

Kuinka verotus vaikuttaa työllisyyteen?

Erkki Koskela

Veropäätökset ovat aina poliittisia päätöksiä, eikä niihin ole yhtä oikeaa, arvoista riippumattonta vastausta. Mutta jos veromuutoksilla ja veroreformeilla halutaan parantaa työllisyyttä mahdollisimman tehokkaasti, taloustieteellisen teoreettisen ja empiirisen kirjallisuuden, Suomen nykytilanteen ja oman arvioni mielestä on selvää, että veronkevennykset pitäisi kohdistaa pienituloisiin yleisten verokevennysten sijasta. Pienituloisten veronalennukset olisi meidän oloissamme parempi toteuttaa pienituloisille suunnattujen työnantajamaksujen alennusten kautta. Kotimaisessa keskustelussa olen huomannut, että osalla keskustelijoista on kotiläsynt tekemättä.

Veronkevennyksiä ja verojärjestelmän rakenteellisia muutoksia on jo pitkään tarjottu yhdeksi ratkaisukeinoksi Suomen työttömyysongelmaan. Tässä artikkelissa kokoan lyhyesti yhteen taloustieteellisen tutkimuksen oppeja siitä, miten veropolitiikka vaikuttaa työllisyyteen [1]. Pyrin vastaamaan kolmeen keskeiseen kysymykseen:

1. Miten yleinen työtuloihin kohdistuva veroalennus vaikuttaa työllisyyteen?
2. Millainen vaikutus verotuksen progressiolla on työllisyyteen?
3. Mikä on tehokkain tapa parantaa työllisyyttä verotuksen avulla?

Lama-ajan massatyöttömyys on hiljalleen maassamme alentunut ja on nyt tyypillistä korkeaa eurooppalaista keskitasoa. Nykytutkimuksen valossa Euroopan työttömyyden katsotaan pitkälti syntyneen työmarkkinainstituutioiden (esimerkiksi työsuhdeturva, työttömyyskorvausjärjestelmä ja verorakenne) ja taloutta kohdanneiden shokkien yhteisvaikutuksesta. Samat instituutiot, jotka aiemmin (esimerkik-

si 1960-luvulla) eivät haitanneet työllisyyttä, osoittautuivat ongelmalliseksi, kun talous kohosi negatiivisia shokkeja. Suomenkin korkeaksi jäänyt työttömyys on hyödyllistä nähdä tässä valossa (ks. Koskela–Uusitalo 2004).

Taustaksi on tärkeää todeta, että lähes kaikkialla Euroopassa työttömyys kohdistuu voimakkaasti vähän koulutettuun osaan työvoimasta. Lamaa edeltäneeseen aikaan verrattuna työttömyys on kasvanut erityisesti perusasteen suorittaneiden, mutta myös keskiasteen suorittaneiden keskuudessa. Suomessa ero vähän ja pitkälle koulutettujen työttömyysasteissa onkin EU-maista toiseksi suurin heti Saksan jälkeen. Koulutus on tietenkin epätäydellinen indikaattori työttömien palkkatasolle. Suomessa vuonna 2000 työttömänä olleitten keskipalkka oli vuonna 1999 selvästi mediaanipalkan alapuolella 29 prosenttiyksiköllä. Suomessa työttömyys on tällä mittarilla kolmanneksi voimakkaimmin – Belgian ja Italian jälkeen – keskittynyt alimmille palkkatasoille 12 vertailussa mukana olevan maan joukossa.

Suomalaisten työmarkkinoiden eräs ominaispiirre on varsin kapea palkkajakauma. Suomen palkkataso on EU-maiden keskitasoa, mutta palkkojen hajonta on tasaisempaa. Pienten palkkaerojen vuoksi alimmat palkat Suomessa ovat suhteellisen korkeita. Tasaisen palkkajakauman taustalla on varmasti osittain työvoiman joitakin muita maita pienemmät tuottavuuserot, mutta myös keskitetyt ja solidaariset palkkaratkaisut.

