

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

VATT-muistioita 18

**KOTITALOUKSISSA TEHTÄVÄN TYÖN
VEROHYVITYSJÄRJESTELMIEN
VAIKUTUKSESTA VALTION TALOUTEEN**

Matti Virén

Helsinki 1997

Muistio kotitalouksissa tehtävän työn verohyvitysjärjestelmien vaikutuksesta valtion talouteen

VATT
Matti Virèn 24.2.1997

Sisällys:

1. Vertailtavat järjestelmät	1
2. Järjestelmien keskeiset erot	2
3. L skelmia hyvitysmallien vaikutuksista valtion talouteen	4
4. Johtopäätöksiä	6

1. Vertailtavat järjestelmät

Tässä muistiossa arvioidaan eri hyvitysjärjestelmien vaikutusta valtion talouteen. Esillä on tällöin kaksi perusvaihtoehtoa:

- hyvityksen maksaminen kotitalouspalvelutusyrityksille
- hyvityksen maksaminen kotitalouksille verovähennyksen muodossa.

Jälkimmäinen vaihtoehto pitää itse asiassa sisällään kaksi toisistaan olennaisesti poikkeavaa vaihtoehtoa:

- sen, että kotitalous toimii työnantajana ulkopuoliselle työntekijälle
- sen, että kotitalous toimii kotitalouspalveluksia myyvän yrityksen asiakkaana.

Käytännössä meillä on siten kolme vaihtoehtoa. Vaihtoehdot poikkeavat olennaisesti järjestelmien teknisten yksityiskohtien suhteen. Siten on ilmeistä, että järjestelmien toiminnasta aiheutuvat hallinto- yms. kustannukset ovat erilaisia. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan puututa näihin, sinänsä tärkeisiin asioihin, vaan keskitytään järjestelmien tulonsiirto- ja työllisyysvaikutuksiin.

Taulukko 1. Kotitalouksien osuudet valtion tuloveron maksajista, %

verot	yhteensä	palkans.	maanvilj.	muut yrit.	eläkeläiset	muut
0 mk	22.6	2.0	35.2	18.8	38.5	55.0
1-4950 mk	21.8	13.2	31.1	20.4	31.6	27.9
0-4950 mk	44.4	15.2	66.3	39.2	70.1	82.9
keskim.vero	1931	2540	1969	1752	1696	1585
tunnit	59	77	60	53	51	48

2. Järjestelmien keskeiset erot

Verohyvitysjärjestelmän kustannukset ja tuotot valtion (sekä kuntien ja sosiaaliturvarahastojen) kannalta voidaan jaotella kaikissa kolmessa vaihtoehdossa seuraavasti:

Kustannukset

Verohyvitys uusista (järjestelmän ansiosta syntyvistä) työpaikoista.

Verohyvitys ”pimeistä” työpaikoista, jotka tulevat (järjestelmän ansiosta) verotuksen ja työnantajamaksujen piiriin.

Verohyvitys jo nyt verotuksen ja työnantajamaksujen piirissä toimivalle kotitalouspalvelutoiminnalle.

Tuotot

Uusista (järjestelmän ansiosta syntyvistä) työpaikoista saatavat verotulot ja työnantajamaksut.

”Pimeän” työn supistumisen vuoksi kasvavat verot ja työnantajamaksut Uusien työpaikkojen myötä supistuvat työttömyysmenot.¹

Näiden erien lisäksi on toki muitakin kustannuksia ja tuottoja, jotka liittyvät hallintoihin, julkisten palveluiden kysyntään jne., jotka vaikuttavat järjestelmien nettotulokseen. Niitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä huomioida.

Olellainen piirre edellä esitetyssä luokittelussa on se, että periaatteessa tuotot ja kustannukset ovat samat kaikissa vaihtoehtoisissa järjestelmissä. Siten ei ole mitään perusteita sanoa, että

jokin järjestelmä olisi kustannusten ja tuottojen suhteen parempi kuin toinen.

