



**Valtioneuvoston  
kanslia**

**Talousneuvosto**

**VEROTUS KANSAINVÄLISESSÄ  
TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ**

**Työryhmäraportti**

**Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja  
2002/5**

## Talousneuvostolle

Hyvinvointiyhteiskunta nojaa verotuksen tuomaan rahoitusperustaan. Veroratkaisuja tehtäessä on otettava huomioon, kuinka edistetään tuotannon kasvua ja työllisyyttä sekä miten säilytetään julkisen talouden rahoitustasapaino väestön ikääntymisen luomien menopaineiden oloissa. Maamme verotukseen vaikuttavat entistä keskeisemmin kansainvälisen toimintaympäristön muutokset, jotka edellyttäisivät sekä veroasteen alentamista että verorakenteen muuttamista.

Valtioneuvoston kanslia asetti talousneuvoston esityksestä 20.9.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli 31.10.2002 mennessä selvittää:

millainen on Suomen verotuksen rakenne kansainvälisesti ja mitä muutospaineita Suomen verojärjestelmään tulee kansainvälisen verojärjestelmän ja kansainvälisen talouden sekä kotimaisten tekijöiden taholta, millainen on hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen näkökulmasta kestävä veroaste ja mitkä ovat erilaisten veroaste- ja verorakennevaihtoehtojen vaikutukset tuotannon kasvuun, työvoiman kysyntään ja tarjontaan sekä tulonjakoon ja aluekehitykseen.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen valtioneuvoston kansliasta ja jäseniksi ekonomisti Max Arhippainen Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta (myöhemmin Hufvudstadsbladetin päätoimittaja), johtokunnan neuvonantaja Anne Brunila Suomen Pankista (myöhemmin valtiovarainministeriön apulaisosastopäällikkö), professori Vesa Kanniainen Helsingin yliopistosta, tutkimusprofessori Jaakko Kiander Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, tutkimusjohtaja Reija Lilja Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, professori Eva Liljebloom Svenska handelshögskolanista, finanssineuvos (myöhemmin budjettipäällikkö) Tuomas Sukselainen valtiovarainministeriöstä, professori Matti Tuomala Tampereen yliopistosta ja tutkimuspäällikkö Tarmo Valkonen Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta. Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi nimitettiin tutkimuspäällikkö Antti Romppanen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet ekonomisti Jukka Pirttilä ja tutkija Elisa Riihimäki valtioneuvoston kansliasta, neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen valtiovarainministeriöstä sekä kauppatieteiden maisteri Sanna Tenhunen Tampereen yliopistosta. Tutkimussihteerinä toiminut Iiris Koskela-Näsänen on vastannut myös raportin tekstinkäsittelystä ja ulkoasun suunnittelusta.

Työryhmällä oli lukuisia asiantuntijakuulemisia ja ryhmän puheenjohtaja vieraili EU:n komissiossa, OECD:n sihteeristössä ja useissa EU:n jäsenmaissa selvittämässä verotuksen kansainvälisiä kehityssuuntauksia. Työryhmä järjesti 10.6.2002 seminaarin veropolitiikasta kansainvälisessä toimintaympäristössä. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos laati ryhmän käyttöön raportin "Pääkonttoreiden sijainti, kansainvälistyminen ja verotus" ja työryhmän sihteerit Jukka Pirttilä ja Sanna Tenhunen raportin "Muuttoliike Suomesta ja Suomeen vuosina 1990–2000 ja siihen vaikuttavat tekijät". Työryhmä oli työn valmistelun kuluessa yhteistyössä valtiovarainministeriön asettaman verotusta tarkastelleen työryhmän kanssa.

Työryhmä katsoo, että työikäisen väestön väheneminen ja väestön ikääntyminen muodostavat tulevaisuudessa suomalaiselle hyvinvointivaltiolle mittavan haasteen. Eläkevastuista selviytymistä helpottaa, jos työikäisestä väestöstä on työelämässä selvästi nykyistä suurempi osa. Hyvinvointivaltion menot on mitoitettu 5–6 prosenttiyksikköä korkeamman työllisyysasteen mukaan kuin mitä Suomessa vallitsee 2000-luvun alussa. Mikäli työllisyysaste pystytään nostamaan nykyisestä vähintään 5 prosenttiyksikköä, hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohja saadaan paremmin turvatuksi. Ikääntyvän väestön oloissa tämä on hyvin vaativa tavoite.

Vaikka kansainvälinen verokilpailu ei olekaan toistaiseksi johtanut mainittavampaan verotuksen harmonisointiin eri maiden välillä, jatkossa on varauduttava siihen, että kilpailu pyrkii syömään veropohjaa ja painamaan veroasteita alemmaksi. EU-sopimuksen yhteydessä tehdyt hyödykkeiden tuonnin vapautumista koskevat päätökset vähentävät verotuloja jo aivan lähivuosina. Suomen kaltaisen pienen syrjäisen maan on vaikea pitää voimakkaimmin verokilpailun kohteena olevien veromuotojen veroasteita Euroopan ytimessä sijaitsevia maita korkeampina. Veropolitiikan tulee reagoida nopeasti verotuksen kansainvälisen kehityksen luomiin haasteisiin. Samalla EU:n puitteissa olisi pyrittävä ratkaisuihin, joiden avulla vaimennetaan haitallista verokilpailua.

