ajanjakson ensimmäistä ja viimeistä vuotta.

Suluissa heteroskedastisuusrobustit keskivirheet.

\*  $p \leq 0,05$ ; \*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*\*  $p \leq 0,001$ .

Taulukko 6: TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset työttömyyden kestoon, herkkyydarkasteluja

Selittäjä	(1) Ajanjakso 2012–2014	(2) Ajanjakso 2012–2015	(3) Ajanjakso 2012–2016	(4) Ajanjakso 2012–2017
Uudistus	1,236 (0,646)	2,264** (0,851)	3,221** (1,110)	2,494* (1,193)
Lapin maakunta	5,631*** (0,970)	6,230*** (1,050)	5,693*** (1,457)	3,690** (1,348)
Pitkäaikaistyöttömyyden kun- takokeilussa 2012–2015	-0,792 (0,655)	-1,155 (0,835)	-1,228 (1,094)	-1,508 (1,194)
Äkillinen rakennemuutosalue 2013–2015	0,425 (0,949)	0,093 (1,023)		
Äkillinen rakennemuutosalue 2015		1,950 (2,212)		
Äkillinen rakennemuutosalue 2016–2017			1,984 (2,653)	3,888 (2,107)
TE-toimisto suljettu 2016–2017			0,401 (1,368)	0,033 (1,376)
Vakio	4,164*** (0,440)	7,093*** (0,518)	10,478*** (0,691)	11,568*** (0,742)
N	303	303	304	304
R <sup>2</sup>	0,082	0,090	0,060	0,037

Huom.: Yhtälöt on estimoitu käyttäen kunkin ajanjakson ensimmäistä ja viimeistä vuotta.

Suluissa heteroskedastisuusrobustit keskivirheet.

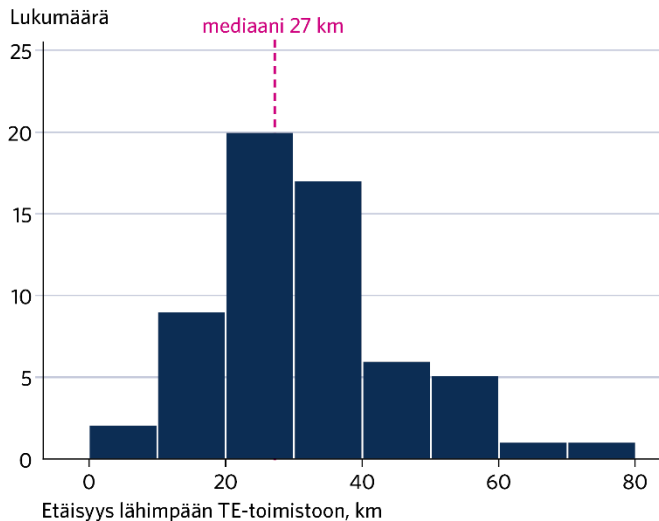
\*  $p \leq 0,05$ ; \*\*  $p \leq 0,01$ ; \*\*\*  $p \leq 0,001$ .

Ainoa lisäselittäjä, joka saa johdonmukaisesti merkitseviä kertoimia, on indikaattori Lapin maakunnalle taulukossa 6. Lapissa muutos työttömyyden kestossa on ollut selvästi muuta maata suurempi vuosina 2014–2017. Mutta vaikka Lappi vakioidaan erikseen, tällä ei ole merkitystä *uudistus*-indikaattorin kertoimiin taulukossa 6. Ne ovat likipitään yhtä suuria kuin taulukossa 3. Lisäselittäjät eivät muuta myöskään päätelmiä uudistuksen vaikutuksista työttömyysasteeseen (taulukko 5).

Analyyssissä ei löydetty ulkopuolista tekijää, joka olisi voinut aiheuttaa taulukoissa 3 ja 4 raportoidut vaikutukset. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sellaista tekijää voisi olla olemassa.

#### Vaikutusten heterogeenisuus

Edellä on oletettu, että uudistuksen vaikutus interventiokuntiin on keskimäärin sama riippumatta kunnan sijainnista. Kaikki interventiokunnat eivät tietenkään sijaitse yhtä kaukana lähimmästä TE-toimiston sijaintikunnasta. Henkilökohtaista TE-palvelua kaipaavan kannalta intervention intensiteetti on varsin erilainen, jos lähin TE-toimiston sijaintikunta on alle 10 kilometrin päässä, verrattuna siihen, että lähin TE-toimiston sijaintikunta on 100 kilometrin päässä. Etäisyysvaikutuksen testaamiseksi aineistoon poimittiin interventiokuntien etäisyydet (km) lähimpään TE-toimiston sijaintikuntaan uudistuksen jälkeen.<sup>5</sup> Etäisyydet on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4: Etäisyys interventiokunnista lähimpään TE-toimiston sijaintikuntaan

Etäisyydet vaihtelevat alle 10 kilometristä lähes 80 kilometriin. Mediaanietäisyys on 27 kilometriä. Kunnat voidaan jakaa mediaanin mukaan kahteen yhtä suureen ryhmään, joista toisessa etäisyys TE-toimiston sijaintikuntaan on korkeintaan 27 kilometriä ("pieni etäisyys"), ja toisessa yli 27 kilometriä ("suuri etäisyys"). Tällä jaolla interventioryhmiin tulee ensimmäisessä tapauksessa 31 kuntaa ja jälkimmäisessä 30 kuntaa.