Työn verotus ja työllisyys: periaatteellisia näkökohtia

Miten työn verotus ja sen rakenne vaikuttavat palkan muodostukseen, työllisyyteen ja työtuntien määräytymiseen Euroopassa ja myös

Suomessa tyypillisessä tilanteessa, jossa työmarkkinat eivät ole kilpailullisia, vaan palkoista neuvotellaan osapuolten kesken? Neuvoteltujen työehtosopimusten kattavuus on korkea, useissa Euroopan maissa Suomi mukaan lukien yleissitovuuden vuoksi yli 90 prosenttia. Esiin nousevat kysymykset ovat seuraavat: (i) miten niin sanottu verokiila eli palkkaveron ja työnantajamaksujen summa, (ii) työn verotuksen progressio ja (iii) työn verotuksen rakenne – eli painotus palkkaverotuksen ja työnantajamaksujen kesken – vaikuttavat työllisyyteen?

On rakennettava teoreettinen kehikko, jonka avulla voidaan perustella että työttömyys ei johdu pelkästään suhdannevaihteluista, vaan on myös rakenteellinen kysymys. Oletetaan, että palkkaneuvotteluissa ammattiyhdistysliike on kiinnostunut työntekijöiden veronjälkeisestä palkasta ja työllisyydestä, ja yritykset haluavat mahdollisimman korkeat voitot. Miten verotus vaikuttaa palkanmuodostukseen ja sitä kautta kokonaistyövoimakustannuksiin ja työllisyyteen?

Palkkaverotuksen tapauksessa verotuksen kohtaannon selvittäminen kertoo suoraan sen vaikutuksen kokonaistyövoimakustannuksiin. Korkeampi palkkaveroaste t johtaa korkeampaan neuvoteltuun nimellispalkkaan. Tämä merkitsee $\tilde{w}=w(1+s)$ kokonaistyövoimakustannusten nousua (w = nimellispalkka ja s = työnantajamaksu), jolloin työllisyyden aleneminen riippuu työn kysynnän herkkyydestä työvoimakustannuksille. Verotuksen kohtaanto on tietysti empiirinen kysymys, mutta voidaan luontevin ehdoin esittää, että korkeampi palkkavero nostaa veroa edeltävää palkkaa, mutta vähemmän, eli työvoimakustannukset nousevat osittain.

Työnantajamaksujen eli sova-maksujen tapauksessa on otettava huomioon, että ne vaikuttavat kokonaistyövoimakustannuksiin \tilde{w} periaatteessa kahden kanavan kautta: (i) työnantajamaksun muutos vaikuttaa suoraan kokonaistyövoimakustannuksiin sen yhtenä komponenttina ja (ii) työnantajamaksun muutos saattaa vaikuttaa palkanmuodostukseen negatiivisesti. Näin sen vuoksi, että korkeampi työnantajamaksu johtaa yrityksen voittojen vähenemiseen ja työn kysynnän alenemiseen. Molemmat tekijät viittaavat siihen että korkeampi sova-maksu alentaa neuvoteltua nimellispalkkaa, mutta vähemmän. Siis myös sova-maksulla on kokonaistyövoimakustannuksia lisäävä ja työllisyyttä vähentävä vaikutus.

Verotuksen progressio ja työllisyys [2]

Verojärjestelmän sanotaan olevan progressiivinen kun seuraavat ehdot pätevät: (1) keskimääräinen veroaste kasvaa veropohjan myötä, (2) verotulojen jousto veroa edeltävien tulojen suhteen on suurempi kuin yksi eli verotulot kasvavat nopeammin kuin veroa edeltävät tulot, (3) veronjälkeisten tulojen jousto veroa edeltävien tulojen suhteen on pienempi kuin yksi eli veronjälkeiset tulot kasvavat hitaammin kuin veroa edeltävät tulot ja (4) rajaveroaste kasvaa veropohjan myötä. On helppo osoittaa, että määritelmät (1) – (3) ovat keskenään yhtäpitäviä eli kuvaavat lineaarisen verojärjestelmän progressiota.

