ESITELMIÄ

Verotuksen työllisyysvaikutukset – kommenttipuheenvuoro

Jaakko Kiander
Tutkimusprofessori
VATT

Mitä moderni taloustieteellinen tutkimus kertoo verotuksen työllisyysvaikutuksista? Kaikkein uusimman katsauksen tähän teemaan tarjoavat Koskela, Pirttilä & Uusitalo (2004) (KPU). Heidän mukaansa yleisten veronalennuksien työllisyysvaikutukset ovat todennäköisesti vähäiset. Suurempi työllisyysvaikutus voidaan saada aikaan kohdentamalla veronkevennysvara pienituloisille. Tutkimus ei tosin anna kovin selvää vastausta siihen, kumpi on edullisempaa, työnantajamaksujen vai tuloveron alentaminen. Lisäksi joidenkin tutkimustulosten valossa näyttäisi siltä, että veroprogression keventäminen, jota nykyään vaaditaan viittaamalla kansainväliseen verokilpailuun, ei välttämättä parantaisi työllisyyttä.

KPU:n siteeraamien tutkimusten kohteena on veromuutosten rakenteellinen, pitkäaikainen vaikutus. Tällä tarkoitetaan veromuutosten aikaansaamia pysyviä muutoksia palkanmuodostuksessa ja työvoiman tarjonnassa. Käytännössä tämä merkitsee sen arvioimista, kuinka paljon verokiilan pienentäminen vaikuttaa työnantajanmaksujen osalta suoraan työvoimakustannuksiin sekä lisäksi välillisesti palkanmuodostukseen. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena saadaan veromuutosten kokonaisvaikutus työvoimakustannuksiin, millä on vuorostaan työvoiman kysynnän kautta positiivisia työllisyysvaikutuksia. Työllisyysvaikutusten suuruutta voidaan arvioida työvoiman kysynnän palkkajoustojen avulla. Lisäksi verojen ja tukien muuttaminen aiempaa kannustavammaksi voi lisätä työvoiman tarjontaa. Työvoiman tarjonnan lisäys pyrkii puolestaan alentamaan palkkatasoa ja siten parantamaan työllisyyttä.

KPU:n referoimien tutkimusten mukaan veromuutosten vaikutukset palkkatasoon ovat suhteellisen pieniä. Keskimääräisen tuloveroasteen kiristäminen nostaa jonkin verran palkkoja, mutta kompensaatio ei ole täydellinen. Vastaavasti työnantajamaksujen nostaminen alentaa hieman palkkoja, mutta ei kuitenkaan niin paljon, etteikö seurauksena olisi kokonaistyövoimakustannusten nousu. Estimoidut työn kysynnän palkkajoustot kertovat puolestaan sen, että työvoimakustannusten nousu prosen-

tilla vähentää työvoiman kysyntää noin puolella prosentilla. Esimerkiksi Sinko (2002) on arvioinut, että vain noin 10 prosenttia vuosina 1997–2001 toteutuneesta työllisyyden kasvusta voidaan selittää veromuutoksilla. Näin pieni arvio on luonteva silloin kun keskitytään pelkästään palkanmuodostuksen kautta saataviin työllisyysvaikutuksiin; palkat eivät reagoi koskaan täysimääräisesti veromuutoksiin. Vaikutusta pienentää myös se, että työvoiman kysynnän estimoidut palkkajoustot ovat suhteellisen pieniä.

Useimmissa tapauksissa tutkimukset eivät käsittele lainkaan veromuutosten vaikutusta ostovoimaan ja kokonaiskysyntään. Tämä johtuu siitä, että kokonaiskysynnän vaihteluita pidetään yleensä lyhytaikaisena vaihteluna pitkän ajan kasvutrendin ylä- ja alapuolella ja merkityksettömänä pitkän ajan tasapainotyöttömyyden kannalta. Yleisen veronalennuksen vaikutukset jäävät tällöin vähäisiksi tai väliaikaisiksi. Jos talous on lähellä tuotantopotentiaaliaan, johtaa veronkevennysten aikaansaama ostovoiman ja kokonaiskysynnän kasvu vähitellen vain hintojen ja palkkojen nousuun, ei pysyvään työllisyyden parantumiseen. Kyseessä on kuitenkin jossain määrin tautologinen tulema, joka seuraa taloustieteessä omaksutuista lyhyen ja pitkän aikavälin määrittelyistä.[1]

