

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

212

KOTITALOUKSILLE
SUUNNATTUJEN
PALVELUJEN
ARVONLISÄ-
VEROKANNAN
ALENTAMINEN

Timo Rauhanen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1999

ISBN 951-561-301-9

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: timo.rauhanen@vatt.fi

Yliopistopaino

Helsinki, marraskuu 1999

RAUHANEN TIMO: KOTITALOUKSILLE SUUNNATTUJEN PALVELUJEN ARVONLISÄVEEROKANNAN ALENTAMINEN. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (C, ISSN 0788-5016, No 212). ISBN 951-561-301-9.

Tiivistelmä: Euroopan komissio teki helmikuussa 1999 direktiiviesityksen kokeilusta, jossa jäsenmaat voisivat soveltaa alennettua ALV-kantaa tietyillä työvaltaisilla palvelualoilla. Kokeilussa olisi tarkoitus selvittää, onko arvonlisäverokannan alentamisella palvelujen kuluttajahintoja alentavaa ja niiden kysyntää sekä alan työllisyyttä lisäävää vaikutusta. Kokeiluun voidaan valita kaksi viidestä mahdollisesta palvelualasta. Ehdotus hyväksyttiin lokakuun alussa, mutta Suomi on päättänyt jättäytyä kokeilun ulkopuolelle. Arvonlisäverotuksen keventämisellä on periaatteessa saman suuntainen hintavaikutus kuin tuottajan tai kuluttajan saamalla suoralla verotuella. Erona kuitenkin on, että verotuki alentaa varmemmin palvelun hintaa. Jos EU:n kokeiluun oltaisiin menty, sen olisi tullut kohdistua sellaiseen hintajoustoltaan korkeaan palveluun, jota kulutetaan säännöllisesti ja melko usein.

Asiasanat: Arvonlisäverotus, yksityiset palvelut, kotitaloudet.

RAUHANEN TIMO: KOTITALOUKSILLE SUUNNATTUJEN PALVELUJEN ARVONLISÄVEEROKANNAN ALENTAMINEN. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1999, (C, ISSN 0788-5016, No 212). ISBN-951-561-301-9.

Abstract: In February 1999 the European Commission presented a proposal for a directive to allow Member States to permit the application of a reduced VAT-rate (on a trial basis) on certain labour-intensive services. The purpose of the experiment is to test whether the reduction of value added tax rate will decrease consumer prices and increase the demand for and the employment of services. The list of possible services for the trial includes five alternatives of which no more than two can be opted. The proposal was accepted in October 1999. Finland has decided, however, not to take part in the experiment. A reduction of value added tax has, in principal, the same effect on the price of a service as a direct tax subsidy received by consumers or firms. Yet the tax subsidy will more likely lower the price of the service. If Finland would have participated in the trial, a service with high price elasticity and frequent and regular consumption should have been chosen.

Key words: Value added tax, private services, households.

Saatteeksi

Euroopan komission esitys eräiden työvaltaisten palvelujen arvonlisäverokannan alentamisesta hyväksyttiin ministerineuvostossa lokakuussa 1999. Jäsenvaltiot voivat valita kokeiluun enintään kaksi kotitalouksien kuluttamaa palvelua. Tällaiseen määräaikaiseen kokeiluun liittyy kuitenkin epävarmuuksia. Lisäksi Suomessa on jo käynnissä kotiyön tukikokeilu, joka kohdistuu pitkälti samoihin palveluihin kuin hyväksytty esitys.

Valtioneuvosto päätti 26.10, että Suomi jättäytyy kokeilun ulkopuolelle. Ennen päätöstä VATT:ssa tehtiin arviota mahdollisen kokeilun vaikutuksista. Selvitykset olivat päätöksentekijöiden käytettävissä. Tässä keskustelualoitteessa raportoidaan selvityksen tulokset; millaisia työllisyysvaikutuksia kokeilulla olisi ollut ja miten se olisi vaikuttanut julkiseen talouteen.

Marraskuussa 1999

Reino Hjerppe

Yhteenveto

Yksityisen palvelusektorin kasvun esteenä ovat harmaa talous ja tee-se-itse -ajattelu. Molemmat johtuvat työllistymistä haittaavasta verokiilasta eli työntekijän tuloveroista, sosiaalivakuutusmaksuista ja välillisistä kulutusveroista. Suomessa otettiin vuoden 1994 kesäkuussa käyttöön laajapohjainen arvonlisäverojärjestelmä, jossa myös palvelut tulivat verotuksen piiriin. Tuolloin elettiin laman loppuvaihetta, minkä vuoksi veroa ei kyetty täysimääräisesti vyöryttämään hintoihin. Arvonlisävero määräytyy yrityksen myynteihin ja ostoihin sisältyvien verojen erotuksena, mutta käytännössä vero kohdistuu työpanokseen. Tästä kärsivät erityisesti työvaltaiset palvelualat.

Ongelma tunnetaan hyvin myös EU:ssa. Komissio teki helmikuussa 1999 esityksen arvonlisäverokokeilusta eräillä palvelualoilla. Kokeilussa olisi tarkoitus selvittää, onko arvonlisäverokannan alentamisella palvelujen kuluttajahintoja alentavaa ja niiden kysyntää sekä alan työllisyyttä lisäävää vaikutusta. Jäsenvaltiot voivat valita kokeiluun kaksi palvelualaa seuraavista: 1. pienet korjauspalvelut 2. yksityisten asuntojen entisöinti ja korjaaminen 3. kotitalouksien siivous ja ikkunanpuhdistus 4. kotitalouksien hoitopalvelut 5. parturi- ja kampaamopalvelut. Ehdotus hyväksyttiin lokakuun alussa, mutta Suomi on päättänyt jättäytyä kokeilun ulkopuolelle.

Alennettujen verokantojen käyttöön ottamiselle löytyy teoreettista perustaa, jonka mukaan kotitalouksien kuluttamille tavaroille ja palveluille olisi asetettava verasteet niin, että kunkin hyödykkeen kysyntä vähenee prosentuaalisesti yhtä paljon. Verotaso riippuisi siitä, miten hinta vaikuttaa kysyntään (kysynnän hintajousto). Tällaiseen menettelyyn liittyy kuitenkin ongelmia, kuten tulonjakokysymys.

Toinen perustelu palvelualojen arvonlisäverokannan valikoidulle alentamiselle on kotitaloussektorin ajankäytön ja työnjaon tehostuminen. Kotityön houkuttelevuutta vähentäisi sen vaihtoehdon eli kotitalouden käyttämien palvelujen verotuksen keventäminen. Myös tähän perusteluun liittyy tulonjako-ongelmia, sillä palvelujen käyttäjät ovat tyypillisesti keski- tai suurituloisia.

Koska työvaltaisia palveluja ei voida ”varastoida” eikä tuottaa yhtään enempää ilman tehdyn työn lisäämistä, palvelun kysynnän lisääntyminen näkyy samansuuruisena tuotannon ja työllisyyden kasvuna. Jos veronkevennys laskee palvelun hintaa koko veron aleneman verran, kysynnän muutos määrää työllisyyden muutoksen.

EU:n kokeiluun esitetyt palvelut ovat kooltaan hyvin erilaisia. Korjausrakentaminen sekä parturit ja kampaamot työllistäisivät eniten. Uusien työpaikkojen ja ve-

romenetyksen suhteella mitattuna ne ovat kuitenkin tehottomia. Muut ehdotetut palvelut olisivat parempia vaihtoehtoja, mutta ne ovat hyvin pieniä. Yksityisistä kotipalveluista suurin osa on arvonlisäverotuksen ulkopuolella.

Palvelun kysyntä kasvaa vain, jos matalampi vero ohjautuu sen hintaan. Arvonlisäverotuksen keventämisellä on periaatteessa saman suuntainen hintavaikutus kuin tuottajan tai kuluttajan saamalla suoralla verotuella. Erona kuitenkin on, että verotuki alentaa varmemmin palvelun hintaa. Suomessa on meneillään kotityön tukikokeilu, jota on päätetty jatkaa vuoden 2000 loppuun. Kokeilun piirissä ovat pitkälti samat palvelut kuin EU:n arvonlisäverotuksen alentamiskokeilussakin.

Verotuen etuna on myös se, että siihen on helposti liitettävissä tuen enimmäisrajoite, jolloin tulonjakovaikutuksia voidaan kontrolloida. Tällaista kattoa on hankala yhdistää arvonlisäveron alentamiseen. Toisaalta verotuen hallinnointi on raskaampaa.

