

Kommentti budjettiesitelämään¹

PASI HOLM

Tutkimusjohtaja, dosentti

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Ministeri Skinnarin esityksessä korostettiin, että työhön kohdistuvaa verotusta, etenkin ansiotulojen verotusta, on jo kevennetty ja sitä täytyy edelleen keventää työllisyyden edistämiseksi. Ansiotulojen verotuksen tasolla on kiistatta myös yhteys harmaan talouden kokoon. Verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutuksesta pitkälti johtuvat kannustinloukut nostavat työhön hakeutumiskynnystä ja ylläpitävät osaltaan korkeaa työttömyyttä. Ansiotulojen verotuksen alentaminen on toteutettavissa valtion taloudellisen liikkumavaran puitteissa.

Esitän seuraavaksi joitain täydentäviä huomioita verotuksen työllisyysvaikutuksista. Keskityn lähemmin verotuksen tason ja rakenteen työllisyysvaikutuksiin ja kannustinloukkuihin. Vaikka olen harmaan talouden kitkemisen tarpeellisuudesta samaa mieltä ministerin kanssa, jätän harmaan talouden kommentointini ulkopuolelle, koska en ole seurannut siitä tehtyä tutkimusta.

¹ Valmisteltu puheenvuoro 23.11.1998 Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä.

1. Verotuksen taso ja työttömyys

Hallituksen tavoitteena on työttömyyden puolittaminen siten, että inflaatio pysyy matalana ja julkinen talous ja valtion talous tasapainottuvat. Tavoite perustuu nopeaan taloudelliseen kasvuun. Useissa valtiovarainministeriön kirjoituksissa kasvun kotimaisista esteistä on tuotu esiin rakenteellinen työttömyys.

Mikä on työn verotuksen tai tarkemmin verokiilan vaikutus rakenteelliseen työttömyyteen? Taulukossa 1 on esitetty Viitamäen (1998) tutkimukseen perustuva arvio vuositulon verokiilan ja palkankorotuksen verokiilan kehityksestä eri tuloluokissa kymmenen viime vuoden aikana ja arvio verokiiloista vuonna 1999. Vuositulon verokiila on työnantajan työvoimakustannuksen ja työntekijän verovapaan ostovoiman suhde. Palkankorotuksen verokiila on työnantajan työvoimakustannuksen muutoksen ja työntekijän verovapaan ostovoiman muutoksen suhde.

Verokiilat olivat matalimmillaan vuonna 1991. Laman seurauksena verotusta jouduttiin kiristämään ja verokiilat saavuttivat korkeim-

Taulukko 1. Työvoimakustannusten suhde palkan ostovoimaan eri tuloryhmissä keskimäärin (vuositulon verokiila) ja lisäansioista laskettuna (palkankorotuksen verokiila) vuosina 1989–1999.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	pienituloinen										
Vuositulon verokiila	2,06	2,05	1,98	2,05	2,14	2,17	2,19	2,18	2,14	2,14	2,11
Palkankorotuksen verokiila	2,75	2,74	2,69	2,76	2,86	2,84	2,94	2,87	2,73	2,71	2,69
	keskituloinen										
Vuositulon verokiila	2,27	2,25	2,16	2,26	2,35	2,41	2,42	2,41	2,34	2,34	2,31
Palkankorotuksen verokiila	3,17	3,03	2,90	3,05	3,16	3,25	3,21	3,13	3,05	3,03	3,00
	suurituloinen										
Vuositulon verokiila	2,71	2,65	2,55	2,69	2,79	2,86	2,86	2,83	2,74	2,74	2,70
Palkankorotuksen verokiila	3,55	3,43	3,29	3,48	3,61	3,71	3,64	3,55	3,43	3,43	3,37

Lähde: Viitamäki (1998).

mat arvonsa vuosina 1994 ja 1995. Sen jälkeen verotusta on asteittain alennettu. Vuonna 1999 pienituloisten palkankorotuksen verokiila on vuoden 1991 tasolla.

