

Esseitä julkisen vallan politiikasta ja poliittisesta taloustieteestä

Jeremias Nieminen

Huhtikuussa 2024 tarkastettu taloustieteen väitöskirjani koostuu neljästä esseestä, joissa tutkittiin julkisten politiikkatoimien vaikutuksia sekä poliittisen taloustieteen kysymyksiä empiirisesti, mikroekonometrisia menetelmiä käyttäen. Aineistoina hyödynnettiin sekä suomalaisia rekisteriaineistoja että muita aineistolähteitä kuten tekstimuotoista dataa. Kahdessa ensimmäisessä esseessä keskityttiin erilaisten politiikkatoimien vaikutusarviointiin, kun taas kaksi jälkimmäistä esseetä keskittyivät poliittisen taloustieteen kysymyksiin.

Ensimmäisessä esseessä tutkin yhdessä kansakirjoittajieni Ohto Kannisen ja Hannu Karhusen kanssa työvoimapalveluiden alueellistamisen vaikutuksia hyödyntäen vuosina 2017–2018 järjestettyä työllisyyden kuntakokeilua ja käyttäen erot eroissa (difference-in-differences) menetelmää. Tutkimus on julkaistu *Journal of Economic Geography* -aikakauskirjassa. Julkisten palveluiden tuottamista alueellisesti voidaan perustella muun muassa sillä, että paikallistoimijoilla voi olla parempi käsitys paikallisista oloista (Oates 1972; Oates 1999). Monissa konteksteissa julkisten palvelujen siirtämisen paikallishallinnon vastuulle on havaittu lisäävän paikallisten tarpeiden huomioon ottamista (ks. esim. Faguet 2004). Julkisten työvoimapalveluiden tapauksessa alueellistamisella voisi etukäteen ajatella olevan positiivisia vaikutuksia, mikäli

kunnat tuntevat keskitettyjä työ- ja elinkeinopalveluita (TE) paremmin alueensa työnhakijoiden ja työnantajien tarpeet.

Emme tutkimuksessa havaitse työllisyysvaikutuksia tai myönteisiä vaikutuksia yksilöiden vuosituloihin, mikä asettaa kyseenalaiseksi argumentin, että kunnat välttämättä olisivat parempia järjestämään työvoimapalveluita keskitettyyn TE-viranomaiseen verrattuna. Saamamme tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että työllisyysvaikutusten puute voi johtua osittain kuntien kannustimien ongelmista, joita kuntakokeilujen aikana oli. Tutkimuksen tulokset antavat nimittäin viitteitä siitä, että kunnat reagoivat taloudellisiin kannustimiinsa ”kikkailemalla” niin, että saavat siirrettyä pitkäaikaistyöttömyyden kustannuksia (pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen kun-

VTT Jeremias Nieminen (jeremias.nieminen@labore.fi) työskentelee erikoistutkijana Työn ja talouden tutkimus LABOREssa sekä postdoc-tutkijana Turun yliopiston taloustieteen laitoksella. Kirjoitus perustuu taloustieteen väitöskirjaan *Essays on Public Policy and Political Economy*, joka tarkastettiin Turun yliopistossa 12.04.2024. Vastaväittäjänä toimi professori Peter Matthews (Middlebury College) ja kustoksena professori Janne Tukiainen (Turun yliopisto).

taosuutta) valtion maksettavaksi. Tämä johtuu siitä, että kuntien tarvitsee maksaa osa yli 300 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuen kustannuksista, mutta kuntien ei tarvinnut sen hetkisen lainsäädännön mukaan maksaa näitä ns. ”sakkomaksuja” mikäli ne laittoivat henkilön mihin tahansa aktivointipalveluun. Työvoimapalveluiden alueellistamisesta ei ole juurikaan aikaisempaa taloustieteellistä tutkimusta, lukuun ottamatta Mergelen ja Weberin (2020) tutkimusta, jossa alueellistamiselle havaittiin jopa negatiivinen työllisyysvaikutus, sekä Lundinin ja Skedingerin (2006) tutkimusta, jossa ei pystytty tutkimaan työllisyysvaikutuksia, mutta havaittiin viitteitä, että kunnat saattavat pyrkiä siirtämään kustannuksia valtiolle. Meidän tutkimuksessamme pystytään tutkimaan paitsi työllisyysvaikutuksia, niin myös aikaisempia tutkimuksia suuremmin tätä ns. *cost-shiftingia*, jota kunnat saattavat tehdä.

Ensimmäisen esseiden keskeiset johtopäätökset ovat: Hajautetussa TE-palvelujärjestelmässä kuntien kannustimilla on merkitystä, ja on tärkeää suunnitella ne sillä tavalla, ettei kuntien käyttäytymistä ohjata epätoivottuun suuntaan, kuten työnhakijoiden siivoamiseen pitkäaikaisyöttömyystilastoista siirtämällä heidät mihin tahansa palveluun. Nämä huolet on onneksi otettu hyvin huomioon tulevaa TE-uudistusta suunniteltaessa. Nähdäkseni uusi kannustinrakenne kannustaa ottamaan henkilön palveluun vain silloin, mikäli kunta uskoo tästä palvelusta olevan jotain hyötyä henkilön työllistymiselle.

