ESITELMIÄ

Kuinka verotus vaikuttaa työllisyyteen? Katsaus taloustieteelliseen tutkimukseen*

Erkki Koskela
Professori
Helsingin yliopisto

Roope Uusitalo
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Jukka Pirttilä
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

1. Johdanto

Veronkevennyksiä ja verojärjestelmän rakenteellisia muutoksia on jo pitkään tarjottu ratkaisukeinoksi Suomen työttömyysongelmaan.[1] Tässä kirjoituksessa pyrimme kokoamaan yhteen taloustieteellisen tutkimuksen oppeja siitä, miten veropolitiikka vaikuttaa työllisyyteen.[2] Pyrimme vastaamaan kolmeen keskeiseen kysymykseen:

1. Miten yleinen työtuloihin kohdistuva veronalennus vaikuttaa työllisyyteen?
2. Millainen vaikutus verotuksen progressiolla on työllisyyteen?
3. Pystytäänkö matalapalkkaisten työllisyyttä parantamaan tehokkaammin työntekijöille (esim. ansiotulovähennys) vai työnantajille kohdennettujen veronalennusten avulla?

* *Kiitämme Iiris Koskela-Näsästä ja Jutta Moisalaa avusta tilastomateriaalin kanssa.*

[1] *Suomalaisessa keskustelussa näin argumentoitiin mm. Sailaksen työllisyystyöryhmän loppuraportissa (VNK 2003). Kansainvälisistä järjestöistä veronalennuksia ovat suositelleet sekä IMF että OECD (esimerkiksi IMF 2003 ja OECD 2001).*

[2] *Laajempi esitys, johon tämä perustuu, ks. Koskela–Pirttilä–Uusitalo (2004).*

Johdannon jälkeen luvussa 2 esitellään lyhyesti perustietoja suomalaisesta työttömyydestä. Luvussa 3 vedetään yhteen talousteorian johtopäätöksiä verotuksen työllisyysvaikutuksesta ja luvut 4 ja 5 sisältävät katsauksen empiiriseen kirjallisuuteen erilaisten veronkevennysten vaikutuksesta työllisyyteen kansainvälisen ja suomalaisen aineiston pohjalta. Lopuksi esitetään yhteenveto ja johtopäätökset.

Keskitymme artikkelissa lähinnä työhön kohdistuvan verotuksen vaikutuksiin. Muita veroja käsittelemme vain lyhyesti lähinnä siitä näkökulmasta, pystytäänkö veroreformeilla, joissa työtuloverotusta kevennetään ja joitakin muita veromuotoja kiristetään, vaikuttamaan työllisyyteen. Toiseksi, tarkastelemme verotuksen rakenteellisia, pitkän aikavälin vaikutuksia. Finanssipolitiikan vaikutusten tarkastelu lyhyen aikavälin makropolitiikan näkökulmasta on tärkeä, mutta oma erillinen kysymyksensä.[3] Kolmas keskeinen rajaus on, ettemme tarkastele erilaisten tulonsiirtojen tai työttömyyskorvausjärjestelmän vaikutusta työllisyyteen, mistä johtuen emme käsittele myöskään tarkemmin kannustinloukkuja.[4] Neljänneksi, verotus on myös arvokysymys. Jos joitakin veroja alennetaan ilman että muita veroja kiristetään, tarvitaan julkisten menojen leikkauksia. Taloustieteellisen argumentein ei voida antaa arviota oikeasta julkisten ja yksityisten menojen suhteesta, vaan kysymys on arvovalinnasta. Toinen arvovalinta liittyy kysymykseen tavoitelluista verotuksen tulonjakovaikutuksista.

Lopuksi, on syytä todeta, että kansainvälinen verokilpailu rajoittaa jossain määrin kansallista veropolitiikkaa. Jos tuotannontekijät ovat hyvin liikkuvia, voi verokilpailu periaatteessa johtaa tilanteeseen, jossa veroasteet alenevat kaikkialla, mutta maat hyötyvät tilanteesta vain rajoitetusti. Empiirinen aineisto näyttää osoittavan, että verotuksella on tilastollisesti merkitsevä vaikutus yritysten sijaintipäätöksiin, mutta vaikutuksen suuruusluokka on pieni (Devereux – Griffith 2002). Eräs syy pienehkölle vaikutukselle on se, että yritykset haluavat sijoittua markkinoiden lähelle keskeisiin maihin, vaikka niiden veroaste olisi korkea (Baldwin – Krugman 2004). Myös työntekijöiden muuttoalttius on ollut EU-maissa vähäistä. Suomalaiset maastamuuttajat eivät ole 1990-luvulla suunnanneet verotuksellisesti edullisiin maihin, vaan he ovat muuttaneet rikkaisiin ja lähellä sijaitseviin maihin niiden veroasteesta riippumatta (Pirttilä 2004). Näiden tekijöiden vuoksi verokilpailu rajoittaa sittenkin lähiaikoina vain kohtuullisen pieneltä osin työtulojen verotusta.

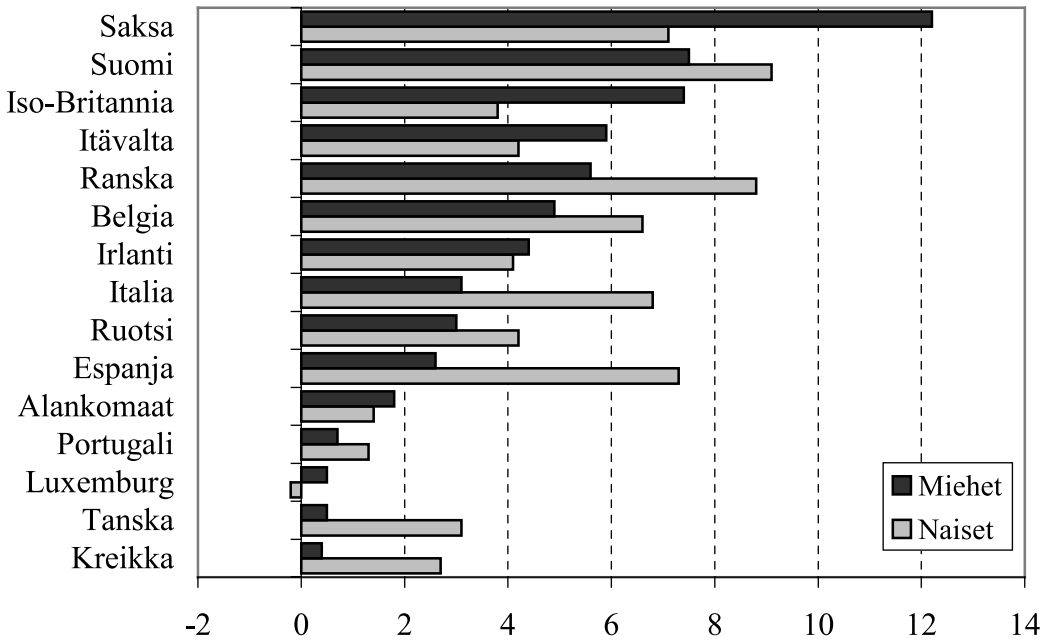
2. Työttömyys, sen rakenne ja työn verotus Suomessa

Lama-ajan massatyöttömyys on hiljalleen alentunut ja on nyt korkeaa eurooppalaista keskitasoa. Suomessa kuten muissakin Euroopan maissa työttömyysaste on korkein vähän koulutetuilla työntekijöillä. Lamaa edeltäneeseen aikaan (1989–1990) verrattuna työttömyys on kasvanut erityisesti perusasteen suorittaneiden, mutta myös keskiasteen suorittaneiden keskuu-

[3] *Keskeinen kysymys on, kuinka merkittäviä vaikutuksia ekspansiivisella finanssipolitiikalla yleensä on, miten meno- ja veropuolen vaikutukset eroavat toisistaan ja miten vaikutukset riippuvat suhdannetilanteesta. Empiiristen tutkimusten mukaan finanssipolitiikan tehokkuus taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttamisessa riippuu myös julkisen sektorin rahoitustilanteesta. Jos rahoitustilanne heikkenee, niin finanssipolitiikan tehokkuus näyttää vähenevän, koska yleisön odotukset muuttuvat. Ks. Perotti (1999).*

[4] *Kannustinloukuista ks. tarkemmin esimerkiksi Laine – Uusitalo (2001).*

Kuvio 1. Työttömyysasteiden ero vähän ja pitkälle** koulutettujen välillä EU-maissa vuonna 2001, ikäluokassa 25–64 vuotta.*



* vain peruskoulu tai vastaava
** ylempi korkeakoulututkinto

Lähde: OECD.

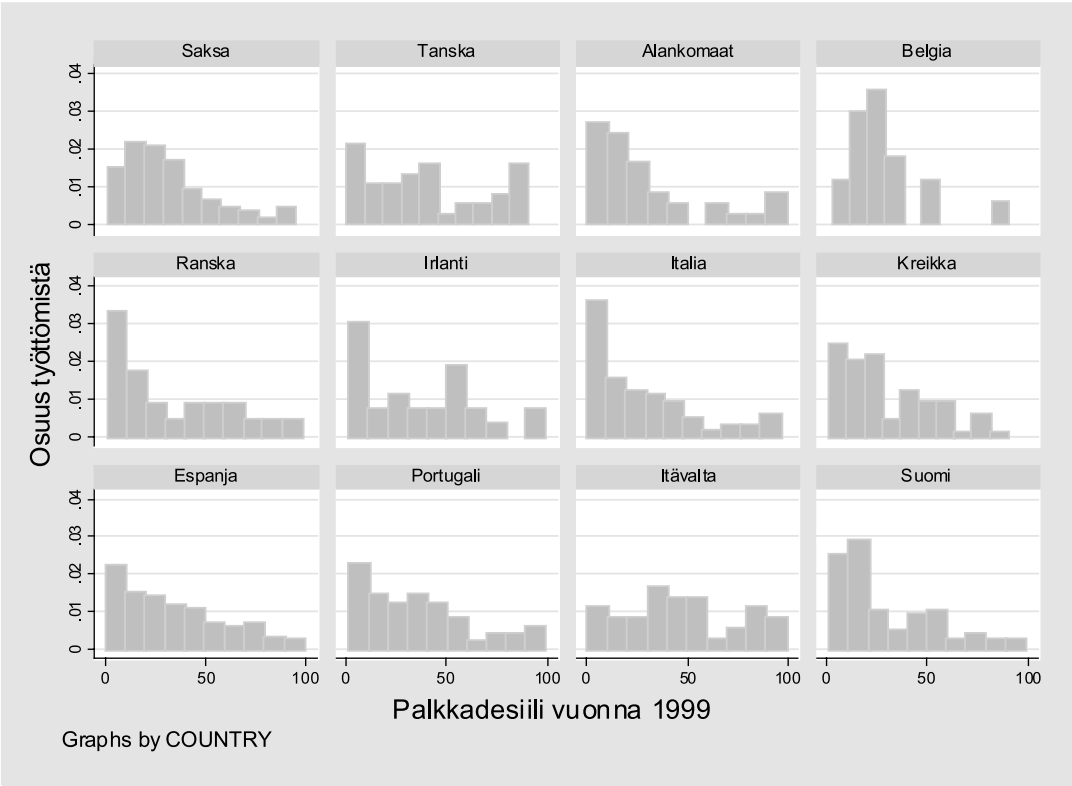
dessa. Suomessa ero vähän ja pitkälle koulutettujen työttömyysasteissa onkin EU-maista toiseksi suurin, heti Saksan jälkeen (Kuvio 1).

