

## **Verotuksen työllisyysvaikutukset**

Liittyy valtiovarainministeriön liikkumavara-selvitykseen  
(16.2.2007)

# LIITE

VATT

PM

2006-12-12

Ossi Korkeamäki – Timo Rauhanen - Heikki Räisänen – Heikki Viitamäki:

## ***Työmarkkinat ja verotus***

Tässä muistiossa tarkastellaan työmarkkinoiden viimeaikaista kehitystä sekä arvioidaan eräiden työn-  
teon kannustavuuteen ja verotukseen liittyvien uudistusten ja kokeilujen vaikutuksia. Lopuksi pohdi-  
taan työmarkkinoiden ja verotuksen näkymiä lähivuosille. Muistio on laadittu Valtion taloudellisessa  
tutkimuskeskuksessa.

Aluksi tarkastellaan eräitä työmarkkinoiden perustekijöitä työmarkkinoiden tilaan, toimivuuteen ja  
työvoimareserveihin liittyen. Seuraavaksi keskustellaan verouudistusten ja –kokeilujen vaikutuksista  
työllisyyteen. Kolmannessa osassa eritellään välillisen verotuksen työllisyysvaikutuksia. Lopuksi arvi-  
oidaan työmarkkinoiden ja verotuksen tilannetta lähivuosille.

## **1. Työmarkkinoiden toiminta**

### *1.1 Työmarkkinoiden tila*

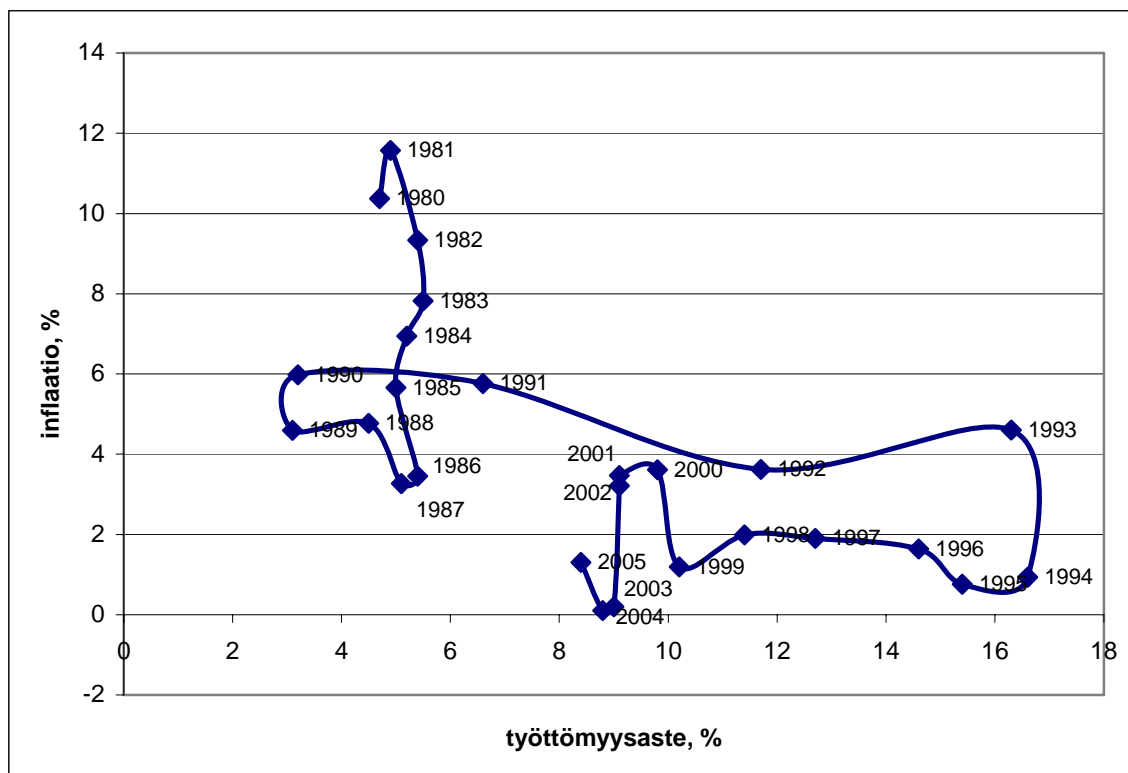
**Taulukko 1.** Työvoimatase 1980-2005, 1000 henkeä tai prosenttia

	1980	1990	2000	2005
<b>Työvoiman tarjonta</b>				
Työikäiset 15-74 v.	3 616	3 737	3 901	3 948
Työikäiset 15-64 v.	3 245	3 352	3 465	3 496
Osallistumisaste (15-74 v.), %	67,5	69,2	66,3	66,4
Työvoima	2 442	2 586	2 588	2 620
<b>Työvoiman kysyntä</b>				
Alkutuotanto	314	222	144	116
Jalostus	803	757	642	618
Palvelut	1 201	1 522	1 544	1 662
Tuntematon	10	3	5	5
Avoimet työpaikat	12	27	17	29
<b>Kysynnän ja tarjonnan tasapaino</b>				
Työlliset	2 328	2 504	2 335	2 401
Työttömät	114	82	253	220
Työllisyysaste 15-64 v., %	-	74,1	66,9	68,0
Työttömyysaste, %	4,7	3,2	9,8	8,4
Työttömät työnhakijat	110	103	321	275

### 1.2 Työttömyys ja hintojen muutos

Työttömyyden ja inflaation välistä riippuvuutta tarkastellaan usein Phillips –käyrän avulla. Suomen Phillips –käyrä ei osoita työttömyyden laskun vuosina mitään merkkejä hintavakauden muutoksesta. Inflaatio on pysynyt kurissa samaan aikaan kun työttömyys on laskenut. Vuonna 2005 hintojen muutos kuitenkin kiihtyi kahdesta edellisen vuoden tasosta.

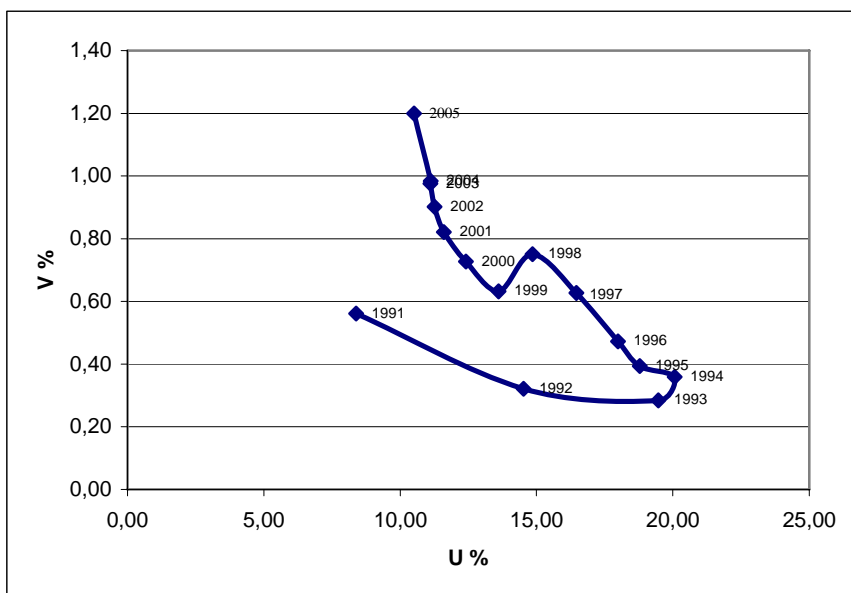
**Kuvio 1.** Phillips –käyrä v. 1980-2005 (lähde: VATT)



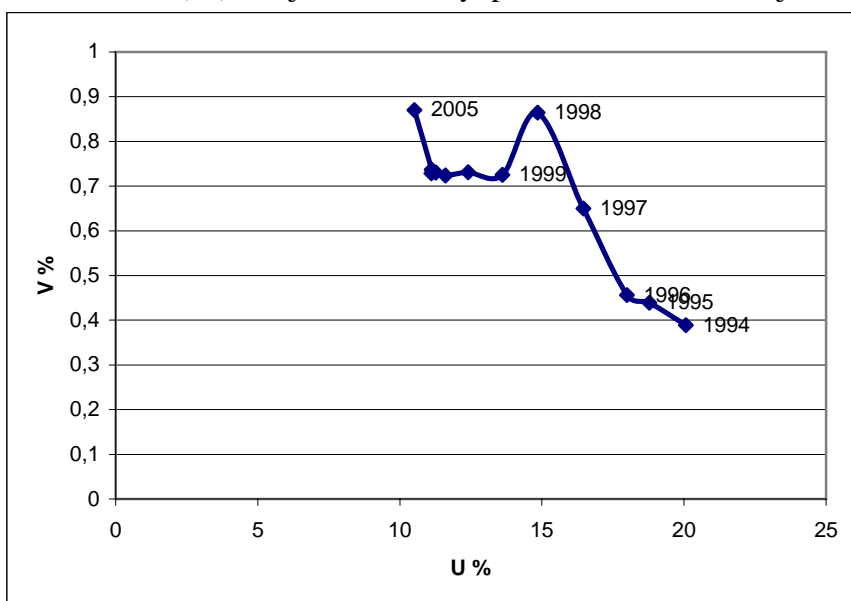
### 1.3 Työmarkkinoiden toimivuus, rekrytointiongelmat ja työvoimapula

Työmarkkinoiden toimivuutta voidaan tarkastella työttömyys-vakanssiaste –käyrällä eli ns. Beveridge –käyrällä. Ohessa esitetään standardityyppinen ja kahden tekijän suhteen korjattu UV-käyrä. Kummankin perusteella työmarkkinoiden toimivuus on vuonna 2005 heikentynyt.

**Kuvio 2.** Standardityyppinen työttömyys-vakanssiaste –käyrä v. 1991-2005 (Lukujen lähteet: Työpoliittinen aikakauskirja, tilasto-osa).



**Kuvio 3.** Markkinaosuus- ja hakukanavakorjattu työttömyys-vakanssiaste –käyrä v. 1994-2005 (vrt. Räisänen 2005). (Lukujen lähteet: Työpoliittinen aikakauskirja, tilasto-osa sekä H. Hämäläinen 2005).



Työttömyys-vakanssiaste –käyrä (kuvio 2) näyttäisi viittaavan siihen, että vuoden 2002 jälkeen työttömyys (työttömien työnhakijoiden prosenttinen osuus työvoimasta) on alentunut vain vähän, mutta vakanssiaste on noussut nopeasti. Tilanne näyttäisi indikoivan sitä, että avoimia työpaikkoja on aiempaa vaikeampi täyttää. Vakanssiasteen nousu on huomattava.