Käytännössä on kuitenkin ilmeistä, että järjestelmät johtavat erilaiseen fiskaaliseen tulokseen. Syy on siinä, että jos markkamääräinen verohyvitys on sama kaikissa vaihtoehdoissa, päädytään olennaisesti erilaiseen kotitalouspalveluiden määrälliseen tasoon. Kotitalouksien verovähennyksen kautta kanavoitu tuki edellyttää tiettyä tulotasoa, joka mahdollistaa verovähennyksen suorittamisen. Mikäli verovähennystä ei voida tehdä, valtio säästää tältä osin, mutta säästöjen varjopuolena on se, että työllisyys jää pienemmäksi kuin palveluyritysten kautta maksettavassa verohyvityksessä, jossa hyvitys on saman suuruinen kaikille kotitalouksille. Periaatteessa tätä työllisyysvaikutusta voidaan tietysti kompensoida kasvattamalla verovähennyksen suuruutta, mutta käytännössä on mahdotonta päästä samoihin työllisyys- ja tulovaikutuksiin.

Tätä nimenomaan kotitalouksien saamaan verohyvitykseen liittyvää ongelmaa havainnollistetaan taulukossa 1, jossa on esitetty prosentitiset osuudet niistä kotitalouksista, jotka eivät voi lainkaan käyttää hyväkseen valtion verosta tehtävää hyvitystä (1. rivi) tai jotka voivat käyttää hyvitystä vain osan nyt kaavailusta maksimimäärästä 4950 mk = 33 mk/h*150 h (2. rivi). Viimeksi mainitun ryhmän osalta on esitetty myös keskimääräinen valtion veron määrä (4. rivi), jonka perusteella voimme päätellä, miten monta tuntia keskimäärin ao. ryhmään kuuluvat

¹Muidenkin tulonsiirtojen tarve supistuu työllisyyden parantua ja tulojen kasvaessa. Sitä ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä huomioitu.

kotitaloudet voivat hyödyntää verovähennystä (5. rivi):²

Luvut kertovat selvästi siitä, että kotitalouksista vain osa voi hyödyntää verovähennystä. Vaikka tuki rajattaisiin 150 tuntiin vuodessa, vain hieman yli puolet kotitalouksista voisi halutessaan käyttää vähennystä täysimääräisesti. Jos sen sijaan tuntirajoitus kasvatettaisiin 400 tuntiin vuodessa, olisi maksimi verovähennys 13200 mk, jota voisi täysimääräisesti hyödyntää vain alle puolet kotitalouksista. Ongelmallisinta on, että eräät väestöryhmät rajautuisivat täysin tuen ulkopuolelle. Tämä koskisi etenkin eläkeläisiä, maanviljelijöitä ja muita pienituloisia kuten opiskelijoita. Erityisesti vanhusten taholta tuleva kysyntä on huomattava, ja se on kaiken aikaa kasvussa.

Verovähennyskynnyksen ohella on toki muitakin syitä, miksi toteutunut palvelusten kysyntä poikkeaa eri järjestelmissä. Voi arvioida, että etenkin järjestelmä, jossa kotitalous toimii työnantajana, poikkeaa muista järjestelmistä ja se todennäköisesti johtaa erilaiseen kotitalouspalveluiden kysyntään. Syy on siinä, että tässä vaihtoehdossa (vastakohtana vaihtoehdoille, joissa kotitaloudet ovat palveluiden ostajia), palveluiden hintojen kirjo tulisi olemaan tavattoman suuri. Näin siksi, että palveluiden tuotannossa korostuisivat osa-aikaiset työsuhteet. Tällaisia olisivat esimerkiksi naapureiden väliset ristikkäiset työsuhteet. Koska kotitalouspalvelutoimintaa harjoittaisi paljon sellaisia, joiden vuositulot jäisivät muutamiin kymmeneen tuhansiin, marginaaliverot jäisivät suhteellisen alhaisiksi ja siten bruttotyövoimakustannukset jäisivät olennaisesti alemmiksi kuin kotitalouspalveluyritysten nykyään perimät taksat. Tämä luonnollisesti kasvattaisi olennaisesti palvelui-

den kysyntää ja sitä kautta verohyvityksen kokonaismäärää.

Vaikka tämä olisi työllisyystavoitteen kannalta toivottava kehityskulku, liittyisi siihen koko järjestelmän toiminnan kannalta arveluttavia piirteitä, jotka tekevät hyvin kyseenalaiseksi mahdollisuudet toteuttaa kotitalouksien verovähennyksen kautta toteuttava hyvitysmalli tapauksessa, jossa kotitalous toimisi työnantajana.

Yksi akuutti ongelma liittyy siihen mahdollisuuteen, että kotitaloustyötä tekevän ei tarvitsisi maksaa lainkaan veroja (johtuen lähinnä perusvähennyksestä, toisin sanoen tulot ovat alle 10000 mk luokkaa). Tällöin on mahdollista se, että esitetty 40 % hyvitys työvoimakustannuksista ylittää jäljelle jäävät työnantajamaksut, joten järjestelmä muuttuu suoraksi tulotueksi kotitalouksille, mitä ei tietenkään voi sallia.