Toinen tapa arvioida verotuksen kohdentamisen vaikutuksia työttömyyteen on tarkastella työttömien palkkatasoa. Jos työttömyys on suurinta matalapalkka-aloilla, matalimmista palkoista maksettavien verojen muutoksilla on suurin vaikutus työttömyyteen. Työttömien palkkajakaumaa ei luonnollisestikaan voi verrata suoraan työllisten palkkajakaumaan, koska työttömien palkoista ei ole tietoa. Sen sijaan, jos työttömien palkat voidaan havaita ennen työttömyyttä tai työllistymisen jälkeen, voidaan työttömien potentiaalista palkkatasoa arvioida suhteellisen suoraviivaisesti[5]. Työttömyyden keskittymistä palkkatason mukaan voidaan myös verrata eri maissa helpommin kuin työttömyyden keskittymistä vaikkapa koulutustason mukaan, koska palkkatasoa eri maissa on helpompi verrata kuin koulutustasoa.

Kuviossa 2 esitettyä vertailua varten on vuonna 1999 työllisten palkat järjestetty kussakin maassa suuruusjärjestykseen ja skaalattu välille 0–100. Sen jälkeen on poimittu aineis-

[5] *Luonnollisesti työllistymään onnistuneet työttömät ovat valikoitunut otos kaikista työttömistä, joten vertailu todennäköisesti yliarvioi palkkatasoa, jolla keskimääräinen työtön voi odottaa työllistyvänsä.*

Kuvio 2. Työttömien jakaantuminen työttömyyttä edeltävän palkan mukaan Suomessa ja eräissä muissa maissa, 2000.

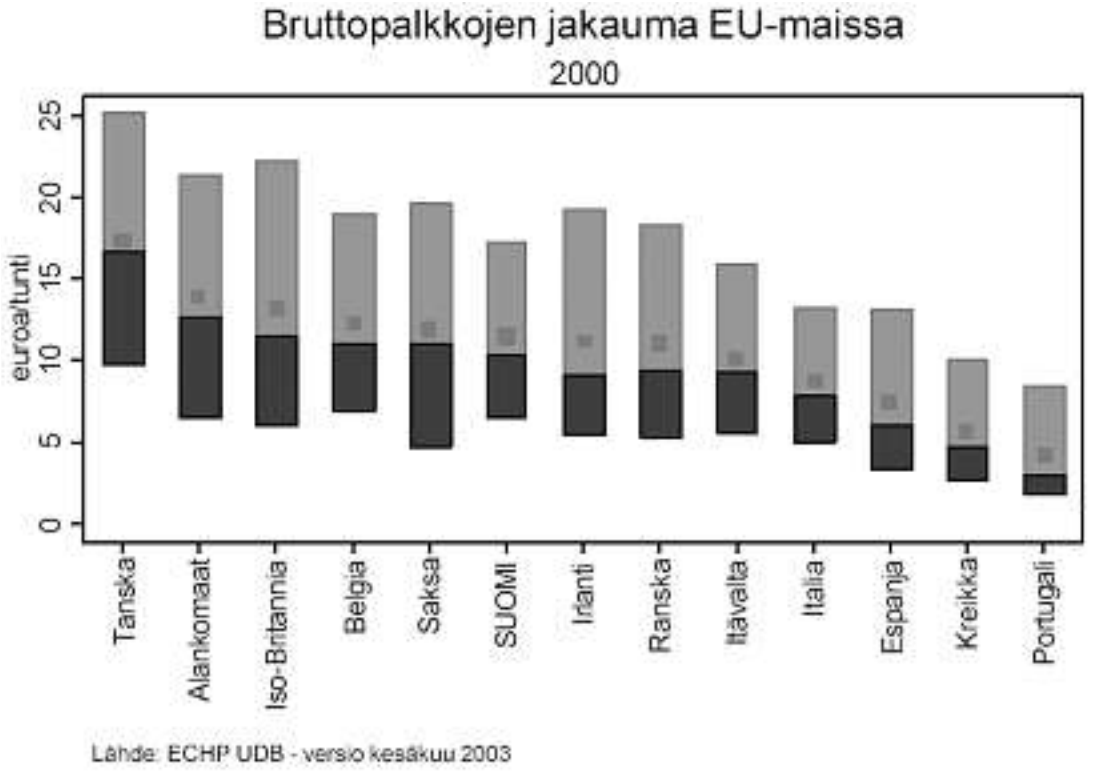


Lähde: Eurooppalainen elinolotutkimus (ECHP) ja kirjoittajien omat laskelmat.

tosta ne henkilöt, jotka olivat seuraavan vuoden haastattelussa työttömiä. Näiden työttömien jakaantuminen eri palkkadesiileihin ennen työttömyyden alkua on esitetty kuviossa 3. Jos työttömyys osuisi tasaisesti kaikille palkkatasoille, olisi kussakin desiilissä kymmenesosa työttömistä ja kaikkien pylväitten korkeus siis sama. Työttömien palkat ovat kuitenkin kaikissa EU-maissa jakauman alapäässä. Suomessa vuonna 2000 työttömänä olleitten keskipalkka oli vuonna 1999 selvästi mediaanipalkan alapuolella 29 prosenttipisteellä. Tämä tarkoittaa sitä, että keskimääräisen työttömän palkkaa pienempää palkkaa sai edellisenä vuonna 29 prosenttia palkansaajista. Suomessa työttömyys on tällä mittarilla kolmanneksi voimakkaimmin – Belgian ja Italian jälkeen – keskittynyt alimmille palkkatasoille 12 vertailussa mukana olevan maan joukossa.

Potentiaalinen syy työttömyyden keskittymiseen matalapalkka-aloille on Suomen kapea palkkajakauma. Kuviossa 3 vertaillaan Suomen ja muiden EU-maiden bruttotuntipalkkojen jakaumia vuonna 2000 Eurooppalaisen elinolotutkimuksen tietojen valossa. Kuviossa näkyy bruttopalkkojen mediaani, ylin ja alin desiili

Kuvio 3. Bruttotuntipalkkojen jakauma Suomessa ja muissa EU-maissa.



sekä keskiarvo (neliö). Suomen palkkataso on EU-maiden keskitasoa, mutta palkkojen hajonta on Suomessa EU-maita pienempi. Esimerkiksi Gini-kertoimen mukaan laskettu palkkajakauma on Suomea tasaisempi vain Tanskassa ja Belgiassa. Pienten palkkaerojen vuoksi Suomessa alimmat palkat ovat suhteellisen korkeita.

3. Työn verotus ja työllisyys: periaatteellisia näkökohtia

Tässä luvussa esitetään hyvin lyhyt yhteenveto siitä, miten työn verotus ja sen rakenne vaikuttavat palkan muodostukseen, työllisyyteen ja työtuntien määräytymiseen. Taustalla on malli, jossa työmarkkinat eivät ole kilpailullisia niin, että palkat määräytyisivät kysynnän ja tarjonnan mukaan, vaan palkoista neuvotellaan työmarkkinaosapuolten kesken.

Verokiilan eli työhön kohdistuvan keskimääräisen veroasteen vaikutus

Yleisimmin käytetty lähestymistapa kuvata palkkaneuvotteluja Euroopan ja Suomen olosuhteissa on muotoilla asiaa seuraavasti. Ay-liike ja työnantajajärjestö neuvottelevat peruspal-

kasta ja sen jälkeen yritykset päättävät työllisyydestä.[6] Tällaisessa mallissa ns. verokiilan eli palkkaveron ja työnantajamaksujen summan kasvu johtaa korkeampaan neuvoteltuun nimellispalkkaan, mikä puolestaan nostaa työvoimakustannuksia. Tällöin työllisyys heikkenee.

Progression vaikutus[7]

Verotuksen progressiivisuuden kasvu, joka pitää verotulokertymän ennallaan, johtaa työvoimakustannusten laskuun ja työllisyyden parantumiseen. Näin siksi, että kireämpi progressio vähentää palkankorotuksista saatavaa hyötyä.

Matalapalkkaisille kohdennetut alennukset

Matalapalkkaisen työn tukeminen työnantajamaksujen kevennyksillä on ollut esillä sekä eurooppalaisessa keskustelussa (Dreze – Malinvaud 1994) että Yhdysvalloissa (Phelps 1997). Suomelle tällaista järjestelmää on suositellut OECD (Journard – Suyker 2002, Heady 2002). Samanlaista veroreformia ovat Suomessa äskettäin esittäneet Holm ja Vihriälä (2002). Alimpien palkkojen jäykkyydestä johtuen työnantajamaksujen muutokset vaikuttavat työvoimakustannuksiin lähes yksi yhteen. Koska myös palkkajoustot ovat suuria matalapalkkaisilla, on työvoimakustannusten muutoksilla suuri vaikutus työllisyyteen. Työnantajamaksujen keventämisellä matalapalkka-aloilla näyttäisi olevan enemmän vaikutusta työllisyyteen kuin kaikkien työnantajamaksujen alentamisella.