Hieman toisenlainen kuva tilanteesta saadaan (kuvio 3) ottamalla vakanssiasteen laskennassa standardimenetelmän lisäksi huomioon 1) julkisen työnvälityksen markkinaosuus toimipaikan ulkoisessa työvoiman hankinnassa sekä 2) työnantajien käyttämien hakukanavien määrä keskimäärin yhtä vakanssia kohden. Luvut perustuvat toimipaikkatason edustavaan aineistoon. Tällainen markkinaosuus- ja hakukanavakorjattu UV-käyrä on noussut vasta vuonna 2005. Vakanssiasteen taso on tässäkin korkein 1990-luvun laman jälkeisenä aikana. Tähän tarkasteluun sisältyy kuitenkin epävarmuuksia.

Vakanssiaste koostuu kahdesta komponentista: uusien vakanssien tulovirrasta julkiseen työnvälitykseen sekä vakanssien avoinna olon kestosta. Vuoden 2005 vakanssiasteen nousu selittyy vakanssien määrän kasvulla, sen sijaan niiden ”käsittelyaika” julkisessa työnvälityksessä on pysynyt vuodesta 2003 lähtien edelleen 24 päivässä. Tässä mielessä rekrytointi ei ole yleisesti hidastunut. Toteutunutta lopputulosta voi pitää kohtuullisen hyvänä, sillä julkisen työnvälityksen markkinaosuus kasvoi edelleen vuonna 2005 65 %:iin toimipaikan ulkoisesta työvoiman hankinnasta. Otettaessa huomioon myös se kehityspiirre, että viime vuosina ns. hakuajallisia avoimia työpaikkoja (eli viimeinen hakupäivämäärä on määritelty työpaikalle ennakolta yhdessä työnantajan kanssa) on ollut aiempaa enemmän, paranevat arvio avoimen vakanssin käsittelykapasiteetista edelleen. Julkisen työnvälityksen kautta rekrytoinnissa on esiintynyt myös uusia ilmiöitä, kuten vuokratyöyritysten työvoimatoimistoon ilmoittamat paikat sekä esimerkiksi verkostomarkkinointiketjujen paikkojen ilmoittaminen. Ilmoitetut paikkamäärät voivat olla näissä suuriakin, mutta todellista rekrytointia esiintyy vähän. Tämän tyyppisten paikkojen ilmoittamisessa työvoimatoimistoon haettaviksi esiintyy myös muita kuin välittömiä rekrytointimotiiveja, näitä ovat esimerkiksi asiakasrekisterin laajentaminen ja toiminnan markkinointi. Koko julkisen työnvälityksen toiminnassa kyse on kuitenkin suhteellisen vähäisistä ilmiöistä.

Rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus on vaihdellut viime vuosina 25-28 prosentissa työvoimaa hakeneista toimipaikoista. Työvoimapulaa eli tilannetta, jossa työnantajalta on jäänyt ainakin yksi henkilö löytymättä, on kokenut viime vuosina 9-10 % toimipaikoista. Vuosien 1993-2005 havaintojen perusteella rekrytointiongelmien yhden prosenttiyksikön muutos vaikuttaa 0,4 prosenttiyksikköä työvoimapulan esiintymisen muutokseen. Vuonna 2005 27 % työvoimaa hakeneista toimipaikoista oli kohdannut vaikeuksia rekrytoinnissa ja 10 % koki työvoimapulaa (Hämäläinen 2006, 10).

#### *1.4 Työvoimareservit ja rakenteellinen työttömyys*

Työvoimareservien laajuutta voidaan pyrkiä arvioimaan laskennallisesti eri kriteerein, mutta todellisuudessa työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen kohtaaminen toteutuu mikrotasolla, jolloin hakijoiden saatavuus ja laadulliset tekijät punnitaan suhteessa esitettyihin vaatimuksiin.

Työvoimareservien määrää voidaan laskennallisesti arvioida karkeasti seuraavalla tavoin:

##### tilanne v. 2005

-työttömät työnhakijat julkisessa työnvälityksessä	275 300
joista yli 12 kk työttömänä	72 400
-työllistämistoimenpiteissä	38 500
-työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa	29 200
-muissa toimenpiteissä	17 000
(työttömyyseläkkeellä olevat lisäksi 47 600)	
-työttömät ja toimenpiteissä olevat yhteensä	360 000 henkeä eli 13,7 % työvoimasta

Pitkäaikaistyöttömyysaste oli vuonna 2005 vain 2,8 % työvoimasta. Pitkäaikaistyöttömistäkin osa voi olla nopeasti työllistyvää työvoimaa, kun ammattikohtainen tai alueellinen kysyntätilanne muuttuu. Toimenpiteissä olevista osa osallistujista voi olla todellisuudessa varsin kaukana avoimista työmarkkinoista, eikä siksi heti työllistyvyydeltään riittävällä tasolla. Mikäli ajateltaisiin, että jopa kolmannes toimenpiteisiin osallistuvista olisi kaukana avoimista työmarkkinoista, edustaisi tämä noin 28 000 hengen joukko 1,1 prosentin osuutta työvoimasta. Tällaisella karkealla arvioinnilla päädyttäisiin siihen, että suhteellisen nopeasti työhön kykeneviä voisi olla vuoden 2005 tasossa noin 10 % työvoimasta. Vuoden 2006 tilanteessa työvoiman kysynnän kasvu ja työttömyyden aleneminen on jatkunut, joten työvoimareservien määrä on edelleen laskenut.

Turner kollegoineen (2001/2) on arvioinut Suomen rakenteellisen työttömyyden tasoksi 4,3 % v. 1980, 3,9 % v. 1985, 5,6 % v. 1990, 10,6 % v. 1995 ja 9,0 % v. 1999. Rakennetyöttömyyden osuus koko-

naistyöttömyydestä olisi näin ollut pienimmillään laman jälkeisissä runsaan työvoiman tarjonnan aloissa 69 % ja enimmillään 91 % v. 1980, paitsi vuoden 1990 tilanteessa rakennetyöttömyydestimaatti oli 175 % kokonaistyöttömyydestä. Tällaisissa empiirisesti erikoisen tuntuissa tilanteissa voi olla kyse siitä, millä aikavälillä rakennetyöttömyys katsotaan sopeutuneeksi inflaatio-odotuksiin ja tarjontatekijöiden muutoksiin. Toisaalta tilanne kuvaa sitä, että indikaattori on herkkä käytetylle estimointimenetelmälle, selittäjien valinnalle sekä käytetylle aineistolle (Holm – Somervuori 1997).

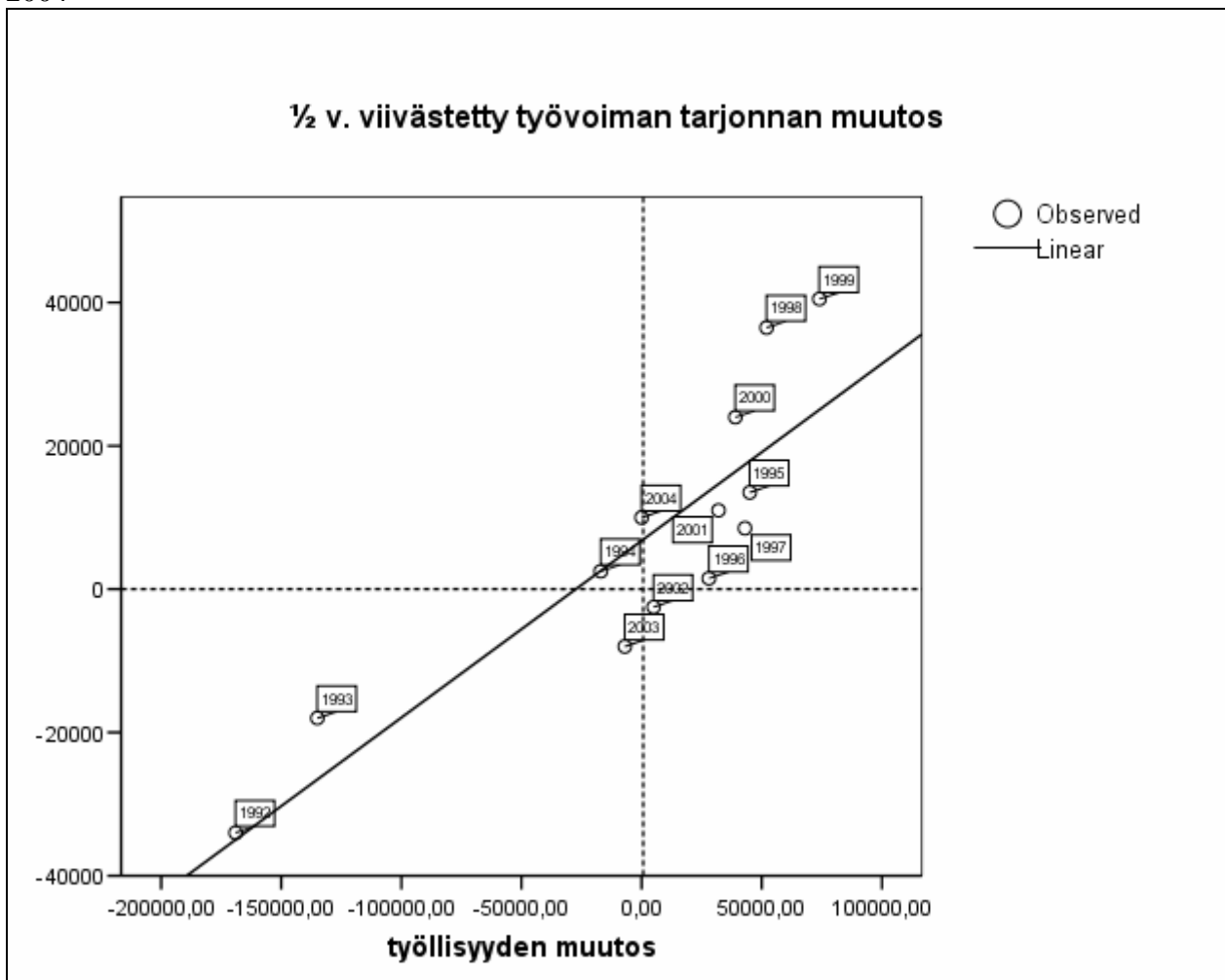
1990-luvulla OECD arvioi, että lähes koko Suomen työttömyys olisi ollut luonteeltaan rakenteellista, mikä ei empiirisesti tuntunut mielekkäältä nopean työvoiman kysynnän romahduksen oloissa. Viimeisemmät arviot Suomen rakenteellisen työttömyyden tasosta ovat olleet runsaan 7 %:n luokkaa (Nickell (2006) ottaa 7,4 %:n tasoon päätyvän estimaatin laskennassa huomioon työttömyyskorvausjärjestelmän piirteitä, aktiivisen työvoimapolitiikan, palkanasetannan, verokiilan sekä omistusasunnoissa asuvien osuuden), kun virallinen työttömyysaste on runsaat 8 %. 1990-luvun alusta rakenteellisen työttömyyden taso olisi Nickellin mukaan laskenut ainoastaan 0,8 prosenttiyksikköä. Hänen mukaansa ainoa institutionaalinen tekijä, joka on muuttunut 1990-luvun alusta Suomessa, on verokiilan aleneminen.