Jos EU:n kokeiluun oltaisiin menty, sen olisi tullut kohdistua sellaiseen hintajoustoltaan korkeaan palveluun, jota kulutetaan säännöllisesti ja melko usein. Määräaikaisen veronalennuksen tyypillinen ongelma on nimittäin se, että kysyntä kasvaa kokeilun lopulla, mutta vähenee ennen sitä ja heti sen jälkeen. Kotitaloudenhan saattaa kannattaa ajoittaa suurehko kertaluonteinen hankinta kokeilukaudelle, vaikka se ei muuten olisi ajankohtainen. Tällainen ennakointi tai lykkääminen tarkoittaisi kuitenkin sitä, että pidemmällä aikavälillä kysyntä ei kasvaisi lainkaan.

SISÄLLYS

1 Taustaa	1
2 Komission esitys	3
3 Yksityiset palvelualat Suomessa	4
4 Hinnan merkitys palvelualalla	6
5 Palvelualat ja harmaa talous	8
6 Käytetty malli	9
7 Tulokset	15
8 Kokemuksia muualta	18
9 Pohdintaa	20

1 Taustaa

Euroopan unionin jäsenyyden yhteydessä Suomessa otettiin vuoden 1994 kesäkuussa käyttöön laajapohjainen arvonlisäverojärjestelmä, jossa vero kohdistuu periaatteessa kaikkiin liiketoiminnan muodossa myytäviin tavaroihin ja palveluihin. Yleinen arvonlisäverokanta on 22 prosenttia ja elintarvikkeiden sekä rehujen verokanta 17 prosenttia. Vuoden 1998 alussa aikaisemmat kuuden ja 12 prosentin verokannat korvattiin kahdeksan prosentin verokannalla, jota sovelletaan teatteri-, elokuva- yms. näytösten järjestämiseen, liikuntapalveluihin, lääkkeisiin, kirjoihin, henkilökuljetuksiin, televisiolupatuloihin, majoituspalveluihin sekä kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien pääsymaksuihin.¹

Arvonlisäverotus kohdistuu eri tavalla pääoma- ja työvoimaintensiivisiin yrityksiin, koska veronmaksu määräytyy myynteihin ja ostoihin sisältyvien verojen erotuksena.² Pääomavaltaisilla yrityksillä on enemmän verollisia investointeja ja raaka-ainehankintoja, ja siksi vero rasittaa niitä vähemmän. Käytännössä arvonlisävero kohdistuu yrityksen käyttämään työpanokseen. Tätä voidaan pitää haitallisena työvoiman kysynnän kannalta. Talousneuvoston työryhmäraportissa 31.12.1996 todettiin, että rakentaminen ja palvelut tulivat arvonlisäverotuksen piiriin lamatilanteessa, jolloin veroa ei kyetty vähentyneen kysynnän vuoksi täysimääräisesti vyöryttämään hintoihin. Tämän vuoksi uudistus osaltaan saattoi heikentää yritysten kannattavuutta ja vahvistaa työttömyyden ja harmaan talouden kasvua. Eräänä keinona tilanteen parantamiseksi on esitetty joidenkin palvelujen arvonlisäverokantojen alentamista.

Aina vuoteen 1992 useissa EU-maissa sovellettiin sekä vakiokantaa korkeampia että alempia verokantoja. Mitä moninaisimmat ”ylellisyystuotteet” tai terveyshaittoja aiheuttavat tuotteet (alkoholi, tupakka, mineraaliöljyt, turkit, jalokivet, huviveneet, erikoisautot jne.) olivat korotetun verokannan alaisia, tosin melko harvassa maassa. Välillisen verotuksen pakettiratkaisussa korotetuista verokannoista luovuttiin samalla, kun tehtiin päätös valmisteverotuksen yhtenäistämisestä. EU:n kuudennen arvonlisäverodirektiivin H-liite sisältää listan niistä tuoteryhmistä ja palveluista, joihin voidaan soveltaa vakiokantaa alemmaa verokantaa. H-liitteeseen on kelpuutettu kotimarkkinoilla kulutettavia tavaroita tai

¹ Tämän lisäksi ns. nollaverokannan piirissä ovat sanoma- ja aikakauslehtien tilaukset sekä vesialukset, joiden välituotekäyttöön liittyvä arvonlisävero palautetaan myyjälle. Enintään 50 000 markan liikevaihdosta ei kanneta arvonlisäveroa. Verotuksen ulkopuolella ovat terveyden - ja sairaanhoitopalvelut, kunnan ja valtion harjoittama tai valvoma sosiaalihuolto, koulutuspalvelut (osittain), rahoitus- ja vakuutuspalvelut, esiintyvän taiteilijan palkkiot, taide-esineen myynti, setelit ja kolikot sekä itse poimitut luonnonvaraiset marjat.

² Yhteenlaskumenetelmässä (addition method) alv lasketaan arvonlisäyksen eri elementtien (palkat, voitot, vuokrat ja korot) summasta. Suorassa vähennysmenetelmässä (direct subtraction method) alv määrittyy myyntien (tuotosten) ja ostojen (panosten) erotuksesta. Epäsuorassa vähennysmenetelmässä (indirect subtraction method) maksettava alv saadaan vähentämällä myyntiin kohdistuvasta verosta ostoihin kohdistuva vero. Ks. Messere (1993) ja Cnossen (1983).

palveluja. Koska eri EU:n jäsenmaat ovat saaneet hyväksytyiksi omat vaatimuksensa alennettujen verokantojen soveltamisesta kovin erilaisissa olosuhteissa, liite on varsin kirjava.³

³ H-liite sisältää mm. seuraavat hyödykkeet: elintarvikkeet, veden jakelu, lääkkeet, vammaisten apuvälineet, henkilökuljetus, kirjat ja lehdet, teatteri-, messu-, elokuva-, konsertti- ja esitykset, radio- ja tv-lähetykset, kirjailijoiden ja muiden taiteilijoiden esitykset ja palkkiot, sosiaalinen asuntorakentaminen, maataloustuotanto (pl. inv. tavarat), majoituspalvelut, urheilutilaisuudet ja -laitosten käyttö, verollinen sosiaaliapu ja -turva, hautaustoimistot, verolliset lääkäri- ja hoitopalvelut, yleisten teiden puhtaanapito, kotitalousjätteiden keruu ja käsittely.

2 Komission esitys

Euroopan komissio teki helmikuussa 1999 esityksen (COM, 1999) alennetun arvonlisäverokannan kokeilusta tietyillä työvaltaisilla palvelualoilla.⁴ Jäsenmaat voisivat soveltaa kokeilua enintään kolmen vuoden ajan (1.1.2000-31.12.2002). Kokeilun tarkoituksena olisi selvittää, onko arvonlisäverokannan alentamisella palvelujen kuluttajahintoja alentavaa ja niiden kysyntää lisäävää vaikutusta. Tarkoitus olisi myös tutkia, millaisia vaikutuksia alennuksella on harmaaseen talouteen. Ehdotus hyväksyttiin ensin syyskuussa Turussa epävirallisessa valtiovarainministereiden ECOFIN-neuvoston kokouksessa ja lopullisesti Luxemburgissa 8.10.1999. Päätöksen mukaan jäsenvaltiot voivat valita kokeiluun kaksi (poikkeustapauksessa kolme) palvelualaa, jotka on listattu uudessa ns. K-liitteessä:

1. Pienet korjauspalvelut (polkupyörät, kengät ja nahkatavarat, vaatteet ja kotitalouden liinavaatteet (ml. parsinta ja muutostyöt)
2. Yksityisten asuntojen entisöinti ja korjaaminen, pl. tarvikkeet, jotka muodostavat huomattavan osan toimituksen arvosta
3. Yksityisten kotitalouksien siivous ja ikkunanpuhdistus
4. Kotitalouksien hoivapalvelut (kotiapu sekä lasten, vanhusten ja vammaisten hoito).
5. Parturi- ja kampaamopalvelut.

Pitkään keskusteluissa mukana ollut ravintoloiden ruokatarjoilu jäi siten pois listalta. Yleisenä vaatimuksena kokeilun piiriin hyväksyttävälle palvelulle on asetettu, että se on työvaltainen, pääasiassa loppukuluttajalle suunnattu ja luonteeltaan etupäässä paikallinen. Kokeilu ei saisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä. Lisäksi jäsenmaan on kyettävä osoittamaan, että verokannan alentamisesta johtuvan alemman kuluttajahinnan ja arvioidun kysynnän ja työllisyyden lisääntymisen välillä on selvä yhteys. Kokeilu ei myöskään saa vaarantaa sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa. Valtioneuvosto päätti 26.10., ettei Suomi osallistu kokeiluun.