Miten verotulokertymän ennallaan pitävä verotuksen progression muutos vaikuttaa palkanmuodostukseen? Tämä on tärkeä kysymys muun muassa siksi, että yleensä veroreformeista puhuttaessa ja jonkin veron alentamista esitettäessä jatkokysymys on: miten veronalennus rahoitetaan? Korkeampi palkkaveroaste lisää verotulokertymää. Tällöin verotulokertymän ennallaan pitämiseksi nostetaan palkkaveroastetta t ja verovapaata määrää a – mikä puolestaan vähentää verotulokertymää – niin, että verotulot säilyvät ennallaan. Tällöin verotuksen progressio kasvaa edellä esitettyjen määritelmien (1)-(3) mukaisesti. Näin siksi, että mitä korkeampi on veroaste ja mitä suurempi on verovapaa määrä, niin sitä nopeammin keskimääräinen veroaste kasvaa veropohjan myötä eli sitä progressiivisempi verojärjestelmä on.

Edellä jo viitattiin siihen, että korkeampi palkkaveroaste kasvattaa nimellispalkkaa, koska ay-liike haluaa kompensoida korkeampaa verotusta. Vastaavasti korkeampi verovapaa osuus pienentää neuvoteltua palkkaa tulovaiikutuksen vuoksi. Kun sekä yhdenmukaista rajaveroastetta että verovapaata määrää lisätään niin, että verotulokertymä säilyy ennallaan, progression muutoksen tulovaiikutukset häviävät ja jäljelle jää vain substituutiovaikutus. Veroasteen ja verovapaan määrän nousu muuttaa palkan ja työllisyyden – joista molemmista ay-liike on kiinnostunut – välistä suhdetta työllisyyden eduksi. Seurauksena on alempi neuvoteltu palkka. Tällöin työvoiman kokonaiskustannukset alenevat ja työllisyys paranee progression nousun myötä. Toisaalta keskimääräisen veroasteen kasvu johtaa korkeampiin nimellispalkkoihin. Kokonaistyövoimakustannukset kasvavat ja työllisyys vähenee.

Progressio ja keskimääräinen veroaste vai-

kuttavat siis eri suuntaan työllisyyden suhteen. Korkeampi progressio parantaa työllisyyttä, mutta korkeampi keskimääräinen veroaste heikentää sitä. Voidaan myös osoittaa että työnantajamaksun eli sova-maksun progression muutoksen vaikutus työvoiman kokonaiskustannuksiin ja sitä kautta työllisyyteen ovat samansuuntaisia kuin progressiivisen palkkaverotuksen.

Työn verotuksen rakenne, palkanmuodostus ja työllisyys

Onko työn verotuksen rakenteella, eli sillä mikä on palkkaveroasteen t ja sova-maksu-asteen s suhteellinen suuruus, merkitystä? Olkoon palkkaveroaste t , verovapaa määrä a , sova-maksuaste s ja sova-maksun verovapaa määrä b , jolloin työn kokonaisverotulokertymää voidaan kuvata seuraavasti:

$T = (t(w-a)L + s(w-b)L)$, missä w = nimellispalkka ja L = työllisyys.

Voidaan osoittaa, että jos verovapaat määrät ovat erilaisia, niin työn verotuksen rakenne vaikuttaa kokonaistyövoimakustannuksiin ja sitä kautta työllisyyteen muuttamalla verotuksen progressiota [3].

Seuraavaksi pohditaan matalapalkkaisen työn tukemisesta työnantajamaksujen kevennyksillä. Euroopassa matalapalkkaisilla ja alhaisen tuottavuuden aloilla työttömyys on korkeampi ja työllistymistodennäköisyys alempi kuin korkeamman tuottavuuden aloilla. Jos ay-liikkeen jäsenet ovat tuottavuuden suhteen erilaisia, mutta ay-liike pyrkii solidaariseen palkkapolitiikkaan, alhaisen tuottavuuden työntekijäin palkat kasvavat ja korkean tuottavuuden alenevat verrattuna ei-solidaariseen palkkapolitiikkaan. Tällöin siis palkkajakauma kapenee. Kun edellä tarkasteltiin progression vaikutusta palkanmuodostukseen ja kokonaistyövoimakustannuksiin, niin periaatteellisen tarkastelun lähtökohdana oli homogeeninen työvoima. Voidaan kuitenkin osoittaa, että sama hypoteesi pitää paikkansa myös realistisemmassa tilanteessa, jossa työvoiman ammattitaito vaihtelee, mutta ay-liike haluaa palkkaneuvotteluissa tähdätä solidaariseen palkkapolitiikkaan eli tuottavuutta tasaisempaan palkanmuodostukseen [4].