Viime vuosien aikana on ilmestynyt muutamia tutkimuksia, joissa on pyritty arvioimaan verokiilan vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty eräitä indikaattoreita, joiden avulla työttömyys voidaan erotella rakenteelliseen ja suhdanneperäiseen komponenttiin. Tunnetuin mittareista lienee ns. NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*). Siinä rakenteellinen työttömyys määritellään sellaiseksi työttömyyden tasoksi, jolla taloudessa ei esiinny palkkainflaatiota eikä hintainflaatiota. Verokiila on eräs keskeinen NAIRUun vaikuttava tekijä. Sekä Kianderin ja Pehkosen (1998) että Holmin ja Somervuoren (1997) tutkimuksen mukaan verotuksen kiristyminen vuosina 1991 – 1994 on nostanut sekä rakenteellista että ko-

konaistyöttömyyttä noin 3 prosenttiyksikköä. Vuosina 1995–1998 tapahtunut verotuksen keveneminen on laskenut työttömyyttä noin 2 prosenttiyksiköllä.

Työn verotusta kannattanee alentaa vain julkisen talouden ja valtiontalouden liikkumavaran puitteissa. Jos verotusta halutaan laskea nopeasti, tarvitaan säästötoimenpiteitä tai verotuksen painopisteen muutoksia. Työn verotuksen alentamista on usein ehdotettu kompensoitavaksi esimerkiksi energiaverotuksen ja kiinteistöverotuksen nostamisella.

2. Verotuksen rakenne ja työttömyys

Työpanoksen ja energiapanoksen verotuksen toimialoittaista jakautumista tarkastellaan taulukossa 2. Tossavaisen (1998) tutkimuksen mukaan energiapanosta verotetaan keskimäärin noin kolmannes vähemmän kuin työpanosta. Energiapanoksen verotus poikkeaa huomatta-

Taulukko 2. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut, energiaveroasteet, tehdyt työtunnit ja energian kulutus.

TOIMIALA	Sova-maksu, % v. 1992	Energia- veroaste, % v. 1990	Työtunnit v. 1992, milj. tuntia	Energian kulutus, v. 1990, milj. terajoulea
Elintarvike (3)	26.1	13.7	84.4	25.72
Tekstiili ja vaatetus (4)	24.6	12.4	37.8	3.42
Puu (5)	26.3	7.7	44.0	22.37
Paperi (6)	27.6	7.0	62.9	221.2
Graafinen (7)	24.0	12.3	55.9	2.67
Kemia (8)	24.4	14.9	51.3	42.86
Polttoaine (9)	28.0	26.8	6.5	41.56
Metalli (11)	26.2	16.3	34.3	40.31
Kone ja elektroniikka (12)	24.6	5.7	179.0	11.71
Kuljetusvälineet (13)	25.3	11.9	36.9	3.56
Sähkö, kaasua ja vesi (14)	28.8	18.9	41.6	399.15
Rakentaminen (15)	27.2	21.5	174.0	12.54
Muu rakentaminen (16)	29.1	37.9	68.7	21.08
Kauppa (17)	26.1	22.4	434.0	22.12
Majoitus ja ravintolat (18)	23.5	11.2	90.0	3.94
Kuljetus, tietoliikenne (19)	26.4	22.6	250.0	89.46
Rahoitus, vakuutus (20) ¹⁾	31.0	18.2	90.2	17.95
Liike-elämän palvelut (21) ¹⁾	22.6	18.2	201.0	17.95
Sos. ja henk.koht. palv. (23)	23.8	23.7	109.0	15.45
	kesk. 26.1	kesk. 16.9	yht. 2051.5	yht. 997.07

¹⁾ Toimialat yhdessä energia-aineiston osalta.

Lähde: Tossavainen, 1998.