⁴ Mainittakoon, että EU:n parlamentti olisi jo vuonna 1995 halunnut H-liitteeseen "paikalliset palvelut sekä korjaus- ja huoltopalvelut", mutta ECOFIN ei tätä hyväksynyt. Parlamentin mielestä myös korotetut verokannat olisi pitänyt säilyttää, jotta työvoiman verotuksen keventämiselle olisi jäänyt liikkumavaraa (Euroopan parlamentti, 1995).

3 Yksityiset palvelualat Suomessa

Yksityisiin palvelualoihin luetaan yleensä seuraavat toimialat:

- Kauppa; moottoriajoneuvojen ja kotitalouksesineiden korjaus
- Majoitus- ja ravitsemistoiminta
- Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne
- Rahoitus- ja vakuutustoiminta
- Kiinteistö- ja liike-elämän palvelut
- Koulutus
- Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut
- Muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut

Arvonlisäverojärjestelmä perustuu kuitenkin tuote- ja palvelukohtaiseen eikä toimialoitaiseen luokitteluun. Kansantalouden tilinpidossa yksilölliset kulutusmenot jaetaan käyttötarkoituksen ja kestävyysluokan mukaan seuraavasti:

1. elintarvikkeet, juomat ja tupakka 2. vaatetus ja jalkineet 3. asuminen 4. sisustus ja kodinhoito 5. terveys 6. kuljetus ja tietoliikenne 7. virkistys, kulttuuri ja koulutus 8. hotellit, kahvilat ja ravintolat 9. sekalaiset tavarat ja palvelut.

Kuhunkin ryhmään luetaan myös ao. hyödykkeiden korjaus- ja vuokrauspalvelut. Viimeiseen ryhmään kuuluvat mm. henkilökohtaisen puhtauden ja kauneuden hoito (mm. parturit ja kampaamot), muut henkilökohtaiset tavarat (mm. kellot ja korut) ja muut palvelut (mm. sosiaalipalvelumaksut sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut).

Joillakin aloilla toimivat yritykset palvelevat yksinomaan yrityssektoria (esim. kiinteistö- ja liike-elämän palvelut), mutta useimpien asiakkaina on pääasiallisesti loppukäyttäjiä eli kotitalouksia. Palvelun ostajan asemalla on arvonlisäverojärjestelmän kannalta keskeinen merkitys. Jos palvelun ostaja on liikeyritys, joka on itsekin arvonlisäverovelvollinen, palvelun hintaan sisältyvä arvonlisävero on vähennettävissä yrityksen myynnistä laskettavasta arvonlisäverosta. Kotitalous tai muu arvonlisäverotuksen ulkopuolella oleva yksikkö ei tietenkään voi näin menetellä. Tämän vuoksi arvonlisäveron muutoksilla on huomattavasti suurempi vaikutus kotitalouksille suunnattujen palvelujen kysyntään kuin yrityspalvelujen hankintaan.

Vaikka palvelujen saattamisella arvonlisäverotuksen piiriin on ilmeisiä haittavaikutuksia, laajaa veropohjaa voidaan perustella kuluttajan valintatilanteen kannalta; tavaran hankinta on usein korvattavissa palvelulla (esimerkiksi auton osto tai sen liisaus). Kulutusverotusta on myös arvosteltu sen regressiivisestä luonteesta,

mutta koska palvelujen käyttäjät ovat yleensä keski- ja suurituloisia, laajapohjaisella, palvelut kattavalla kulutusverolla on myös progressiivinen ominaisuutensa.

Kotitalouksien käyttämien palvelujen kysynnän lisäys näkyy suoraan palvelujen tuotannossa ja työllisyydessä. Tämä johtuu siitä, että palvelualat käyttävät paljon työvoimaa. Kun tunnuslukuna käytetään toimialan arvonlisäykseen suhdetta tehtyihin työtunteihin, viiden työvaltaisimman toimialan joukossa on maatalouden lisäksi etupäässä kotitalouksien käyttämiä palvelualoja eli majoitus- ja ravitsemistoiminta, vähittäiskauppa ja sosiaalipalvelut. Rakentaminenkin kuuluu tähän joukkoon silloin, kun kyseessä on asuntojen rakentaminen ja niiden korjaus- ja perusparannustyö. Vähiten työvaltaisia eli pääomavaltaisia toimialoja ovat sähkökaasu- ja vesihuolto, kiinteistö- ja liike-elämän palvelut sekä rahoitus- ja vakuutustoiminta.

Toimialan työvoimavaltaisuus on kuitenkin kriteerinä jossain määrin keinotekoinen, sillä pääomavaltaisella sektorilla käytettävä investointihyödyke on tuotettu työvoimalla jollain muulla sektorilla. Yleisesti ottaen siirtyminen työvoiman laajempaan käyttöön ja työntensiiviseen tuotantoon tarkoittaa myös pääomaintensiivisyyden ja siten myös reaali-palkkojen ja tuottavuuden heikkenemistä ellei muutos samalla lisää tehokkuutta.

Taulukko 1. Työvoimavaltaisuus toimialoittain vuonna 1998 (Lähde: Kansantalouden tilinpito).

	Arvonlisäys, milj. mk	Työtunnit, milj. h	Arvonlisäys / työtunti, mk
A, B Maa-, riista-, metsä- ja kalatalous	22 374	349,3	64,1
C Mineraalien kaivu	1 585	9,6	165,1
D Teollisuus	151 501	728,6	207,9
E Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	13 885	30	462,8
F Rakentaminen	33 454	323	103,6
G Kauppa; moottoriajoneuvojen ja kotitalouksien korjaus	63 875	481,5	132,7
50 Moottoriajoneuvojen kauppa, korjaus ja huolto; huoltamot	10 263	89,2	115,1
51 Tukku- ja agentuuritoiminta	32 900	164	200,6
52 Vähittäiskauppa; kotitalouksien korjaus	20 712	228,3	90,7
H Majoitus- ja ravitsemistoiminta	8 665	119,7	72,4
I Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	59 042	304,9	193,6
J Rahoitus- ja vakuutustoiminta	22 681	69,1	328,2
K Kiinteistö- ja liike-elämän palvelut pl. asunt. om. ja vuokr.	47 333	306,3	154,5
L Hallinto, pakollinen sosiaalivakuutus	29 760	276,5	107,6
M Koulutus	30 064	161	186,7
N Terveystieteiden ja sosiaalipalvelut	47 592	431	110,4
851, 852 Terveystieteiden ja eläinlääkintäpalvelut	29 242	229,7	127,3
853 Sosiaalipalvelut	18 350	201,3	91,2
O, P Muut yhteiskunnall. ja henk.koht. palvelut	22 853	71,6	319,2
Yhteensä	720 047	4574,6	157,4

4 Hinnan merkitys palvelualalla

Palvelualojen arvonlisäverokannan alentamisen tavoitteena on kotitaloussektorin ajankäytön ja työnjaon tehostaminen eli kansantalouden hyvinvoinnin lisääminen. Kulutusverotuksen perusteorian, ns. Ramsey-säännön (Ramsey, 1927) mukaan talouden tehokkuustappioiden minimoimiseksi kotitalouksien kuluttamille tavaroille ja palveluille olisi asetettava kulutusveroasteet siten, että kussakin ryhmässä kysyntä vähenee prosentuaalisesti yhtä paljon. Vero on tällöin neutraali, ja prosessi on sama, jonka ostovoiman väheneminen synnyttäisi.

Kysynnän (tulokompensoitu) hintajousto on optimaalisen kulutusveron määrittämisen kannalta nyt ratkaiseva. Se ilmaisee kotitalouksien preferenssejä: Mitä matalampi on hyödykkeen hintajousto, sitä välttämättömämpi hyödyke on.⁵ Tästä taas seuraa, että mitä heikommin kysyntä reagoi veroon eli mitä matalampi on jousto, sitä enemmän hyödykettä voidaan verottaa. Tämä pätee erityisesti silloin, kun ei voida havaita ristihintajoustoa eli hinnanmuutoksen vaikutusta muihin hyödykkeisiin. Ramsey-säännön ongelma on kuitenkin oikeudenmukaisuusnäkökohta, sillä välttämättömyshyödykkeen, kuten ruuan ankara verottaminen vahvistaa kulutusverojärjestelmän regressiivisyyttä; alemmilla tulotasoilla elintarvikkeiden osuus koko kulutuksesta on suurempi kuin paremmin ansaitsevien joukossa.