Tässä vaihtoehdossa olisi myös tarpeen kontrolloida sitä, että verohyvitys ei mene perheenjäsenille, ja että työntekijät eivät ole alaikäisiä. On myös hyvin kyseenalaista, voitaisiinko nykyinen järjestelmä, jossa alle 8000 mk vuosipalkasta ei tarvitse tehdä ennakonpidätystä (ja jossa vain osa työnantajamaksuista - so. eläke- ja tapaturmavakuutukset - on maksettava), sisällyttää verohyvitysjärjestelmään. Tällöin vähennyksen voisi tehdä maksamattomista veroista ja työnantajamaksuista, mikä on ristiriidassa koko järjestelmän perusajatuksen kanssa.

Menemättä yksityiskohtiin, voi perustellusti väittää, että kotitalouksien verohyvitysmalli siinä tapauksessa, jossa kotitaloudet toimisivat työnantajina, ei ole käyvä vaihtoehto ilman, että järjestelmää tarkistetaan tietyn osin. Vähin, mitä pitäisi tehdä, on rajoittaa verohyvitys korkeintaan maksettuihin veroihin ja työnantajamaksuihin.

²Luvut perustuvat TUJA-mallilla tehtyihin laskelmiin.

Taulukko 2. **Palveluyritykselle m ksettav n hyvityksen kust nnukset j tuotot**

kustannukset/tulot	150 h	400 h
hyvitys uusista työpaikoista	120	155
hyvitys nykyisistä työpaikoista	110	143
hyvitys aiemmista ”pimeistä” työpaikoista	187	241
valtion maksamat hyvitykset yhteensä	417	539
työttömien työllistymisestä tulevat tulot	83	107
muiden työllistymisestä saatava tulo	91	117
aiemmasta ”pimeästä työstä” saatava tulo	227	292
netto (valtio + kunnat + soturahastot)	- 16	-23

3. Laskelmia hyvitysmallien vaikutukset valtion talouteen

Seuraavassa esitetään lyhyt yhteenveto tehdyistä laskelmista. Lähtökohtana pidetään kotitalouspalvelusten markkinahintatasoa 95 mk/h. Hintataso vastaa nykyistä markkinahintatasoa kotitalouspalveluyritysten tuottamien palvelusten suhteen. 95 mk tuntitaksa vastaa 40 mk nettotuntipalkkaa, jonka päälle on laskettu palkasta maksettavat verot, välilliset työvoimakustannukset ja arvonlisävero. Hintataso on siksi korkea, että vaikka kotitalouksille myönnettäisiin kaavailtu 33 mk hyvitys, jäisi uusien työpaikkojen määrä alle kymmeneen tuhanteen. Jos kysyntää vielä rajoitettaisiin kotitalouskohtaiselle 150 tunnin rajoituksella, jäisi uusien työpaikkojen määrä noin 2300:aan. Tämän lisäksi syntyisi toki uusia työpaikkoja sitä kautta, että aiempi ”pimeä” työ muuttuisi ”lailliseksi”. Tätä kautta syntyisi n. 3500 työpaikkaa.

Luvut ovat hyvin pieniä ajatelleen esimerkiksi työttömien kokonaisuuttua. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että laskelmien pohjana oleva hinta/palkkataso on korkea edustuen jonkinlaista ääriarvoa.³ Kyselytulosten perus-

teella voidaan päätellä, että potentiaalista palvelusten tarjontaa on huomattavasti nettopalkkatasolla, joka selvästi alle 40 mk/h. Voikin olettaa, että uuden järjestelmän aikaansaama kasvanut tarjonta laskee hintoja ja tuottaa siten suuremman palvelusten tuotannon ja työllisyyden. Jos nimittäin uusia työpaikkoja ei synny lainkaan, nettotulos hyvitysjärjestelmästä on (toteutusvaihtoehdosta riippumatta) negatiivinen. Näin siksi, että valtio joutuu maksamaan hyvityksen myös niille yrityksille tai työnantajotalouksille, jotka ovat säädösten mukaisesti maksaneet verot ja työnantajamaksut kotitalouspalvelutoiminnastaan.

