ESITELMIÄ

Verotuksen ja työllisyyden yhteydet pitkällä aikavälillä[1]

Antti Suvanto
VTT, Osastopäällikkö
Suomen Pankki

1. Johdanto

Erkki Koskela, Jukka Pirttilä ja Roope Uusitalo (2004) ovat tehneet kotimaiselle verokeskustelulle arvokkaan palveluksen laatiessaan katsauksen siihen, mitä taloustieteellisen tutkimuksen nojalla voidaan sanoa verotuksen vaikutuksista työllisyyteen. Katsauksesta käy hyvin ilmi, että mitään valmista tai suoraviivaista ohjetta taloustieteen työkalupakista ei veropolitiikalle voi poimia edes siinä tapauksessa, että verotuksen muutoksilla tavoiteltaisiin yksinomaan työllisyyden parantamista. Yleensähän veropolitiikalla tavoitellaan kovin monia muitakin asioita, mikä tekee kaikki arviot entistä monimutkaisemmiksi.

Kiinnitän seuraavassa huomiota lähinnä kolmeen seikkaan, palkanmuodostusjärjestelmän merkitykseen, työvoiman tarjonnan palkkajoustoon sekä verotuksen progressiivisuuteen. Lopuksi esitän muutaman kommentin Koskelan veropoliittisista suosituksista.

[1] *Kommenttipuheenvuoro Erkki Koskelan esitelmään Kansantaloudellisen Yhdistyksen ja Talousneuvoston sihteeristön järjestämässä seminaarissa 17.5.2004*

2. Palkanmuodostusjärjestelmän merkitys

Koskelan ja kumppanien katsauksesta käy ilmi, että palkanmuodostusjärjestelmän tyypillä on vaikutusta siihen, millaiseksi verotuksen ja työllisyyden välinen yhteys muodostuu. Kilpailullisilla markkinoilla verotuksen muutokset vaikuttavat sekä työvoiman kysyntään että tarjontaan, jolloin myös palkat muuttuvat. Työnantajamaksujen kiristyminen saa aikaan työvoiman kysynnän supistumisen, mistä syystä palkat alenevat, jolloin työllisyyden aleneminen jää pienemmäksi. Vastaavasti palkkaverojen kiristäminen alentaa työvoiman tarjontaa, mistä syystä palkat nousevat ja verojen nousun vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin jää pienemmäksi.

Ammattiliitto- eli palkkaneuvottelumallissa palkat neuvotellaan sopimusosapuolten kesken ja yritykset määrittelevät, paljonko työvoimaa ne näillä annetuilla palkoilla ovat halukkaita palkkaamaan. Työvoiman tarjontajoustolla ei tässä mallissa ole juurikaan merkitystä. Palkan ollessa annettu työnantajamaksujen nostaminen johtaa työvoimakustannusten nousuun ja

työllisyyden heikkenemiseen täydellä määrällä. Samalla tavoin työllisyys heikkenee, jos palkkaverojen kiristäminen nostaa palkkavaatimuksia.

Ammattiliittomallissa merkitystä on myös palkkaneuvottelujen koordinoinnin asteella, mikä monesti tulkitaan samaksi kuin neuvottelujen keskittyneisyys. Keskitetyissä neuvottelujärjestelmissä pystytään hajautettuja järjestelmiä paremmin ottamaan huomioon sekä palkankorotusten hinta- ja työllisyysvaikutukset että verokertymän ja julkisten palvelujen välinen positiivinen yhteys. Siten verotuksen kiristyminen ei välttämättä nosta palkkavaatimuksia, jos palkansaajien edustajat kokevat veroilla rahoitettujen julkisten palvelujen hyödyttävän myös heitä.

Koskela ja kumppanit vetävät empiirisen tutkimuksen pohjalta sen johtopäätöksen, että verotuksen kiristymisellä olisi ollut negatiivinen vaikutus työllisyyteen lähinnä vain manner-Euroopan maissa. Sen sijaan anglosaksisissa maissa ja pohjoismaissa tällaista riippuvuutta ei paneeliaineistoon perustuvien tutkimusten mukaan olisi. Toisaalta Suomea koskeva empiirinen tutkimus näyttää viittaavan vahvasti siihen, että verokiilan leveneminen on heikentänyt työllisyyttä. Vaikka etumerkki on selvä, vaikutuksen voimakkuudesta on saatu toisistaan poikkeavia tuloksia.