Verotuksen vaikutus työtunteihin[8]

Palkkaveron progression kasvu johtaa yleensä nimellispalkan alentumiseen, työtuntien vähentymiseen ja työllisyyden kasvuun. Progression työllisyysvaikutukset riippuvat siis työtuntien vähenemisen ja työllisyyden kasvun suhteellisesta erosta.

Palkkaneuvottelujen keskittyneisyyden asteen vaikutus[9]

Keskitetyissä neuvotteluissa korkea verotulokertymä on vähemmän vääristävä, koska neuvotteluosapuolet havaitsevat verotulokertymän ja julkiselta sektorilta potentiaalisesti saatavien palvelujen välisen positiivisen yhteyden. Tällainen fiskaalinen ulkoisvaikutus on omiaan vähentämään verotuksen kiristämisen negatiivisia ja keventämisen positiivisia vaikutuksia.[10] Siksi tietyin oletuksin palkat ovat alhaisempia, työn tarjonta pienempi ja työllisyys korkeampi keskitettyjen palkkaneuvottelujen tapauksessa verrattuna liittokohtaisiin palkkaneuvotteluihin.[11]

[6] *Ks. esimerkiksi Bovenberg (2003) ja Nickell (2003).*

[7] *Ks. esimerkiksi Lockwood – Manning (1993), Holmlund – Kolm (1995), Koskela – Vilmunen (1996), ja Sörensen (1997).*

[8] *Ks. esimerkiksi Fuest – Huber (2000), ja Hansen (1999). Kirjoituksessa Fuest – Huber (2001) analysoidaan progression vaikutusta kannustimiin investoida inhimilliseen pääomaan, mikä vaikuttaa pitkällä aikavälillä työmarkkinoiden toimintaan. Tällaisessa tilanteessa palkkaverotuksen progressiolla on kaksi vastakkaista vaikutusta työllisyyteen ja hyvinvointiin. Veroprogression kasvu vähentää investointeja inhimilliseen pääomaan, jos investointikustannukset eivät ole täysin verotuksessa vähennettäviä.*

[9] *Ks. Calmfors – Driffill (1988) ja Summers – Gruber – Vergara (1993).*

[10] *Ks. Daveri – Tabellini (2000), ja Kiander – Kilponen – Vilmunen (2004).*

[11] *Ks. Kilponen – Sinko (2001).*

4. Verotus ja työllisyys: katsaus empiiriseen tutkimukseen

Jotta verotus vaikuttaisi työllisyyteen, pitää sillä olla vaikutusta työvoimakustannuksiin. Siksi on ensin tutkittava, miten työvoimakustannukset reagoivat verotuksen muutoksiin. Tämän jälkeen verotuksen vaikutuksia työllisyyteen voidaan laskea joko estimoimalla työvoimakustannusten kasvun vaikutus työvoiman kysyntään tai suoraan estimoimalla verotuksen ja työllisyyden tai työttömyyden välisiä relaatioita.

Seuraavassa kokoamme yhteen arvioita verotuksen vaikutuksesta viimeaikaisista empiirisistä tutkimuksista. Aloitamme tarkastelun tutkimuksista, joissa verrataan verotuksen tasoa eri maissa. Sen jälkeen referoimme aikaisempia suomalaisia aikasarjatutkimuksia. Lopuksi tarkastelemme muutamia tutkimuksia erilaisten verouudistusten vaikutuksesta.

4.1. Verotuksen vaikutus työllisyyteen ja palkkatasoon kansainvälisten vertailututkimusten perusteella

Daveri ja Tabellini (2000) tarkastelevat 14 OECD-maan aineistolla verokiilan reaalipalkkojen ja työttömyyden välisiä yhteyksiä. He jakoivat vuodesta 1965 alkavan aineiston viiden vuoden periodeihin ja selittivät reaalipalkkojen ja työttömyyden muutosten eroja maiden välillä verotuksen muutoksilla. Maiden väliset ajassa muuttumattomat erot reaalipalkoissa ja työllisyydessä tulevat siis tällä menetelmällä kontrolloitua. Samoin tuloksista on puhdistettu kaikkiin maihin vaikuttavien shokkien, kuten esimerkiksi öljyn hinnan muutosten vaikutus. He raportoivat, että vuosien 1965 ja 1995 välillä keskimääräinen efektiivinen veroaste (palkkaverot + työnantajamaksut) nousi Manner-Euroopan maissa 28 prosentista 42 prosenttiin. Samaan aikaan työttömyys kasvoi 2,1 prosentista 10,5 prosenttiin. Estimointitulosten mukaan verotuksen kiristyminen selitti noin puolet työttömyyden kasvusta. Tulos näytti kuitenkin pätevän vain niissä Euroopan maissa, joissa ammattiliitot ovat vahvoja, mutta palkkaneuvottelut käydään liittotasossa. Anglosaksisissa maissa, joissa ammattiliittojen asema on heikompi ja Pohjoismaissa, joissa palkkaneuvottelut liittojen ja työnantajajärjestöjen välillä ovat koordinoituja, ei estimointitulosten mukaan verotuksen kiristymisellä ollut vaikutusta työttömyyden kasvuun.

Daverin ja Tabellinin tutkimusta on kritisoitu mm. siitä, että mallista puuttuu tärkeitä selittäviä tekijöitä, kuten tuottavuuden kasvu, ammattiliittojen neuvotteluvoima ja tuontihintojen vaikutus. Nickell ym. (2002) estimoivatkin saman mallin liittämällä mukaan näitä tekijöitä. Verotuksen vaikutukset osoittautuivat pienemmiksi, mutta palkkaneuvottelujen koordinaation suhteen tulos oli samankaltainen. Daverin ja Tabellinin tulokset näyttävät kestävän myös tilastotieteilijöitten kritiikin. Esimerkiksi Everaert & Heylen (2002) toteavat, että verotus ja työllisyys eivät ole stationaarisia aikasarjoja, jolloin aikasarjojen muutokset ovat tyypillisesti pysyviä ja tavalliset regressiomallit tuottavat harhaisia estimaatteja. Käyttäen paneeliaineistoja varten kehitettyjä aikasarjamalleja, tekijät kuitenkin saavat estimaatteja, jotka ovat hyvin lähellä Daverin ja Tabellinin tuloksia.

4.2. Kotimaisia aikasarjatutkimuksia

Siirrymme seuraavaksi tarkastelemaan tutki-

Laatikko 1. OECD – maiden aineistoon perustuvia tutkimuksia verotuksen vaikutuksesta.

Alla olevaan taulukkoon on koottu yhteen viimeaikaisten OECD-maiden aineistoa käyttävien tutkimusten tuloksia. Eri tutkimuksia on monesta syystä vaikea saattaa yhteismitalliseen muotoon. Alla on pyritty poimimaan kustakin tutkimuksesta tekijöiden itse "parhaana" pitämä malli. Osassa tätä arviota on vaikea tehdä, joten on raportoitu useamman estimaatin vaihteluväli. Niistä tutkimuksista, joissa keskeinen teema on verotuksen vaikutuksen erot palkkaneuvottelujärjestelmän suhteen erilaisissa maissa, on raportoitu erikseen estimaatit palkkaneuvottelujen koordinaation mukaan jaoteltuna.

	Maat*	Estimaatti	Otos
Verokiilan vaikutus bruttopalkojen kasvuun[1]			
Daveri & Tabellini (2000) (Taulukko 11)	Anglosaksiset maat Manner EU Pohjoismaat	–0,18 – –0,06 0,34 – 0,43** –0,05 – –0,02	14 OECD maata 1965–95 5-vuoden periodit
Nickell & al. (2002) (Taulukko 12)	Keskim. Koord. Aste	0,37	20 OECD maata 1961–92
Verokiilan vaikutus työllisyyteen[2]			
Nickell & al. (2002)	Keskim. Koord. Aste	–0,27	20 OECD maata 1961–92
Davis&Henrekson (2004)		–0,22	17 OECD maata 1977–94
Verokiilan vaikutus työttömyyteen[3]			
Daveri & Tabellini (2000) (Taul 9, sar 1-4)	Anglosaksiset maat Manner EU Pohjoismaat	0,17 – 0,28* 0,46 – 0,54** 0,11 – 0,23	14 OECD maata 1965–95
Nickell & al. (2002)	Keskim. Koord. Aste	0,11	20 OECD maata 1961–92
Everaert & Heylen (2002) Taul 3 (vi) ja Taul 5 (iii)	Anglosaksiset maat Manner EU Pohjoismaat	0,024 – 0,24 0,22 – 0,48** 0,089 – 0,10	16 OECD maata 1970–95 vuositason havainnot

* Daverin & Tabellinin tutkimuksessa anglosaksisiin maihin on luokiteltu Kanada, Japani, USA sekä Iso-Britannia; Manner-Eurooppaan Australia, Belgia, Ranska, Saksa, Italia, Hollanti ja Espanja; Pohjoismaihin Suomi, Ruotsi ja Norja. Everaert & Heylen lisäävät Itävallan ja Tanskan Pohjoismaihin sekä Irlannin, Kreikan, ja Portugalin Manner-Euroopaan. Luokituksen on tarkoitus kuvata eroja palkkaneuvottelujärjestelmässä. Nickell käyttää keskittyneisyyden mittarina Belotin ja van Oursin koordinaatioindeksiä, jossa maat saavat arvoja väliltä 1-3 (Suomi 2.25). Tätä ei ole helposti palautettavissa edellisiä tutkimuksia vastaavaksi luokitukseksi, joten taulukossa raportoidaan vain tulokset keskimääräisen keskittyneisyyden asteen osalta.