Seuraavassa esitetään yhteenveto laskelmista, jotka koskevat ensi alkuun kotitalouspalveluyrityksille maksettavaa verohyvitystä, joka tässä tapauksessa on 33 mk tunnilta. Uusien työpaikkojen määräksi on arvioitu 150 tunnin rajoituksella 2300 ja 400 tunnin rajoituksella 2900.

Kuten jo edellä todettiin, laskelmat ovat erittäin herkkiä sen suhteen, miten hintojen oletetaan määräytyvät markkinoilla ja miten työllisyys kasvaa hyvityksen ansiosta. Jos uusien työpaikkojen määrä olisi (150 tunnin rajoituksen tapauksessa) oletetun 2300 sijasta 3300, nettotulos olisi jo positiivinen. Tästä itse asiassa nähdään, että 3000:n lisätyöpaikan luominen on koko järjestelmän kannalta kriittinen asia.

³Samoin voi sanoa arviosta, joka koskee niiden työllisten määrää, jotka tällä hetkellä tekevät kotitalouspalvelutyötä ”laillisesti”. Laskelmien pohjana oleva luku 7000 on ehdottomasti korkein arvio, joka on esitetty. Mitä suurempi tämä luku on, sitä suuremmat ovat tietysti valtion kustannukset.

Jos tähän tavoitteeseen ei päästä, järjestelmä "ei kannata" itseään, ja sen ylläpitäminen on kyseenalaista.

Jos tukeudutaan em. Tsuparin ja Virènin kyselytutkimukseen "Työllistämiskynnyksen hinta" (Turun yliopisto 67/96), on kuitenkin todennäköistä, että tämä tavoite saavutetaan. Jos oletetaan, että palveluiden hintataso vakiintuu 80 mk/h pintaan, uusien työpaikkojen kokonaismäärä olisi (ottaen huomioon "pimeän työn" määrässä tapahtuvat muutokset) noin 8000. Tällöin järjestelmän tuottojen ja kustannusten erotus (netto valtiolle, kunnille ja soturahastoille) olisi n. 100 mk.

Seuraavaksi tarkastellaan kotitalouksille myönnettävää verohyvitystä ja siihen liittyviä kustannuksia ja tuottoja. Kuten sanottu, lähtökohtana on tilanne, jossa kustannukset ovat 95 mk/h, jolloin mekaanisesti soveltaen verotuksesta tehtävä vähennys olisi 33 mk. Olettaen, että vähennys tehtäisiin valtion tuloverotuksessa, nousee esiin se ongelma, miten määritetään se kotitalouspalvelusten käyttäen joukko, joka voisi käyttää hyväkseen ao. verovähennyksen. Tukeutuen edellä mainittuun Tsuparin ja Virènin tutkimukseen "Työllistämiskynnyksen" hinta voidaan tehdä arvio tuen potentiaalisista käyttäjistä. Kuten olettaa saattaa, kotitalouspalvelusten kysyntä kasvaa selvästi tulojen mukaan. Niinpä yli 240000 markan bruttotuloilla, kysyntä on viisinkertainen niihin kotitalouksiin verrattuna, joiden bruttotulot ovat alle 160000 mk vuodessa.⁴

Koska kysyntä painottuu voimakkaasti hyvä-tuloisiin kotitalouksiin, ei verovähennys supista palvelusten kysyntää samalla tavalla, kuin jos kysyntä olisi tulosta riippumatonta (vrt. taulukko 1). Toki osa kysynnästä jää toteutumatta, mutta VATT:n TUJA-mallilla tehdyt laskelmat viittaavat siihen, että kysynnän supistuminen on 150 tunnin rajoituksen tapauksessa vain 9 % ja 400 tunnin tapauksessa 18 %. Kaikki tämä merkitsee sitä, että uusien työpaikkojen (samoin kuin tietenkin harmaan sektorin supistumien) jää hieman pienemmäksi kuin palveluyritysten kautta maksettavassa verohyvitysmallissa (olettaen, että palvelusten hintataso on molemmissa tapauksissa sama). Mitä tulee kotitalouksien verovähennys-vaihtoehdon markkamääräisiin kustannuksiin ja tuottoihin, noudattavat ne seuraavaa taulukossa 3 esitettyä kaavaa.

Tässä tapauksessa pätee sama toteamus kuin aiemminkin: laskelma on työllisyyden kasvun suhteen mahdollisimman konservatiivinen ja hyvin ilmeistä, että työllisyys olisi oletettu suurempi johtaen positiiviseen nettotulokseen. Toisaalta – kuten jo edellä jo kävi selväksi – lopputulema on tässä vaihtoehdossa on lähes sama kuin kotitalouspalveluyrityksille maksettavan verohyvityksen mallissa.