Johtuen palkkojen jäykkyydestä alaspäin työnantajamaksun nostaminen kasvattaa työ-

voimakustannuksia lähes yksi yhteen. Toisaalta työnantajamaksun alentaminen johtanee jonkinasteiseen nimellispalkkojen nousuun, mutta laskee kokonaistyövoimakustannuksia. Jos työnantajamaksujen keventämisen kohtaannossa nimellispalkkoihin ja sitä kautta kokonaistyövoimakustannuksiin ei ole eroja eri tyyppisten työntekijöiden suhteen, niin työnantajamaksujen keventäminen matalapalkka-aloilla näyttäisi olevan tehokkaampi työllisyyden parantamisen kannalta keskipitkällä aikavälillä kuin yleinen keventäminen. Näin sen vuoksi, että matalapalkka-aloilla työllisyys on herkempää työvoimakustannusten muutoksille.

Peruskehikon laajennus

Mitä tapahtuu kun huomioidaan se, että työtuntien määrä ei ole annettu, vaan siihen vaikuttaa myös verojärjestelmä? Työn kysyntä riippuu negatiivisesti kokonaistyövoimakustannuksista ja työtuntien lukumäärästä. Kokonaistyövoima kustannukset riippuvat neuvotellusta nimellispalkasta ja työnantajamaksusta. Palkkaveron progression kasvu johtaa yleensä nimellispalkan alentumiseen, työtuntien vähentymiseen ja työllisyyden kasvuun. Progression työllisyysvaikutukset riippuvat siis työtuntien vähenemisen ja työllisyyden kasvun suhteellisesta erosta.

Aikaisemmat tarkastelut koskivat palkkaneuvotteluja hajautetulla eli liittokohtaisella tasolla, jolloin nimellispalkkojen ja hintatason yhteys puuttuu ja palkkaneuvotteluissa ei 'havaita' verotuksen potentiaalisia vaikutuksia julkisen sektorin palveluihin, joista palkkaneuvottelijat voivat hyötyä. Jos palkkaneuvottelut ovat keskitettyjä, niin nämä oletukset eivät ole välttämättä realistisia. Entä miten verotus vaikuttaa keskitetyissä palkkaneuvotteluissa? Kirjallisuudessa [5] on argumentoitu, että kun palkkaneuvottelut tulevat liittotasolta keskityiksi, niin verotuksen käyttäytymistä vääristävät vaikutukset alkavat pienentyä. 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. Siksi tietyin oletuksin palkat ovat alhaisempia, työn tarjonta pienempi ja työllisyys korkeampi keskitettyjen

palkkaneuvottelujen tapauksessa verrattuna liittokohtaisiin palkkaneuvotteluihin.

Sekä palkkaverotuksen ja työnantajamaksun progressio vaikuttaa positiivisesti työllisyyteen, mutta keskimääräisen veroasteen tasolla on negatiivinen työllisyysvaikutus. Jos palkkaveron ja työnantajamaksujen veropohjat ovat erilaisia veronvähennysten vuoksi, niin palkkaverotuksen ja työnantajamaksujen rakenteella on myös työllisyysvaikutuksia. Matalapalkkaisen työn tukeminen työnantajamaksujen kevennyksillä on halvempi tapa parantaa työllisyyttä kuin yleinen veroale. Suomelle tyyppillisissä keskiteytyissä palkkaneuvotteluissa verotus vaikuttaa vähemmän kokonaistyövoimakustannuksiin kuin liittokohtaisissa neuvotteluissa.