[1] Verokiilan yhden prosenttiyksikön kasvun vaikutus bruttopalkkojen reaalikasvuun teollisuudessa

[2] Verokiilan yhden prosenttiyksikön kasvun pitkän aikavälin vaikutus työllisyysasteeseen

[3] Verokiilan yhden prosenttiyksikön kasvun pitkän aikavälin vaikutus työttömyysasteeseen

muksia[12], joissa verotuksen vaikutuksia tarkastellaan Suomea koskevalla aikasarja-aineistolla. Tyypillisesti kotimaisissa aikasarjatutkimuksissa on lähdetty liikkeelle mallittamalla eri tekijöiden vaikutusta palkanmuodostukseen ammattiliittomallin mukaisesti. Palkkatasoa selittävien tekijöiden määrä vaihtelee, mutta kaikissa tässä referoiduissa tutkimuksissa on mukana työnantajamaksujen ja palkkaverojen vaikutus. Käytetty aineisto on tyypillisesti aggregaattiaineisto joko koko talouden, yksityisen sektorin tai vain teollisuuden osalta.

Kaikissa tutkimuksissa työnantajamaksujen kasvu pienentää bruttopalkkoja siten, että palkansaajat kantavat osan kasvaneesta verorasituksesta, vaikka nimellisesti työnantaja maksaa veron. Arviossa vaikutuksen suuruudesta on kuitenkin isoja eroja. Pehkosen (1998) estimaattien mukaan työnantajamaksujen kasvu kasvattaa työvoimakustannuksia vain viidesosalla työnantajamaksun muutoksesta; Tyrväisen (1995) ja Honkapohjan ym. (1999) mukaan vaikutus on 70–80 prosenttia. Myös tuloverotuksen suhteen arviot verotuksen kohtaannosta ovat erilaisia. Tyrväisen estimaattien mukaan sellaiset tuloverotuksen muutokset, jotka jättävät marginaaliveroasteen ennalleen, vaikuttavat täysimääräisesti nimellispalkoihin. Tyrväisen mukaan verotuksen kiristäminen nostaa siis palkkavaatimuksia niin paljon, että verojen jälkeinen nettopalkka jää ennalleen. Holmin ym., Pehkosen ja Honkapohjan ym. mukaan vaikutus on selvästi pienempi: verotuksen kiristäminen nostaa nimellispalkkoja ja siten myös työvoimakustannuksia 40–60 prosenttia. Tyrväinen 1995 viittaa myös aikaisempiin palkkatulojen verotuksen vaikutuksesta Suomessa tehtyihin tutkimuksiin. Näissä arviot verotuksen kohtaannosta vaihtelevat nollan ja ykkösen välillä. Estimaattien välinen ero kuvaa hyvin verotuksen vaikutusten suuruudesta vallitsevaa epävarmuutta.

Verotuksen työllisyysvaikutukset riippuvat verotuksen kohtaannon lisäksi siitä, miten herkästi työvoiman kysyntä reagoi työvoimakustannusten muutokseen. Kaikkien alla listattujen tutkimusten mukaan korkeammat palkkakustannukset pienentävät työllisyyttä, mutta vaikutuksen suuruus vaihtelee 0,2 ja 0,8 välillä. Esimerkiksi Kianderin estimaattien mukaan yhden prosentin palkkakustannusten kasvulla on nelinkertainen vaikutus työllisyyteen verrattuna Tyrväisen tuloksiin. Osittain estimaattien ero saattaa johtua myös estimointiperiodista. On olemassa hyviä teoreettisia perusteita uskoa, että työvoiman kysynnän palkkajoustot ovat kasvaneet markkinoiden muututtua entistä kilpailullisemmiksi. Tällöin palkkakustannusten muutos siis vaikuttaisi entistä enemmän työllisyyteen.

Kaikki laatikossa 2 listatut kotimaiset aikasarjatutkimukset arvioivat keskimääräistä palkkakustannusten kasvun vaikutusta työllisyyteen. On mahdollista, että työvoiman kysyntä reagoi palkkakustannuksiin huomattavasti keskimääräistä voimakkaammin matalapalkka-aloilla, joilla työvoima on helpommin korvattavissa automaatiolla tai joissain tapauksissa työ helpommin siirrettävissä ulkomaille. Tästä ei kuitenkaan ole olemassa suomalaista tutkimukseen perustuvaa näyttöä. Sen sijaan Hamermesh (1993) viittaa useaan tutkimukseen, jonka mukaan työvoiman kysynnän jousto työvoiman oman hinnan suhteen on suurempi vähemmän osaamista vaativissa tehtävissä. Myös Ranskan kokemukset matalapalkkaisista työn-

[12] *Tyrväinen (1995), Holm, Honkapohja ja Koskela (1994), Pehkonen (1998), Kiander ja Pehkonen (1998), sekä Honkapohja, Koskela ja Uusitalo (1999).*

tekijöistä koituvien työnantajamaksun alennuksen työllisyysvaikutuksista viittaavat siihen että työvoiman kysynnän jousto alennuksen kohteena olevassa ryhmässä on huomattavasti keskimääräistä suurempi.[13]

Verotuksen vaikutuksia työttömyyteen voidaan edellä raportoitujen estimaattien perusteella laskea monella tavalla. Kiander ja Pehkonen ratkaisevat palkka- ja työvoiman kysyntäyhtälöistä tasapainotyöttömyysasteen ja laskevat verotuksen vaikutusta tähän tasapainoon. Tulosten mukaan "Palkansaajien keskimääräisen tuloveroasteen noin 14 prosenttiyksikön nousu 1960-luvun noin 20 prosentista 1990-luvun noin 34 prosenttiin on lisännyt työttömyyttä kahdella prosenttiyksiköllä" ja "Työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen 14 prosenttiyksikön nousu noin 13 prosentista 27 prosenttiin on nostanut työttömyyttä noin puolellatoista prosenttiyksiköllä" (Kiander & Pehkonen 1998, s.172).

Honkapohja ym. taas laskevat työnantajamaksujen ja verotuksen alennuksen vaikutuksia työllisten määrään suoraan estimoitujen palkka- ja työllisyysyhtälöitten perusteella. Vaikutukset ovat luonnollisesti herkkiä joustoestimaateille. Käyttäen aikasarja-aineistosta laskettuja joustoja tuottaisi prosenttiyksikön työnantajamaksujen alennus vajaan puolen prosentin kasvun työllisyydessä. Yritysaineistosta lasketun huomattavasti pienemmän joustoestimaatin (0,24) perusteella työllisyys kasvaisi prosenttiyksikön työnantajamaksualennuksen seurauksena vain 0,15 prosenttia.

Aikasarja-aineistoihin perustuvissa tutkimuksissa on ongelmana se, ettei verotus ole eksogeeninen muuttuja palkkojen tai työllisyyden suhteen. Työllisyyden ja veroasteen välillä on 1990-luvulla voimakas korrelaatio. Tarkempi tarkastelu paljastaa kuitenkin, että verotuksen muutoksen ovat seuranneet työllisyyden muutoksia eikä päinvastoin. Laman aikainen julkisen talouden kriisi pakotti valtion (ja kunnat) nostamaan veroastetta mm. lisääntyneiden työttömyysmenojen kattamiseksi. Aikasarjatutkimuksessa tällainen verotuksen ja työllisyyden välinen korrelaatio tulee kuitenkin helposti (väärin) tulkittua verotuksen vaikutukseksi työllisyyteen.[14]

4.3. Tutkimustuloksia veroreformien vaikutuksesta

Aikasarjatutkimusten lisäksi voidaan verotuksen muutosten työllisyysvaikutuksia arvioida tilanteessa, jossa henkilöitten tai yritysten ve-

[13] Työvoiman tarjontareaktio on tässä katsauksessa systemaattisesti sivuutettu. Verotuksen vaikutuksesta työvoiman tarjontaan on paljon sekä empiiristä että teoreettista tutkimusta. Tyypillinen tulos on se, että tarjonta on suhteellisen joustavaa naisilla ja nuorilla, kun taas parhaassa työiässä olevien miesten työvoiman tarjonta reagoi suhteellisen vähän palkkatasoon tai verotukseen. Kuismasen (1993) mukaan Suomessa työntekijöiden työn tarjonta on joustavampaa kuin toimihenkilöiden. On myös osoitettu, että verotuksen ja muiden taloudellisten kannustinten vaikutus työmarkkinoille osallistumiseen on suurempi kuin näiden kannustimien vaikutus tehtyjen työtuntien määrään (Tuore katsaus löytyy esim artikkelista Röed ja Strom, 2002). Osallistumispäätökseen vaikuttaa verotuksen lisäksi oleellisesti myös työttömyysturva ja muut sosiaalietuudet. Työn tarjonnan selittäminen edellyttääkin sosiaaliturvajärjestelmän kannustinvaikutusten huolellista mallintamista. Olemme kuitenkin keskittyneet tässä raportissa vain verotukseen ja sivuutamme tästä syystä myös valtaosan työvoiman tarjontatutkimuksesta.

[14] Huomautettakoon vielä, että aikasarjatutkimuksiin kohdistuva kritiikki syy- ja seuraussuhteitten sekoittamisesta pätee myös – tosin ehkä lievemmässä määrin – OECD-maiden paneeliaineistolla tehtyihin tutkimuksiin.

Laatikko 2. Suomalaisia aikasarjatutkimuksia verotuksen vaikutuksesta.