### *1.5 Tarjonnan ja kysynnän välinen yhteys*

Kysymykseen siitä, onko työvoiman tarjontapotentialiaalia vielä olemassa, voidaan pyrkiä hakemaan karkean makrotason vastausta tarkastelemalla työvoiman tarjonnan muutosten riippuvuutta kysyntämuutoksista. Oheisessa kuviossa (4) tämä on tehty puolella vuodella viivästetyllä tarjonnalla, jolloin tarjonnalla on aikaa reagoida kysyntämuutokseen. Tällaisen mallin ennustetarkkuus on myös keskimäärin hyvä. Kuitenkin trendiviivasta melko selvästi poikkeavia havaintoja on useina vuosina. (Mallin kulmakertoimen 95 %:n luottamusvälin perusteella työvoiman tarjontamuutokset kattavat kysyntämuutoksesta 15-34 % keskimääräisen tason ollessa 25 %).

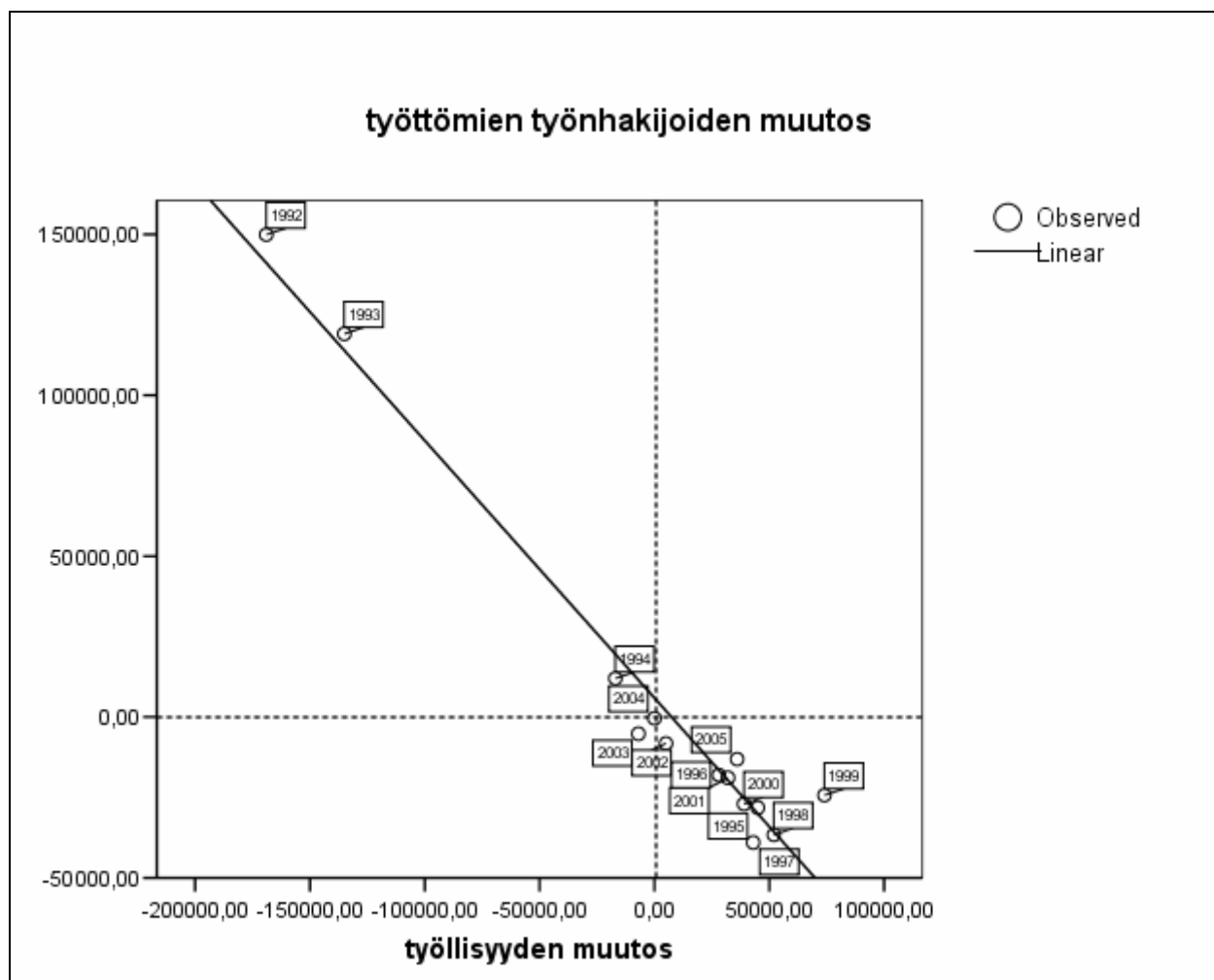
Toisessa kuviossa (5) on tarkasteltu työttömien työnhakijoiden määrän muutosten riippuvuutta kysyntämuutoksista. Tämän mallin tarkkuus on selvästi parempi. (Keskimäärin vuosina 1992-2005 kysyntämuutoksesta on katettu työttömien työnhakijoiden muutoksella 80 %, kun 95 %:n luottamusväli on 70-90 %. Kun laman jälkeisinä talouden kasvun vuosina oli aluksi runsaasti työvoimaa tarjolla, jää kulmakerroin vuosilta 1995-2005 vain 41 prosenttiin ja luottamusväli on 17-65 %. Malli on siten hyvin herkkä käytetylle tarkasteluajanjaksolle). Vuosien 1994-2005 347 000 hengen työllisyyden kasvusta on katettu työttömyyden laskulla työvoimatutkimuksen tasossa 190 000 hengen verran eli 55 % ja työvoiman tarjonnan kasvulla 157 000 hengen verran eli 45 %. Suuresta laman jälkeisestä tarjontapotentialista johtuen työttömyyden lasku on suhteellisesti vähäinen. Vuodesta 2000 vuoteen 2005 on tarjonnan kasvun osuus työllisyyden lisäyksestä 48 % ja työttömyyden laskun vain 52 %. Mikäli laskelma suoritettaisiin työttömien työnhakijoiden määrän muutoksesta lähtien, edustaisi se kuitenkin 69 %:a viime vuosien työllisyyden kasvusta.

**Kuvio 4.** Työvoiman tarjonnan ½ vuodella viivästetty muutos kysynnän muutoksen suhteen v. 1992-2004



$r^2=0,76$ ,  $Y=6767+0,25X$ , kulmakertoimen merkitsevyys \*\*\*, kulmakertoimen 95 %:n luottamusväli =  $0,15-0,34 X$

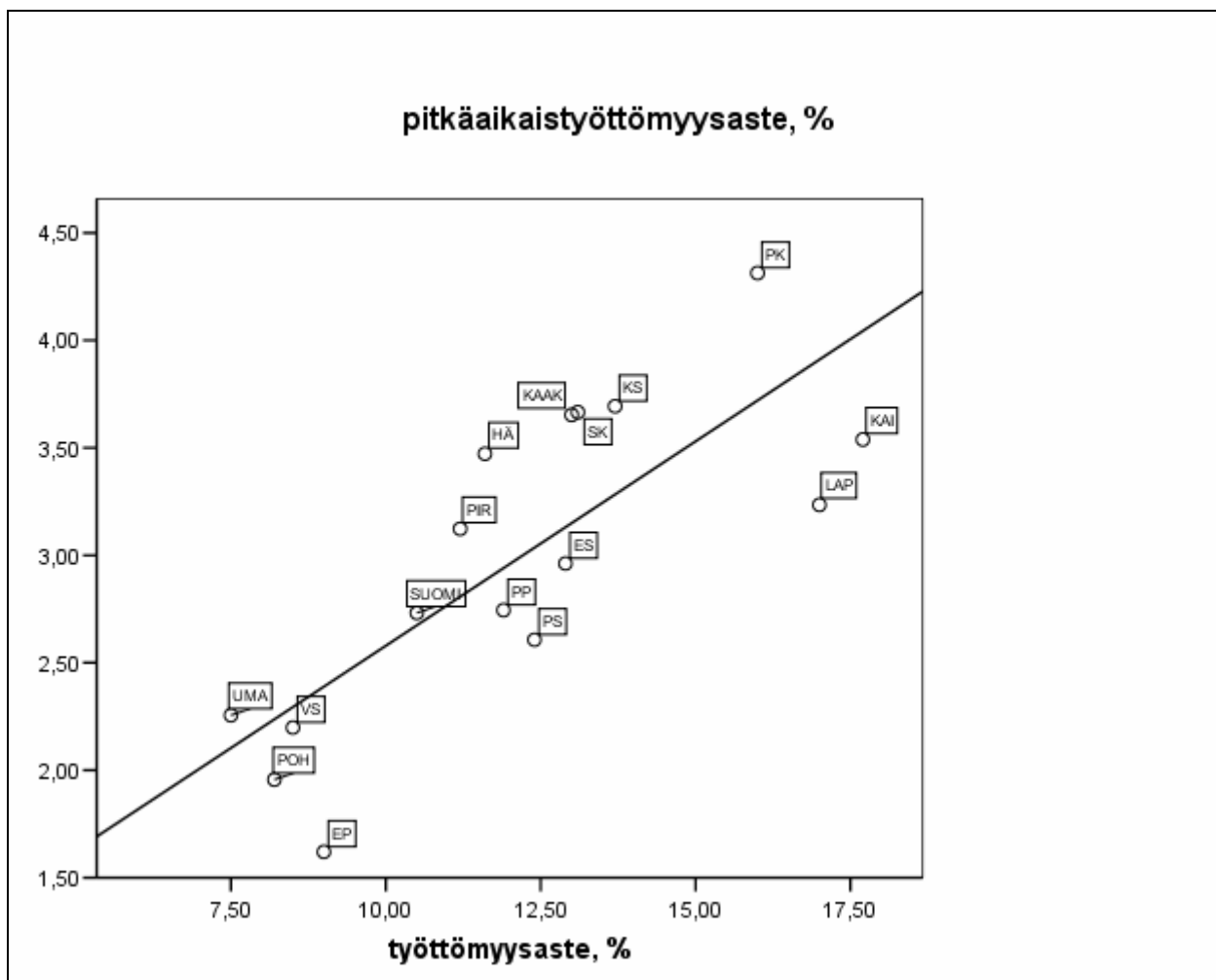
**Kuvio 5.** Työttömien työnhakijoiden määrän muutos kysynnän muutoksen suhteen v. 1992-2005



$r^2=0,96, Y=5921-0,80X$ , kulmakertoimen merkitsevyys \*\*\*, kulmakertoimen 95 %:n luottamusväli = -0,70 - -0,90 X

Työvoiman kysynnän kasvun jatkuessa useita vuosia peräkkäin ja työttömyyden tason laskiessa muodostuvat kysynnän ja tarjonnan ammatillinen ja alueellinen kohtaanto aiempaa kriittisemmiksi tekijöiksi. Tätä kuvaavat osaltaan TE-keskusten väliset suuret erot työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyysasteen välisessä riippuvuudessa. On oletettavaa, että työttömien työnhakijoiden työllistyvyys on kohtuullisen hyvää niillä alueilla, joilla pitkäaikaistyöttömyysaste on odotettua alhaisempi.