Ongelma on kuitenkin siinä, että kotitalouksien verovähennysmalli voi myös johtaa äärimmäiseen suureen alijäämään, jos verojen ja työvoimakustannusten osuus kyetään painamaan alle 40 %:n. Tämä mahdollisuus, joka on erityisen akuutti tapauksessa, jossa kotitalous on työnantaja, saattaisi merkitä sitä, että verovähennyksiä tehtäisiin (jo 150 tunnin rajoituksen puitteissa) pahimmillaan jopa miljardiluokkaa.

⁴Keskituloisilla kysyntä on noin kaksinkertainen mainittuun viiteryhmään verrattuna. TUJA-mallilla tehdyissä laskelmissa on kontrolloitu vain kotitalouksien tuloja. Täsmällisemmän arvion saamiseksi olisi tietenkin kontrolloitava myös muita sosioekonomisia taustamuuttujia.

Taulukko 3. Kotit louksien verovähennyksmallin muk iset v ikutukset

kustannukset/tulot	150 h	400 h
valtion verotulon tuoton supistuminen	379	442
lisääntyneet verotulot ja työnantajamaksut	365	423
netto (valtio + kunnat + soturahastot)	-14	-19

4. Johtopäätöksiä

Vaikka kotitalouspalvelusten kysynnästä tiedetään kyselytutkimusten perusteella jonkin verran, vallitsee suuri epävarmuus siitä, miten palvelusten tarjonta käyttäytyy, jos jokin/jotkin suunnitelluista hyvitysjärjestelmistä toteutetaan. Tarjontareaktiot määräävät paljolti myös sen, mille tasolle palvelusten hintataso ja työllisyys asettuvat. Näihin tekijöihin liittyvät epävarmuudet ovat olennaisesti suuremmat kuin eri vaihtoehtojen väliset erot kustannuksissa ja

tuotoissa. Ainoa tapa hankkia täsmällisempää tietoa epävarmoista tekijöistä on kokeilla jotakin järjestelmää. Vasta sen jälkeen voidaan päätellä, onko koko ajatus toteuttamiskelpoinen. Kriittisin kysymys on tällöin, syntyykö verohyvityksen ansiosta riittävästi uutta tarjontaa ja työllisyyttä. Jos työpaikkojen määrä jää selvästi alle 3000:n, on järjestelmän hyödyllisyys kyseenalainen.

VATT-MUISTIOITA / WORKING NOTES

1. Lehtinen Teemu: Suomen tuloverojärjestelmän efektiivinen rakenne ja sen poikkeaminen suhteellisuudesta. Helsinki 1991.
2. Mäki Tuomo & Tossavainen Pekka: Työmarkkinat vuosina 1990 - 1995. Helsinki 1991.
3. Salomäki Aino & Viitamäki Heikki & Virtanen Sari: Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968 - 1990. Helsinki 1991.
4. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisutoiminta. Helsinki 1991.
5. PM. VATT:n siirtyminen tulosohjaukseen sekä Henkilöstöpoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1991.
6. Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Helsinki 1992.
7. Lehtinen Teemu: Nykyarvolaskelmat asuntorahaston uusiin lainoihin sisältyvän tuen arvioinnissa. Helsinki 1992.
8. Hirvonen Kirsi: Terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinat: selvitys tietolähteiden nykytilasta. Helsinki 1993.
9. Sarho Risto: Vapaakuntakokeilun maksuihin liittyvät poikkeamishakemukset. Helsinki 1993.
10. VATT:n koulutuspoliittinen ohjelma. Koulutuspoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1993.
11. Säynätjoki Leena: Japanilaisen työelämän peruspiirteitä. Helsinki 1993.
12. Törmä - Vaittinen - Rutherford: Economic Effects of the Finnish Value-Added Tax Reform with Different Treatments of the Basic Production Deduction. Helsinki 1994.
13. Lehtinen - Niinivaara - Salomäki - Viitamäki - Alajääskö: TUJA-käsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. Helsinki 1994.
14. Oksanen Virve: Katsaus eräiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten toimintaan. Helsinki 1995.
15. Oksanen Virve: Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki 1995.

16. Freund Hannu: Työnteon kannustaminen ja sosiaaliturva - katsaus eräisiin uudistuksiin. Helsinki 1995.
17. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. Helsinki 1995.