Etäisyyden vaikutusta voidaan selvittää estimoimalla kahden periodin differenssin differenssi -regressiot erikseen pienen ja suuren etäisyyden interventiokunnille. Tulokset on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7: TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutukset. Differenssin differenssi -estimaatit eriteltyinä pienten ja suurten etäisyyksien interventiokunnille

	(1) Selitettävä muuttuja: työttömyysaste (%)	(2) Selitettävä muuttuja: työttömyyden kesto (vk)
<b>Etäisyys TE-toimiston sijaintikuntaan ≤ 27 km</b>		
2012–2014	0,604 (0,462)	0,933 (0,771)
2012–2015	0,496 (0,380)	2,160 (1,117)
2012–2016	0,449 (0,371)	3,122* (1,424)
2012–2017	0,626 (0,385)	2,922* (1,426)
<b>Etäisyys TE-toimiston sijaintikuntaan &gt; 27 km</b>		
2012–2014	0,462 (0,239)	1,458 (0,903)
2012–2015	0,533* (0,259)	2,482* (1,126)
2012–2016	0,138 (0,224)	3,249* (1,454)
2012–2017	-0,030 (0,233)	2,324 (1,632)

Huom.: Luvut ovat kertoimia  $\beta_1$  yhtälöstä  $\Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 \text{uudistus}_i + \Delta \varepsilon_i$ . Yhtälöt on estimoitu käyttäen kunkin ajanjakson ensimmäistä ja viimeistä vuotta. N = 272–274. Suluissa heteroskedastisuusrobustit keskivirheet.

\* p ≤ 0,05; \*\* p ≤ 0,01; \*\*\* p ≤ 0,001.

Taulukossa 7 kertoimien suuruudessa ei ole havaittavissa selkeitä eroja pienten ja suurten etäisyyksien kuntien välillä. Toisin sanoen tämän aineiston perusteella näyttäisi siltä, että TE-toimiston sulkemisen vaikutus kunnan työllisyyteen ei riipu kunnan etäisyydestä lähimpään TE-toimiston sijaintikuntaan. Tosin päätelmien tekemistä sijainnin merkityksestä vaikeuttaa tässä tapauksessa se, että suurin osa interventiokunnista on sijoittunut mediaanietäisyyden (27 km) ympärille, ja etäisyyden ääripäissä on vain vähän havaintoja (ks. kuvio 4).

## 4 Yhteenveto

Tarkastuksessa arvioitiin vuoden 2013 TE-toimistoverkkouudistuksen vaikutusta kunnittaiseen työttömyysasteeseen ja työttömyyden keston. Uudistuksessa suljettiin TE-toimiston toimipaikka 61 kunnasta. Aineistona käytettiin kuntakohtaista paneeliaineistoa vuosilta 2006–2017 ja sen analysointiin käytettiin tavanomaisia paneeliekonometrian menetelmiä: differenssin differenssiä ja kiinteiden vaikutusten regressiota. Verrokkikuntina toimivat muut Suomen kunnat.

Tulosten mukaan TE-toimiston sulkeminen on vaikuttanut työttömyyden keskimääräiseen keston interventiokunnissa; työttömyyden keskimääräinen kesto kasvoi niissä noin 2–3 viikkoa uudistuksen jälkeisinä vuosina. Myös interventiokuntien työttömyysasteessa näkyi pieni mutta ohimenevä vaikutus. Sama tulos saatiin kaikilla käytetyillä menetelmillä, mutta estimoiduissa kertoimissa oli pieniä eroja.

Tulokset indikoivat sitä, että henkilökohtaista, kasvokkain tapahtuvaa TE-palvelua ei välttämättä pystytä suoraviivaisesti korvaamaan muilla palvelukanavilla, kuten sähköisillä palveluilla internetin kautta. Eri palvelukanavat eivät siis ole toistensa täydellisiä substituutteja.

Herkkyysanalyysissä kokeiltiin muita mahdollisia selittäviä tekijöitä, kuten erilaisia kunta- ja rakennemuutosohjelmia, mutta näiden sisällyttäminen malleihin ei muuttanut tuloksia. Lisäksi tutkittiin vaikutusten heterogeenisuutta jakamalla interventiokunnat kahteen ryhmään sen mukaan, mikä on kunnan etäisyys lähimmän TE-toimiston sijaintikuntaan. Etäisyyden ei havaittu vaikuttavan merkittävästi tuloksiin. Tosin etäisyysvaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että suurin osa interventiokunnista sijaitsee melko samalla etäisyydellä (suurin piirtein 30 km:n päässä) lähimmän TE-toimiston sijaintikunnasta.

## Viitteet

<sup>1</sup> TE-toimistoverkko 2015. Esitykset linjauksiksi. TE-toimisto Sateenvarjohanke, 25.10.2010.

<sup>2</sup> TE-toimistoverkko 2015 linjausten toimeenpano ja TE-palveluverkon uudistamisen aikataulu. Kirje 15.8.2011. TEM/138/00.03.05.02/2011.

<sup>3</sup> ”Kunnat nuivina työvoimatoimistojen vähentämiseksi”, YLE Uutiset 8.9.2011.  
<https://yle.fi/uutiset/3-5419946>. Viitattu 15.3.2019.

<sup>4</sup> Vuoden 2018 aikana tietojen julkaisu siirtyi Tilastokeskukselle ja tiedot ovat nyt saatavissa Statfin-tilastotietokannasta.

<sup>5</sup> Poiminnassa hyödynnettiin internetin etaisyys.com-sivustoa, johon on laskettu etäisyydet kaikista Suomen kunnista kaikkiin muihin Suomen kuntiin linnuntietä mitattuna.  
<http://www.etaisyys.com/kunnat>. Viitattu 6.9.2019.