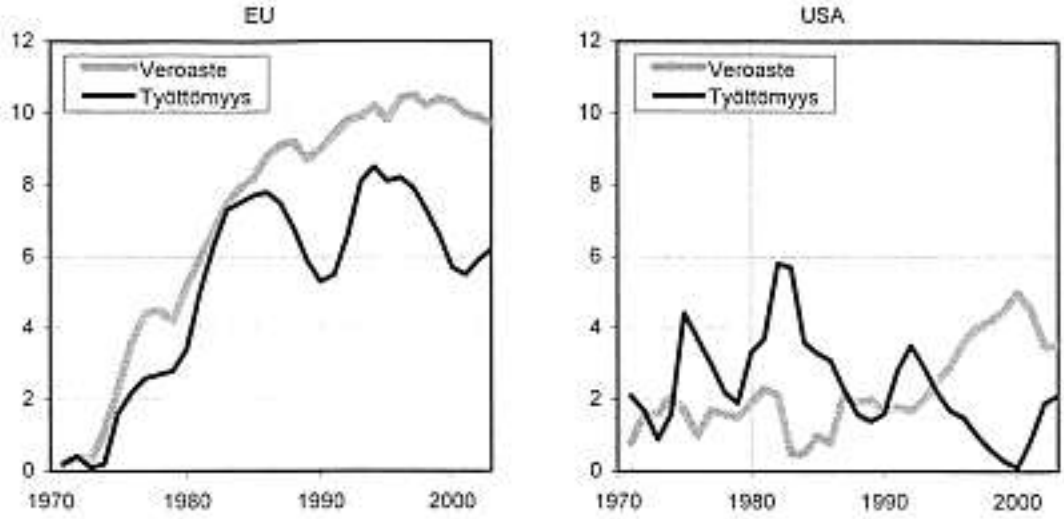
Syyksi eroihin mainitaan juuri palkanmuodostusjärjestelmä. Manner-Euroopan maissa ammattiliitot ovat vähäisestä järjestäytymisasteesta huolimatta vahvoja, mutta palkanmuodostus tapahtuu koordinoimattomasti. Anglosaksisissa maissa ammattiliittojen asema on heikko, palkanmuodostus on hajautettua ja siten lähellä kilpailullista tilannetta. Pohjoismaissa taas palkkaneuvottelujen todetaan olevan keskittyneitä, mistä syystä ammattiliitot ottavat huomioon palkankorotuksista syntyvät hintavaikutukset sekä verokertymän ja julkisten palvelujen välisen positiivisen yhteyden. Nämä molemmat tekijät saavat aikaan sen, että palkkavaatimukset tulevat maltillisemmiksi.

Pohjoismaiden osalta tätä käsitystä olisi ehkä syytä tarkentaa, sillä Suomea lukuun ottamatta keskitetyt palkkaneuvottelut alkavat olla historiaa. Tanskassa palkoista sovitaan työpaikkakohtaisesti, vaikka työoloihin liittyvistä yleisistä puitteista voitaisiinkin sopia keskitetysti. Tanskassa on kielenkäytöstä kokonaan hävinnyt jaottelu sopimuspalkkojen nousuun ja palkkaliukumiin. Myös Suomessa keskitetyt sopimukset ovat jättäneet tilaa yrityskohtaisille sovellutuksille alimpia palkkoja lukuun ottamatta.

Palkanmuodostusjärjestelmät ovat muuttuneet ja muuttumassa. Siitä seuraa, että ne tulokset, jotka on saatu menneen ajan aineistolla esimerkiksi verotuksen ja työllisyyden välisestä suhteesta, eivät enää muuttuneissa oloissa toimi samalla tavalla tai samalla voimakkuudella kuin ennen. Kilpailun lisääntyminen hyödykemarkkinoilla lisää työvoiman kysynnän palkkajoustoa. Se muuttaa myös työmarkkinoita kilpailullisempaan suuntaan. Tähän mahdollisuuteen viitataan myös Koskelan ja kumppaneiden selvityksessä.