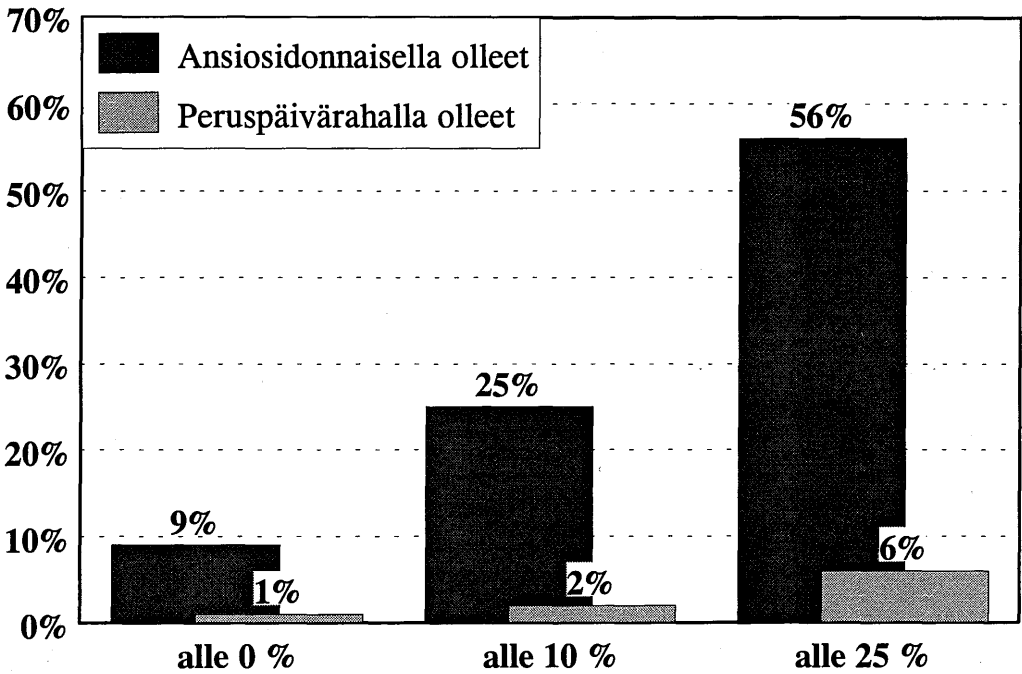
vasti eri toimialoilla. Matalan energiapanoksen verotuksen toimialoja ovat puu-, paperi- sekä kone- ja elektroniikka-alat. Kun otetaan huomioon molempien tuotantopanosten käyttö, kone- ja elektroniikkateollisuudessa työn verotuksella on suurempi välitön vaikutus kannattavuuteen kuin energiapanoksen verotuksella.

Miten vaikuttaa työllisyyteen sellainen verotuksen painopisteen muutos työpanoksen verotuksesta energiapanoksen verotukseen, joka ei vaikuta julkisen talouden tasapainoon? Tossa-

vaisen (1998) tutkimuksen mukaan työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen 2 prosenttiyksikön alentamisen kompensoimiseksi vaaditaan 7 prosenttiyksikön energiaverojen nosto, jotta julkisen talouden tasapaino ei muutu. Tämä verorakenteen painopisteen muutos laskisi työttömyyttä noin puolella prosenttiyksiköllä. Painopisteen siirrolla ei voida saavuttaa kovin suuria työllisyysyötyjä.

Etenkin kotitalouksien maksettaviksi suunnatut energiaverot ja kiinteistöverot tulevat tule-

Kuvio 1. Työttömyysloukussa olevien työttömien osuus työttömistä työttömyysturvalajin mukaan jaoteltuna.



Kotitalouden käytettävissä olevien tulojen kasvu työllistymisen seurauksena

Lähde: Kyyrä, 1998.

vaisuudessa kiristymään. Tämä johtuu kansainvälisestä verokilpailusta ja ympäristötavoitteiden korostumisesta. Myös keskustelu työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen ja arvonlisäverotuksen erilaisista porrastuksista tulee jatkuamaan. Nämä veromuutokset saattavat edellyttää päätöstä Euroopan unionissa.