Suomella on tällä hetkellä verrattain hyvät mahdollisuudet vastata verokilpailuun, koska maamme julkinen talous on mm. eläkkeiden rahoitusjärjestelmän ansiosta EU:n tasapainoisimpia. Useilla EU-mailla, jotka ovat toteuttamassa tai suunnittelemassa kunnianhimoisia veronkevennysohjelmia, on verrattain suuret julkisen talouden alijäämät. Tästäkin syystä on vaikea arvioida konkreettisesti, millaisiin veroratkaisuihin eri mailla on lähivuosina käytännössä mahdollisuuksia.

Veropolitiikan ratkaisuja tehtäessä tulisi painottaa entistä enemmän taloudellisen kasvun ja työllisyyden ylläpidon ensisijaisuutta. Tähän liittyy tarve myös verotuksen avulla edistää sitä, että yritysten ydintoiminnat säilyvät Suomessa ja että Suomeen pystytään synnyttämään kilpailukykyistä tuotantotoimintaa. Kolmantena lähtökohtana on huolehtia siitä, ettei veroratkaisuilla murenneta yhteiskunnallisten arvostusten mukaisia tulojakotavoitteita.

Työryhmä korostaa, että kasvun ja työllisyyden parantamisen näkökulmasta työtulojen veronkevennyksiä tulisi jatkaa. Työtulojen verotuksessa olisi yhtäältä alennettava tuloveroasteikkoja kautta linjan sekä toisaalta kohdennettava osa veronkevennysvarasta pienempituloisten tulonsaajaryhmiin. Tähän liittyvänä ratkaisuna voitaisiin harkita työnantajan sivukulujen alennusten kohdentamista pienituloisille. Yleiset asteikkoalennukset eivät ehkä riittävästi alenna korkeatuloisten veroasteita, jotka ovat Suomessa korkeat. Tällöin osaavan työvoiman maassa pitämiseksi on verotuksen progressiota loivennettava. Yritysverotuksessa saattaa myös olla tarvetta jo lähivuosina lievään alentamiseen.

Verotulojen vähentämisen korvaamiseen muiden verojen nostolla on varsin rajoitetut mahdollisuudet. Harkinnassa voisi olla mm. kiinteistöveron ja arvonlisäveron nosto, arvonlisäveron porrastusten vähentäminen sekä pääomatulojen verotuksen kiristäminen. Näin voitaisiin myös laimentaa ansiotulojen verotuksen progression mahdollisen loivenemisen tuloeroja kasvattavaa vaikutusta. Osa veronkevennyksistä voidaan rahoittaa työllisyyden parantumisen luomien verotulojen kasvun avulla. Pitemmällä aikavälillä merkittävimmän rahoituskeinin muodostavat julkisen sektorin menojen kasvun rajoittaminen sekä tarvittaessa menosäästöt.

Työryhmä pitää tärkeänä verotusta koskevan tutkimuksen vahvistamista.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen raporttinsa talousneuvoston käyttöön.

Helsingissä 31.10.2002

Seppo Leppänen

Max Arhippainen

Vesa Kannianen

Reija Lilja

Tuomas Sukselainen

Tarmo Valkonen

Jukka Pirttilä

Marja Tuovinen

Anne Brunila

Jaakko Kiander

Eva Liljebloom

Matti Tuomala

Antti Romppanen

Elisa Riihimäki

Sanna Tenhunen

# SISÄLTÖ

	Sivu
<b>Talousneuvostolle</b>	
<b>YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>1</b>
<b>1 VEROPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT JA HAASTEET</b>	<b>11</b>
<b>2 VEROTUKSEN TAVOITTEET JA HYVÄN VEROJÄRJESTELMÄN OMINAISUUDET</b>	<b>15</b>
2.1 Valtion rooli taloudessa ja verojärjestelmälle asetettavat tavoitteet	16
2.2 Eri veromuotojen rooli	22
2.3 Valtion ja kuntien välinen työnjako	30
<b>3 SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄ KANSAINVÄLISESTI VERTAILTUNA</b>	<b>33</b>
3.1 Veroaste ja julkisen sektorin menoaste	34
3.2 Työn verotus	37
3.3 Pääomatulojen verotus	42
3.4 Yhtiöverotus	43
3.5 Varallisuuteen kohdistuva verotus	45
3.6 Ympäristöverotus	48
3.7 Verojärjestelmien eroista ja verouudistusten suunnista	50
<b>4 SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS</b>	<b>57</b>
4.1 Ansiotulojen verotus	58
4.2 Hyödykeverotus	70
4.3 Pääomatulojen verotus	72
4.4 Perintö- ja varallisuusverotus	75
<b>5 VEROTUS JA TYÖLLISYYS</b>	<b>77</b>
5.1 Työmarkkinanäkymät	77
5.2 Työn verotus ja työn kysyntä	84
5.3 Työvoiman tarjonta ja verotus	91
<b>6 KANSAINVÄLINEN VEROKILPAILU JA SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄ</b>	<b>99</b>
6.1 Pääomien liikkuvuus ja verokilpailu	100
6.2 Työn verotus	110
6.3 Hyödykeverotus	118
<b>7 VEROTUS JA ALUEKEHITYS</b>	<b>125</b>
7.1 Paikallistaso Suomessa	125
7.2 Kunnallistalouden kehitys ja verotulojen jako Suomessa 1990-luvulla	128
7.3 Aluetason verotuksen haasteita	134