Pitkällä ajalla Euroopan ja Yhdysvaltain työttömyys ja verorasitus ovat kehittyneet toisistaan hyvin poikkeavilla tavoilla. *Kuviosta 1* nähdään, miten Euroopassa veroaste ja työttömyys nousivat käsi kädessä erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla. Yhdysvalloissa kumpikaan ei ole pitkällä aikavälillä noussut olennaisesti (Talousneuvoston sihteeristö 2002, s. 62). Eikö tämä, jos mikään, osoita, että verorasituksen ja työttömyyden välillä on positiivinen riippuvuussuhde?

Kuvio 1. Veroasteen ja työttömyyden kumulatiiviset muutokset.



Korrelaatio ei tietenkään kerro kausaalisuutta, vaikka se voikin vaikuttaa estimointituloksiin erityisesti aikasarja-analyysia sovellettaessa. Itse olen taipuvainen uskomaan siihen, että on olemassa kolmas tekijä tai tekijäjoukko, joka selittää sekä veroasteen että työttömyyden nousun Euroopassa. Tekijäjoukko koostuu talouspolitiikasta, palkanmuodostusjärjestelmästä ja ulkoisista häiriöistä. Öljykriisit ja tuottavuuden kasvun aleneminen 1970-luvulla ja reaalikorkojen nousu 1980-luvun alussa koskivat samalla tavalla molempia mantereita. Nämä ulkoiset häiriöt yhdessä Euroopan jäykkien työmarkkinarakenteiden kanssa nostivat työttömyyttä, minkä torjumiseksi nostettiin julkisia menoja joiden rahoittamiseksi veroja täytyi nostaa. Verojen nousun kompensoimiseksi palkkavaatimukset nousivat, mikä entisestään lisäsi työttömyyttä. Noina vuosina eurooppalaiset instituutiot kehittyivät siihen suuntaan, joka oli omiaan heikentämään työvoiman kysynnän ja erityisesti sen tarjonnan reaalipalkkajoustoja ja etäännyttämään palkanmuodostusta kilpailevasta mallista. 1980-luvun puolivälissä sekä työttömyyden että veroasteen trendi kääntyi, mutta työttömyys oli jäänyt rakenteellisesti korkealle tasolle.

3. Työvoiman tarjonta

Palkkaneuvottelumallissa palkat eivät määräydy kysynnän ja tarjonnan mukaan, vaan niistä neuvotellaan työmarkkinaosapuolten kesken. Tällaisilla markkinoilla palkat ovat täystyöllisyystason yläpuolella. Tämä merkitsee sitä, että vallitsevalla palkkatasolla työvoimasta on ylitarjontaa. Siksi työvoiman tarjonta ei ole kiinnostava kysymys.

Koskela ja kumppanit kuitenkin myöntävät, että tarjonnan huomiotta jättäminen on voimakas yksinkertaistus. Paperissa kuitenkin viitataan, tosin alaviitteessä, empiirisiin tuloksiin, joiden mukaan työn tarjonta on suhteellisen joustavaa reaalipalkan suhteen naisten ja nuor-

Taulukko 1. Työn tarjonta, tuottavuus ja BKT henkeä kohti.

	Viikottaiset työtunnit per hlö (15–64v)		BKT per työtunti USA = 100	BKT per capita USA = 100
	1970–74	**1993–96**	1993–96	
Saksa	25	**19**	99	74
Ranska	24	**18**	110	74
Italia	19	**17**	90	57
Yhdysvallat	24	**26**	100	100

Lähde: Prescott (2003)

ten kohdalla, mutta parhaassa työiässä olevien miesten kohdalla tarjonnan palkkajousto on alhainen. Naisten ja nuorten kohdalla työvoiman tarjonta näyttää reagoivan suoraan myös työmarkkinatilanteeseen, mihin yhtenä syynä voi olla se, että palkat eivät reagoi. Työvoiman kysynnän heikentyessä naisten ja nuorten (opiskelijoiden) osallistumisaste laskee. Tästähän meillä Suomessa on tuoretta kokemusta. Mutta mitä voidaan sanoa pitkän aikavälin vaikutuksista? Ainakin manner-Euroopassa miesten osallistumisaste aleni samoihin aikoihin kuin veroaste nousi.