3. Verotus, sosiaaliturva ja kannustinloukut

Kannustinloukuista on puhuttu viime vuosina vilkkaasti. Kuten ministeri Skinnarin esityksessä todettiin, työttömien työhönhakeutumiskynnystä on madallettu huomattavasti. Ns. kynnys-

palkkoja on laskettu keskimäärin noin 20 prosentilla (Talousneuvoston työryhmäraportti, 1998). Kynnyspalkka on sellainen bruttopalkka, jolla kotitalouden käytettävissä oleva tulo muodostuu samaksi kuin vähimmäistoimeentulon takaava normitulo.

Työttömyysloukkujen yleisyys on tietenkin riippuvaista työttömyysloukun määritelmästä. Kyyrän (1998) tutkimuksessa on käytetty kolmea eri määritelmää (Kuvio 1). Ensimmäisessä määritelmässä työttömän oletetaan olevan työttömyysloukussa, jos hän ei työllistyessään ominaisuuksiaan vastaavalla lähtöpalkalla pysty lisäämään kotitalouden käytettävissä olevia tuloja lainkaan. Toisessa määritelmässä vaaditaan

kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen 10 prosentin nousu työllistymisen seurauksena. Kolmannessa määritelmässä vaaditaan tulojen 25 prosentin nousu. Nämä määritelmät perustuvat erilaiseen käsitykseen vapaa-ajan ja kotityön arvosta (katso Ruuskanen 1996). Kuviosta 1 voidaan havaita, että enemmistö työttömistä ei ole työttömyysloukussa. Suurin osa työttömistä pystyy työllistyessään kasvattamaan kotitalouden käytettävissä olevia tuloja. Työttömyysloukku on ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien joukossa selvästi yleisempää kuin peruspäivärahaa saavien joukossa. Vähimmäisurvaa saavien työttömien työttömyysloukku näyttää olevan melko harvinaista.

Vaikka pienituloisten kynnyspalkkojen alentaminen on kannatettavaa ja perusteltua, ei se ehkä sittenkään ole osunut työttömyysloukkujen purkamisen osalta maaliinsa. Koska ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvaussuhteet alenevat palkan kasvaessa, työttömyysturvan taso ei ole ongelma. Vaikeuksia aiheuttaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja aktiivisen työvoimapolitiikan yhteisvaikutus. Hallitus on puuttunut tähän epäkohtaan pidentämällä ns. työssäoloehdot ja muuttamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan määräytymisperusteita.

4. Lopuksi

Olen pitkälti samaa mieltä ministeri Skinnarin kanssa verotuksen kehittämissä linjoista. Kommentissani esitin täydentäviä näkemyksiä siitä, millaisia vaikutuksia verotuksen tasolla ja painopisteen muutoksilla on työllisyyteen. Työllis-

syysongelman ratkaiseminen vaatii jatkossa huomion kiinnittämistä yritysten työvoiman kysyntään ja työntekijöiden ammatilliseen ja alueelliseen liikkuvuuteen. Niihin voidaan pyrkiä vaikuttamaan verotuksella, sosiaaliturvalla ja aktiivisella työvoimapolitiikalla.

Lähteet

- Holm, P. ja Somervuori, E. (1997) Structural unemployment in Finland, *OECD Working Papers 177*, Paris.
- Kiander J. ja Pehkonen, J. (1998) Työttömyyden kasvun syyt, teoksessa Pohjola, M. (toim.) *Suomalainen työttömyys*, Taloustieto, Helsinki.
- Kyyrä, T. (1998) Post-unemployment wages and economic incentives to exit from unemployment, *Julkaisematon käsikirjoitus*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Ruuskanen, O.-P. (1996) Kotityön menetetyt arvot huomioivat nettokorvaussuhteet ja kynnyspalkat, *julkaisematon muistio*, 12.12.1996.
- Tossavainen, P. (1998) Panosverot ja toimialoittainen työllisyys. *Tutkimuksia No. 47*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Talousneuvoston työryhmäraportti (1998) *Julkinen talous 2000-luvulla: reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta*, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Viitamäki, H. (1998) Työttömyydellä on suuri merkitys julkisen talouden tasapainolle, *VATT-vuosikirja*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.