Verotus ja työllisyys: empiirinen tutkimus

Verotuksen vaikutus työllisyyteen on tietysti lopulta empiirinen kysymys. Jotta verotus vaikuttaisi työllisyyteen, pitäisi sillä olla vaikutusta työvoimakustannuksiin. Ensimmäinen testi verotuksen vaikutukselle onkin selvittää, miten työvoimakustannukset reagoivat verotuksen muutoksiin ja tämän jälkeen tutkia verotuksen vaikutuksia työllisyyteen. Seuraavassa kokoaan lyhyesti yhteen arvioita verotuksen vaikutuksesta empiirisistä tutkimuksista, jotka eroavat toisistaan käytetyn menetelmän ja aineiston puolesta. Aloitan tarkastelun tutkimuksista, joissa verrataan verotuksen tasoa eri maissa. Sen jälkeen referoin lyhyesti suomalaisia aikasarjatutkimuksia.

Keskityn paneeliaineistoihin perustuvaan tutkimukseen, jossa pyritään selittämään työttömyyden tai työllisyyden muutosta verotuksen muutoksilla. Samalla saadaan puhdistettua muista kuin verotuksesta johtuvat erot eri maitten työllisyysasteissa. *Daveri ja Tabellini* (2000) tarkastelevat 14 OECD-maan aineistolla verokiilan reaali-palkkojen ja työttömyyden välisiä yhteyksiä. He jakoivat vuodesta 1965 alkavan aineiston viiden vuoden periodeihin ja selittivät reaali-palkkojen ja työttömyyden muutosten eroja maiden välillä verotuksen muutoksilla. Maiden väliset ajassa muuttumattomat erot reaali-palkkoissa 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 veroas-

te (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 Manner-Euroopan maissa. 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* tutkimuksen jatkoanalyysit ovat sopusuunnassa heidän tulostensa kanssa.

Kotimaisia aikasarjatutkimuksia

Seuraavaksi viittaan lyhyesti tutkimuksiin, joissa verotuksen vaikutuksia tarkastellaan Suomea koskevalla aikasarja-aineistolla. Tyyppilisesti kotimaisissa aikasarjatutkimuksissa on lähdetty liikkeelle mallintamalla eri tekijöiden vaikutusta palkanmuodostukseen ammattiliittomallin mukaisesti. Palkkatasoa selittävien tekijöiden määrä vaihtelee, mutta kaikissa tässä referoituissa tutkimuksissa on mukana työnantajamaksujen ja palkkaverojen vaikutus [6].

Kaikissa tutkimuksissa työnantajamaksujen kasvu pienentää bruttopalkkoja siten, että palkansaajat kantavat osan kasvaneesta verorasituksesta, vaikka nimellisesti työnantaja maksaa veron. Arviossa vaikutuksen suuruudesta on kuitenkin suuria eroja. Myös tuloverotuksen suhteen arviot verotuksen kohtaannosta ovat erilaisia, ne 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. Tätä voidaan selvittää estimoimalla työvoiman kysyntä-funktioita, joissa työllisyyttä tai työtunteja selitetään työvoimakustannuksilla ja muilla työllisyyteen mahdollisesti vaikuttavilla tekijöillä. Tulosten mukaan korkeammat palkkakustannukset pienentävät työllisyyttä, mutta vaikutuksen suuruus vaihtelee 0,2 ja 0,8 välillä. Osittain estimaattien ero saattaa johtua myös estimointiperiodista. On

olemassa hyviä teoreettisia perusteita uskoa, että työvoiman kysynnän palkkajoustopot ovat kasvaneet markkinoiden muututtua entistä kilpailullisemmiksi. Tällöin palkkakustannusten muutos siis vaikuttaisi entistä enemmän työllisyyteen. Joissakin tutkimuksissa on havaittu, että palkkajoustoestimaatit kasvavat kun aineistoon lisätään viimeisimpiä havaintovuosia.