Toinen perustelu palvelualojen arvonlisäverokannan valikoidulle alentamiselle on kotitaloussektorin ajankäytön ja työnjaon tehostuminen⁶. Markkinoilla tehtävää työtä olisi siten lisättävä. Koska vapaa-aikaa ei voida verottaa, verotus olisi suunnattava vapaa-ajan käyttöön liittyviin palveluihin ja tavarihin, kuten kulttuuri-, liikunta- ja virkistyspalveluihin sekä esimerkiksi huviveneisiin ja golfmailoihin.

Parempi vaihtoehto olisi kuitenkin vähentää vapaa-aikaan sisältyvän kotityön houkuttelevuutta keventämällä sen vaihtoehdon eli kotitalouden käyttämien palvelujen verotusta. Tämä siksi, että näiden palvelujen hintajousto on korkeampi kuin vapaa-ajan palvelujen ja tavaroiden. Myös tähän perusteluun liittyy tulonjako-ongelmia, sillä palvelujen käyttäjät ovat tyypillisesti keski- tai suurituloisia.

⁵ Esim. välillisten verojen korotus (hintojen nousu) vaikuttaa yksityiseen kulutukseen kahdella tavalla, tulo- ja substituuatiovaikutuksen kautta. Tulovaikutus johtuu siitä, että kotitalouden reaalitytulot vähenevät ja substituuatiovaikutus taas suhteellisten hintojen muutoksista. Hinnankorotuksen kokonaisvaikutusta (tulovaikutus + substituuatiovaikutus) mitataan ns. kompensoimattomilla hintajoustoilla. Tästä ei kuitenkaan yleensä olla kiinnostuneita, vaan hinnankorotuksen vaikutus halutaan esittää pelkistetysti substituuatioefektinä. Se voidaan mitata ns. kompensoidulla hintajoustolla, joka muodostuu siitä suhteellisesta kulutuksen vähenemisestä, joka jää jäljelle, kun kuluttajalle on kompensoitu hinnankorotuksen aiheuttama reaalitytulon pieneminen. (SOU, 1997)

⁶ Esim. Atkinson and Stiglitz (1980) ja Corlett and Hague (1953).

Ramsey-säännön kääntöpuoli on, että silloin, kun erityisesti halutaan saada aikaan käyttäytymisvaikutuksia, toimenpiteet olisi suunnattava korkeajoustoisiin hyödykkeisiin. Palvelujen kysynnän hintajousto on korkeampi kuin tavaroiden ja lisäksi eräät palvelualat ovat selvästi hintajoustavampia kuin toiset. Esimerkiksi Ruotsissa on saatu seuraavia tuloksia (SOU, 1997):

Hyödykeryhmä	Kysynnän hintajousto
Elintarvikkeet	-0,378
Vaatteet ja jalkineet	-0,544
Asunto, lämmitys ym.	-0,287
Sekalaiset palvelut	-0,444
Korjauspalvelut	-0,913
Kotitalous-, kampaamo- ja parturipalv., muutot	-0,442
Liikenne	-0,804
Ravintolat ja kahvilat	-1,013
Majoitus	-0,667

Veronalennus olisikin järkevää suunnata juuri niihin palveluihin, joiden kysyntä kasvaisi eniten. Kun työvaltaisen palvelun kysyntä kasvaa, tämä näkyy periaatteessa samansuuruisena tuotannon ja työllisyyden kasvuna.⁷ Jos alennuksen kohteena on matalajoustoinen palvelu, veronkevennys kasvattaa käytettävissä olevaa tuloa, mikä puolestaan valuu muuhun kulutukseen. Tällöin tuontitavaroiden kulutuksen kasvu kanavoit osan veronalennuksesta ulkomaille.

Periaatteessa alennettujen verokantojen soveltaminen sopii huonosti laajapohjaisen kulutusverojärjestelmään, koska se johtaa epäsymmetriseen veron määrääytymiseen. Ostojen vakioverokanta yhdessä myynnin alennetun verokannan kanssa aiheuttaa yritykselle verotuen, joka johtaa epäneutraaliin kilpailutilanteeseen ja pienentää valtion verotuloja. Tällaisten tukien bruttomäärä oli jo vuonna 1997 yhteensä 6,5 miljardia markkaa (VATT, 1999).

⁷ Oletetaan, että arvonlisäverokannan alennus siirtyy ainakin jossain määrin tuotteen hintaan. Tällöin tehokkainta olisi keventää niiden palvelujen verotusta, joiden kysynnän hintajousto ovat korkeimmat. Tämä tarkoittaa sitä, että hintajouston ollessa -1, 10 prosentin hinnanalennus lisää tuotteen kysyntää 10 prosenttia ja hintajouston ollessa nolla tuotteen kysyntä ei muutu lainkaan. Kun tuotteen kysyntä kasvaa, myös tuotanto kasvaa. Ja lopulta työvoiman kysyntä kasvaa jossakin suhteessa tuotannon kasvuun.

5 Palvelualat ja harmaa talous

Harmaalla taloudella tarkoitetaan yleensä tavaroiden ja palvelujen kauppaa, joka tapahtuu kuititta ilman lakimääräisiä veroja ja maksuja. Suomessa erityisesti työttömyys ja siihen liittyvä epävarma taloudellinen tulevaisuus, työn korkea verotus ja työllistämiseen liittyvä byrokratia ja ehkä sosiaaliturvan heikkeneminenkin ovat olleet myötävaikuttamassa harmaan talouden kasvuun.

Palvelujen osuus kotitalouksien kulutusmenoista oli noussut vuoden 1990 40 prosentista 48 prosenttiin vuonna 1998.⁸ Arvonlisäverotuksen kertymä oli vuonna 1998 noin 50 miljardia markkaa. Palvelujen sisällyttämisellä arvonlisäverotukseen on siten keskeinen fiskaalinen merkitys julkiselle vallalle. Palvelualat muodostavat kuitenkin merkittävän osan myös harmaasta taloudesta, jonka bkt-osuuden arvioidaan olleen vuonna 1992 noin viisi prosenttia eli n. 20 miljardia markkaa (Valtiovarainministeriö 1995). Lith (1997) on tutkinut harmaan talouden esiintymistä eri toimialoilla. Se näyttäisi olevan erityisen yleistä ravintolatoiminnassa, jossa vuonna 1996 tuotannon arvosta lähes 20 prosenttia eli 370 miljoonaa markkaa oli harmaan talouden piirissä. Alan ylikapasiteetti näyttäisi lisänneen tätä osuutta.

Rakentamisen historiaan on aina kuulunut mittava harmaa talous, jota nykyään kasvattaa aliurakoinnin lisääntyminen. Vuonna 1995 rakentamisessa harmaan talouden osuus alan arvonlisäyksestä oli noin 10 prosenttia eli 3 miljardia markkaa. Myös kaupassa lasketaan olevan tuotekohtaisesti jopa 20-30 prosentin harmaan talouden osuuksia (matkapuhelimet ja luontaistuotteet). Kuljetuspalveluissa liikutaan 600-900 miljoonan markan tasolla ja teollisuustuotannossa harmaa talous on melkoisen vähäistä eli noin kolme prosenttia tuotannon arvosta.

Lithin mukaan henkilökohtaisissa palveluissa (mm. yksityisopetus, hammaslääkärit, lasten päivähoito sekä virkistys-, kulttuuri-, ja urheilutoiminta) harmaan talouden osuus on 4-6 prosenttia eli 600-800 miljoonaa markkaa. Ilmeisesti arvio on sovellettavissa myös kotitalouksien käyttämiin kodinhoito- ja siivouspalveluihin. Pelkästään parturi- ja kampaamopalvelujen osuus on 200-300 miljoonaa markkaa eli noin 25 prosenttia. Suomen hiusyrittäjien oman arvion mukaan 21 prosenttia kaikista asiakaskäynneistä suuntautuu muualle kuin virallisesti toimivaan liikkeeseen. Tämä tarkoittaisi noin 250 miljoonan markan harmaan talouden arvoa.

⁸ Tästä huolimatta suuri osa palveluista on alv:n ulkopuolella. Ks alaviite 1.

6 Käytetty malli

Tämän tutkimuksen tavoitteena on arvioida, mikä on arvonlisäverokannan alentamisen välitön vaikutus tarkasteltavan palvelun työllisyyteen ja julkisen talouden rahoitusasemaan vuoden 2000 tasossa. Työllisyysvaikutusta on mitattu palkkatyövoiman lisääntymisellä yrityksessä. Sitä, miten alennus vaikuttaisi uusien yrittäjien markkinoilletuloon tai muiden sektorien työllisyyteen, ei ole tässä yhteydessä arvioitu.