	Vero	Estimaatti	Otos	Malli
Verotuksen pitkän aikavälin vaikutus bruttopalkojen kasvuun[1]				
Holm ym. (1994) (Taul 2)	Sova Tulovero	–0,38 –0,41	Aggregaatti, teollisuus 1960–87	Dynaaminen malli tasomuodossa
Tyrväinen (1995) (s.156 yhtälö xii)	Sova Tulovero	–0,3 –1,0	Aggregaatti, yks. sektori 1970–90	Yhteisintegroituvuus-relaatio
Pehkonen (1998) (s. 143 yhtälö 5.6)	Sova Tulovero	–0,80 –0,40	Aggregaatti 1963–94	Dynaaminen malli differensseinä
Honkapohja ym. (1999) (Taul 1, toimialojen ka.)	Sova Tulovero	–0,21 –0,56	Toimialataso yks. sektori 1960–97	Differenssimuodossa
Palkkakustannusten pitkän ajan vaikutus työvoiman kysyntään[2]				
Holm ym. (1994) (Taul 3, CLD)	Työtunnit	–0,20	Aggregaatti, teollisuus 1960–87	Dynaaminen malli tasomuodossa
Tyrväinen (1995) (s.156 yhtälö xiii)	Työlliset	–0,18	Aggregaatti, yks. sektori 1970–90	Pitkän aikavälin tasapaino (yhteisintegr. Vektori)
Kiander (1998) (tekijöiden tulkinta s. 158)	1963–79 1980–94	–0,3 –0,8	Aggregaatti 1963–94	Dynaaminen malli differensseinä
Honkapohja ym. (1999) (Taul 2, toimialojen ka)	Työllisyys	–0,68	Toimialataso yks. sektori 1960–97	Dynaaminen malli, tasomuodossa
Verotuksen pitkän aikavälin vaikutus työttömyyteen				
Kiander & Pehkonen (1998, s. 162, yhtälö 6.8)	Verokiila	0,11	Aggregaatti 1984–94	Tasomalli, selitettävänä työttömyysaste %

[1] Bruttopalkkojen jousto eli veroasteen suhteellisen muutoksen vaikutus nimellispalkan suhteelliseen muutokseen. Kaikissa ao. tutkimuksissa selittävät muuttujat muodossa log(1–t) ja log(1+s), jossa t on palkkatulojen keskimääräinen veroaste ja s keskimääräiset työnantajamaksut. Negatiivinen kerroin tarkoittaa siis, että bruttopalkka muuttuu siten että työntekijät ja työnantaja jakavat verotuksen muutosten vaikutukset. Kerroin –1 osoittaisi, että bruttopalkka muuttuu siten, että bruttopalkan muutos kompensoi kokonaan veromuutoksen. Tällöin tuloveron muutos ei vaikuta nettopalkkaan eikä työnantajamaksun muutos työvoimakustannuksiin. Sarakkeessa 2 käytetään työnantajamaksuista lyhennystä sova, maksussa ovat kuitenkin mukana kaikki työnantajamaksut, myös eläkevakuutusmaksut.

[2] Työllisyyden pitkän aikavälin jousto reaalisten työvoimakustannusten suhteen. Laskettu estimoitujen työvoimakustannusten ja viivästetyn selitettävän muuttujan kertoimien perusteella, paitsi Kiander 1998, jossa käytetty Kianderin ja Pehkosen omaa tulkintaa tuloksista luvussa 6, joka poikkeaa Kianderin edellisessä luvussa raportoimista kertoimista.

rokohtelu muuttuu eri tavalla. Ideaalitilanteessa voidaan verrata kahta samanlaista työntekijää tai kahta samanlaista yritystä, joista toisen verotus muuttuu toisen pysyessä ennallaan. Tällöin on mahdollista eristää verotuksen muutosten vaikutus muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä.

Useimpien veroreformeihin perustuvien tutkimusten perusteella työnantajamaksujen muutoksilla on varsin pieni vaikutus työllisyyteen. Esimerkiksi Bohm ja Lind (1993) toteavat, että Pohjois-Ruotsissa toteutetulla kymmenen prosenttiyksikön työnantajamaksun alennuksella ei ollut mitään vaikutusta työllisyyteen. Johansen ja Klette (1998) arvioivat, että 60–100 prosenttia työnantajamaksujen muutoksista Norjassa siirtyi suoraan palkkoihin ja työllisyysvaikutus oli vähäinen.

Amerikkalaiset tutkimukset Gruber (1994) ja Gruber & Krueger (1991) päätyvät samanlaiseen lopputulokseen arviossaan sairas- ja tapaturmavakuutuksen kustannusten vaikutuksesta palkkoihin ja työllisyyteen. Kummankin tutkimuksen keskeinen tulos on, että työvoiman sivukulujen kasvu alentaa palkkoja siten, että etuuksien kustannus siirtyy lähes kokonaan työntekijän itsensä maksettaviksi. Gruber (1997) arvioi myös työnantajan eläkemaksujen vaikutuksia palkkakustannuksiin Chilessä. Tulosten mukaan Chilen eläkejärjestelmän yksityistämiseen liittynyt 25 prosenttiyksikön pakollisten eläkemaksujen alennus siirtyi käytännössä kokonaan korkeampiin palkkoihin. Kokonaistyövoimakustannuksiin, eikä siis myöskään työllisyyteen, työnantajamaksujen alennuksella ei ollut Gruberin tulosten mukaan vaikutusta.

Verotuksen vaikutuksen arvioinnin kannalta erittäin mielenkiintoinen kokeilu käynnistyi vuoden 2003 alussa kahdessakymmenessä Pohjois-Lapin ja saariston alueen kunnassa. Kokeilussa työnantaja vapautetaan sotu-maksusta (eli työnantajan sairasvakuutusmaksusta ja kelamaksusta) kolmen vuoden ajaksi. Käytännössä kokeilualueen yritykset saavat 3–6 prosenttiyksikön alennuksen työnantajamaksuihin. Koska kokeilun tulosten tutkimus on vasta meneillään, ei lopullisia tuloksia kokeilun vaikutuksista saada ennen kuin vuonna 2006.

4.4. Yhteenveto työvoimakustannusten tai palkkaverotuksen alentamisen vaikutuksista

Edellä esitettyjen tutkimustulosten perusteella verotuksella on jonkin verran vaikutusta työvoimakustannuksiin ja sitä kautta työllisyyteen, mutta vaikutus näkyy lähinnä maissa, joissa ammattiliitoilla on voimakas asema palkanmuodostuksessa. Verotuksen vaikutus työvoimakustannuksiin on kuitenkin keskimäärin pienempi, joskin silti lievästi positiivinen maissa, joissa palkkaneuvottelut käydään keskitetysti. Johdonmukaista näyttöä siitä, että työnantajamaksujen ja verotuksen vaikutus olisi pitkällä aikavälillä erilainen, ei tutkimusten perusteella ole.

4.5. Verotuksen progression ja palkkatason perusteella kohdennettujen työnantajamaksujen vaikutus

Verotuksen tason lisäksi työllisyyteen vaikuttaa verotuksen progressiivisuus. Teoreettisen analyysin mukaan verotuksen progression kiristyminen vähentää työn tarjontaa kilpailullisesti toimivilla työmarkkinoilla, mutta parantaa työllisyyttä, kun työmarkkinat eivät ole kilpailulliset. Verotuksen progression kiristämisellä on siis kaksi mahdollista ja vastakkais-

Laatikko 3. Verotuksen progression vaikutus palkkatasoon.

Tekijät	Aineisto	Progression vaikutus
Lockwood ja Manning (1993)	Iso-Britannia, 1954–87	[0,65–1,40]
Holmlund ja Kolm (1995)	Ruotsi, aikasarja 1975–92 mikroaineisto 1989–92	[0,10–0,15] [0,19–1,22]
Tyrväinen (1995)	Suomi, 1970–90	0,3
Lockwood, Slök ja Tranäs (2000), taulukko 2	Tanska, 1970–92 matalapalkkaiset keskipalkkaiset korkeapalkkaiset	 –0,07 1,77 –0,28
Schneider Taulukko 4, sarakkeet 5–7	Saksa, mikroaineisto 1986–91	[0,64–0, 74]

Taulukossa on esitetty useimpien alkuperäisten tutkimusten käyttämän mallin mukaisesti bruttopalkan pitkän aikavälin jousto (1-rajaveroasteen) suhteen, kun keskimääräinen veroaste pysyy vakiona. Positiivinen kerroin osoittaa siis, että progression kiristyminen alentaa bruttopalkkoja. Useimmissa tutkimuksissa on esitetty erilaisia joustoestimaatteja. Hakasuluissa on näiden estimaattien vaihteluväli. Lockwood et. al (2000) tutkimusta lukuun ottamatta taulukko perustuu myös Sörensenin (1997) artikkeliin. Vielä laajempi joukko empiirisiä tutkimustuloksia löytyy Röedin ja Strömin (2002) katsauksesta. Vaikka piste-estimaatit progression vaikutuksesta vaihtelevat paljonkin, kvalitatiivinen kuva on yllättävän samanlainen. Kaikissa kymmenessä Röedin ja Strömin läpi käymässä tutkimuksessa verotuksen progression kiristyminen alentaa keskimääräistä palkkatasoa.

suuntaista vaikutusta. On jälleen empiirinen kysymys, kumpi vaikutuksista on suurempi.

Progression vaikutusta palkanmuodostukseen on tutkittu 1990-luvulla mm. Iso-Britanniassa (Lockwood ja Manning, 1993), Ruotsissa (Holmlund ja Kolm, 1995), Suomessa (Tyrväinen 1995) ja Tanskassa (Lockwood, Slök ja Tranäs, 2000). Tyypillisesti analyysi perustuu aikasarja-aineistosta estimoituun regressiomalliin, jossa palkkatasoa selitetään keskimääräisellä veroasteella ja marginaaliveroasteella tai verotuksen progressiivisuudella sekä muilla palkkatasoon mahdollisesti vaikuttavilla tekijöillä kuten tuottavuuden kasvulla, inflaatiovauhdilla ja työttömyysasteella. Progression vaikutusta arvioidaan tarkastelemalla progression muutoksen vaikutusta tilanteessa jossa *keskimääräinen veroaste säilyy vakiona*.

Koska verojärjestelmät useimmiten sisältävät useita tuloluokkia, joissa on erilainen marginaaliveroaste, on progressiokin erilainen eri tulotasoilla. Niinpä progressiovaikutuksen arviokin voidaan tehdä vain tietyllä palkkatasolla. Edellä mainituista tutkimuksista Lockwood ja Manning (1993) sekä Tyrväinen (1995) arvioivat keskipalkkaisen työntekijän progression muutoksen vaikutusta. Holmlund ja Kolm (1995) tekevät arvion erikseen tuloviidenneksittäin käyttäen yksilötason aineistosta laskettuja progressiomittoja. Lockwood et al (2000) arvioivat erikseen vaikutuksia yhdeksälle eri työntekijäryhmälle.

Erilaisista aineistoista huolimatta tutkimusten kvalitatiiviset tulokset ovat huomattavan samankaltaisia. Kaikkien tässä tarkasteltujen tutkimusten mukaan progression kiristäminen pikemminkin alentaa kuin kasvattaa palkkatasoa.[15].