Toisen esseiden (yhdessä Sanni Kiviholman, Hannu Karhusen ja Ohto Kannisen kanssa) aiheena on ulkomaisen työvoiman saatavuusharkinta Suomessa. Saatavuusharkinnalla tarkoitetaan sääntöä, jossa yrityksen pitää ensin mainostaa avointa työpaikkaa Suomessa ennen kuin sen on mahdollista palkata työntekijä EU/ETA-alu-

een ulkopuolelta. Uusin versio tästä esseestä on julkaistu Laboren työpaperina (Nieminen ym. 2024). Tutkimuksessamme hyödynnämme tilanteita, joissa tiettyjä ammatteja tietyillä alueilla Suomessa on vapautettu saatavuusharkinnasta. Käytämme alueellista ja ajallista variaatiota siihen, mitä ammatteja saatavuusharkinta koskee.

Ulkomaisen työvoiman saatavuusharkinta on kiinnostava aihe, sillä se on käytössä useimmissa Euroopan unionin maissa ja se on usein esillä julkisessa keskustelussa myös Suomessa. Saatavuusharkinnan vaikutuksista ei ole tästä huolimatta juuri ollenkaan laadukasta, kausaaliasetelmiin pohjautuvaa tutkimusta, vaikka maahanmuuton vaikutuksia yleisellä tasolla on tutkittu paljon (ks. esim. Edo 2019; Dustmann ym. 2017).

Toisen esseiden tulokset viittaavat siihen, että saatavuusharkinnan poistaminen lisää EU/ETA-alueen ulkopuolisten maahanmuuttajien määrää niissä ammatti-maakunta-yksiköissä, joilta saatavuusharkinta poistuu. Suurin osa tästä vaikutuksesta tulee jo Suomessa oleskelevista henkilöistä, joilla oletettavasti ei ole ainakaan kokopäivätyötä sallivaa työ lupaa (esim. ulkomaiset opiskelijat tai kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat) tai heillä on ollut toiseen ammattiin sidottu työ lupa. Tutkimme näiden eri kanavien suhteellista merkitystä. Vaikuttaa siltä, että saatavuusharkinnan poisto saattaisi lisätä työperäistä maahanmuuttoa tai vähintäänkin mahdollistaa Suomessa jo oleskelevien mutta ilman työ lupaa olevien henkilöiden työllistymistä.

Havaitsemme tutkimuksessa myös palkka-vaikutuksia. Ensinnäkin ammatti-maakuntatason keskimääräisiin vuosituloihin havaitsemme negatiivisen vaikutuksen, joka on suuruudeltaan noin -600 euroa (n. -2 % verrattuna keskimääräisiin vuosituloihin ennen muutosta). Tämä

vaikutus keskipalkkoihin tulee lähes pelkästään pienipalkkaisimmista ammateista. Ne kuuluvat palkkajakauman alimpaan neljännekseen. Ammatti-maakuntatasolla vaikuttaa siltä, että suurimmalle osalle ammateista saatavuusharkinnan vapauttaminen ei vaikuta keskipalkkoihin vapautetuissa ammateissa. Yksilötasolla havaitut palkkavaikutukset ovat suurempia kuin ammatti-maakuntatasolla havaitut vaikutukset, ja siellä havaitsemme myös paremmin palkatuissa ammateissa saatavuusharkinnan vapautumisen hetkellä työskenteleville työntekijöille negatiivisia palkkavaikutuksia. Nämä vaikutukset tulevat erityisesti yli 50-vuotiaille työntekijöille. Erityisasiantuntija-ammattajeja ei ole analyysissämme mukana, koska saatavuusharkinta ei koske näitä ammatteja. Vaikka saatavuusharkinnan vaikutuksista ei juuri olekaan aikaisempaa tutkimusnäyttöä, ovat tuloksemme yhdenmukaisia joidenkin matalammin koulutettujen työntekijöiden maahanmuuttoa käsittelevien tutkimusten kanssa (ks. esim. Kuosmanen & Meriläinen 2022; Bratsberg & Raaum (2012)).