**Kuvio 6.** Työttömyysasteen (=työttömien työnhakijoiden prosenttinen osuus työvoimasta) ja pitkäaikaistyöttömyysasteen riippuvuus TE-keskuksittain ja koko maassa v. 2005 (Lähde: työhallinnon tilastot)



## 2. Verokokeilujen ja -uudistusten vaikutuksesta työllisyyteen

### 2.1 Kannustinloukku-uudistus ja kynnyspalkkojen muutos

Työllistymisen kannustimien kannalta palkkaverotustakin suurempi vaikutus on erilaisten sosiaalietuuksien kuten asumistuen, työttömyysturvan ja toimeentulotuen pienemisellä tulojen kasvaessa sekä tulojen vaikutuksella palvelumaksuihin, erityisesti lasten päivähoitomaksuihin. Kun tarkastellaan verotuksen ja em. maksujen yhteisvaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin, puhutaan *efektiivisestä* rajaveroasteesta, eli tulojen kasvun vaikutuksesta verotukseen ja tulosisonnaisiin etuuksiin. Joissakin tapauksissa tulojen kasvu kiristää verotusta ja alentaa sosiaalietuuksia niin paljon, että ansiotulojen kasvulla ei ole oleellista vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin. Tällöin efektiivinen rajaveroaste on lähellä sataa prosenttia.

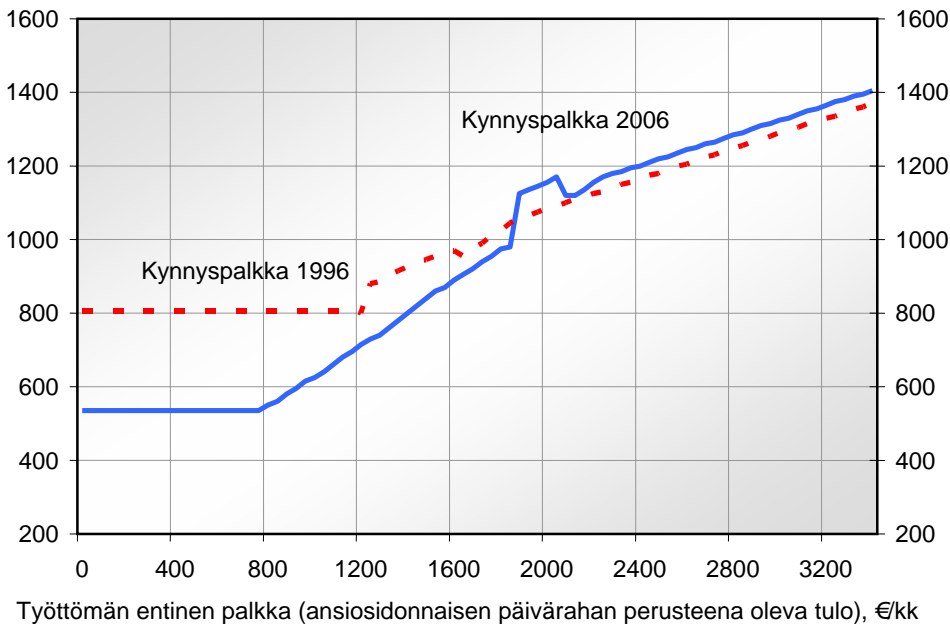
Keskeisesti 1990-luvulla tulo- ja rajaveron tasoon vaikuttaneita tekijöitä oli vuosikymmenen puolivälissä virinneestä ns. kannustinloukkukeskustelusta<sup>1</sup> alkaneiden uudistusten sarja, joiden tarkoituksena oli tehdä työn vastaanottaminen ja lisätulojen hankkiminen kannattavaksi mahdollisimman monessa tilanteessa. Tavoitteena oli sovittaa verotus ja tulonsiirrot yhteen siten, ettei efektiivinen rajaveroaste olisi kenelläkään lähellä sataa prosenttia. Tärkeimmät uudistukset koskivat kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä, päivähoitomaksujen tulosidonnaisuutta, asumis- ja toimeentulotuen yhteensovittamista sekä työttömyysturvan tuloharkintaa. Uudistusten toteutumista on arvioinut mm. Niinivaara (1999) ja uudistusten vaikutusta työn tarjontaan ovat tutkineet Laine ja Uusitalo (2001). Uudistus laskee efektiivisiä rajaveroasteita erityisesti pienituloisilla päiväkotikäisten lasten vanhemmilla. Mm. kotihoidontuen uudistus ja päivähoitomaksujen muuttaminen prosenttiperustaiseksi lisäsivät myös päivähoitoikäisten lasten *isien* työn tarjontaa, mutta samanaikaisesti vähensivät jonkin verran äitien työn tarjontaa. Työmarkkinatuen tuloharkinnan lieventäminen puolison tulojen suhteen lisäsi työn tarjontaa.

Kynnyspalkalla tarkoitetaan sitä bruttopalkan tasoa, jolla käytettävissä oleva tulo on sama kuin työttömänä ollessa. Kynnyspalkka lasketaan kulloinkin voimassa olevilla vero- ja etuusperusteilla. Esimerkiksi työttömyysetuuksien parantaminen nostaa myös kynnyspalkkaa ja vaikkapa ansiotuloihin kohdennetun verovähennyksen kasvattaminen laskee sitä. Kynnyspalkka on laskennallinen ja järjestelmätasoinen suure, joka ei ota huomioon yksilöllisiä preferenssejä työn ja työhaun tai vapaa-ajan välillä. Siten ei myöskään työn vastaanottamisesta seuraavia menoja, kuten työmatkakuluja voida ottaa laskelmaan mukaan.

---

<sup>1</sup> Kannustinloukut pitävät sisällään *työttömyysloukun* ja *tuloloukun*. Työttömyysloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa sosiaaliturvan antama toimeentulo on niin korkea, että taloudellinen kannustin hakeutua työhön on vähäinen. *Tuloloukulla* taas viitataan tilanteeseen, jossa ansiotyössä olevalla bruttotulojen kasvu ei johda riittävään käytettävissä olevien tulojen lisäykseen, eli efektiivinen rajaveroaste on korkea. (Laine ja Uusitalo 2001, Viitamäki 1995)

**Kuvio 7.** Yksin asuvan kynnyispalkka vuosina 1996 ja 2006, € kk (Lähde: VATT, TUJAMallilaskelmat)



Työnteon kannustavuuden parantamiseksi toteutettiin vuodesta 1997 lähtien uudistuksia työttömyys-etuuksiin, lasten hoidon tukiin ja päivähoitomaksuihin, tuloverotukseen, yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen. Työttömän *omien ja puolison ansiotulojen hankkimista* pyrittiin kannustamaan muuttamalla sovitellun päivärahan ja työmarkkinatuen määräytymisperusteita. *Pienten lasten kotihoidon tuki ja päivähoitomaksut* sovitettiin yhteen siten, että ne muodostivat rakenteellisen yhtenäisen kokonaisuuden ja yksityisen sekä kunnallisen hoidon tuet koordinoitiin keskenään. Päivähoitomaksujen tulonsidonnaisuutta lievennettiin, maksujen porrastukset poistettiin ja määräytymisperusteet yhtenäistettiin koko maassa. *Yleisen asumistuen* parantamisen tavoitteina olivat paitsi asuntopoliittiset syyt myös työhön hakeutumisen kynnyksen madaltaminen sekä ensi- ja viimesijaisen tuen sovittaminen siten, että ensisijaisen tuen täydentämisen tarve toimeentulotuella vähenisi. *Palkka- ja yritystulojen verotusta* kevennettiin myöntämällä kunnallisverotuksen ansiotulovähennys vuodesta 1997 lähtien ainoastaan palkka- ja yrittäjätuloista. Vähennyksen perusteita on tämän jälkeen edelleen muutettu pienten palkka- ja yrittäjätulojen verotusta keventävästi. Vuonna 2006 otettiin käyttöön lisäksi valtion tuloverosta tehtävä ansiotulovähennys. Myös progressiivisen tuloveroasteikon marginaaliveroprosentteja on alennettu ja asteikon tuloluokkia vähennetty yhdellä.

Kynnyispalkan suuruuteen vaikuttavia tekijöitä on syytä tarkastella kahdessa eri tilanteessa. Ensiksi *toimeentulotuen turvaamaan tulotasoon asti*, jolloin kynnyispalkkaan vaikuttavat toimeentulotuen perusosa, hyväksytyt asumismeno, asumismenojen omavastuu sekä toisaalta tuloverotus ja asumistuki. Tällöin työttömyysetuuden suuruudella ei ole vaikutusta kynnyispalkkaan (eikä työttömän toimeentuloon), koska etuuden korottaminen ainoastaan vähentää työttömän toimeentulotuen tarvetta. Toiseksi kun *työttömän tulotaso ylittää toimeentulotuen tason* kynnyispalkkaa alentavat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla työttömän toimeentulon taso alenee suhteessa työssä olevan toimeentulon tasoon. Sen sijaan sellaisilla toimenpiteillä, joilla muutetaan yhtä paljon sekä työttömän että palkansaajan käytettävissä olevia tuloja (esimerkiksi tuloverotuksen yleinen keventäminen tai asumistuen tasokorotus), ei ole siinä tapauksessa vaikutusta kynnyispalkkaan.