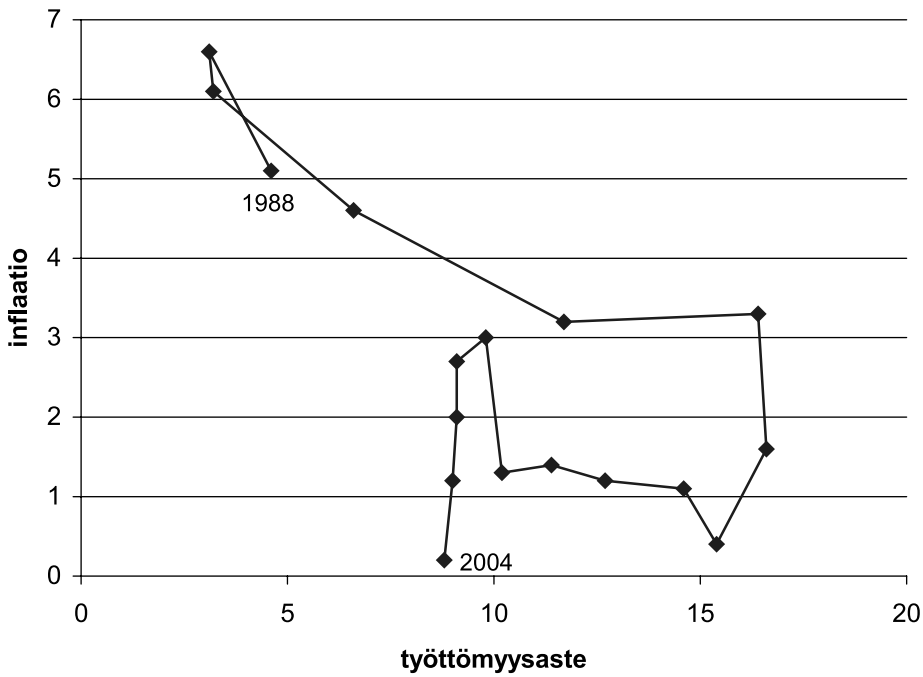
Esimerkiksi Suomessa voidaan tällä hetkellä vastustaa yleistä veronalennusta sillä perusteella, että käyttämätöntä tuotantopotentiaalia ei ole ja että työttömyys on kokonaan rakenteellinen ongelma; voidaan esimerkiksi katsoa, että talous kasvaa jo niin nopeasti kuin on mahdollista. Lisäksi voidaan argumentoida, että veronkevennyksiin ei ole varaa, koska julkisen talouden ylijäämä on liian pieni tai koska rahaa on säästettävä tulevaisuudessa odottaviin menopaineisiin. KPU arvioivat, että suomalaisessa työttömyydessä ei ole kyse niinkään makrotaloudellisesta epätasapainosta kuin rakenteellisesta heikkoudesta, joka liittyy heikosti koulutetun työvoiman muita ryhmiä korkeampaan työttömyyteen.

Vähän koulutettujen muita ryhmiä huonompi työllisyystilanne ei kuitenkaan välttämättä johdu vain tämän ryhmän erikoisongelmista. Se voi olla myös seuraus riittämättömästä työvoiman kysynnästä. Jos työtä ei riitä kaikille, töitä saavat vain pätevimmät. On luonnollista, että tällaisessa kilpailutilanteessa heikosti koulutettu työvoima syrjäytyy ja vain pätevimmät työllistyvät.

Suuret kysyntäshokit – kuten Suomen lama vuosina 1991–93 – voivat saada aikaan pitkäaikaisen siirtymän pois täystyöllisyystasapainosta. Siirtymän ei kuitenkaan tarvitse olla lopullinen tai rakenteellinen. Jos kyseessä ei ole rakenteellinen heikkous, voi työllisyys parantua takaisin kohti alkuperäistä tasapainotilaa, jos kokonaiskysyntä ja -tuotanto kasvavat riittävästi. Vuoden 1994 jälkeen Suomessa on tapahtunut näin. Työttömyysaste on alentunut lähes 8 prosenttiyksikköä. Kokonaiskysyntää ovat kasvattaneet viennin lisäksi myös alentunut säästämisaste ja veronalennusten aikaansaama kotitalouksien ostovoiman kasvu. Ilman tehtyjä tuloveronkevennyksiä (palkansaajien keskimääräinen tuloveroprosentti on alentunut vuosien 1994–95 huipputasosta 37 prosentista 31 prosenttiin vuonna 2004) kotitalouksien ostovoima olisi lähes 10 prosenttia pienempi. On

[1] *Pitkän ajan kasvun katsotaan monesti olevan riippumatonta lyhyen ajan suhdannevaihteluista; toisaalta pitkä aikaväli muodostuu monesta perättäisestä lyhyestä aikavälistä. Esimerkiksi investointien romahtaminen 'lyhyellä aikavälillä' johtaa pitkäaikaiseen tuotantopotentiaalin heikkenemiseen, jolloin lyhyen ajan vakava häiriö vaikuttaa myös pitkän ajan kasvutrendiin.*

Kuvio 1: Työttömyys ja inflaatio Suomessa, 1988–2004.