Kolmannessa esseessä (yhdessä Janne Tukiaisen ja Salla Simolan kanssa) tutkitaan median läsnäolon vaikutusta kansanedustajien käyttäytymiseen. Tutkimusasetelma tälle tutkimukselle syntyy siitä, että joka kuukauden ensimmäinen suullinen kyselytuntien televisiointi aloitettiin 1980-luvun lopulla, mutta muiden kyselytuntien televisiointi alkoi vasta vuonna 2007. Voimme siis tarkastella 1980-luvun muutoksen vaikutuksia käyttäen käsitteilyryhmänä joka kuukauden ensimmäisiä kyselytunteja ja kontrolliryhmänä muita kyselytunteja. Kolmas essee on julkaistu *Legislative Studies Quarterly* -lehdessä. Esseessä käytetään tekstidataa sekä muita tilastollisia aineistoja, kuten tietoja kansanedustajien läsnäolosta täysistunnoissa. Keskeisin tarkastelemamme vastemuuttuja on polarisaatio, jonka

mittaamiseen käytämme Gentzkow'n ja Shapiro (2019) kehittämää menetelmää, jonka avulla voidaan mitata kvantitatiivisesti kuinka eri tavalla ryhmät puhuvat. Keskeisimmät tulokset ovat, että kyselytuntien televisiointi lisäsi hallituksen ja opposition eroja puheessa, mutta ei kuitenkaan lisääntynyt vasemmisto- ja oikeistopuolueiden välisiä eroja. Tämä viittaa siihen, että ideologinen polarisaatio oikeisto-vasemmisto-akselilla ei kasvanut, eli kasvu hallituksen ja opposition välisissä puhe-eroissa saattaa johtua jostain muusta, esimerkiksi siitä, että toinen ryhmistä (luultavasti oppositio) olisi alkanut käyttää jollain tavalla kärjistetympää tai esimerkiksi tunteellisempää kieltä kuin aiemmin. Tällaisessa tilanteessa hallituksen ja opposition välinen ero puheessa kasvaisi, vaikka kyse ei olisi oikeasta ideologisesta polarisaatiosta. Toinen keskeinen tutkimuksessamme saatu havainto on, että kansanedustajien paikallaolon todennäköisyys kasvoi televisioinnin aloittamisen seurauksena.

Neljännessä esseessä (yhdessä Janne Tukiaisen ja Salla Simolan kanssa) tutkitaan kuvailevasti puolueiden sisäisten ryhmien (esim. korkeakoulutetut vs. ei-keineakoulutetut, tai miehet vs. naiset) eroja parlamentissa pidetyissä puheissa. Puhe-eroja mitataan Gentzkow'n ja Shapiro (2019) kehittämällä menetelmällä kuten kolmannessakin esseessä. Tutkimuksessa havaitaan että 1.) miesten ja naisten sekä 2.) korkeakoulutettujen ja ei-keineakoulutettujen kansanedustajien puheet eroavat selkeästi toistaan. Muissa vertailuissa, kuten asuinpaikan (Helsinki vs. muu Suomi) tai iän (vanha vs. nuori) mukaan tehdyillä, ei näy puhe-eroja. Sukupuoli ja koulutustaso näyttävät olevan asuinpaikkaan ja ikään verrattuna merkityksellisempiä taustamuuttujia, joilla saattaa olla vaikutusta siihen millaista politiikkaa nämä kansanedustajat eduskunnassa ajavat. □

Kirjallisuus

- Bratsberg, B. ja Raaum, O. (2012), “Immigration and Wages: Evidence from Construction”, *Economic Journal* 122: 1177–1205, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2012.02540.x>.
- Dustmann, C., Schönberg, U. ja Stuhler, J. (2017), “Labor Supply Shocks, Native Wages, and the Adjustment of Local Employment”, *The Quarterly Journal of Economics* 132: 435–483, <https://doi.org/10.1093/qje/qjw032>.
- Edo, A. (2019). “The impact of immigration on the labor market”, *Journal of Economic Surveys* 33: 922–948, <https://doi.org/10.1111/joes.12300>.
- Faguet, J. P. (2004), “Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics* 88: 867–893, [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00185-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8).
- Gentzkow, M., Shapiro, J. M. ja Taddy, M. (2019), “Measuring Group Differences in High-Dimensional Choices: Method and Application to Congressional Speech”, *Econometrica* 87: 1307–1340, <https://doi.org/10.3982/ECTA16566>.
- Kuosmanen, I. ja Meriläinen, J. (2022), “Labor Market Effects of Open Borders: Evidence from the Finnish Construction Sector after EU Enlargement”, *Journal of Human Resources*, <https://doi.org/10.3368/jhr.0321-11546R2>.
- Lundin, M. ja Skedinger, P (2006), “Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees”, *Journal of Public Economics* 90: 775–798, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.05.002>.
- Mergele, L. ja Weber, M. (2020), “Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment”, *Journal of Public Economics* 182: 104–113, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104113>
- Nieminen, J., Kiviholma, S., Kanninen, O. ja Karhunen, H. (2024), “Regulating Labor Immigration: The Effects of Lifting Labor Market Testing”, *Laboren työpapereita* nro. 344, <https://labore.fi/wp-content/uploads/2024/06/Tyopa-peri344.pdf>
- Oates, W. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, NY.
- Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120–1149, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.37.3.1120>