## 2.2 Kotitalousvähennys

Toinen uudistus veroissa ja työnantajamaksuissa oli kotitalousvähennyksen käyttöön otto vuonna 1998. Tällöin yksityishenkilöille tuli mahdolliseksi vähentää verotuksessa osa kotona teetetyt työn kustannuksista. Kotitalousvähennyksen tarkoituksena oli lisätä palvelualojen työllisyyttä. Vuonna 2004 kotitalousvähennystä käyttäneitä talouksia oli yhteensä 155 892, eli noin 6,5 prosenttia kotitalouksista. Näistä valtaosa (73 %) osti remonttipalveluita ja 25 % siivouspalveluja. Lastenhoito- ja hoivapalveluja, puutarhatöitä tai palveluja omille vanhemmille ja isovanhemmille osti vain vähäinen osa kotitalouksista. Verovähennysten määrä oli yhteensä 111,3 miljoonaa euroa vuonna 2004. Tästä remonttien osuus oli yli 90 %. Niilola ym. (2006)<sup>2</sup> selvityksen mukaan 62 % remonteja teettäneistä olisi teettänyt työt ilman vähennystäkin. Siivouksen osalta vastaava osuus on 34 %. Niilola arvioi näiden lukujen pohjalta vähennyksen (netto)työllisyysvaikutukseksi 3500 henkilötyövuotta vuonna 2004. Laskelma on tosin mekaaninen arvio, jossa vähennyksen suuruus on muutettu työpaikoiksi jakamalla haastatteluun perustuva arvio vähennyksen vaikutuksesta kotitalouspalvelujen käyttöön yhden työpäivän arvioidulla hinnalla. Jos kotitalousvähennys vaikuttaa myös palvelujen hintaan, vaikutus työllisyyteen on oleellisesti Niilolan ym. arviota pienempi (Uusitalo 2005). Erityisesti rakennusala ja pääkaupunkiseudulla, jonne suurin osa vähennyksistä suuntautui, ovat työmarkkinat huomattavan kireät. Yrityskyselyyn vastanneet pitivät rekrytointiongelmia suurimpana esteenä toiminnan laajentamiselle. Vain kaksi prosenttia palkatuista remontintekijöistä oli palkattu työttömyydestä. Siivoojien kohdalla prosentiksi arvioitiin n. 40. Näin ollen suora vaikutus työttömyyteen oli noin 280 henkilötyövuotta, josta suurin osa siivoamaan palkattujen kautta.

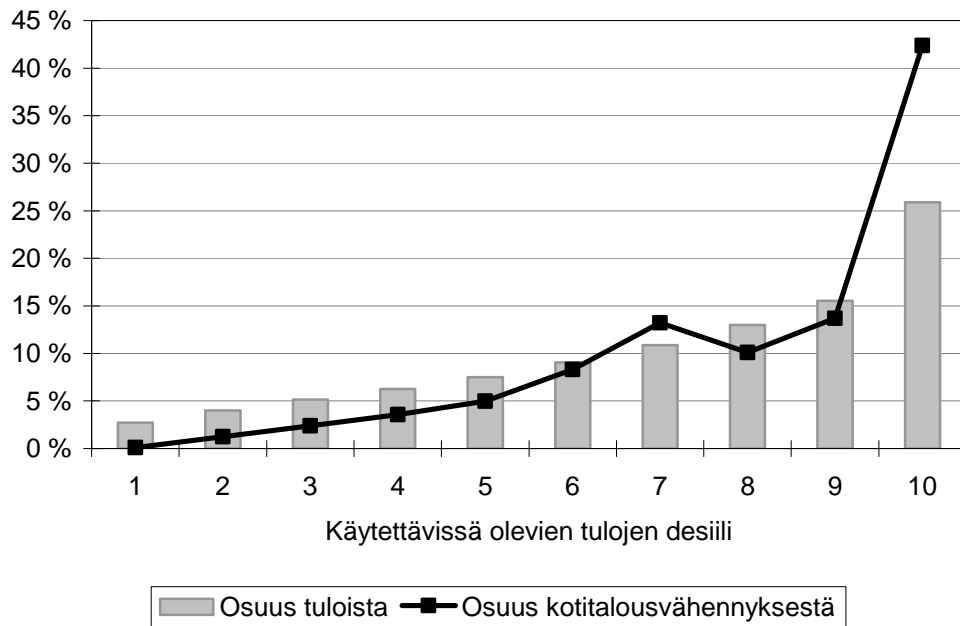
Ylläolevan perusteella voitaneen arvioida, että remonttien osalta kotitalousvähennys ei ole erityisen tehokas tapa hoitaa työllisyyttä vaan pikemminkin valtion tarjoama hintasubventio remonteihin. Siivoamisen osalta vaikutus saattaa olla merkittäväkin – voidaan jopa väittää, että kotisiivoukset ovat toimialana syntyneet osittain kotitalousvähennyksen varassa ja vähennys on ollut osaltaan muokkauttamassa asenteita myönteisemmiksi kotitalouksien palvelujen ostoille. Kotitalousvähennyksen on myös väitetty tuoneen ilman verokorttia tehtyä työtä päivänvaloon, mutta tälle seikalle ei juuri ole empiiristä evidenssiä.

On kuitenkin huomionarvoista, että ostopalveluiden vapauttamasta ajasta jopa kolmasosa käytetään tekemällä enemmän omaa ansiotyötä (Niilola 2006). Koska kotitalousvähennyksen käyttäjät ovat huomattavasti keskimääräistä parempituloisia<sup>3</sup>, voi tällä olla suurempi kokonaistaloudellinen vaikutus kuin itse vähennyksen aikaansaamalla työllisyyden kasvulla.

<sup>2</sup> Kotitalouksille suunnatun kyselyn otos oli 3036 kotitaloutta, joista 206 oli käyttänyt vähennystä. Näin ollen tuloksiin liittyy jonkin verran otoskoosta johtuvaa epävarmuutta.

<sup>3</sup> Yli neljäkymmentä prosenttia vähennyksestä suuntautuu kotitalouksien suurituloisimmalle kymmenykselle, ks kuvio 8.

**Kuvio 8.** Kotitalousvähennyksen jakautuminen kotitalouksiin tulodesiileittäin (Lähde: VATT, TU-JA-mallilaskelmat)



### 2.3 Lapin sotumaksukokeilu

Vuoden 2003 alusta lähtien työnantajan sosiaaliturvamaksu poistettiin kokeiluluontoisesti kolmeksi vuodeksi yrityksiltä, jotka toimivat kahdenkymmenen Pohjois-Lapin ja saaristokunnan alueella. Kokeiluajana työnantajamaksut alenivat kokeilualueen yrityksissä 3–6 prosenttiyksikköä. Tarkoituksena oli selvittää työnantajien sotu-maksun poistamisen vaikutuksia työllisyyteen ja työllistämisedellytyksiin.

Korkeamäen ja Uusitalon (2005) tutkimuksessa arvioitiin työnantajamaksualennuksen vaikutuksia työllisyyteen ja palkkatasoon vertaamalla työllisyyden muutoksia kokeilualueella ja sitä mahdollisimman paljon muistuttavalla vertailualueella. Lapin kuntien vertailukunnat valittiin Kainuun ja Pohjois-Karjalan kunnista. Saaristokuntien vertailukuntina käytettiin niitä mahdollisimman paljon muistuttavia rannikkokuntia. Vertailualueen yrityksistä valittiin sitten vertailujoukko, joka oli mahdollisimman samanlainen kuin kokeilualueen yritysryhmä. Kokeilun vaikutusta työllisyyteen arvioitiin vertaamalla kokeilualueen ja vertailualueen yritysten työllisyys- ja palkkakehitystä kokeilun alun jälkeen vuoden 2004 loppuun asti.

Tulosten mukaan kokeilu- ja vertailuyritysten työllisyyden muutosten välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Tulos ei johdu pelkästään luottamusvälien leveydestä, vaan myös piste-estimaatit ovat lähellä nollaa. Vaikutus palkkasummaan on positiivinen ja erot kokeilu- ja vertailuyritysten välillä ovat kokeilun alun jälkeen suurempia kuin ennen kokeilua, mutta nämäkään erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Tutkimuksen perusteella ei siis voi osoittaa, että alueellisella sotumaksuvapautuksella olisi ollut vaikutusta kokeilualueen työllisyyteen.

Lyhytaikaisella kokeilulla voi luonnollisesti olla erilaisia vaikutuksia kuin pysyvällä työnantajamaksujen muutoksella. Yritykset tuskin tekevät sijoittumispäätöksiä tai suurempia investointeja kolmivuotisen työnantajamaksualennuksen vuoksi. Tästä syystä väliaikaisella työnantajamaksualennuksella on todennäköisesti pienempi vaikutus työllisyyteen kuin pysyvällä muutoksella. Toisaalta hallitus on jo antanut esityksen kokeilun jatkamisesta vuoden 2009 loppuun.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös kokeilun vaikutusta palkkoihin kokeilu- ja vertailualueella. Nämä tulokset perustuvat vain PT:n ja TT:n (EK:n edeltäjäjärjestöt) jäsenyritysten palkkatietoihin. Kokeilussa ei löytynyt positiivista vaikutusta TT:n jäsenyritysten työntekijöiden palkkoihin. Sen sijaan PT:n jäsenyritysten työntekijöiden palkkoihin sotumaksuvapautuksella näyttäisi olleen vaikutusta. Lapin alueella toimivien yritysten palkat nousivat kokeilun alun jälkeen keskimäärin kaksi prosenttia enemmän kuin vertailualueen yritysten palkat. Jos tämä tulos olisi yleistettävissä myös niihin yrityksiin, joiden palkkatietoja ei ole käytettävissä, tarkoittaisi tämä, että noin puolet sotumaksuvapautuksesta johduttavasta työvoimakustannusten alenemisesta kompensoituu palkkojen nopeammalla kasvulla.

#### *2.4 Kansainvälisiä kokemuksia verokokeiluista*

Lapin kokeilua vastaava työnantajamaksujen alennuskokeilu toteutettiin Ruotsin Norbottenissa vuosina 1984–1986. Työnantajan veroluonteisia maksuja alennettiin kymmenellä prosenttiyksiköllä, 35 prosentista 25 prosenttiin. Lisäksi työllistämistukea nostettiin 10 000 kruunulla uutta työntekijää kohti.

Ruotsin kokeilua arvioineet Bohm ja Lind (1993) vertasivat Norbottenin työllisyyden kehitystä kokeilualueen ulkopuolelta Pohjois-Ruotsista valittuun vertailualueeseen. Tämän lisäksi vertailtiin eri toimialojen työllisyyden muutoksia Norbottenissa ja vertailu-alueella sekä kokeilu- ja vertailualueelta valittujen, mahdollisimman samankaltaisten yritysten työllisyyden muutoksia. Tutkijat eivät kuitenkaan havainneet kokeilulla mitään positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Työnantajamaksujen vaikutuksia työllisyyteen on tutkittu jollakin tavalla vertailukelpoista asetelmaa käyttäen myös mm. Norjassa (Johansen ja Klette 1998), Chilessä (Gruber 1997) ja USAssa (Gruber 1994). Kaikki nämä tutkimukset viittaavat siihen, että valtaosa työnantajamaksujen muutoksista kompensoituu palkkatason muutoksilla ja että kokonaistyövoimakustannukset ja työllisyys muuttuvat vain vähän jos ollenkaan.