Suoraa evidenssiä verotuksen progression vaikutuksesta työllisyyteen ei oikeastaan ole. Vaikutuksia voidaan yrittää laskea käyttäen hyväksi arvioita verotuksen progression vaikutuksesta palkkatasoon ja tuloksia työvoiman kysynnän palkkajoustoista. Tällöin on kuitenkin huomattava, että veroreformia, joka muuttaisi verotuksen progressiota kaikilla palkkatasoilla ja jättäisi keskimääräisen veroasteen ennalleen, ei ole olemassa. Progression vaikutusta voidaan siis arvioida vain osana reformia, jossa myös keskimääräiset veroasteet muuttuvat joissakin tuloluokissa. Esimerkiksi Lockwood ym. (2000) kuitenkin toteavat, että reformilla, joka alentaisi alimpien palkkojen verotusta ja kiristäisi keskituloisten verotusta samalla kiristäen verotuksen progressiota olisi työllisyyden kannalta positiivisia vaikutuksia. Pienimpien tulojen kevyempi verotus alentaisi palkkapaineita matalapalkkapäässä ja keskituloisten korkeampi marginaaliveroaste pienentäisi keskituloisten palkkavaatimuksia. Alentuneet työvoimakustannukset kasvattaisivat työvoiman kysyntää. Toisaalta tällaisella reformilla saattaa olla vaikutusta esimerkiksi kannustimiin parantaa palkkatasoa esimerkiksi lisäkoulutusta hankkimalla.

5. Pienipalkkaisten tukijärjestelmät käytännössä: kokemuksia järjestelmistä

5.1. Palkansaajille suunnattuja verotukijärjestelmiä

Niin sanottu Earned income tax credit on merkittävin pienituloisten tukijärjestelmä USAssa. Tuki perustuu kotitalouden vuosituloihin ja sen suuruus sekä tulorajat riippuvat lasten lukumäärästä.[16] Tuen piirin kuului vuonna 2000 joka viides amerikkalaisperhe eli 20 miljoonaa kotitaloutta (OECD 2003). Iso-Britanniassa vuodesta 1999 käytössä ollut Working Families Tax Credit muistuttaa monessa suhteessa EITC:tä. Tukeen ovat oikeutettuja pienituloiset lapsiperheet, jossa ainakin yksi aikuinen on työssä yli 16 tuntia viikossa. Kokoaikatyötä kannustetaan maksamalla lisätukea kun viikkotyötunnit ylittävät 30 tuntia.

Tutkimusten mukaan sekä USAn että Iso-Britannian verotukijärjestelmät kasvattavat selkeästi työllisyyttä erityisesti yksinhuoltajaperheissä (Blundell – Hoynes 2001, Eissa – Liebman 1998, Eissa – Hoynes 1998). Tukien kasvattamisen vaikutus naimisissa olevien miesten työssäkäyntiin on myös selvästi positiivinen, joskin paljon pienempi kuin yksinhuoltajilla. Sen sijaan naimisissa olevien naisten työssäkäyntiä tukien kasvattaminen on jopa alentanut. Naimisissa olevien naisten kohdalla verotuki ei välttämättä kannusta työllistymään, kos-

[15] Mielenkiintoinen poikkeus muuten yhtenäiseen kuvaan progression vaikutuksesta on Lockwoodin ym. (2000) tulos, jonka mukaan progression kasvu alentaa palkkoja keskituloisilla, mutta progressiolla ei ole vaikutusta pienimpiin palkoihin ja progression kiristäminen itse asiassa kasvattaa korkeimpia palkkoja. Tekijät tulkitsevat tulosta siten, että keskituloisten palkat määräytyvät pitkälti ammattiliittojen neuvottelujen tuloksena kun taas korkeimmat palkat perustuvat useammin yksilöllisiin sopimuksiin.

[16] Verrattuna esimerkiksi suomalaiseen kunnallisverotuksen ansiotulovähennykseen EITC alentaa varsinkin pienituloisten lapsiperheiden veroja paljon enemmän.

ka tuki riippuu koko perheen tuloista ja työtulot usein alentavat puolison saamaa tukea. Lisäksi tuki kasvattaa perheen tuloja ja sitä kautta työmarkkinoille osallistumisastetta.

5.2. Työnantajamaksujen porrastus palkkatason mukaan

Tunnetuin työnantajamaksujen alennuskokeilu on toteutettu Ranskassa. Vuodesta 1993 alkaen alimmista palkoista maksettavia työnantajamaksuja on asteittain alennettu. Vuonna 2005 järjestelmä on tarkoitus harmonisoida siten, että työnantajamaksujen alennus on minimipalkan tasolla 26 prosenttia palkkakustannuksista ja alenee sitten asteittain siten, että tuki loppuu palkan ylittäessä tason 1,7 kertaa minimituntipalkka (OECD 2003).

Arviot Ranskalaisen työvoimakustannusten alennuksen vaikutuksesta työllisyyteen ovat yleensä varsin positiivisia. Crepon ja Desplatz (2001) arvioivat noin 90 000 yrityksen aineistoa hyödyntäen, että vuosien 1994 ja 1997 välillä toteutetut työvoimakustannusten alennukset lisäsivät työllisyyttä jopa 460 000 työntekijällä eli 3,1 prosentilla. Arvio on tosin huomattavan epätarkka: arvion luottamusväli on 255 000–670 000. Alarajankin suuruinen työllisyyden muutos olisi jo merkittävä. Heidän arviotaan tukee myös huomio, että matalapalkkaisten työpaikkojen (alle 1,4 kertaa minimipalkka) määrä on kasvanut 17 prosentilla vuosien 1990 ja 1999 välillä (OECD 2003). Lisätukea Ranskan työnantajamaksujen työllisyysvaikutuksesta antaa Kramarzin ja Philipponin (2001) tutkimus. Tässä tutkimuksessa tekijät arvioivat minimipalkkaa saavien työntekijöiden riskiä joutua työttömäksi ja käyttävät hyväksi työnantajamaksujen muutoksista aiheutuneita äkillisiä muutoksia minipalkkaa saavista työntekijöistä aiheutuvissa työvoimakustannuksissa. Tulosten mukaan matalapalkkaisen työvoiman kysyntä on erittäin herkkää työvoimakustannusten muutoksille: prosentin kasvu työvoimakustannuksissa lisää työttömyysriskiä puolellatoista prosentilla. Sen sijaan verosubventioilla ei näitä olevan selvää vaikutusta työttömien uudelleentyöllistymiseen.

Palkkatason mukaan porrastettuja työnantajamaksuja on Ranskan lisäksi käytössä Belgiassa ja Hollannissa. Belgiassa on vuodesta 1999 alkaen alennettu työnantajamaksuja vuosittain. Pienipalkkaisimmista työntekijöistä koituvia työantajamaksuja on vuodesta 2002 alennettu noin 13 prosentilla palkkakustannuksista (OECD Economic Surveys: Belgium 2003). Hollannissa on vuodesta 1996 ollut käytössä SPAK nimellä tunnettu pienipalkkaisten työnantajamaksuja alentava järjestelmä. Vähennys on maksimissaan minimipalkan tasolla, jolloin palkkakustannukset minipalkkaisen työntekijän palkkaamisesta alenevat 13 prosentilla (OECD Employment Outlook 2003).[17]

Sekä Hollannin että Belgian aineistoon kalibroidut simulointimallit viittaavat siihen, että työnantajamaksujen alennuksella on merkittävä vaikutus työllisyyteen erityisesti matalapalkka-aloilla (OECD Employment Outlook 2003). Belgian aineistolla tehdyn laskelman mukaan 21 prosentin työnantajamaksujen alennus vähän osaamista vaativissa tehtävissä nostaa työllisyyttä näissä tehtävissä 6.7 prosenttia ja koko taloudessakin 3.2 prosenttia. Hollannin aineistoon perustuva simulaatio taas ennustaa, että käytössä olevan järjestelmän kaltainen työnantajamaksujen kevennys kasvattaa työllisyyttä

[17] *Maissa, joissa alimpia työnantajamaksuja on viime aikoina alennettu, on kuitenkin samanaikaisesti otettu käyttöön matalapalkkaisille työntekijöille suunnattuja verohelpotuksia (OECD 2003).*

koko taloudessa vajaalla prosentilla ja matalapalkka-aloilla jopa 5 prosentilla.

Työnantajamaksujen ja veronkevennysten suhteellista tehokkuutta voidaan myös verrata yleisen tasapainon mallin avulla. Bovenberg ym. (1998) tulosten mukaan Hollannissa pienituloisiin kohdistettujen alennusten työllisyysvaikutus oli selvästi suurempi kuin tasaisesti kaikkiin tuloluokkiin tehdyn alennuksen vaikutus. Sen sijaan alennuksen suuntaamisella työnantajille alimmista palkoista koituvien sosiaaliturvamaksujen alennuksena tai työntekijöille alimpien palkkojen veronkevennyksenä ei ollut suurta eroa työllisyyden kannalta. Tulosten mukaan ansiotulovähennys alensi työttömyyttä hieman enemmän kuin työnantajamaksujen porrastus.

6. Yhteenveto ja johtopäätökset

Nopeahkosta talouskasvusta huolimatta Suomen työttömyys on jäänyt huolestuttavan korkealle tasolle ja lisäksi kohdistunut voimakkaasti matalapalkkaisiin työntekijöihin, kuten useimmissa muissakin Euroopan maissa. Vähän koulutettujen ja matalapalkkaisten suhteellinen työttömyysaste on Suomessa muuhun Eurooppaankin verrattuna poikkeuksellisen korkea.

On helppo argumentoida, että pienipalkkaisten korkea työttömyys johtuu siitä, että matalista palkoista huolimatta alhaisen tuottavuuden työ on Suomessa hinnoiteltu liian kalliiksi. Yksinkertainen resepti ongelman korjaamiseen on, että alhaisen tuottavuuden työn teettämisestä koituvien työvoimakustannusten pitää laskea. Alemmat työvoimakustannukset kasvattaisivat matalapalkka-alojen työvoiman kysyntää ja alentaisivat työttömyyttä.