Tilastokeskuksen Suomen yritykset -julkaisussa⁹ henkilöstön mittayksikkö on tarkasteltavan palvelualan työllisten määrä henkilötyövuosina¹⁰. Se on ollut tämän tutkimuksen tärkein tietolähde. Silloin, kun tätä tietoa ei ole ollut saatavilla, on sovellettu yksityisten kulutusmenojen pohjalta arvioitua työllisten määrää sekä Stakesilta, etujärjestöiltä ja yksittäisiltä yrityksiltä saatuja tietoja. Henkilötyövuotta käyttäen on varmistettu eri alojen yhteismitallisuus, mutta samalla on jouduttu poikkeamaan yleisestä työllisyyskäsitteestä, johon kuuluu myös osa-aikainen henkilöstö. Henkilötyövuosi-käsitteen mukainen henkilöstön lukumäärä on siten selvästi pienempi. Vuonna 1997 työllisten ja henkilöstön suhde teollisuudessa oli 1,1, kaupassa 1,3 ja majoitus ja ravitsemistoiminta 1,5, mutta esimerkiksi kiinteistö- ja vuokrauspalveluissa 2,4.

Lähtötietona on siis se työpanos, mikä kohdistuu juuri kyseiseen palveluun. Tätä ei ole vaikea määritellä kotitalous-, korjaus- ja siivouspalveluissa tai parturi- ja kampaamoalalla, joissa tuotetaan yhtä palvelua ja joissa materiaalikulujen osuus on vähäinen. Asuntojen korjausrakentaminen on eri asia, koska siinä noin 45 prosenttia kulutuksesta kohdistuu rakennustarvikkeisiin¹¹

Veronkevennyksen suhteellisen muutoksen siirtyminen työllisyyteen kuvataan neljän joustokertoimen kautta:

[1] Työllisyyden muutos (ΔL) =

$$a * b * c * d * ((1 + t^N / 100 - (1 + t / 100)) / (1 + t^O / 100)) * L$$

⁹ Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteriin kelpuutetaan liikeyritys, jonka toiminnan laajuus vastaa vähintään puolen henkilön työpanosta, toiminta-aika ylittää puoli vuotta ja liikevaihto on vähintään 50 000 markkaa.

¹⁰ Tilastokeskuksen henkilöstö -käsite sisältää palkansaajat ja yrittäjät. Henkilöstö on muunnettu kokovuosityöllisiksi siten, että esimerkiksi puolipäiväinen työntekijä vastaa puolta henkilöä ja kaksi puolivuotista työntekijää vastaa yhtä kokovuosityöllistä.

¹¹ Asuntojen korjausrakentamisen työllisyys (varsinainen rakennustoiminta) on arvioitu ympäristöministeriön selvityksen perusteella (Alanen ja Ratia, 1997), jonka mukaan asuntorakentamisen työllisiä oli vuonna 1995 lähes 50 000. Tästä puolet on arvioitu korjausrakentamisen osuudeksi.

missä

- a = hinnan alv-jousto (paljonko hinta laskee, jos alv-kanta alenee)
 b = kysynnän hintajousto (paljonko kysyntä kasvaa, jos hinta laskee)
 c = tuotannon kysyntäjousto (paljonko tuotanto kasvaa, jos kysyntä kasvaa)
 d = työllisyyden tuotantojousto (paljonko työllisyys kasvaa, jos tuotanto kasvaa)
 t^O = vanha alv-kanta (veroton)
 t^N = uusi alv-kanta (veroton)
 L = työllisten lukumäärä (htv).

Voidaan ajatella, että joustoista tuotannon kysyntäjousto ja työllisyyden tuotantojousto ovat hyvin lähellä yhtä. Tämä johtuu siitä, että palveluja ei voida ”varastoida” eikä tuottaa yhtään enempää ilman tehdyn työn lisäämistä.

Myös hinnan arvonlisäverojousto eli kuinka suuri osa veronkevennyksestä siirtyisi palvelun hintaan, on arvioitavissa kaavamaisesti.¹² Tässä tutkimuksessa hintojen on oletettu laskevan joko koko veron aleneman verran tai puolet siitä.¹³ Kun palvelun arvonlisäverokanta alenee 22 prosentista 8 prosenttiin ja kevennys ohjautuu kokonaan hintaan, palvelun verollinen hinta laskee 11,5 prosenttia.

Palvelun kysynnän hintajouston arviointi ei ole yhtä yksinkertaista. Tässä tutkimuksessa on käytetty Ruotsin kansantalouden tilinpidon neljännesvuosiaineistosta estimoituja kompensoituja kysynnän hintajoustoja (Hultkrantz och Nordström, 1995). Valitut joustot ovat saman suuntaisia muiden saatavilla olleiden estimaattien kanssa, jotka useimmiten kuvaavat palvelujen kysynnän normaalijoustaviksi (arvo: -1). Em. valintaan päädyttiin kuitenkin siksi, että näin oli saatavissa juuri tässä yhteydessä tutkittujen palvelujen joustoestimaatit.

Taulukko 2. Käytetyt joustot.

<i>Toimiala</i>	<i>Hintojen ALV-jousto</i>	<i>Palvelun kysynnän hintajousto</i>	<i>Tuotannon kysyntäjousto</i>	<i>Työllisyyden tuotantojousto</i>
Pienet korjauspalvelut	1 tai 0,5	-1,09	1	1
Kotitalouksien hoitopalvelut	1 tai 0,5	-1,00	1	1
Siivouspalvelut	1 tai 0,5	-0,78	1	1
Parturit ja kampaamot	1 tai 0,5	-0,69	1	1

¹² Bosley ja Rosen (1998) ovat tutkineet Yhdysvaltojen kaupunkidatalla eräiden kulutustavaroiden hintojen muutoksia suhteessa kulutusveron muutoksiin. Tulosten mukaan veron korotus vietiin pääosalla hyödykkeistä kokonaan hintoihin, mutta joissakin tapauksessa tapahtui ylikompensatio: hinnat nousivat enemmän kuin vero. Hinnan muutos tapahtui noin 3 kk veron asettamisen jälkeen.

¹³ Poikkeuksen muodostaa korjausrakentaminen, koska merkittävien materiaalikulujen jättäminen alennuksen ulkopuolelle tarkoittaa sitä, että korjausrakan kokonaishinnasta vain 55 (tai 0,275) prosenttia olisi kokeilun piirissä (ks. luku 4 alaviite).

Asuntojen korjausrakentaminen 0,55 tai 0,275 -0,75 1 1
 Kun arvonlisäverokantaa alennetaan, yhden prosenttiyksikön alentamisen aiheuttama verotulon menetys saadaan jakamalla nykyinen verotulo vanhalla verokannalla. Alennuksen suuruus on uuden ja vanhan verokannan erotus, ja edelleen vaikutus verotuloihin on:

$$[2] \text{ Palvelun ALV-tulojen menetys } (T_{LOSS}) = T_{DAY} / t^O * (t^O - t^N),$$

missä

T_{DAY} = nykyinen alv-verotulo.

Oletetaan, että palvelun hinnan alv-jousto (a) on yksi eli kevennys menee kokonaisuudessaan palvelun hintaan. Jos palvelun kysyntä on vähintään normaali-joustavaa eli sen hintajouston itseisarvo ≥ 1 , veronalennus näkyy samansuuruisena tai suurempana palvelun kysynnän lisäyksenä. Mitä joustavampi kysyntä on (mitä suurempi on kysynnän hintajouston itseisarvo), sitä enemmän kuluttaja korvaa kotityötään markkinoiden tarjoamilla palveluilla.