<b>8</b>	<b>YMPÄRISTÖVEROTUS RAKENTUU KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN VARAAN</b>	<b>139</b>
8.1	Taloudelliset ohjauskeinot	139
8.2	Energiaverotus OECD-maissa	141
8.3	Arvioita energiaverotuksen kehitystarpeista Suomessa	145
8.4	Johtopäätöksiä	148
<b>9</b>	<b>VERORAKENTEEN UUDISTAMINEN JA JULKISEN TALOUDEN TASAPAINO</b>	<b>149</b>
9.1	Kasvun ja työllisyyden edistäminen	150
9.2	Kansainvälisen verokilpailun aiheuttamat muutospaineet	153
9.3	Tuloeroihin vaikuttaminen	155
9.4	Muita verorakenteeseen liittyviä erityiskysymyksiä	157
9.5	Julkisen talouden tasapaino ja veroasteen kehitys	159
9.6	Yhteenveto	169

**Kirjallisuusluettelo**

**Työryhmän ja sihteeristön kuulemat asiantuntijat**

**Veroseminaarin ohjelma 10.6.2002**

**Liite 1 Eri maiden verojärjestelmien vertailua**

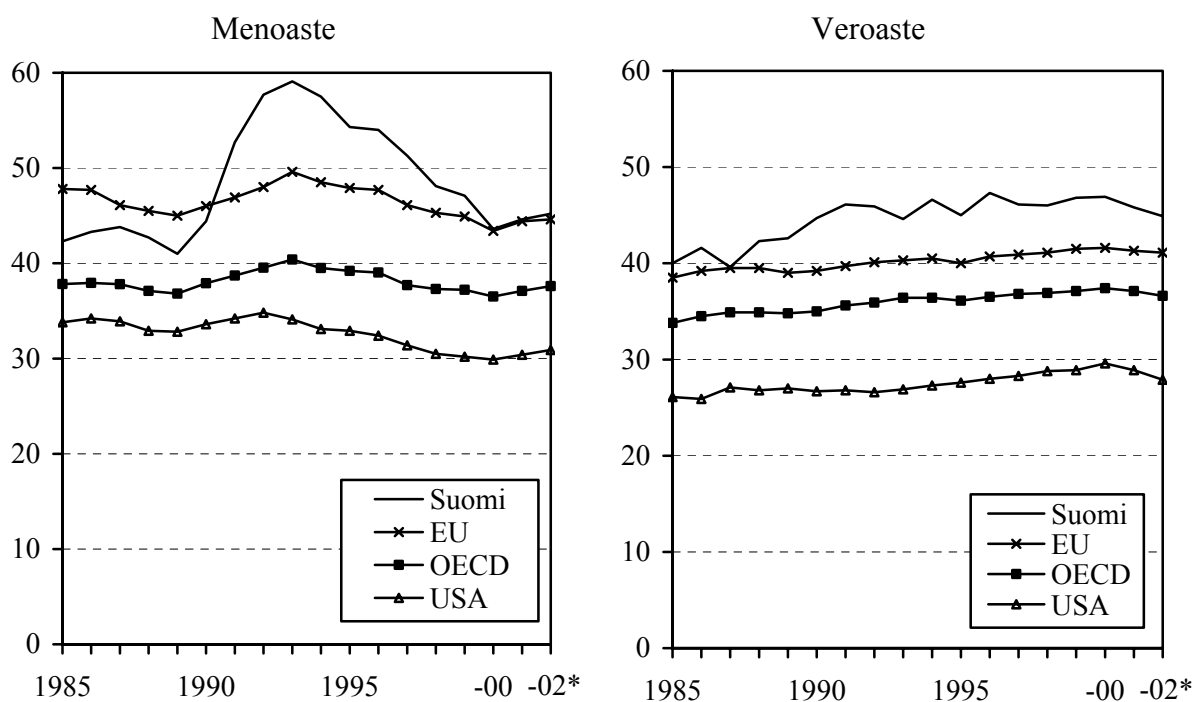
**Liite 2 Muuttoliike Suomesta ja Suomeen 1990-luvulla ja muuttoliikkeeseen vaikuttavat tekijät**

## YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### Suomen julkiset menot EU-maiden keskitasoa, mutta työtulojen verotus kireää

Verot, julkiset menot ja velka ovat kokonaisuus. Laman aikana korkealle kohonnut Suomen julkisten menojen osuus kansantuotteesta on viime vuosina alentunut ja on vuonna 2002 EU-maiden keskitasoa. Sen sijaan veroaste on selvemmin EU-maiden keskiarvoa korkeampi. Julkinen sektori on viime vuosina ollut Suomessa ylijäämäinen ja valtion velka suhteessa bruttokansantuotteeseen laski 1990-luvun puolivälistä lähtien varsin nopeasti. Vuoden 2000 jälkeen valtiontalouden ylijäämä on kuitenkin hitaan talouskasvun oloissa supistunut ja valtion vuoden 2003 talousarvio näyttää muodostuvan alijäämäiseksi. Valtion velkaa ei näin ollen voitaisi enää supistaa.

**Kuvio 1** Julkisten menojen ja verotuottojen osuudet bruttokansantuotteesta vuosina 1985–2002\*, prosenttia (\*ennakkotieto).

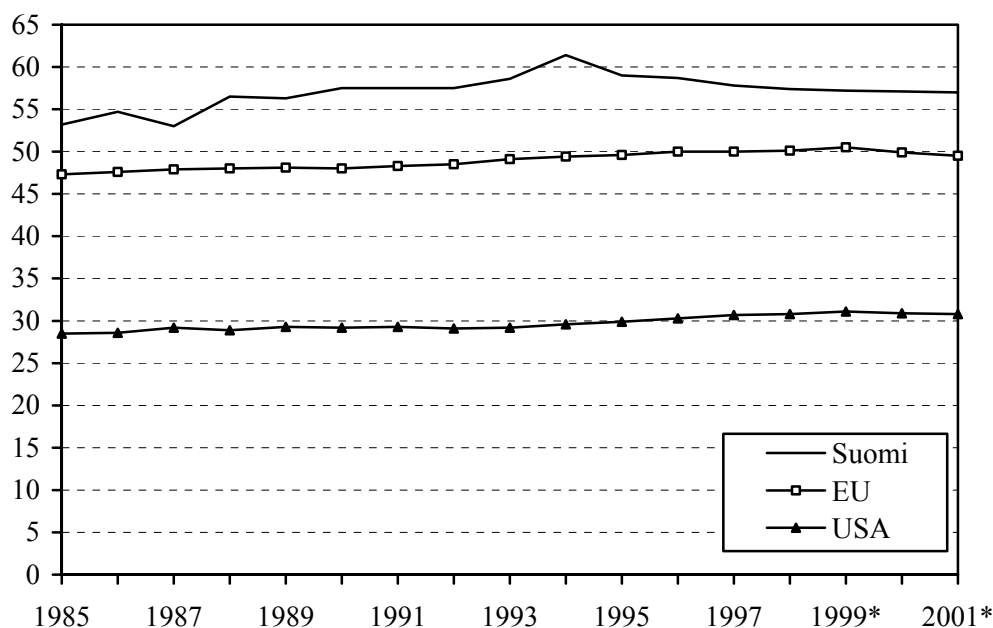


Lähteet: OECD (2002a), OECD (2002d), vuosien 2001–2002 vero-osuudet ovat työryhmän arvioita.

Verotuksen kansainvälistä vertailua vaikeuttavat mm. sosiaaliturvajärjestelmien erot. Suomessa ja muissa pohjoismaissa suuri osa sosiaaliturvasta on veronalaista, kun muissa Euroopan maissa sosiaalietuudet ovat suurelta osin verovapaita. Lisäksi muissa maissa verovähennysten merkitys on suurempi kuin Suomessa. Nämä tekijät nostavat Suomen veroastetta jonkin verran muihin maihin verrattuna.

Suomen korkeahko kokonaisveroaste heijastuu erityisesti työtulojen ankarana verotuksena. Työhön kohdistuva verokiila, joka kuvaa ansiotuloveron, työnantajan ja työntekijän maksamien sosiaalivakuutusmaksujen ja kulutusverojen suhdetta työtuloihin, oli Suomessa vuonna 2001 keskimäärin noin 57 prosenttia, eli seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin. Verokiilan eri osista Suomessa korkeita ovat ansiotuloverotus ja kulutuksen verotus. Ansiotuloverotuksen progressio on Suomessa kireää kaikilla tulotasoilla. Tästä syystä verotuksen ero muihin EU-maihin verrattuna on korkeatuloisilla suurempi kuin pienituloisilla.