Verotus voi vaikuttaa työvoiman tarjontaan periaatteessa kahdella tavalla, työtuntien määrän ja osallistumispäätöksen kautta. Tehtyjen työtuntien määrään ja osallistumispäätökseen toki vaikuttavat monet muutkin asiat, kuten työaikalainsäädäntö, työttömyysturva ja sosiaaliedut. Ehkä myös aikahorisontti on syytä tässä yhteydessä ottaa huomioon. Jos verotus kerran kiristyttyään on alentanut osallistumisastetta ja vähentänyt keskimääräistä vuotuista työaikaa, näitä tukevat järjestelmät ovat institutionalisoituneet ja niille on syntynyt oma edunvalvontansa. Sen jälkeen pienillä veronalennuksilla on todennäköisesti olematon tai hyvin vähäinen vaikutus työvoiman tarjontaan.

Edward Prescott (2003) on tuoreessa artikkelissaan esittänyt kysymyksen, miksi amerikkalaiset tekevät niin paljon enemmän töitä kuin eurooppalaiset. *Taulukosta 1* näkyy, että näin tosiaan on. Keskimääräinen viikkotyöaika henkeä kohti (15–64 -vuotiaat) on Yhdysvalloissa 40–50 prosenttia suurempi kuin suurissa EU-maissa. 1970-luvun alussa näitä eroja ei ollut. Ero syntyy pääosin Euroopan pienemmästä osallistumisasteesta ja lyhyemmästä vuosityöajasta. Myös rakenteellinen työttömyys on Euroopassa korkeampi.

Prescott lukee eron kokonaan Euroopan korkean marginaaliverotuksen syyksi. Euroopassa se on noin 60 prosenttia ja Yhdysvalloissa noin 40 prosenttia. Prescottin mukaan verotuksen kiristyminen on 1970-luvun jälkeen yksinkertaisesti vähentänyt työn tarjontaa niin, että tällainen ero on syntynyt. Verotuksesta johtuva pienempi työpanoksen käyttö on siten suurin syy havaitulle elintasoerolle. Prescottin laskelmien mukaan esimerkiksi henkeä kohti laskettu bruttokansantuote voisi Saksassa ja Ranskassa olla jopa 15–20 prosenttia suurempi, jos verorasitus olisi pysynyt 1970-luvun alkuvuosien tasolla.

Hyvinvointierojen vertaaminen on vaikeampi kysymys, sillä alhaisempi osallistumis-

aste ja alempi vuosityömäärä Euroopassa merkitsevät enemmän vapaa-aikaa, enemmän kotityötä ja todennäköisesti myös enemmän harmaata taloutta kuin Yhdysvalloissa. Tähän viittaa myös Davisin ja Henreksonin (2004) tuore tutkimus, jossa on pyritty selvittämään laajan verokiilan vaikutuksia työn tarjonnan lisäksi myös harmaaseen talouteen ja työllisyyden rakenteeseen. Kehittyneiden maiden poikkileikkausaineisto 1990-luvulta viittaa siihen, että kaikki nämä vaikutukset ovat merkittäviä.

4. Progressiivisuus

Koskela ja kumppanit panee suuren painon verotuksen progressiivisuudelle. Tässä kohdin he esittävät, monelle varmaan melko yllättävän, tuloksen, jonka mukaan verotuksen progressiivisuuden lisääntyminen on työllisyyden kannalta positiivinen asia.

Johtopäätös on suora seuraus ammattiliittomallin soveltamisesta. Progressiivinen verotus tekee palkkavaatimukset maltillisiksi, koska ammattiliitot osaavat ottaa huomioon sen, että progression vuoksi suurista korotuksista suurempi osa menee veroihin. Näin palkkakustannusten nousu muodostuu alemmaksi ja työllisyyskehitys paremmaksi kuin lievemmän progression tilanteessa.

Kilpailullisilla markkinoilla progression kiristyminen kuitenkin alentaa työvoiman tarjontaa, mikä nostaa nimellispalkkoja. Yritysten työvoimakustannukset nousevat, jolloin käytetyn työpanoksen määrä pienenee. Työttömyys ei välttämättä nouse, koska työn tarjonta alenee.