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 muutokset ovat seuranneet työllisyyden muutoksia eikä päinvastoin. Laman aikainen julkisen talouden kriisi pakotti valtion (ja kunnat) nostamaan veroastetta muun muassa lisääntyneiden työttömyysmenojen kattamiseksi. Aikasarjatutkimuksessa tällainen verotuksen ja työllisyyden välinen korrelaatio tulee kuitenkin helposti (väärin) tulkittua verotuksen vaikutukseksi työllisyyteen.

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 palkkaverotuksen vaikutus olisi pitkällä aikavälillä erilainen, ei tutkimusten perusteella ole.

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 kiristämisenä on siis kaksi mahdollista ja vastakkaisuuntaista vaikutusta.

Progression vaikutusta palkanmuodostukseen on tutkittu 1990-luvulla muun muassa Isossa-Britanniassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. Tyypillisesti analyysi perustuu aika-

sarja-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. Erilaisista aineistoista huolimatta tutkimusten kvalitatiiviset tulokset ovat huomattavan samankaltaisia. Progression kiristäminen alentaa palkkatasoa ja alentuneet työvoimakustannukset kasvattavat työvoiman kysyntää [7].

Työnantajamaksujen porrastus palkkatason mukaan

Tunnetuin työnantajamaksujen alennuskokeilu on toteutettu Ranskassa. Vuodesta 1993 alkaen alimmista palkoista maksettavia työnantajamaksuja on asteittain alennettu. Arviot työvoimakustannusten alennuksen vaikutuksesta työllisyyteen ovat yleensä varsin positiivisia.

Crepon ja Desplatz (2001) arvioivat noin 90 000 ranskalaisen yrityksen aineistoa hyödyntäen, että vuosien 1994 ja 1997 välillä toteutetut työvoimakustannusten alennukset lisäsivät työllisyyttä jopa 460 000 työntekijällä eli 3,1 prosentilla. Heidän arviota 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 jopa puolellatoista prosentilla.

Pienituloisten veronalennuksista suurin työllisyysyhyöty

Laman jälkeisestä nopeahkosta talouskasvusta huolimatta Suomen työttömyys on jäänyt huo-

lestuttavan korkealle tasolle ja lisäksi kohdistunut voimakkaasti matalapalkkaisiin työntekijöihin. Ongelma on samantapainen monissa maissakin Euroopan maissa. Vähän koulutettujen suhteellinen työttömyysaste on Suomessa kuitenkin muuhun Eurooppaan verrattuna poikkeuksellisen korkea. Myös työttömien työttömyyttä edeltävien palkkojen tarkastelu osoittaa, että pienipalkkaisten työttömyysriski on Suomessa korkea.

Verotuksen vaikutuksia on hyödyllistä tarkastella sellaisten mallien avulla, jotka ottavat huomioon eurooppalaisten työmarkkinoiden erityispiirteet, kuten ammattiliittojen roolin palkan muodostumisessa. Työhön kohdistuvan verotuksen (työtuloerotuksen, työnantajan ja työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen ja monesti myös kulutuksen verotuksen) kokonaistasolla on jonkin verran vaikutusta työvoimakustannuksiin ja sitä kautta työllisyyteen. Verotuksen vaikutus työvoimakustannuksiin on kuitenkin keskimäärin pienempi, joskin silti lievästi positiivinen, Suomen kaltaisissa maissa, joissa palkkaneuvottelut käydään keskitetysti. Näiden tulosten perusteella työn keskimääräisen verotuksen keventämisellä voidaan Suomessa alentaa työttömyyttä jonkin verran, mutta työtuloerotuksen tasainen alentaminen kautta linjan ei ole tehokas tapa kohdentaa verokevennyksiä.

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 työllisyysyistä veronkevennyksien pitäisi kohdistua pienituloisiin. Tämä merkitsisi verotuksen progression kiristymistä, mikä ei ole taloudellisen tehokkuuden kannalta niin paha asia kuin joskus kuvitellaan.