**Kuvio 2** Efektiivisen verokiilan\*\* (keskimääräinen) kehitys vuosina 1985–2001, prosenttia.



\* Ennakkotieto

\*\* Työn keskimääräisessä efektiivisessä verokiilassa suhteutetaan työhön kohdistuvien verojen tuotto palkka- ja muihin työtuloihin (Mendoza, Razin – Tesar 1994).

Lähteet: Martinez-Mongay (2000), AMECO, OECD (2002d).

Ympäristöön ja energiankulutukseen kohdistuva verotus on Suomessa myös EU-maiden keskimäärää kireämpää. Pääomatulojen verotus on EU-maiden keskitasoa. Yritysverotuksen kokonaistaso, kun otetaan huomioon sekä veroaste että veropohja, on eri tutkimusten mukaan EU-keskitasoa tai sen alapuolella. Erityisen vähän verotuloja Suomessa kerätään varallisuudesta. Keskeisin tekijä tähän on kansainvälisesti kevyt kiinteistöverotuksen taso.

### Suomen verojärjestelmän perusteet kunnossa

Hyvän verojärjestelmän eräs keskeinen ominaisuus on se, että järjestelmä heikentää mahdollisimman vähän taloudellista tehokkuutta ja tätä kautta kasvua ja työllisyyttä. Toinen keskeinen ominaisuus on, että verotus osaltaan toteuttaa oikeudenmukaiseksi katsottua tulonjakoa. Vaikka tuloja uudelleenjakava politiikka edistää myös taloudellista tehokkuutta esimerkiksi tarjoamalla kouluttautumismahdollisuuden koko

ikäluokalle, tulonjako- ja tehokkuustavoitteet ovat kuitenkin usein ristiriidassa keskenään. Jos tulonjakoa halutaan tasoittaa, on hyväksyttävä, että samalla aiheutetaan vääristymiä, jotka haittaavat tehokkuutta ja kasvua. Se kuinka paljon tehokkuustappiota ollaan valmiita sietämään tulonjakotavoitteen vuoksi, riippuu yhteiskunnan arvoista. Verotuksen ja julkisten menojen kokonaisuus tulisi rakentaa sellaiseksi, että oikeudenmukaiseksi koettu tulonjako saadaan aikaan pienimmin mahdollisin kustannuksin.

Verotuksella voidaan myös ohjata talouden toimintaa ja korjata markkinoiden vääristymiä. Esimerkiksi saastuttavalle toiminnalle asetetun veron avulla voidaan pyrkiä vähentämään ympäristöhaittoja. Verojärjestelmän olisi lisäksi oltava riittävän yksinkertainen eikä se saisi aiheuttaa kohtuuttomia hallinnollisia kustannuksia. Laaja veropohja on selkeämpi ja läpinäkyvämpi kuin lukuisten verohelpotusten kaventama veropohja.

Verotuksen kehittäminen edellyttää, että verotuksen vaikutuksista on käytettävissä riittävästi luotettavaa tutkimustietoa. Verojärjestelmän kehitystä on myös seurattava järjestelmällisesti. Suomea koskevia tutkimustuloksia on useista keskeisistä kysymyksistä kuitenkin saatavilla puutteellisesti.

Suomen eriytetyssä tuloverojärjestelmässä tulot jaetaan progressiivisesti verotettaviin ansiotuloihin (kuten työtulot ja eläkkeet) ja pääomatuloihin, joiden verokanta on tulotasosta riippumatta 29 prosenttia. Ansiotuloverotuksen veropohja on melko yhtenäinen vuosikymmenen takaisen verouudistuksen ansiosta, jolloin vähennyksiä karsittiin merkittävästi. Monet jäljellä olevat vähennykset tukevat työssäkäyntiä ja vähentävät näin verojärjestelmän vääristymiä. Työtulojen verotus ei vähennä merkittävästi töissä jo olevien työntekijöiden työtunteja, koska työn tarjonta, erityisesti miehillä, reagoi melko vähän verotukseen. Pienten lasten vanhempien työssäkäyntiä tuetaan mm. päivähoitopalvelujen avulla. Sen sijaan verotus saattaa vaikuttaa työmarkkinoille osallistumiseen, mutta tästä vaikutuksesta on vain puutteellisesti tutkimustietoa.

Suomen pääomatuloverotus on periaatteessa linjakas, koska lähes kaikkia sijoitusmuotoja kohdellaan samanarvoisesti. Merkittävimmät poikkeukset ovat omistus-asumiseen ja yksityiseen eläkevakuutukseen kohdistuva kevyempi verotus. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä, jossa osinkoihin kohdistuu yhdenkertainen verotus, on lisännyt oman ja vieraan pääoman samanarvoisuutta investointien rahoituslähteenä.

Yritysverotuksen veropohja on melko laaja ja nimellinen verokanta vielä kansainvälisesti kilpailukykyinen. Yritysten tuloverojen osuus kansantuotteesta on noussut, kun yritysten voitot kasvoivat vuosina 1995–2000 voimakkaasti. Suurimmat pulmat kohdistuvat pienyritysten verotukseen, jossa tulo joudutaan laskennallisesti jakamaan ansio- ja pääomatuloihin. Tämän seurauksena pienituloisen yrittäjän verotus on palkansaajaa kireämpää ja suurituloisen, omavaraisen yrittäjän verotus palkansaajaa kevyempää.