- *Yleisen veroalen vaikutukset todennäköisesti vaatimattomia*

Verotuksen vaikutuksia on hyödyllistä tarkastella sellaisten mallien avulla, jotka ottavat huomioon eurooppalaisten työmarkkinoiden erityispiirteet, kuten ammattiliittojen roolin palkanasetannassa. Työhön kohdistuvan verotuksen kokonaistasolla on silloin jonkin verran vaikutusta työvoimakustannuksiin ja sitä kautta työllisyyteen. Vaikutus näkyy lähinnä maissa, joissa ammattiliitoilla on voimakas asema palkanmuodostuksessa. Verotuksen vaikutus työvoimakustannuksiin on pienempi Suomen kaltaisissa maissa, joissa palkkaneuvottelut käydään keskitetysti. Näiden tulosten perusteella työn keskimääräisen verotaakan keventämisellä voidaan Suomessa alentaa työttömyyttä jonkin verran, mutta työtuloverotuksen tasainen alentaminen kautta linjan ei ole tehokas tapa kohdentaa verokevennyksiä.

- *Pienituloisten veronalennuksista suurin työllisyyshyöty*

Työttömyyden kohdentumisen vuoksi suurin mahdollinen työllistämispotentiaali on pienipalkkaisessa, vähän koulutetussa työvoimassa. Pienituloisen työvoiman kysynnän jousto työvoimakustannusten suhteen on suurempi kuin muun työvoiman vastaava jousto. Pienituloisten työvoiman tarjonta on myös joustavampaa kuin suurituloisilla. Siksi on perusteltua, että työllisyyssyistä veronkevennysten pitäisi kohdistua pienituloisiin. Tämä merkitsisi verotuksen progression kiristymistä, mikä ei ole taloudellisen tehokkuuden kannalta niin paha asia kuin joskus kuvitellaan.[18] Tutkimusten mukaan työtuloverotuksen progressiivisuus alentaa työttömyyttä, koska progressio vähentää pal-

[18] *Liikkuminen lineaarisen tuloverotuksen, ns. tasaveron, suuntaan olisi taas askel progression alentamista kohtaan.*

kankorotuksista saatavia hyötyjä ja johtaa siten palkkamalttiin. Monet tutkimukset ja mm. OECD:n ja EU:n politiikkasuositukset viittaavat siihen, että pienituloisiin kohdistuvilla veronalennuksilla saataisiin paras mahdollinen työllisyyshyöty menetettyjä verotuloja kohti.

Progressio saattaa kuitenkin alentaa työtuntien kokonaismäärää. Samoin kansainvälinen verokilpailu saattaa jatkossa asettaa paineita alentaa suurituloisten verotusta. Jos verokilpailun uhka jatkossa korostuu, tulee siihen reagoida. Jos työttömyysmenoja olisi silloin saatu alennettua, antaisivat alemmat työllisyysmenot pelivaraa vastata kansainvälisen fiskaalisen kilpailun haasteeseen.

- *Ansiotulovähennys vastaan työnantajamaksujen kohdennetut alennukset*

Pienituloisille kohdennetut veronalennukset voidaan toteuttaa joko keventämällä työntekijöiden tuloverotusta esimerkiksi ansiotulovähennyksen kautta tai alentamalla työnantajan matalapalkkaisista työntekijöistä maksamia sosiaaliturvamaksuja. Periaatteessa ei pitäisi olla väliä, kumpaa veronalennusmuotoa käytetään. Riippuen työvoiman kysynnän ja tarjonnan joustoista, työmarkkinoiden sopeutumisen kautta molempien pitäisi alentaa palkkaamisen kustannuksia samalla tavalla.

Tutkimustulosten valossa ei ole täysin selvää, kumpi järjestelmä toimisi Suomessa paremmin. Käytännössä näiden kahden järjestelmän välillä on kuitenkin eroja. Työnantajamaksujen ja palkkaverojen alennuksen samanlainen vaikutus perustuu oletukseen, että verotuksen muutokset vaikuttavat bruttopalkkojen muutoksiin. Empiiristen havaintojen mukaan oletus näyttää pitävän Suomessakin paikkaansa keskimääräisten palkankorotusten osalta. Veronkevennyksillä on ”ostettu” maltillisia palkankorotuksia. Sen sijaan on epäselvää, missä määrin suhteelliset palkat reagoivat verotuksen suhteellisiin muutoksiin. Suomessa bruttopalkkojen jakauma on poikkeuksellisen kapea osaksi solidaarisen palkkapolitiikan vuoksi. Palkkaerot eivät ole myöskään reagoineet kovin voimakkaasti työttömyyserojen muutoksiin. Saattaa olla epärealistista odottaa, että matalat palkat joustaisivat voimakkaasti alaspäin, vaikka alimmista palkoista maksettavia palkkaveroja alennettaisiin. Matalapalkkaisten työnantajamaksujen alennukset laskisivat kokonaistyövoimakustannuksia alimmilla palkkatasoilla varmimmin ja näyttäisivät siksi työllisyyden kannalta parhaalta mahdolliselta tavalta toteuttaa veronalennukset. Järjestelmän etuna pidetään sitä, että kun palkkajakauma on suppea ja pienet palkat eivät voi joustaa alaspäin, kohdennettujen työnantajamaksujen alennukset ovat tehokkain tapa vähentää työttömyyttä, eli niillä saadaan aikaan eniten työpaikkoja menetettyjä verotuloja kohti (KOM 2002). Toisin kuin joskus ajatellaan, matalapalkkaisten sivukulujen kohdennettujen alennusten kustannuksia ei pidä verrata muuhun työllistämistukeen, vaan muihin työn verotuksen alentamisen verotulomenetyksiin.

Matalapalkkaisille suunnattua työnantajamaksujen alennusta on myös kritisoitu. Ainakin seuraavat näkökohdat ovat olleet keskustelussa esillä (Bell ym. 1999 ja Fitoussi 2000). (i) matalapalkkaisiin kohdennettujen alennusten vuoksi verotuksen kokonaisprogressio kiristyy, jolloin pitkällä aikavälillä työntekijöiden kannustimet kasvattaa tuottavuuttaan ja halu hakeutua koulutukseen voivat alentua. (ii) järjestelmä voi myös kannustaa osa-aikatyöhön. Tukimalliin voidaan kuitenkin sitoa vaatimus esimerkiksi viikottaisesta minimityötuntimää-

rästä. (iii) Suomessa tämän tyyppisiä järjestelmiä on kritisoitu myös siksi, että ne hämärtävät työnantajan sivukulujen sosiaaliturvaluonnetta (STM 1999). Jos vakuutusluonteen hämärtymistä pidetään vakavana ongelmana, ajatusta siitä, että sivukulujen alennuksen saisi veronpalautuksena eikä suoraan sivukulujen prosenttien alenemisena, voidaan pitää suunnittelun lähtökohtana. (iv)järjestelmää on pidetty myös hallinnollisesti raskaana, koska se mm. vaatisi uudenlaisen informaation keräämistä verovelvollisilta. Kohdennettuja työnantajamaksujen alennuksia on kuitenkin pystytty toteuttamaan muissa Euroopan maissa.[19] (v) on myös pelätty, että järjestelmä johtaa matalapalkkaluokan syntymiseen. Matalapalkkaisten kohdennetut työnantajamaksut ovat matalapalkkaisten ostovoiman kannalta varmuudella parempi vaihtoehto kuin heidän palkkojensa alentaminen. Siinä työntekijöiden palkka ei alene, mutta työnantajan kustannukset alenevat verokiilan kaventumisen myötä.

• *Veroreformimahdollisuuksista*

Jos esimerkiksi työnantajamaksuja tai palkkaveroja päädytään alentamaan, nousee tietenkin esille kysymys järjestelmän rahoituksesta. Jos päädytään siihen, että järjestelmä rahoitetaan menosäästöin, täytyy ottaa kantaa siihen, mikä on julkisten menojen oikea taso. Se taas on olennaisesti arvokysymys, johon ekonomistit voivat antaa vain osittaisia vastauksia. Siksi onkin hyödyllistä tarkastella veroreformeja, joissa työtuloihin kohdistuvaa verotusta alennetaan, mutta ainakin osa menetetyistä verotuloista kerätään takaisin muuta verotusta kiristämällä. Voidaan ajatella, että kiristetään esimerkiksi varallisuusverotusta tai energian verotusta tuotannontekijänä. Vaikka kokonaisverorasitus ei tällöin alentuisikaan, olisi tällaisella muutoksella silti myönteisiä työllisyysvaikutuksia, koska silloin pienennettäisiin eri tuotannontekijöiden välistä veroeroa. Emme ole tarkastelleet hyödykeverotuksen työllisyysvaikutuksia, mutta on olemassa hyviä perusteita sille, miksi palveluvaltaisten alojen arvonlisäveroalennuksilla voisi olla myönteisiä työllisyysvaikutuksia.[20] Tämä mahdollisuus tulisi Suomessa tutkia tarkemmin kuin tähän mennessä on tehty.

• *Lopuksi*

Veropäätökset ovat aina poliittisia päätöksiä, eikä niihin ole yhtä oikeaa, arvoista riippumatonta vastausta. Mutta jos veromuutoksilla ja veroreformeilla halutaan parantaa työllisyyttä, taloustieteellisen teoreettisen ja empiirisen kirjallisuuden, Suomen nykytilanteen ja oman arviomme mielestä on selvää, että veronkevennykset pitäisi kohdistaa pienituloisiin yleisten veronkevennysten sijasta. Aivan yhtä selvää ei ole, pitäisikö pienituloisten veronalennukset toteuttaa työtuloverotuksen vai työnantajamaksujen kohdennettujen alennusten kautta. Kuitenkin kapean palkkajakauman ja pienten palkkojen rajoitetun alennusvaran vuoksi näyttää siltä, että pienituloisten veronalennukset olisi meidän oloissamme parempi toteuttaa pienituloisille suunnattujen työnantajamaksujen alennusten kautta.