Progression vaikutukset työllisyyteen muodostuvat erilaisiksi, jos palkanmuodostus on edes osittain kilpailullista siten, että myös työvoiman tarjonta reagoi nettopalkan muutoksiin. Melko yleinen oletus on, että korkeasti koulutetun työvoiman tarjontajousto käteen jäävän palkan suhteen on suuri verrattuna matalan tuottavuuden työntekijöiden työn tarjontaan. Voi olla jopa niin, että korkeasti koulutettujen työmarkkinat ovat globalisaation vauhdittamana kehittymässä enemmän ja enemmän kilpailullisiksi. Heikosti koulutettujen kohdalla työvoiman tarjonnan palkkajoustoa pienentävät minimipalkat ja erilaiset kannustinloukut.

Tällaisessa tilanteessa progression kiristyminen voi johtaa siihen, että korkeasti koulutettujen työn tarjonta supistuu, mistä syystä heidän palkkansa nousevat, jolloin korkeasti koulutettua työvoimaa kysytään vähemmän. Tanskalainen Ulrik Nørgaard (2004) on esittänyt laskelman, jonka mukaan progression kiristäminen ja tulonsiirtojen lisääminen matalatuloisille johtaa helposti siihen, että heikosti koulutettujen työntekijöiden palkat alenevat samalla, kun korkeasti koulutettujen palkat nousevat. Näin käy jos korkeasti koulutettujen työvoiman tarjonnan jousto nettopalkan suhteen on riittävän suuri ja jos tuotantofunktiossa substituutiojousto korkeasti koulutetun ja matalasti koulutetun työvoiman välillä on pieni, ts. jos työvoimatyypit ovat komplementaarisia. Jos matalasti koulutettujen palkat eivät alene, heidän työttömyytensä nousee (Suvanto 2004).

5. Veropoliittiset johtopäätökset

Koskelan ja kumppaneiden paperi päättyy joihinkin veropoliittisiin suosituksiin. Niistä voimakkaimpana nousee esiin matalan tuottavuuden työntekijöiden työllisyyden tukeminen työnantajamaksuja alentamalla. Tästähän on saatu positiivisia kokemuksia muista maista. Koskela esittääkin kysymyksen: Miksi se ei toi-

misi meilläkin? Miksi muualla on kyetty ylittämään hallinnolliset ongelmat, mutta ei meillä? Nämä ovat mielestäni perusteltuja kysymyksiä, joihin vielä ei ole annettu vakuuttavaa vastausta.

Vaikka progression kireys nähdäänkin paperissa työllisyyden kannalta myönteisenä asiana, voimakasta suositusta progression kiristämiseksi ei anneta. Jos olisi annettu, en olisi sitä tukenut. Nykyisessä ympäristössä, jossa työmarkkinoiden kilpailullisuus varsinkin korkeasti koulutetun työvoiman kohdalla on todennäköisesti lisääntymässä, progression kiristymisellä olisi haitallisia vaikutuksia sekä työllisyyteen että kasvuun. □

Lähdeluettelo

Davis, S. J. ja M. Henrekson (2004): *Tax effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons*, Stockholm School of Economics, May 2004 (julkaisematon).

Koskela, E., J. Pirttilä ja R. Uusitalo (2004): "Kuinka verotus vaikuttaa työllisyyteen?", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2004.

Nødgaard, U.: "The distributional consequences of progressive taxation, when complementarity between skills is important", Teoksessa Banca d'Italia, *Tax Policy*, Proceedings of the Research Department Public Finance Workshop held in Perugia, 3-5- April 2003, s. 135–142

Prescott, E., (2003): *Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report 321, Marraskuu 2003.

Suvanto, A.: "Comments on Session I: Taxation and the labour market", Teoksessa Banca d'Italia, *Tax Policy*, Proceedings of the Research Department Public Finance Workshop held in Perugia, 3-5- April 2003, s. 5–58.

Talousneuvoston sihteeristö (2002): *Euroopan rakenteelliset jäykkyydet.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4.