Tutkimusten mukaan työtuloerotuksen progressiivisuus alentaa työttömyyttä, koska progressio vähentää palkankorotuksia saatavaa hyötyjä ja johtaa siten palkkamallitii. Monet tutkimukset ja OECD:n ja EU:n politiikkasuositukset viittaavat siihen, että pienituloisiin kohdistuvilla veronalennuksilla saataisiin paras mahdollinen työllisyysyhyöty menetettyjä verotuloja kohti. Progressio saattaa kuitenkin alentaa työtuntien kokonaismäärää. Samoin kansainvälinen verokilpailu saattaa jatkossa asettaa paineita alentaa suurituloisten verotusta. Jos verokilpailun uhka jatkossa korostuu, tu-

lee siihen reagoida.

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. Työllistävyyden kannalta molemmissa malleissa keskeistä on se, kuinka suurelta osin veronalennukset todella alentavat työnantajan todellisia palkkauskustannuksia.

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. Matalapalkkaisten työnantajamaksujen alennukset laskisivat kokonaistyövoimakustannuksia alimmilla palkkatasoilla varmimmin ja näyttäisivät siksi työllisyyden kannalta parhaalta mahdolliselta tavalta toteuttaa veronalennukset (ks. myös *Holm – Vihriälä* 2002). 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. Toisin kuin joskus ajatellaan, matalapalkkaisten sivukulujen kohdennettujen alennusten kustannuksia ei pidä verrata muuhun työllistämistukeen, vaan muihin työn verotuksen alentamisen verotulomenetyksiin.

VIITTEET

- [1] Laajempi esitys aiheesta, ks. *Koskela – Pirttilä – Uusitalo* (2004).
- [2] Ks. esimerkiksi *Koskela – Vilmunen* (1996).
- [3] Ks. *Koskela – Schöb* (1999).
- [4] Asiaan liittyvää alustavaa periaatteellista analyysia, ks. *Schneider* (2004).
- [5] Ks. *Summers – Gruber – Vergara* (1993).
- [6] Yksityiskohtaisempi esitys viittauksineen, ks. *Koskela – Pirttilä – Uusitalo* (2004).
- [7] 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 palkkoihin ja progression kiristäminen itse asiassa kasvattaa korkeimpia palkkoja. He tulkitsevat tulosta siten, että keskituloisten palkat määrättyvät ammattiliittojen neuvottelujen tuloksena, mutta korkeimmat palkat perustuvat yksilöllisiin sopimuksiin.

KIRJALLISUUS

- Crepon, B. – Desplatz, R. (2001): *Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires*. *Économie et Statistique* 348.
- Daveri, F. – Tabellini, G. (2000): "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy*, 30, 49-88.
- Holm, P. – Vihriälä, V. (2002): *Matalan tuottavuuden työn tuki – tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi Suomessa*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita N:o 57, Syyskuu.
- Koskela, E. – Pirttilä, J. – Uusitalo, R. (2004): *Verotuksen vaikutus työllisyyteen*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004, 74 s.

- Koskela, E. – Schöb, R. (1999): "Does the Composition of Wage and Payroll Taxes Matter under Nash Bargaining?", *Economics Letters*, 64, 343-349.
- Koskela, E. – Uusitalo, R. (2004): *Unintended Convergence – How Finnish Unemployment Reached the European Level*. Suomen Pankin keskustelualoitteita 6/2004.
- Koskela, E. – Vilmunen, J. (1996): "Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour", *Labour Economics*, 3, 65-80.
- Kramarz, F. – Philippon, T. (2001): "The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment", *Journal of Public Economics*, 82, 115-146.
- Lockwood, B. – Slök, T. – Tranäs, T. (2000): "Progressive Taxation and Wage Setting: Some Evidence from Denmark", *Scandinavian Journal of Economics*, 102(4), 707-723.
- 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*.
- Summers, L. – Gruber, J. – Vergara, R. (1993): "Taxation and the Structure of Labor Markets", *Quarterly Journal of Economics*, CVIII, 385-411.

Kirjoittaja on professori ja Talouden rakenteiden ja kasvun tutkimusyksikön johtaja Helsingin yliopistossa