Jos työnantajamaksujen kohdennettuihin alennuksiin päädytään, merkittävien työllisyys-

[19] *Työnantajamaksujen voitaisiin kohdennetusti alentaa yksinkertaisella, muttei välttämättä tehokkaimmalla tavalla myöntämällä työntekijäkohtainen verovapaa osa.*

[20] *Ks. esimerkiksi Naito (1999).*

vaikutusten saamiseksi järjestelmän tulisi tarjota melko mittavia veronalennuksia. Ranskassa toteutettu noin 0,5 prosentin alennus bruttokansantuotteesta näyttää meistä järkevältä suuruusluokalta. Jos taas päädytään sellaiseen vaihtoehtoon, jossa alennus on pienehkö, voidaan sitä myöhemmin kasvattaa (kuten ansiotulovähennyksen osalta on tehty). Joka tapauksessa alennuksen vaikutuksia pitäisi arvioida mahdollisimman huolellisesti. Jotta julkisen talouden tasapaino ei vaarannu, voidaan harkita veromenetysten korvaamista mm. ympäristö- ja kiinteistöverotuksen korottamisella. □

Viitattu kirjallisuus:

Baldwin, R.E. ja P. Krugman (2004): "Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation." *European Economic Review*, vol. 48, s. 1–23.

Bell, B., Blundell, R. ja J. Van Reenen (1999): *Getting the Unemployed Back to Work: The role of Targeted Wage Subsidies*. IFS Working Paper No 99/12.

Blundell ja Hoynes (2001): *Has In-Work Benefit Reform Helped the Labor Market*. NBER työpaperi No 8546.

Bohm, P. ja H. Lind (1993): "Policy Evaluation Quality." *Regional Science and Urban Economics*, vol. 23, s. 51–65.

Bovenberg, A. L. (2003): *Tax Policy and Labor Market Performance*. CESifo työpaperi No. 1035, Syyskuu.

Bovenberg, A. L., Graafland, J. ja R. Mooij (1998): *Tax Reform and the Dutch Labor Market: An Applied General Equilibrium Approach*. NBER työpaperi No 6693.

Calmfors, L. ja J. Driffill (1988): "Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance." *Economic Policy,* s. 14–61.

Crepon, B. ja R. Desplatz (2001) : *Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires*. Économique et Statistique 348.

Daveri, F. ja G. Tabellini (2000): "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries." *Economic Policy,* 30, s. 49–88.

Davis, S. J. ja M. Henrekson (2004): *Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparision*. NBER työpaperi No 10509, toukokuu.

Devereux, M. ja R. Griffith (2002): "The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review." *Swedish Economic Policy Review*, vol. 9, s. 79–102.

Dreze, J. H. ja E. Malinvaud (1994): "Growth and Employment: the Scope of a European Initiative." *European Economic Review,* 38, s. 489–504.

Eissa, N. ja H. Hoynes (1998): *The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples*. NBER Working Paper 6856.

Eissa, N. ja J. B. Liebman (1996): "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit." *Quarterly Journal of Economics,* 111(2), s. 605–637.

Everaert, G ja F. Heylen (2002): *Labour Taxes and Unemployment: a Nonstationary Panel Data Analysis*. Mimeo.

Fitoussi, J.-P. (2000): *Payroll Tax Reductions for the Low Paid*. OECD Economic Studies No. 31.

Fuest, C. ja B. Huber (2000): "Is Tax Progression Really Good for Employment? A Model with Endogenous Hours of Work." *Labour Economics,* 7, s. 79–93.

Fuest, C. ja B. Huber (2001): "Tax Progression and Human Capital in Imperfect Labour Markets." *German Economic Review,* 2(1), s. 1–18.

Gruber, J. (1994): "The Incidence of Mandated Maternity Benefits." *American Economic Review*, 84(3), s. 622–641.

Gruber, J. (1997): Tax Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile, *Journal of Labor Economics,* 15(3), S72–S101.

Gruber, J. ja A. Krueger (1991): "The Incidence of Mandated Employer-provided Insurance: Les-

sons from Workers' Compensation Insurance." Teoksessa Bradford, D. (toim.) *Tax Policy and the Economy*, vol. 5, MIT Press, s. 111–144.

Hamermesh, D.S. (1993): *Labor Demand*. Princeton University Press.

Hansen, C. T. (1999): "Lower Tax Progression, Longer Hours and Higher Wages." *Scandinavian Journal of Economics,* 101(1), s. 49–65.

Heady, C. (2002): *What Kind of a Tax Reform Does a Small and Open Welfare State Need?* Paper presented in a seminar on Tax policy in international framework, Helsinki, Kesäkuu.

Holm, P., Honkapohja, S. ja E. Koskela (1994): "A Monopoly Union Model of Wage Determination." *European Economic Review,* 38, s. 285–303.

Holm, P. ja V. Vihriälä (2002): *Matalan tuottavuuden työn tuki – tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi Suomessa*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita N:o 57, Syyskuu.

Holmlund, B. ja A.-S. Kolm (1995): "Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence." *Swedish Economic Policy Review,* 2, s. 423–460.

Honkapohja, S., Koskela, E. ja R. Uusitalo (1999): "Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino." *Kansantaloudellinen aikakauskirja,* 95(1), s. 74–95.

IMF (2003): Finland – Article IV Consultation. *IMF Country Report Nr 03/325*.

Johansen, F. ja T. J. Klette (1998): *Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies*. Department of Economics, University of Oslo, memorandum 27/1998.

Journard, I. ja W. Suyker (2002): *Options for Reforming the Finnish Tax System*. OECD Economics department working paper 319.

Kiander, J., Kilponen, J. ja J. Vilmunen (2004): "Labour Taxation, Public Finance, and Wage Determination: Evidence from OECD Countries." Ilmestyy aikakauslehdessä *European Journal of Political Economy*.

Kiander, J. ja J. Pehkonen (1998): "Työttömyyden kasvun syyt." Teoksessa Pohjola, M. (toim.) *Suomalainen työttömyys*, Taloustieto Oy, Helsinki, s. 155–177.

Kilponen, J. ja P. Sinko (2001): *Labour Taxation and the Degree of Centralization in a Trade Union Model with Endogenous Labour Supply*. VATT-keskustelualoitteita No 250.

KOM (2002): Impact evaluation of the EES. Background paper. Tax-benefit reforms and the taxation of labour. EMCO/23/060602/EN_REV1.

Koskela, E., Pirttilä, J. ja R. Uusitalo (2004): *Verotuksen vaikutus työllisyyteen*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004, 74 s.

Koskela, E. ja J. Vilmunen (1996): "Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour." *Labour Economics,* 3, s. 65–80.

Kramarz, F. ja T. Philippon (2001): "The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment." *Journal of Public Economics,* 82, s. 115–146

Krugman, P. (1994): "Past and Prospective Causes of High Unemployment." *Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City,* s. 23–43.

Kuismanen, M. (1993*): Progressiivisen tuloverotuksen vaikutus miesten työn tarjontaan*. VATT tutkimuksia 14.

Laine, V. ja R. Uusitalo (2001*): Kannustinloukkuudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan*. VATT-tutkimuksia 74.

Layard, R., Nickell, S. ja R. Jackman (1991): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market,* Oxford University Press.

Lockwood, B. ja A. Manning (1993): "Wage Setting and the Tax System – Theory and Evidence for the United Kingdom." *Journal of Public Economics,* 52, s. 1–29.

Lockwood, B., Slök, T. ja T. Tranäs (2000): "Progressive Taxation and Wage Setting: Some Evidence from Denmark." *Scandinavian Journal of Economics*, 102(4), s. 707–723.

Moisala, J. ja R. Uusitalo (2004): *Palkka- ja tuloerot*

EU-maissa. Palkansaajien tutkimuslaitos tutkimuksia Nr. 90.

Naito, H. (1999): "Re-Examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-Linear Income Tax System and its Implications for Production Efficiency." *Journal of Public Economics* 71, s. 165–188.

Nickell, S. (2003a): *Employment and Taxes*. CESifo työpaperi No. 1109, Joulukuu.

Nickell, S., Luciata, L., Ochel, W. ja G. Quintini (2002): *The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from 1960s to the 1990s*. Center for Economic Performance, Discussion Paper 0502, July 2001 (Updated July 2002).

Nickell, S. ja B. Bell (1995): "The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD." *Oxford Review of Economic Policy,* vol. 11(1), s. 40–62.

Nickell, S. ja B. Bell (1996): "Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in the OECD countries." *American Economic Review* 86, s. 302–308.

Nickell, S. ja R. Layard (1999): "Labour Market Institutions and Economic Performance." Teoksessa Ashenfelter, O. ja D. Card (toim.) *Handbook of Labour Economics,* vol. 3, s. 3029–3084.

OECD (2003): *OECD Economic Surveys France*, vol. 2003/11.

OECD (2004): *Taxing Wages*.

Pehkonen, J. (1998): "Palkanasetanta ja työttömyys." Teoksessa Pohjola, M. (toim.) *Suomalainen työttömyys*, Taloustieto oy, s. 125–153.

Perotti, R. (1999): "Fiscal Policy in Good Times and Bad." *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, s. 1399–1436.

Phelps, E. (1997): *Rewarding Work*. Harvard University Press.

Pirttilä, J. (2004): "Is international Labour Mobility a Threat to the Welfare State? Evidence from Finland in the 1990s." *Finnish Economic Papers,* 17(1), s. 18–34.

Pissarides, C.A. (1998): "The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: the Role of Unemployment Benefits and Tax Structure." *European Economic Review,* 42, s. 155–183.

Roed, K. ja S. Ström (2002): "Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-Off Between Equality and Efficiency Inevitable?" *Journal of Economic Surveys,* 16(1), s. 77–109.

Schneider, K. (2004): "Union Wage Setting and Progressive Income Taxation with Heterogenous Labour: Theory and Evidence from the German Income Tax Reforms 1986–1990." Ilmestyy aikakauslehdessä *Labour Economics.*

Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): *Työnantajamaksujen alentamista ja porrastamista selvittävän työryhmän muistio*. STM:n työryhmämuistioita 1999:11.

Strand, J. (2002): "Effects of Progressive Taxes under Decentralized Bargaining and Heterogenous Labor." *International Tax and Public Finance,* 9, s. 195–210.

Summers, L., Gruber, J. ja R. Vergara (1993): "Taxation and the Structure of Labor Markets." *Quarterly Journal of Economics,* CVIII, s. 385–411.

Sörensen, P.-B. (1997): "Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem." *Economic Policy,* 25, s. 223–264.

Tyrväinen T. (1995): *Wage Determination, Taxes and Employment: Evidence from Finland,* Bank of Finland Studies E:3.

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