Vakioprosentilla verotettujen pääomatulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut, minkä vuoksi verotuksen tuloja uudelleenjakava vaikutus on Suomessa viime vuosina pienentynyt. Tuloverotukseen tehdyt muutokset ovat suosineet pienituloisia, mutta niiden vaikutus on jäänyt tulojen rakenteen muutoksen varjoon. Kansainvälisessä vertailussa tulonjako on Suomessa kuitenkin Ruotsin ja Tanskan ohella edelleen EU-maiden tasaisimpia.

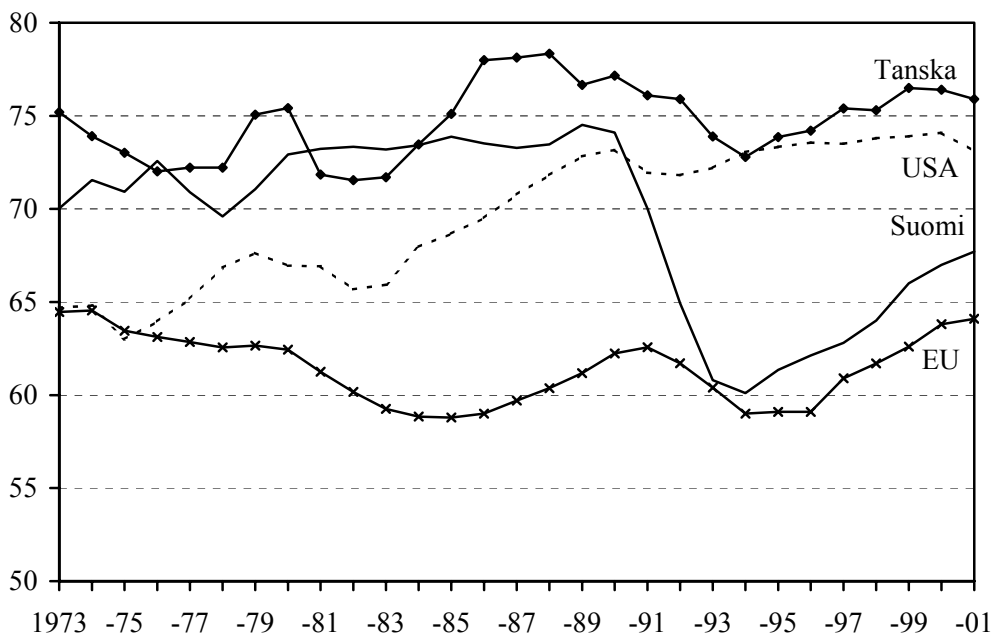
Hyödykeverotuksessa keskeinen piirre on joidenkin valmisteverojen, kuten alkoholille, tupakalle ja autoilulle asetettujen verojen korkea taso. Näitä joudutaan lähivuosina alentamaan. Arvonlisäverotuksessa alennettuja verokantoja sovelletaan mm. elintarvikkeille, kirjoille, majoituspalveluille, julkiselle liikenteelle, lääkkeille ja kulttuuri- ja urheilutapahtumille. Elintarvikkeiden alemmaa arvonlisäverotusta perustellaan tulonjakoseikoin, koska elintarvikkeiden osuus pienituloisten menoista on suhteessa suuri. Muille alennuksille on mm. kulttuuri- ja sivistysperusteita.

Lahja- ja perintöverotuksen kokonaistaso vastaa eurooppalaista keskitasoa, mutta näiden verojen progressio on Suomessa kansainvälisesti verrattuna keveää.

### Työllisyyden edistäminen veropolitiikan keskeinen haaste

Vaikka työllisyysasteemme on laman jälkeen kohonnut, se on edelleen noin 5 prosenttiyksikköä 1980-luvun tasoa alempi. Eläke- ja hoivamenoihin liittyvät menopaineet edellyttävät nykyistä selvästi korkeampaa työllisyysastetta, jotta välttyttäisiin korkeilta veroasteilta. Lähiajan uhkana on työllisyysasteen aleneminen ja työttömyyden kasvu, ellei taloudellinen kasvu olennaisesti voimistu. Siksi keskeisenä lähtökohtana veropolitiikassa on, miten verotuksella saataisiin kohennetuksi työllisyyttä.

**Kuvio 3** Työllisyysaste\* eräissä maissa vuosina 1973–2001, prosenttia.



\* Maiden väliset erot johtuvat osin osa-aikatyön erilaisesta osuudesta vertailumaissa. Koko-aikatyöllisiksi muutettu työllisyysaste on Suomessa vielä selvemmin EU:n keskitasoa korkeampi. Lähde: OECD (2002b).