Sen sijaan ranskalaisten tutkijoiden mukaan työnantajamaksujen alentamisella on suuri vaikutus työllisyyteen. Ranskassa pienimmistä palkoista maksettavia työnantajamaksuja on alennettu. Minimipalkan tasolla alennus on nykyään 26 prosenttia. Tuki alenee asteittain ja poistuu kokonaan kun palkka nousee 1,7 -kertaiseksi minimipalkkaan verrattuna. Mm. Crépon ja Desplatz (2001) arvioivat, että vuosien 1994 ja 1997 välillä toteutetut työvoimakustannusten alennukset lisäsivät työllisyyttä jopa 460 000 työntekijällä eli 3,1 prosentilla. Muihin tutkimuksiin verrattuna suuren työllisyysvaikutusarvion syitä on vaikea arvioida. Osittainen selitys lienee se, että alennus kohdistui pienimmistä palkoista maksettaviin työnantajamaksuihin ja työvoiman kysyntä saattaa olla matala-palkka-aloilla poikkeuksellisen joustavaa. Toinen mahdollinen selitys on se, että minimipalkan vuoksi palkat eivät voi reagoida työnantajamaksujen muutoksiin. Kramarz ja Philippon (2001) puolestaan arvioivat, että minimipalkan tasolla yhden prosentin kustannusten lasku (nousu) laskee (nostaa) työttömäksi joutumisen riskiä noin 1,5

prosentilla. Kun tämä tulos suhteutetaan työnantajamaksujen määrään, päädytään samaa kokoluokkaa olevaan työllisyysvaikutusarvioon kuin Créponin ja Desplatzin tutkimuksessa.

### **3. Välillisen verotuksen työllisyysvaikutuksista**

#### *3.1 Arvonlisäverotus*

Arvonlisäverotuksessa on tavoiteltu työllisyysvaikutuksia käyttämällä alennettuja alv-kantoja. Erilaisiin verokantoihin liittyy kuitenkin monia hallinnollisia ongelmia. Ne voivat kuitenkin olla tulojen tasauksen kannalta käyttökelpoisia, jos porrastuksella voidaan pienentää tuloverojen aiheuttamia vääristymiä. Tämä sillä varauksella, ettei tehokkaampia keinoja, kuten tulonsiirtoja tai julkisten palvelumaksujen porrastamista voida käyttää. Usein kulutusluvuista on saatavilla tietoa sellaisesta kuluttajan veronmaksukyvyistä, jota ei ole voitu saada selville tuloverotuksen yhteydessä. Erityisesti tämä pätee kehittyviin maihin, joilla ei ole hyvin toimivia tuloverojärjestelmiä.

Työllisyyden kannalta hyödykevero kannattaisi asettaa alhaiseksi sellaisille kotimaisille, työvaltaisille toimialoille, joiden valmistuksessa tarvitaan suhteellisen matalapalkkaista työvoimaa (Naito, 1999). Näin tuettaisiin työllisyyttä ja pienipalkkaisten työntekijöiden tulokehitystä.

Arvonlisäverotuksen keventämisellä on periaatteessa samansuuntainen hintavaikutus kuin tuottajan tai kuluttajan saamalla suoralla verotuella. Verotuki voi alentaa palvelun hintaa, mutta se voi myös kapitalisoitua siihen. Verotuen etuna on kuitenkin se, että siihen on helposti liitettävissä tuen enimmäisrajoi- te, jolloin tulonjakovaikutuksia voidaan kontrolloida. Tällaista kattoa on hankala yhdistää arvonlisäve- ron alentamiseen.

#### *3.2 EU:n veronalennuskokeilut*

ECOFIN-neuvosto hyväksyi vuonna 2000 komission esityksen alennetun arvonlisäverokannan kokei- lusta tietyillä työvaltaisilla palvelualoilla<sup>4</sup>. Jäsenmaat saivat soveltaa kokeilua enintään vuoden 2002 loppuun. Kokeilun tarkoituksena oli selvittää, onko arvonlisäverokannan alentamisella palvelujen ku- luttajahintoja alentavaa ja niiden kysyntää lisäävää vaikutusta. Tarkoitus olisi myös tutkia, millaisia vaikutuksia alennuksella on harmaaseen talouteen. Pitkään keskusteluissa mukana ollut ravintoloiden ruokatarjoilu jäi pois listalta. Suomi ei ollut mukana kokeilussa, johon yhdeksän jäsenmaata osallistui.

Kokeilusta raportointiin vuoden 2003 lopussa. Raportointi perustui hyvin vaihtelevasti tehtyihin tutki- muksiin. Komissio arvioi kokeilua erityisesti työpaikkojen syntymisen ja sen tehokkuuden suhteen, ja päätyi siihen, ettei yksikään maa ole voinut uskottavasti osoittaa toimenpiteellä olleen myönteinen vaikutus työpaikkojen synnyttäjänä tai tehokkuuden lisääjänä. Alv-kantojen alennuksen näkyminen

<sup>4</sup> 1. Pienet korjauspalvelut (polkupyörät, kengät ja nahkatavarat, vaatteet ja kotitalouden liinavaatteet (ml. parsinta ja muu- tostyöt), 2. Yksityisten asuntojen entisöinti ja korjaaminen, pl. tarvikkeet, jotka muodostavat huomattavan osan toimituksen arvosta, 3. Yksityisten kotitalouksien siivous ja ikkunanpuhdistus 4. Kotitalouksien hoivapalvelut (kotiapu sekä lasten, vanhusten ja vammaisten hoito) 5. Parturi- ja kampaamopalvelut.

hinnoissa oli hyvin vähäistä, lähes olematonta. Komissio katsoi, ettei alv-kantojen alentamisella voida merkittävästi vaikuttaa kysyntään. Neuvosto päätti kuitenkin jatkaa kokeilua vuoden 2005 loppuun.

Komissio on muutenkin ollut nihkeä alv:n alennuksille. Sen mielestä budjetin tasapaino on taattava jäsenvaltioissa. Siksi on vältettävä rakenteellisia budjettialijäämiä sekä puuttuvien budjettivarojen vuoksi tehtäviä julkisten menojen huomattavia alennuksia. Kun alv-kantoja alennetaan, mikään ei takaa, että lopullinen kuluttaja hyötyy hintojen alennuksesta. Jäsenvaltion päättäessä soveltaa uusia alennettuja alv-kantoja, siitä koitua budjettitappio on korvattava muilla veroilla (kuten tuloveroilla), jotka lopulta tulevat veronmaksuvelvollisen maksettaviksi. Komissio on edelleen vakuuttunut siitä, että alv-kantojen alentaminen ei ole paras tapa edistää tiettyjen tavaroiden tai palvelujen kulutusta. Sen mukaan arvonlisäveron – toisin kuin esimerkiksi valmisteveron – tavoitteena ei olekaan kuluttajien käyttäytymisen muuttuminen (KOM(2003) 397).

Ravintolatarjoilua on kuitenkin edelleen yritetty saada mukaan alennettujen alv-kantojen listalle. Eri-tyisesti Ranska ja viime vuosina myös Suomi ovat olleet tässä aktiivisia. Vaadittavaa yksimielisyyttä ei kuitenkaan ole saavutettu, ja varsinkin Saksa on vastustanut hanketta. Eräänlaisena kompromissina neuvosto päätti helmikuussa 2006 (Neuvoston direktiivi, 2006), että kaikki jäsenmaat voivat osallistua vuoden 2010 loppuun asti rajoitettuun kokeiluun, joka koskee samoja työvaltaisia palveluita kuin edellisenkin, vuoden 2005 loppuun asti kestänyt kokeilu. Suomi osallistuu tähän kokeiluun, ja sen työllisyysvaikutukset on arvioitu noin tuhanneksi henkilötyövuodeksi.

### *3.3 Elintarvikkeiden alv-kannan alentaminen*

Tutkimushankkeessa ”Elintarvikkeiden alv-kannan alentamisen vaikutukset” (Holm, Kiander, Rauhanen ja Virén 2006, tulossa) tarkastellaan elintarvikkeiden alv-kannan alentamista nykyisestä 17 prosentista 12 prosenttiin. Muutos merkitsisi valtiontalouden kannalta noin 450 miljoonan euron verotulojen menetystä. Veronalennuksen oletetaan menevän 80-prosenttisesti läpi kuluttajahintoihin. Tätä tukevat vastaavat Ruotsin ja Norjan esimerkit. Alv-muutoksen seurauksena elintarvikkeiden kuluttajahinnat laskisivat n. 3½ prosenttia ja kuluttajahintaindeksi yhteensä noin 0,5 prosenttia. Kuluttajien reaalitytulot ja yksityinen kulutus kasvaisivat myös noin 0,5 prosenttia. Muutoksen seurauksena bruttokansantuote ja työllisyys kasvaisivat noin 0,25 prosenttia. Positiiviset vaikutukset kasvattaisivat julkisen sektorin verotuloja noin 150 miljoonalla eurolla, joten muutoksen nettokustannus julkiselle sektorille olisi noin 300 miljoonaa euroa.

Tutkimuksessa alv-kannan alennuksen vaikutuksia verrataan samansuuruiseen ja eri tuloluokkiin tasaisesti jakautuvaan 0,44 prosenttiyksikön ansiotuloverotuksen kevennykseen, jonka kustannus julkiselle taloudelle olisi yhtä suuri. On syytä muistaa, että myös tuloverojen alentamiseen liittyy kohtaantoepävarmuutta.

Tutkimuksen mukaan sekä alv-kannan alentamisen että tuloveroalennuksen työllisyys- ja tuotantovai-  
kutukset ovat samaa suuruusluokkaa (5 000 - 6 000 htv). Sen sijaan niiden tulonjakovaikutukset ovat hyvin erilaisia. Elintarvikkeiden alv:n alentaminen hyödyttää erittäin selvästi pienituloisia kotitalouksia (runsaat 40% tulonjakoasteikon alapäästä hyötyisi alv-alennuksesta enemmän kuin tuloveroalennuksesta) kun taas tuloveronkevennykset olisivat alv-alennusta edullisempi vaihtoehto keskimääräistä enemmän ansaitseville kotitalouksille. Mediaania vähemmän ansaitseville menevä hyöty olisi noin 150 miljoonaa euroa (noin 60 euroa vuodessa henkeä kohti). Suhteellisesti suurimpia hyötyjiä olisivat lapsiperheet, joiden tuloista elintarvikkeiden kulutus on suurempaa kuin muilla perhetyypeillä.

Matalasta kysynnän hintajoustosta johtuen elintarvikkeiden arvonlisäveron alentamisen suorat työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä. Vastaava alennus ravintolapalveluissa vaikuttaisi työllisyyteen todennäköisesti paremmin. Työpaikkaruokaloiden ja ravintoloiden ruokatarjoilun arvonlisä-verokantaa ei kuitenkaan voida nykyisten EU-säännösten mukaan alentaa. Kasvava ero elintarvikkeiden ja ravintolapalvelujen verotuksessa pahentaisi jo nyt koettua neutraliteetti-ongelmaa.