vaikea kuvitella, ettei tällä olisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia.[2]

On perusteltua uskoa, että samalla linjalla voitaisiin jatkaa edelleen. Suomessa on runsaasti käyttämätöntä työvoimaa. Avoimen työttömyyden lisäksi työikäistä väestöä on runsaasti työvoimapoliittisissa ohjelmissa sekä työvoiman ulkopuolella. Veronkevennyksiä ja kokonaiskysynnän kasvua olisi rajoitettava, jos ne uhkaisivat johtaa inflaation kiihtymiseen tai vaihtotaseen vajeen kasvuun. Tällaista ei kuitenkaan ole näköpiirissä. Työttömyyden ns. NAIRU-tasoa ei ole saavutettu. Päinvastoin Suomen talous näyttää viimeiset 10 vuotta olleen vaakasuoralla Phillips-käyrällä; vaikka työttömyysaste on alentunut lähes 8 prosenttiyksikköä, on Suomen inflaatio pysytellyt EU-maiden keskimääräisen inflaation ja asetetun kahden prosentin inflaatiotavoitteen alapuolella lähes koko ajan (ks. kuvio 1). Lisäksi vaihtotaseen vaje on huomattavan suuri. Näillä perusteilla työllisyyden kasvua voitaisiin Suomessa edelleen tukea yleisillä kysyntää kasvattavilla toimilla. Näitä ovat sekä julkisen kysynnän lisäys (esim. infrastruktuuri-investointien kautta) että yleinen työn verotuksen alentaminen. Työllisyysvaikutuksen maksimoimiseksi verojen alennus kannattaa suunnata ansiotuloihin ja mahdollisesti myös työnantajamaksuihin tehtävään perusvähennykseen sekä palvelujen ar-

[2] *Vastaavia kielteisiä kysyntävaikutuksia oli myös sillä, että vuosien 1992–94 veronkorotukset supistivat kotitalouksien ostovoimaa noin 10 prosentilla.*

vonlisäverokannan alentamiseen (kuten on esitetty esim. nk. Sailaksen työryhmän raportissa; ks. VNK (2003)).

Veronkevennysten perusteleminen positiivisilla kysyntävaikutuksilla ei ole kuitenkaan kovin muodikasta nykypäivän Euroopassa. Veromuutosten kysyntävaikutuksia pidetään kiistanalaisina. Aiempi keynesiläinen ajattelu (jonka mukaan myös monet kokonaistaloudelliset mallit toimivat) katsoi, että veronkevennysten vaikutus oli periaatteessa suuri, koska kysynnänlisäys aiheutti myös positiivisen kerroinvaikutuksen, jota tosin mahdollinen säästämisen tai tuonnin lisäys tai inflaation kiihtyminen saattoivat pienentää. 1990-luvulla on kuitenkin varsinkin eurooppalaisessa finanssipoliittisessa keskustelussa ja Euroopan komission arvioissa saanut jalansijaa teoreettinen pohdiskelu, jonka mukaan veronkevennykset ovat joko tehottomia tai voivat ääritapauksessa johtaa jopa kokonaiskysynnän pienenemiseen, jos kuluttajat ovat huolissaan julkisen talouden romahtamisesta. Tärkeämpänä pidetäänkin budjettitasapainon turvaamista.[3] Työttömyysongelman toivotaan ratkeavan rakenteellisilla uudistuksilla.

Tällaisia huolia ei Suomen tapauksessa kuitenkaan ole. Kotitalouksien säästämisaste on Suomessa vuoden 1994 jälkeen alentunut samanaikaisesti kun veroja on kevennetty, mikä sulkee pois sen mahdollisuuden, että kuluttajat olisivat reagoineet veronkevennyksiin eikeynesiläisellä tavalla. Lisäksi Suomen julkinen talous on ollut vuodesta 1999 lähtien ylijäämäinen eikä sillä ole lainkaan nettovelkaa. Ylijäämäisyyttä voidaan jopa pitää tulevaisuuteen siirrettyinä veronkevennyksinä samaan tapaan kuin alijäämästä on tapana puhua tulevaisuuteen siirrettyinä veronkorotuksina. □

[3] *Yhdysvaltain ja EU-maiden erilaiset finanssipoliittiset reaktiot vuoden 2001 taantumaan tarjoavat hyvän vertailuasetelman tulevia tutkimuksia varten.*

Kirjallisuus

Koskela, E., Pirttilä, J. ja R. Uusitalo (2004): *Kuinka verotus vaikuttaa työllisyyteen? Katsaus taloustieteelliseen tutkimukseen*.

Sinko, P. (2002): *Labour tax reforms and labour demand in Finland 1997–2001*, VATT-keskusteluaaloitteita 273.

VNK (2003): *Työllisyystyöryhmän loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.