Korkeamman työllisyysasteen saavuttaminen vaatii paitsi ripeää talouskasvua myös työn tarjontaan ja kysyntään liittyvien esteiden purkamista. Verotuksella on tässä oma osuutensa, joskaan huomattavien työllisyysvaikutusten aikaansaaminen verokeinoin ei ole helppoa. Työtulojen verorasitusta alentamalla voidaan supistaa kokonaistyövoimakustannuksia, jolloin työvoiman kysyntä kasvaa ja työttömyys alenee. Veronalennusten myönteisten työllisyysvaikutusten suuruus riippuu keskeisesti siitä, missä määrin veronalennukset otetaan huomioon palkankorotuksia mitoitettaessa. Mitä parempi on palkkamalti, sitä suurempia myönteisiä työllisyysvaikutuksia veronalennuksilla voidaan saada aikaan. Suomessa onkin viime vuosina verrattain onnistuneesti toteutettu tuloveronkevennyksiä yhdistettynä maltillisiin palkkatkaisuihin.

Suomen työttömyys keskittyy voimakkaammin kuin muissa EU-maissa vähän koulutettuihin. Veronkevennysten myönteiset työllisyysvaikutukset ovat todennäköisesti sitä suuremmat, mitä paremmin veronkevennykset pystytään suuntaamaan näiden ryhmien työllistymisen tukemiseen. Siksi työllisyysnäkökulmasta pienituloisiin kohdistuvat veronalennukset, joita Suomessa on toteutettu ansiotulovähennyksinä kunnallisverotuksessa, ovat perusteltuja. Tällaiset ratkaisut kuitenkin kiristävät verotuksen progressiota tietyissä työntekijäryhmissä. Progression kiristymistä voidaan osittain lieventää valtion tuloveron asteikkoalennuksilla. Järjestäytyneillä työmarkkinoilla kireä progressio saattaa lisätä palkkamalttia, mutta samalla kannustimet kouluttautumiseen ja työn tarjontaan pienentyvät.

Työnantajamaksujen kohdennetut alennukset matalapalkkaisille on eräs tapa lisätä alhaisen koulutustason työvoiman kysyntää. Muiden EU-maiden kokemusten perusteella kohdennetuilla työnantajamaksujen alennuksilla on saatu suurimmat myönteiset työllisyysvaikutukset menetettyjä verotuloja kohti. Kohdennetut työnantajamaksualennukset vaikuttavat kustannustehokkaalta verokeinolta lisätä työllisyyttä, mikäli tätä vaikutusta ei kumota samansuuruisilla palkankorotuksilla. Verohallinnon arvion mukaan tällaisen järjestelmän hallinnoiminen vaatisi kuitenkin lisäresursseja. Toteutus olisi helpoimmin tehtävissä nk. verotilijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisella voidaan purkaa työttömyys- ja tuloloukkuja eli tilanteita, joissa työntekijän ei kannata työllistyä tai hankkia lisäansiota kiristyvän verotuksen ja sosiaaliturvaetuuksien heikkenemisen vuoksi. Työttömyys- ja tuloloukkuja on viime vuosina onnistuttu vähentämään. Jäljellä olevissa loukuissa on etenkin yksinhuoltajia ja perheitä, joissa toinen tai molemmat huoltajista saavat työmarkkinatukea.

Halukkuuteen siirtyä työelämästä eläkkeelle vaikuttavat ensisijaisesti eläkejärjestelmän sisäiset kannustimet. Myös eläkkeensaajan ja palkansaajan välisellä veroerolla on merkitystä. Suomessa eläkeläisen verotus on kaikilla tulotasoilla palkansaajan verotusta keveämpää.

Palveluvaltaisten alojen alemmalla arvonlisäverolla ja palvelujen kysynnän tukemisella kotitalousvähennyksen kautta voidaan edistää palvelualojen työllisyyttä. Arvonlisäverotuksen maksuvelvollisuuden alarajan muuttaminen liukuvaksi vähentäisi harmaata taloutta ja tukisi pienyritysten kasvua ja työllisyyttä.

### **Kansainvälinen verokilpailu rajoittaa kansallisen veropolitiikan liikkumavaraa**

Tuotannontekijöiden ja hyödykkeiden kansainvälinen liikkuvuus mahdollistaa verokilpailun. Yksittäisen maan kannalta voi olla järkevää pyrkiä houkuttelemaan liikkuvia tuotantopanoksia tai toimintoja maahan niihin kohdistuvaa verotusta alentamalla. Sama kannustin on myös muilla valtioilla. Lopputuloksena liikkuvien tuotannontekijöiden ja hyödykkeiden veroasteet saattavat laskea kaikkialla, mutta maat eivät kuitenkaan onnistu houkuttelemaan pysyvämmiin lisää liikkuvia tuotannontekijöitä.