### *3.4 Veronkevennysmallien vertailua*

EU:n komission (1996c) toimeksiannosta tehdyssä selvityksessä erilaisia verotuksen keventämismalleja ja työllisyyden parantamiseksi on vertailtu viiden EU-maan aineistolla. Yksi näistä on arvonlisäverokannan puolittaminen, joka kohdistuisi ns. henkilökohtaisten palvelujen ryhmään. Muut tutkimuksessa esitetyt verotuksen keventämisvaihtoehdot ovat työnantajan sosiaaliturvamaksun keventäminen viidellä prosentilla sekä yleinen viiden prosentin tuloveroalennus. Kaikki vaihtoehdot ovat budjettineutraaleja ja ne rahoittuvat yleisen ALV-kannan korotuksella tai polttonesteiden valmisteveron korotuksella. Tuloksissa rahoitusvaihtoehtojen välillä ei havaittu juurikaan eroa.

Käytetty malli sallii mm. sosiaaliturvan tason heikkenemisestä ja välillisen verotuksen kiristymisestä seuraavan palkkakompensaation. Tulokset ovat pitkän aikavälin (kahdeksan vuoden) estimaatteja.

Vaihtelut ovat erittäin suuria eri maiden välillä. Jos kansantalous on hyvin avoin kuten Belgiassa, hintojen muutokset kotimarkkinoilla riippuvat pääasiassa tuontihintojen muutoksista, eivät niinkään esimerkiksi verotuksen muutoksista. Palkkoihin vaikuttavat sekä muiden maiden että muiden sektoreiden palkkakehitys. Belgian tapauksessa sekä yleinen ALV-kannan korotus että sillä rahoitettu sotumaksujen aleneminen (ja tästä mahdollisesti odotettavissa oleva sosiaaliturvan heikkeneminen) ulosmitataan palkankorotuksina, jotka ovat suurempia kuin hintojen nousu. Palkkakehityksestä johtuva negatiivinen vaikutus työllisyyteen on nyt suurempi kuin sotumaksujen alentamisesta johtuva tuotannon ja työllisyyden koheneminen. Samasta syystä myöskään määrätyille palveluiloille suunnattu ALV-kevennys, joka rahoitetaan yleisen ALV-kannan korotuksella ei johda työllisyyden paranemiseen.

Isossa-Britanniassa työmarkkinat ovat paljon joustavampia kuin muualla Euroopassa. Esitettyjen veronkevennysten työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin vähäisiä, koska niiden rahoitukseen käytetyn ALV:n korotus kompensoituu palkankorotuksilla. Niinpä tiettyjen palveluilojen ALV-kannan puolittaminen tuottaa vain mitättömän parannuksen työllisyyteen. Sotumaksujen keventämisen lopputulos on se, että saavutettu kustannushyöty tulee kokonaan ulosmitattua palkankorotuksilla.

Yleinen tuloveronkevennys lisää välittömästi palkansaajin käytettävissä olevaa tuloa, mutta sitä pienentää ALV:n vakiokannan korotus. Tämän vaihtoehdon nettovaikutus työllisyyteen on Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta vaatimaton.

Saksassa, Italiassa ja Espanjassa veronkevennysten vaikutukset työllisyyteen ovat kaikki positiivisia. Keskitetty neuvottelujärjestelmä luo jäykkyyttä nimellispalkkoihin, mikä tarkoittaa sitä, että yleisen ALV-kannan korottamista ei kyetä ulosmittaamaan palkkoina siinä mitassa kuin joustavilla työmarkkinoilla. Kiinteä valuuttajärjestelmä vahvistaa edelleen tätä vaikutusta. Erityisesti Italiassa ja Espanjassa sotumaksujen alentaminen näyttäisi olevan muita vaihtoehtoja tehokkaampi. Saksassa sotu- ja ALV-alennukset tuottavat samansuuruisen työllisyysvaikutuksen.

Mallin tarjoamat nettovaikutukset kokonaistyöllisyyteen eivät ole missään maassa kovin merkittäviä silloin, kun kysymyksessä on arvonlisäverokannan puolittaminen palvelualoilla. Tässä vaihtoehdossa tarkasteltavana olevaan viiteen maahan syntyisi yhteensä noin 109 000 uutta työpaikkaa eli työllisyys paransi 0,1 prosenttia. Selvästi suurempi, mutta edelleen vain kohtalainen merkitys näyttäisi olevan sosiaaliturvamaksujen keventämisellä (270 000 työpaikkaa/0,3 prosenttia). Yleisellä tuloverotuksen keventämisellä saavutetaan vähäinen työllisyysvaikutus (58 000 työpaikkaa/0,05 prosenttia).

Saatuihin tuloksiin vaikuttaa ensinnäkin budjettineutraliteetin vaatimus. Tutkimuksessa on lähdetty siitä, ettei millään maalla ole varaa rahoittaa verouudistuksia valtion velkaa kasvattamalla. Lisäksi lopputuloksiin vaikuttavat käytetyn mallin sisältämät oletukset siitä, miten herkästi muutokset verotuksessa siirtyvät palkkoihin ja hintoihin. Toiseksi, eri maiden verotuksen rakenteet vaikuttavat siihen, kuinka suurista painopistemuutoksista on kysymys. Esimerkiksi kireän tuloverotuksen maassa viiden prosentin tuloverotuksen kevennys tarkoittaa huomattavan verokertymän menettämistä ja tuottaa samansuuruisen kompensointitarpeen yleisessä arvonlisäverotuksessa. Jos taas verotuksen rakenne on painotunut välilliseen verotukseen, tuloverotuksen keventämisen kompensointitarve on luonnollisesti vähäisempi.

### 3.5 Alkoholiverotus

Valmisteverotuksen muutoksille ei yleensä aseteta työllisyysvaikutuksia, koska näiden verojen erityinen tarkoitus on rajoittaa haitallisten hyödykkeiden käyttöä. Kymmenkunta vuotta sitten puhuttiin ns. tuplapotista. Se saavutettaisiin työn verotusta keventämisellä, joka rahoitettaisiin ympäristöverojen kiristämällä. Aiheeseen liittyvän tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin jossain määrin ristiriitaista ja ympäristöverotusta on pikemminkin kevennetty viime vuosina.

Alkoholiveron alennus, joka toteutettiin Suomessa vuonna 2004, johtui EU-jäsenyyden siirtymäaikojen päättymisestä. Tässä yhteydessä arvioitiin myös alennuksen työllisyysvaikutuksia (Österberg et al. 1998). Veronalennusten hintavaikutusten oletettiin olevan ns. pienessä vaihtoehdossa 15 prosenttia (kaikki juomat) ja ns. suuressa vaihtoehdossa 40 prosenttia (väkevät ja oluet) ja 20 prosenttia (viinit ja välituotteet).

Oluen valmisteveron alennus 1.3.2004 laski sen vähittäismyyntihintaa noin 15 prosenttia, väkevien alkoholijuomien hinta putosi 36 prosenttia ja viinin 3 prosenttia. Keskimääräinen hinnanalennus oli 22 prosenttia. Tutkimuksessa ennakoitu alkoholin kokonaiskulutuksen kasvu pienen vaihtoehdon mukaan toteutui lähes täsmälleen (arvio: 10,1 litraa).

Tutkimuksessa arvioitiin, että pienen vaihtoehdon mukainen asteittainen veronalennus lisäisi vuonna 2004 työllisyyttä 5 400 hengellä vuoteen 1998 verrattuna.

Hallituksen esityksen (80/2003) mukaan alkoholin veronalennus vuonna 2004 parantaisi työllisyyttä arviolta 5 500–8 000 hengellä. Laskelma perustui siihen, että alkoholijuomien myynnistä saamien kaikkien välillisten verotulojen ennustettiin laskevan noin 360 miljoonaa euroa vuoden 2003 talousarviossa ennustetusta. Toteutunut väheneminen oli 333 miljoonaa euroa.

#### 4. Työmarkkinat ja verotus lähivuosina

Taloustieteellisissä malleissa verotuksen kiristyminen johtaa yleensä työllisyyden laskuun. Tämä liittyy sekä työvoiman tarjonnan reaktioon, jossa työvoiman tarjonta vähenee, kun työstä saatava korvaus suhteessa vapaa-ajan arvoon laskee että työvoiman kysynnän laskuun, kun työvoimakustannukset verotuksen vuoksi nousevat. Empiirinen evidenssi eri maiden työllisyyden ja verotuksen kireyden suhteesta tukee useimmiten näitä mallien ennusteita. Työllisyys on keskimäärin korkeampi maissa, joissa veroaste on pienempi. Sen sijaan suoraa näyttöä verotuksen muutosten vaikutuksesta työllisyyteen on niukasti.

OECD:n työllisyyskatsauksen (2006, 92-93, 225-226) mukaan korkea (työn)verokiila ja korkea työttömyysturvan korvausaste laskevat työllisyysastetta. Osa-aikaisten verokannustimet puolestaan näyttävät lisäävän työllisyyttä. Joko työttömyysturvan korvausasteen laskeminen keskimäärin 4,7 prosenttiyksiköllä tai verokiilan alentaminen 2,8 prosenttiyksiköllä, mikä olisi ”historiallisesti tyypillinen” uudistus, nostaisi työllisyysastetta keskimääräisessä OECD-maassa 1,1 prosenttiyksiköllä. Tämä tulos on myös yhdenmukainen työttömyyttä koskevien tulosten kanssa: useimmissa viime vuosien ekonometrisin menetelmien laadituissa tutkimuksissa työn verokiilan kasvulla on tasapainotyöttömyyttä nostava vaikutus. 10:n prosenttiyksikön verokiilan lasku keskimääräisessä OECD-maassa laskisi tasapainotyöttömyyttä 2,8 prosenttiyksiköä ja nostaisi työllisyysastetta jopa 3,7 prosenttiyksiköä osallistumisasteen nousun kautta. Suomen institutionaaliset olot eivät ole kuitenkaan ”OECD-keskimääräiset”: esimerkiksi niin palkanmuodostuksen keskittyneisyys kuin palkkakoordinaation asteikin ovat Suomessa 23:n OECD-maan joukossa korkeimmat (emt., 81), eikä tässä ole tapahtunut muutoksia tutkituilla periodeilla vuosina 1970-2000, mikä myös on poikkeuksellista.

Verotuksen vaikutus työllisyyteen on tärkeä kysymys, josta tähänastinen tutkimus on tuottanut riittämättömästi näyttöä. Arvioihin verotuksen vaikutuksesta työllisyyteen liittyy paljon epävarmuutta. Eri-laiset veronalennuskokeilut ja kokeisiin verrattavat asetelmat eivät ole voineet osoittaa, että veronalennuksilla voitaisiin kasvattaa työllisyyttä. Verokokeiluja käytettäessä olisi harkittava niiden riittävää laajuutta, sopivaa kestoaikaa ja huolellista kohdentamista, jotta aiottuja vaikutuksia olisi mahdollista saada aikaan. Voidaan alustavasti arvioida, etteivät kaikki nämä seikat ole toteutuneet, koska työllisyysvaikutuksia ei ole voitu osoittaa saavutetun.