Silloin, kun kysynnän hintajouston itseisarvo on suurempi kuin 1, kuluttaja lisää palvelun kysyntää enemmän kuin sen hinnan aleneminen tarjoaa mahdollisuuksia.¹⁴ Tällöin on merkittävää se, tapahtuuko tämä lisäkysyntä säästämisen vai muun kulutuksen kustannuksella. Kotitalouksien itse tekemän työn substituotavuus vastaavien markkinapalvelujen suhteen on yleensä arvioitu korkeaksi¹⁵. Tämän vuoksi on todennäköistä, että kotitaloustyötä korvaavan markkinapalvelun lisäkysyntä tapahtuu pääasiassa säästämisasteen alenemisen kautta.

$$[3] \text{ Palvelun ALV-tulojen lisäys } (T_{GAINI}) = b * T_{LOSS} * (t^{NT}),$$

missä

t^{NT} = uusi alv-kanta (verollinen).¹⁶

Jos palvelun kysynnän hintajouston itseisarvo < 1 , vain osa veronkevennyksestä suuntautuu kyseisen palvelun kysyntään. Loput tulojen lisäyksestä valuu (olettaen, että säästämisaste ei kasva) muille aloille. Ääritapauksessa, kun kysynnän hintajousto on nolla eli kysyntä on täysin joustamatonta, koko veronkevennyk-

¹⁴ Esim. Kuluttaja hankkii ajalla t sadan markan hintaista palvelua 10 yksikköä eli palvelun kokonaiskulutus on 1000 mk. Oletetaan, että hinta alenee 10% ja tulot säilyvät ennallaan. Kysynnän hintajousto on -1. Nyt kuluttaja voi samalla 1000 markalla hankkia 11 hyödykettä. Jos kulutus kasvaa 12 yksikköön (hintajousto -2), kuluttaja vähentää säästämistään tai muuta kulutustaan.

¹⁵ Substituutiojousto on esimerkiksi (Piggot and Whalley, 1998) -0,8.

¹⁶ Tässä yhteydessä on sovellettava verollista alv-kantaa, koska tulonlisäys käytetään verollisen palvelun hankintaan.

sestä saatava hyöty ohjautuu muiden hyödykkeiden kulutuksen lisäykseen, josta noin kolmasosa on tuontitavaroita.

[4] *Muiden hyödykkeiden välillisten verojen lisäys* (T_{GAIN2}) =

$$(1 - |b|) * T_{LOSS} * (t^{NA})$$

missä

t^{NA} = välillisten verojen osuus kotitalouksien kulutuksesta.¹⁷

Laskelmissa on oletettu, että puolet työllisyyden lisäyksestä syntyy työttömien työllistymisen kautta ja toinen puoli on työvoiman kasvua. Kun työtön työnhakija työllistyy yksityiselle sektorille, valtion työttömyysturvamenot pienenevät. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen valtio kustantaa kokonaan ja ansiosidonnaisen päivärahan valtion rahoitusosuus on arvioitu 36 prosentiksi (Viitamäki, 1999). Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan vuonna 1998 peruspäivärahan + työmarkkinatuen ja ansiosidonnaisen päivärahan saajia oli lähes yhtä paljon (47% ja 53%). Työttömyyskassojen osuus ansioturvan rahoituksesta on 5,5 prosenttia.

[5] *Työttömyysturvamenojen vähennys* (T_{GAIN3}) =

$$(A_B * \Delta L / 2) + (0,36 + 0,055) * A_E * \Delta L / 2$$

missä

ΔL = työllisyyden muutos

A_B = saajien osuuksilla painotettu keskimääräinen peruspäiväraha / työmarkkinatuki vuodessa

A_E = keskimääräinen ansiosidonnainen päiväraha vuodessa.

Kaikista työttömistä 55 prosenttia saa verotonta asumistukea. Oletuksena on, että myös palvelualojen työttömillä osuus on sama. Asumistuki poistuu arviolta 90-prosentilta työllistyneitä. Stakesin toimeentukitilaston mukaan työttömyysturvan piirissä on 53 prosenttia tuen saajista. Työllistymisen yhteydessä myös tämä tuki lähes lakkaa. Työvoiman kasvun kautta työmarkkinoille tulleiden työllistyessä julkinen sektori saavuttaa vain vähäisiä tulonsiirtojen loppumisesta johtuvia säästöjä. Arviolta 4 prosenttia ei-työttömistä saa asumistukea ja 7 prosenttia toimeentulotukea. Työllistyneistä 90 prosenttia menettää nämä tuet.

¹⁷ Välillisten verojen osuus kotitalouksien kulutuksesta on arvioitu 16,2 prosentiksi (Viitamäki 1998)

[6] *Asumistuen ja toimeentulotuen säästö* (T_{GAIN4}) =

$$[((0,9 * 0,55) * A_D * \Delta L/2) + ((0,9 * 0,04) * A_D * \Delta L/2)] + [((0,9 * 0,53) * A_S * \Delta L/2) + ((0,9 * 0,07) A_S * \Delta L/2)]$$

missä

A_D = Keskimääräinen asumistuki vuodessa

A_S = Keskimääräinen toimeentulotuki vuodessa.

Työllistynyt henkilö maksaa tuloistaan valtionveroa sova-maksuineen ja kunnallisveroa. Myös työttömyyspäivärahat ovat veronalaista tuloa, mutta vain ansio-päivärahan saaja ylittää valtionverotuksessa verotettavan vuositulon alarajan (v. 1999: 47000 mk). Tuloverotuksen lisäys saadaan työttömän ja työllistyneen henkilön maksamien verojen erotuksena. Peruspäivärahalta ja työmarkkinatueltä työllistyneiden työllistymispalkkana on pidetty 75 prosenttia alan keskipalkasta ja ansiosidonnaiselta työttömyyspäivärahalta työllistyneen on katsottu saavan aloituspalkkana alan keskipalkkaa.

[7] *Tuloverotuksen lisäys* (T_{GAIN5}) =

$$(t * w) - (t_{MUN} * A_B * 0,47) - (t_{STAT} * A_E * 0,53) * \Delta L$$

missä

t = kokonaistuloveroaste

w = työllistymisvuosipalkka

t_{STAT} = valtion tuloveroaste

t_{MUN} = keskimääräinen kunnallis- ja kirkollisveroaste.

Työttömyyspäivärahoista ei luonnollisestikaan kerry työnantajan sosiaalivakuutusmaksua. Siksi työllistyneen henkilön palkasta maksettava sova-maksu on kokonaan julkiselle sektorille (sosiaalivakuutusrahastot) syntyvää kompensatiota.

[8] *Työnantajan sosiaalivakuutusmaksun lisäys* (T_{GAIN6}) = $t_{SOC} * w * \Delta L$

missä

t_{SOC} = yksityisen sektorin keskimääräinen sosiaalivakuutusmaksu.

Työllistyminen lisää henkilön käytettävissä olevaa tuloa, joka saadaan bruttotulojen muutoksen ja maksettujen verojen muutoksen erotuksena. Oletuksena on, että lisätulo käytetään kokonaisuudessaan kulutukseen, mikä lisää välillisten verojen määrää niiden keskimääräisellä osuudella kotitalouksien kulutuksesta.

[9] Käytettävissä olevien tulojen kasvusta johtuva välillisten verojen lisäys (T_{GAIN7}) =

$$t_{IND} * [(1-t) * w * \Delta L/2] + [(\Delta L/2 * w) - T_{GAIN3} - T_{GAIN4}] * [(\Delta L/2 * t) - ((\Delta L/2 * 0,47 * t_{MUN} * A_B) + (\Delta L/2 * 0,53 * t * A_E))]$$

missä

t_{IND} = välillisten verojen osuus kotitalouksien kulutuksesta.

7 Tulokset

Taulukko 2. Alv-kokeiluun esitettyjen palvelujen työllisyysvaikutukset ja vaikutus julkiseen talouteen (1000 mk) vuonna 2000, kun arvonlisäverokanta alennetaan 22 prosentista 8 prosenttiin.

	Kenkien ym. korj.	Polkupyör. korjaus	Vatteiden ym. korj.	Kotital. hoitopalv.	Siivous- palvelut	Parturit ja kamp.	Asunt. korj.
Kuukausipalkka, mk	7200	7200	7 200	7 800	7900	8 300	11 600
Työllisten määrä, htv	400	450	470	280	160	6 400	29 000
A) Verojousto =1							
Uudet työlliset, htv	52	56	60	32	15	500	1 370
Edellinen, %	13,0 %	12,4 %	12,8 %	11,4 %	9,4 %	7,8 %	4,7 %
Kulutusmeno	105 733	133 081	116 862	54 541	33 270	1 676 800	5 809 735
Alv-kertymä	19 067	23 998	21 074	9 835	6 000	302 374	1 047 657
Alv-tulojen menetys	-12 133	-15 272	-13 410	-6 259	-3 817	-192 420	-666 690
Tyött.menojen säästö	587	644	677	383	172	5 812	18 703
Työnt. tuloverojen ja sova-maksujen lisäys	1 137	1248	1 312	784	351	11 369	44 048
Asumis- ja toimeen- tulotuen säästö	443	487	512	278	125	4 363	11 873
Työnant. sova-maksun lisäys	1 195	1311	1 378	819	367	11 936	45 602
Välill. verojen lisäys	284	312	327	202	90	2 856	12 156
Kysynnän lis. syntyvä alv-tulojen kasvu	980	1233	1 083	464	357	19 498	64 039
Kompensoivat vai- kutukset (edell. yht.)	4 626	5 235	5 289	2 930	1 462	55 834	196 421
Edellinen, % alv- tulojen menetyksestä	38 %	34 %	39 %	47 %	38 %	29 %	29 %
Julk. talouden muutos	-7 507	-10 037	-8 121	-3 329	-2 355	-136 586	-470 269
Uuden työllisen kus- tannus julk. taloudelle	144	179	135	104	157	273	343
B) Verojousto = 0,5							
Uudet työlliset, htv	26	28	30	16	7	250	687
Edellinen, %	6,5 %	6,2 %	6,4 %	5,7 %	4,4 %	3,9 %	2,4 %
ALV-tulojen menetys	-12 133	-15 272	-13 410	-6 259	-3 817	-192 420	-666 690
Kompensoivat vai- kutukset yhteensä	2 803	3 234	3 486	1 697	909	37 666	130 230
Edellinen, % alv- tulojen menetyksestä	23 %	21 %	26 %	27 %	24 %	20 %	20 %
Julk. talouden muutos	-9 330	-12 038	-9 924	-4 561	-2 908	-154 754	-536 460
Uuden työllisen kus- tannus julk. taloudelle	359	430	331	285	415	619	781

Taulukossa 2 on esitetty arvioidut välittömät työllisyys- ja julkisen talouden vaikutukset. Taulukon yläosassa ovat eri alojen lähtötiedot. Sen jälkeen esitetään tulokset tapauksessa, jossa veronkevennys alentaa hintoja koko painollaan, sekä vaihtoehto, jossa veronkevennys ohjautuu palvelun hintaan 50-prosenttisesti. Kummankin vaihtoehdon viimeisellä rivillä on ”uuden työpaikan hinta” eli julkisen talouden menojen muutos jaettuna uusien työllisten määrällä. Tulokset on raportoitu näennäisen tarkasti vain sen vuoksi, että näin on kyetty vertailemaan eri vaihtoehtojen vaikutuksia volyymiltaan vähäisillä palvelualoilla.

Palvelun hinnan verojouston merkitys tulee selvästi esille. Jos hinta alenee vain puolella veronkevennyksen määrästä, myös työllisyysvaikutus puolittuu. Tätä kautta myös veronkevennyksestä johtuvaa verotulojen menetystä kompensoivat tulonlisäykset ja menosäästöt ovat keskimäärin 30 prosenttia pienemmät verrattuna täyteen hinnan alennusvaikutukseen.

Arvonlisäverotuksen alenemisen välittömät työllisyysvaikutukset ovat siten erityisen herkkiä sen suhteen, miten paljon yrittäjät ovat valmiita alentamaan palvelun hintaa. Tosin silloinkin, kun palvelun hinta ei laske täysimääräisesti, työllisyys saattaa parantua pidemmällä aikavälillä. Jos veronkevennys jää yrittäjävoittoihin, alalle saattaa hankkiutua lisää yrittäjiä, jonka seurauksena kilpailu kiristyy ja hinnat lopulta alenevat.

Tarkasteltavien palvelujen volyymierot tulevat selvästi esiin. Henkilöstöltään suurimmat palvelut työllistävät luonnollisesti eniten. Parturit ja kampaamot sekä korjausrakentaminen ovat myös markkamääräisesti selvästi kalleimmat toimialat. Nämä vaihtoehdot ovat kuitenkin tehottomia mitattuna sekä työllistävyydellä että menokompensaatiolla. Suhteellisesti edullisinta olisikin suunnata kokeilu kotipalveluihin, pieniin korjauspalveluihin tai siivouspalvelujen, joiden kompensoivat vaikutukset ovat suurimmat. Näiden palvelujen pienuuden vuoksi työllisyyteen vaikutettaisiin kuitenkin vain marginaalisesti. Toimialojen välisiä eroja työllisyysvaikutuksen suhteen voidaan selittää suoraan erilaisilla kysynnän hintajoustoilla: Mitä korkeampi jousto, sen parempi työllisyysvaikutus.

Julkisen talouden rahoitusaseman muutos johtuu muista seikoista. Mitä korkeampi palkkataso, sen suuremmat kompensatiot syntyvät työllistymisen kautta. Yleissääntönä voidaan pitää julkisten menojen palautumista (pitkällä aikavälillä) kansantalouden veroasteen suhteessa. Suomessa julkiselle taloudelle palautuu siten keskimäärin vähän alle puolet talouteen ohjatuista julkisista varoista. Mitä matalampi on palvelun kysynnän hintajousto, sen suurempi osuus veronkevennyksestä valuu muuhun kulutukseen. Koska muun kulutuksen keskimääräinen alv-kanta (16,2%) on korkeampi kuin alennettu alv-kanta (8%), matalajoustoisen

palvelun kasvun aikaansaama alv-tulojen kompensatio on suurempi kuin normaalijoustavan palvelun.

8 Kokemuksia muualta

Sörensen (1994) on varoittanut juuttumasta sellaiseen keskusteluun, missä asetetaan vastakkain eri mahdollisuudet kohentaa palvelualojen kysyntää ja työllisyyttä. Tässä tutkimuksessa ei ole otettu kantaa siihen, onko arvonlisäverotuksen keventäminen yleisesti ottaen tehokkaampi tapa edistää työttömyyttä kuin tuloverotuksen tai sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen. Aiheesta on toki tehty selvityksiä. Palvelujen arvonlisäverokantojen alentamisella ei niissä ole kuitenkaan näytetty olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia.

Ruotsissa tehtiin vuosina 1970-89 useita määräaikaista alv-kannan muutoksia. Niistä kahdessa verotusta kevennettiin (SOU, 1993). Vuonna 1974 toteutettiin puolen vuoden vakiokannan alennus (17,65 -> 13,86). Vaikutus kysyntään oli pieni, mutta selvä. Kysyntä väheni sekä ennen kokeilua että heti sen jälkeen. Kysynnän lisäys painottui aikaan juuri ennen kokeilun loppumista. Tutkimuksen mukaan tärkein kotitalouden kulutusta määräävä tekijä on pitkäaikaiset tulo-odotukset. Tällöin määräaikaistulla tulonlisäyksillä (kuten veronalennus) ei ole suurta kulutuskysyntää vahvistavaa vaikutusta. Kuitenkin huomattavalla osalla (Ruotsissa 1/3) kuluttajista on tulotaso niin matala, että lisätulo käytetään lähes sellaisenaan kulutukseen.

Hollantilaisessa simulointitutkimuksessa (European Economy, 1994) laajahko palvelujen arvonlisäveron kevennys tuotti noin 0,5 prosentin kokonaistyöllisyysvaikutuksen. Verokertymän menetystä ei mitenkään kompensoitu ja siksi tuloksentena olikin julkisen talouden alijäämän bkt-osuuden kasvu.

Isossa-Britanniassa tehdyssä tutkimuksessa (Commission, 1996) ”muut tavarat ja palvelukset” -ryhmään kohdistettu alv-kannan puolittaminen antoikin paljon vaatimattomamman tuloksen. Tämä johtuu siitä, että verokertymän menetys kompensoitiin kiristämällä vastaavasti alv-vakiokantaa tai bensiniin hintaa. Tällöin työllisyys parani vain 0,1 prosenttia. Toimialoittaiset vaikutukset vaihtelivat kuitenkin voimakkaasti.

Tanskassa vuonna 1994 virkamiestyönä tehdyssä selvityksessä arvioitiin erilaisia mahdollisuuksia alentaa palvelujen alv-kantoja. Työllisyysvaikutukset jäivät laskelmissa suhteellisen pieniksi ja varsinkin pidemmällä tähtäimellä eräissä tapauksissa työllisyysvaikutus arvioitiin jopa negatiiviseksi. Tanskassa päädyttiinkin kotitalouspalvelujen käyttäjän suoraan tukemiseen (Finansministeriet, 1994).

Kanadassa tehtiin vuonna 1990 samanlainen verouudistus kuin Suomessa vuonna 1994. Tällöin siirryttiin laajapohjaiseen arvonlisäverojärjestelmään, jossa palvelut tulivat verotuksen piiriin. Uudistuksen on arvioitu aiheuttaneen

kansantaloudelle selvän hyvinvointimenetyksen, koska kotityö ja harmaa talous kasvoivat uudistuksen myötä (Piggot and Whallet, 1998).