Kun arviot tasasuuruksen ansiotuloverotuksen ja vastaavantasoisten arvonlisäverotuksen kevennysten työllisyysvaikutuksista päätyvät likipitäen samaan suuruusluokkaan, on olennaista tarkastella lähivuosien kehitysnäkymiä hieman yhtä vuotta pitemmällä aikavälillä. Ruoan arvonlisäverotuksen alentamisella saadaan arvioiden mukaan aikaan kulutuskysynnän kasvun kautta työllisyysvaikutuksia. Tulonjakovaikutukset olisivat tässä vaihtoehdossa pienempituloisia enemmän suosivia kuin ansiotuloverotuksen vastaavassa keventämisessä. Tällöin veronalennuksen vaikutus menisi myös suurella varmuudella kulutukseen, mutta epävarmaa on mm. se, kuinka pysyvästi veromuutos siirtyy hintoihin. Lisäksi tulonjakoargumentin painoa vähentää se seikka, että välttämättömyyshyödykkeiden kulusosuus on supistunut kaikissa tuloryhmissä. Kaikkein huono-osaisimpien osalta tulonsiirrot voidaan kohdistaa tehokkaammin.

Ansiotuloverotuksen kevennysten jatkamista puoltaa myös se, että eläkemaksuissa on nousupaineita ja niitä on ehdotettu nostettavaksi jo vuonna 2008. Tämä merkitsee työn verokiilan kasvua, mikäli ansiotuloverotuksen puolella ei toteuteta kevennyksiä.

Työmarkkinoilla on merkkejä kiristymisestä, mutta kysynnän kasvattamiselle maltillista tahtia on edelleen tilaa. Rakennetyöttömyyden rajaa ei olla vielä saavuttamassa ja lisäksi sitä voidaan muuttaa eri politiikkatoimien yhdistelmällä.

### *Kannustavuus ja maksupolitiikka*

Verotuksen ja työvoiman tarjonnan yhteyksiä koskevat tulokset osoittavat sen, että hyväpalkkaisten miesten tarjontajousto on alhainen. Tyypillisesti korkeampia joustoja löytyy työmarkkinoihin heikommin kiinnittyneistä ryhmistä tai osa- ja kokoaikatyön välillä liikkuvista naisten ryhmistä (Taxes and Labour Supply Responsens in the Nordic Countries 2006, 62).

Lähivuosina on tärkeää pohtia, onko työnteon kannustavuudessa erityisesti pienituloisten ja työmarkkinoille heikommin kiinnittyneiden ryhmien osalta tehtävissä parannuksia. Kannustavuuskysymykset eivät ole olleet viime vuosina agendalla. Aiheesta on myös valmistumassa valtioneuvoston kanslian tilaama tutkimus. Tulosten käsittelyn yhteydessä voitaisiin myös pohtia, onko maksupolitiikassa tehtävissä jotain työpanoksen tarjontaa kannustavia muutoksia.

### *Työvoimapolitiikan suuntaaminen*

Lähivuosina työmarkkinoille tulevan uuden työvoiman määrä lähtökohtaisesti supistuu kohorttien pienentyessä. Samalla työmarkkinoilta poistuminen kasvaa suurten ikäluokkien saavuttaessa vanhuuseläkeiän. Joustotekijöinä ovat tällöin ikääntyneiden työssä pysyminen aiempaa pidempään, maahanmuutto sekä muiden työvoiman ulkopuolisten osallistuminen työmarkkinoille. Joissain tehtävissä yksilökohtaista työpanoksen määrää voidaan kasvattaa jonkin verran.

Kuitenkin työmarkkinoilla on näköpiirissä kiristymistä, kasvavia työvoiman saatavuusongelmia ja suoranaista työvoimapulaakin. Tällöin on kyettävä hallitusti supistamaan työvoimapolitiikan aktiiviohjelmiä ja suuntaamaan lisää työhallinnon olemassa olevaa työpanosta aktiiviseen työnvälitystoimintaan. Aktiiviohjelmien valikoivuutta tulisi tällaisessa työmarkkinatilanteessa kasvattaa. Valikoivuutta tulisi kasvattaa sekä osallistuspäätösten että ohjelmien keston suhteen. Oikein toteutetuilla volyyminuutoksilla jommassakummassa tai molemmissa saadaan työmarkkinoille lisää efektiivistä työvoiman tarjontaa. Ohjelmiin sisältyvä lukittumisvaikutus voidaan havaita vaikuttavuusanalyysin keinoin selkeästi (Hämäläinen & Tuomala 2006). Tämä ohjelman aikainen vaikutus lienee selkein ”osa” työvoimakoulutus- ja tukityöllistämishjelmia, josta efektiivistä tarjontaa saadaan lisää. Sen suuruus seurailee suhteellisen hyvin ohjelmien varantovaikutusta. Ohjelmavarantoja voidaan em. menetelmin supistaa esimerkiksi 20-30 %. Tällöin myös mahdollisuudet ohjelmien yksilöllisyyden ja laatutason parantamiseen ovat hyvät. Tämä muutos on mahdollista toteuttaa niin, ettei minkään työnhakijaryhmän asema heikkene, edellyttäen, että työnvälitystoimintaan ja sen aktiivisuuteen samanaikaisesti panostetaan. Erilaisilla työnvälityksen käytännöillä, esimerkiksi valikoivalla työhönsoitusten käytön lisäämisellä yhteistyössä työnantajien kanssa ja työttömyysturvan työvoimapolitiittisilla kriteerien täsmennyksillä tai tiukennuksilla (työn vastaanottovelvoitteen ammatilliset ja alueelliset ehdot) voi myös olla vaikutusta. Sen suuruus riippuu kuitenkin siitä, missä kontekstissa niitä sovelletaan.

Työnvälitystoiminnassa voitaisiin siirtyä aiempaa selkeämmin olemassa olevien avointen työpaikkojen aktiiviseen esittelyyn ja hakemiseen. Alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden esille ottaminen asiakaspalvelussa on aiempaa tärkeämpää. Liikkuvuudessa on olennaista työnhakijoiden motivointi ja vapaaehtoisuus työssäkäyntialueen ulkopuolelle suuntautuvassa liikkuvuudessa ja uuden ammatin hankinnassa. Tätä on kuitenkin aihetta tukea aktiivisella työnvälitystoiminnalla. Vakansseja ja työnhakijoita koskevien tietojen saatavuus ja helppokäyttöisyys on aihetta varmistaa.

**Lähteet:**

- Bohm, P. – Lind, H. (1993): Policy Evaluation Quality, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 23, 51–65.
- Commission of The European Communities (1996c): The Potential Impact on Employment Creation of Fiscal Instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors). A final report submitted to The European Commission Director-General XXI by Cambridge Econometrics and Institute for Employment Research, University of Warwick, September 1996.
- Crépon, B. – Desplatz, R. (2001): Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires, *Économique et Statistique* 348.
- Gruber, J. (1994): The Incidence of Mandated Maternity Benefits, *American Economic Review*, 84(3), 622–641.
- Gruber, J. (1997): Tax Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile, *Journal of Labour Economics*, 15(3), S72–S101.
- Haaparanta, P. – Pirttilä, J. (2005): Verotutkimuksen vaikeudesta, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2005, 87–100.
- HE 80/2003: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmisteverotuslain sekä alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain muuttamisesta.
- Holm, P. – Somervuori, E. (1997). Structural unemployment in Finland. VATT-keskustelualoitteita 136, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Hämäläinen H. (2006). Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2005. Työministeriö, [www.mol.fi](http://www.mol.fi), Helsinki
- Hämäläinen, K. – Tuomala, J. (2006): Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315, työministeriö, Helsinki
- Johansen, F. – Klette, T.J. (1998): Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies. Department of Economics, University of Oslo, memorandum 27/1998.
- Kari, S. – Heikkilä, T. – Junka, T. – Kröger, O. – Mustonen, E. – Rauhanen, T. – Virtanen, S. – Östring, T. (2004): Verotuet Suomessa vuosina 1985–2002, VATT-keskustelualoitteita No 353.
- Korkeamäki, O. – Uusitalo, R. (2005): Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen, *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus* 2005:7.
- Korkeamäki Ossi – Uusitalo Roope (2006): Verotus ja työllisyys, teoksessa *Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja* (toim. Hämäläinen Kari, Taimio Heikki ja Uusitalo Roope). Edita, Helsinki.
- Kramarz, F. – Philippon, T. (2001): The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment. *Journal of Public Economics*, 82, 115–146
- Laine, V. ja R. Uusitalo (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74.
- Naito, Hisahiro (1999): Re-examination of uniform commodity taxes under non-linear income tax system and its implication for production efficiency. *Journal of Public Economics*, 2, 165-188.
- Nickell, S. (2006) Suomalainen työttömyys eurooppalaisessa vertailussa. *Talous ja yhteiskunta* 1/2006
- Nickell, S – Nunziata, L – Ochel, W – Quintini, G (2002): Why Do Jobless Rates Differ? *CESifo Forum*, Spring 2002, v. 3, iss. 1, 50–59.

- Niilola, K. – Valtakari, M. – Kuosa, I. (2005): Kysyntälähtöinen työllistäminen ja kotitalousvähennys. Työpoliittinen tutkimus 266, Työministeriö.
- Niilola, K. – Valtakari, M. (2006): Kotitalousvähennys kotipalvelumarkkinoiden luojana ja työllisyyden lisääjänä. Työpoliittinen tutkimus 310, Työministeriö.
- Niinivaara, R. (1999): Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia, Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 4/99.
- OECD (2006): Employment Outlook, Pariisi
- Räisänen, H. (2005) Kaksi korjausta UV-käyrään: muuttuuko käsityksemme? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2005, työministeriö, Helsinki
- Spolander, M. – Tarkka, J. (2005): Verotus ja työllisyys – kansainvälistä vertailua, Euro & talous, 1/2005.
- Taxes and Labour Supply Responsens in the Nordic Countries (2006). Report to the 2006 Nordic Meeting of tax Economists, Uppsala
- Turner. D. et. al. (2001/02): Estimating the structural rate of unemployment for the OECD countries. Economic Studies No. 33, 2001/2, OECD, Pariisi
- Työpoliittinen aikakauskirja (2/2006), työministeriö, Helsinki
- Uusitalo, R. (2005): Kasvattiko kotitalousvähennys todellakin työllisyyttä? Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2005.
- Viitamäki, H. (1995): Vähimmäis- ja ansioturva vuonna 1995, VATT-tutkimuksia 28, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
- Österberg, Esa, Sami Kajalo, Kalervo Leppänen, Kari Niilola, Timo Rauhanen, Jukka Salomaa, Iikko B. Voipio: Alkoholijuomien hintatason alenemisen yhteiskunnalliset vaikutukset. STM julkaisuja 1998:8.