9 Pohdintaa

Useita tutkimuksia arvonlisäverotuksen vaikutuksista rasittaa se, että niissä ei ole arvioitu sitä, miten arvonlisäverotuksen keventäminen vaikuttaisi yksittäisellä palvelualalla. Tämän tutkimuksen rajoitteena taas on sen osittaisuus, käytettävissä ei ole ollut sellaista kokonaistaloudellista mallia, joka soveltuisi mittaamaan volyymiltaan hyvinkin pienten toimintojen kokonaisvaikutusta kansantaloudessa, erityisesti palkka- tai hyödykemarkkinoiden tai harmaan talouden osalta. Kun näiden vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida olevan melko vähäisiä, käytettyä menetelmää voidaan pitää perusteltuna.

Palvelun kysyntä kasvaa vain, jos matalampi vero ohjautuu sen hintaan. Arvonlisäverotuksen keventämisellä on periaatteessa saman suuntainen hintavaikutus kuin tuottajan tai kuluttajan saamalla suoralla verotuella. Erona kuitenkin on, että verotuki alentaa varmemmin palvelun hintaa. Verotuen etuna on myös se, että siihen on helposti liitettävissä tuen enimmäisrajoite, jolloin tulonjakovaikutuksia voidaan kontrolloida. Tällaista kattoa on hankala yhdistää arvonlisäveron alentamiseen.

Suomessa on meneillään kotityön tukikokeilu, joka alkoi lokakuussa 1997. Sitä on päätetty jatkaa vuoden 2000 loppuun. Kokeilun piirissä ovat pitkälti samat palvelut kuin EU:n arvonlisäverotuksen alentamiskokeilussakin. Tukikokeilu on jaettu kahteen osaan: Itä- ja Länsi-Suomen lääneissä subventoidaan kotitalouksille suunnattuja palveluja myyviä yrityksiä, ja Etelä- ja Pohjois-Suomen lääneissä tuen savat kotitaloudet verovähennyksen muodossa. Tukikokeilujen ongelmana on ollut niiden heikko tunnettavuus sekä tukeen liittyvä byrokratia ja kokeilun määräaikaisuus. Kokeilun piiriin rekisteröityneiden yritysten sekä palveluja ostaneiden kotitalouksien määrä on kuitenkin jatkuvasti kasvanut (Kainlauri ym., 1999).

Verrattaessa tuloksia eri palvelualoilla on kiinnitettävä huomio siihen, että yksityisten yrittäjien tarjoamien kotitalouspalvelujen ja pienten korjauspalvelujen tuotanto on Suomessa varsin vaatimattomasti kehittynyttä. Lisäksi suurin osa yksityisistä kodinhoitopalveluista on kokonaan arvonlisäverotuksen ulkopuolella, koska ne ovat kunnan valvonnassa. Myöskään kotiapulaisten palkat eivät ole arvonlisäveron alaisia.

Melko matalan hintajoustonsa ja merkittävien materiaalikulujen pois lukemisen vuoksi asuntojen korjausrakentamisen tukeminen on esillä olevista palveluista valtiontaloudellisesti kallein vaihtoehto, vaikkakin se toisi mukanaan eniten työllistettyjä. Se olisi myös uutta työllistettyä kohden lasketuilta kustannuksiltaan tehottomin ratkaisu. Lisäksi arvonlisäverotuen ohjaaminen korjausrakentamiseen

olisi hankalaa jo sen lakiteknisen määrittelyn vuoksi. Ongelmallista olisi myös määrittellä "materiaalit, jotka muodostavat merkittävän osan palvelun hinnasta".

Parturi- ja kampaamopalvelujen työllisyysvaikutusten arvioit jäivät suhteellisen pieniksi erityisesti sen muita aloja alhaisemman kysynnän hintajouston vuoksi, muutoin sen mukaan ottamista kokeiluun olisi voinut puoltaa alalla vallitseva mittava harmaa talous.

Palvelun kysyntä kasvaa vain, jos veronalennus alentaa palvelun hintaa. Tällöin palvelua tuotetaan enemmän ja työllisyys paranee. Jos EU:n kokeiluun oltaisiin menty, sen olisi tullut kohdistua sellaiseen hintajoustoistaan korkeaan palveluun, jota kulutetaan säännöllisesti ja melko usein. Määräaikaisen veronalennuksen tyypillinen ongelma on nimittäin se, että kysyntä kasvaa kokeilun lopulla, mutta vähenee ennen sitä ja heti sen jälkeen. Kotitaloudenhan saattaa kannattaa ajoittaa suurehko kertaluonteinen hankinta (esimerkiksi asunnon korjaus) kokeilukaudelle, vaikka se ei muuten olisi ajankohtainen. Tällainen ennakointi tai lykkääminen tarkoittaisi kuitenkin sitä, että pidemmällä aikavälillä palvelun kysyntä ei kasvaisi lainkaan.

LÄHTEET:

Alanen, Tommi ja Pasi Ratia (1997): Asuntorakentamisen työllisyysvaikutukset, Suomen ympäristö 1997, ympäristöministeriö.

Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz (1980): Lectures of Public Economics. McGraw-Hill. London

Besley, Timothy J. and Harvey S. Rosen (1998): Sales Taxes and Prices: An Empirical Analysis. NBER Working Paper 6667, July 1998.

Cnossen, Sijbren (1998): Global Trends and issues in VAT. OCfEB Research Memorandum 9802. Erasmus University Rotterdam.

Cnossen, Sijbren (ed.) (1983): Comparative Tax Studies. Essays in honour of Richard Goode. North-Holland. Amsterdam.

COM(99) 62 final CNS 99/56 - Official Journal C 102, 13.04.1999.

Commission of The European Communities (1996): The Potential Impact on Employment Creation of Fiscal Instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors). A final report submitted to The European Commission Directorate-General XXI by Cambridge Econometrics and Institute for Employment Research, University of Warwick, September 1996.

Corlett, W.J. and D.C. Hague (1953): Complementarity and the excess burden of taxation. Review of Economic Studies 21.

Euroopan parlamentti (1995): Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteistä arvonlisäverojärjestelmää koskevan direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta. 25.7.1995.

European Economy (1994): Taxation, employment and environment: fiscal reform for reducing unemployment. Annual Economic Report for 1994, 56/1994

Finansministeriet, industri- og samordningsministeriet, ikatteministeriet og økonomiministeriet (1994): Virkning på beskaeftigelsen af en momsnedsaettelse på forbrugsservice. Den 8. August 1994.

Fredriksen, Nils, Peter Hansen, Henrik Jacobsen and Peter Sörensen (1995): Subsidising Consumer Services: Effects on Employment, Welfare and the Informal Economy. Fiscal Studies vol 16/2.

Hultkrantz, Lars och Jonas Nordström (1995): Efterfrågan på enkla tjänster. Ekonomisk debatt 7/1995.

Ilmakunnas, Seija (1998). Yksityisten palveluiden toimintaedellytykset ja työllisyys. PT 72.

- Kainlauri, Anne, Mirja Määttä ja Leila Simonen (1999): Kotiyön tukikokeilun alkuvaiheet Suomessa. Työhallinnon julkaisuja 230.
- Kauppinen, Sari (1998): Yksityiset sosiaalipalvelut 1998. Stakes tilastoraportti 26/1999.
- Lith Pekka (1997): Miljarderna i den gråa ekonomin. En rapport om omfattning och formerna för Finlands dolda ekonomi. Vatt-muistioita 25.
- Messere, Ken (1993): Tax Policy in OECD-Countries. IBFD, Amsterdam.
- Ramsey, Frank P. (1927): A Contribution to The Theory of Taxation. Economic Journal 37.
- Piggot, John and John Whallet (1998): VAT Base Broadening, Self Supply and the Informal Sector. NBER Working Papers 6349, January 1998
- Statens offentliga utredningar (1997): Skatter, tjänster och sysselsättning. SOU 1997:17
- Rauhanen, Timo (1998): Eu:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä - kohti parempaa työllisyyttä? VATT-vuosikirja 1997.
- Talousneuvoston työryhmäraportti 31.12.1996
- Valtiovarainministeriö (1995): Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. VM:n työryhmämuistioita 6/1995.
- Verojärjestelmän kautta annettava tuki. VATT-muistioita 1999.
- Viitamäki, Heikki (1999): Työttömyydellä on suuri merkitys julkisen talouden tasapainolle, VATT-vuosikirja 1998.