Suomen kilpailijamaissa on tehty tai on suunnitteilla kunnianhimoisia verouudistuksia. Lähivuosina julkisten talouksien alijäämien tasapainottaminen todennäköisesti hillitsee uudistusten toteuttamista. Toisaalta EU:n hakijamaiden alhaiset yritysten ja henkilöiden tuloveroasteet lisäävät verokilpailua EU-alueella.

Verokilpailusta on hyötyä, jos se tehostaa julkisen vallan toimintaa. Vaarana kuitenkin on, että säätelemätön verokilpailu heikentää hyvinvointijärjestelmän ylläpitämisen edellytyksiä. Lähitulevaisuudessa harmonisoinnista ei liene odotettavissa merkittävää apua verokilpailun lieventämiseksi. Siksi verokilpailun uhka on otettava vakavasti huomioon kansallisessa päätöksenteossa.

Yritysten ulkomaisiin suoriin sijoituksiin vaikuttavat ennen kaikkea markkinoiden sijainti ja koko, asiakaspotentiaali, koulutetun työvoiman saatavuus ja maan kehitystaso. Sekä yritysverotuksella että työn verotuksella näyttäisi olevan jonkinlainen rooli yritysten suorien sijoitusten kohdentumisessa eri alueille. Yritysjärjestelyjen yleistyessä erityisesti yritysten myyntivoittoverotus näyttää tulleen verokilpailun kohteeksi. Yritysten ulkomaisissa investoinneissa verotus ei ole ensisijainen päätöseruste. Verotuksella on kuitenkin merkitystä silloin, kun muut seikat ovat investointivaihtoehtoisissa suunnilleen yhtäläiset.

Verokilpailu vaikeuttaa kotimaisten säästöjen verotusta sitä enemmän, mitä enemmän sijoittajat voivat kiertää veroja sijoittamalla varojaan ulkomaille. Kiireellisimpänä tehtävä on ns. veroparatiisien toiminnan saattaminen nykyistä parempaan kontrolliin.

Periaatteessa pääomatuloverotus tulisi eriyttää siten, että veroaste alenee veropohjan liikkuvuuden kasvaessa. Suomen eriytetty tulovero ja yhtiöveron hyvitysjärjestelmä eivät suoraan vastaa tähän tarpeeseen. Ruotsin järjestelmä, jossa yhtiöverokanta on alempi kuin yleinen pääomatulojen verokanta, saattaa olla verokilpailun oloissa Suomen järjestelmää parempi.

Muuttoliike Euroopan maiden välillä, Suomi mukaan lukien, on edelleen melko vähäistä. Suomesta 1990-luvulla muuttaneet eivät ole sijoittuneet verotuksellisesti edullisiin maihin. Muuttoliikkeen arvioidaan liittyvän mm. urakehitysmahdollisuuksiin

ja ulkomaankokemuksen hankkimiseen. Korkeasti koulutettujen maastamuuttoalttius on huomattavasti muita kansalaisia suurempi ja saattaa kasvaa tulevaisuudessa. Maahanmuuttaneiden koulutustaso on selvästi maastamuuttaneiden koulutustasoa alempi. Tämä muuttoliikkeen valikoituminen vaikeuttaa tulojen uudelleenjakoa verotuksen avulla ja kasvattaa muuttoliikkeestä aiheutuvia veromenetyksiä.

Hyödykeverotukselle ongelmia aiheuttavat rajakauppa ja salakuljetus. Erityisen altis verokilpailulle on alkoholin ja tupakan valmistevero, koska veroerot ovat suuria ja kuljetuskustannukset pieniä. Arvonlisäveron tuotto voi myös vähemmässä määrin kärsiä verokilpailusta. Sähköisen kaupan tuomat ongelmat hyödykeverotukselle ovat ehkä pienemmät kuin on pelätty.

### **Eriytyvä aluekehitys haaste kunnallisverotukselle**

Suomessa kuntien vastuu hyvinvointipalveluiden tarjonnasta ja rahoituksesta on suuri. Kuntien verotulojen kannalta keskeinen tuloveropohja on liikkuvaa kuntien välillä. Kuntien välisten tuloerojen taseus valtionapujen ja verotukseen perustuvan valtionapujen taseusjärjestelmän avulla lieventää merkittävästi liikkuvan veropohjan ongelmia mutta johtaa toisaalta kannustinongelmiin.

Kuntasektorille periaatteessa parhaiten soveltuva veromuoto on kiinteistövero, jonka taseo Suomessa on kansainvälisesti verrattuna alhainen. Kiinteistövero on lupaava tulevaisuuden veromuoto, mutta sen veropohja on epätaseisesti jakautunut kuntien kesken. Kiinteistöveron laajentaminen ja verokantojen nostaminen edellyttävät, että kiinteistöjen arvostuksen pelisäännöt yhdenmukaistetaan.

Yritysveron tuotto heilahtelee paljon vuodesta toiseen. Paikallistasolla mahdollisuudet varautua heilahteluihin ovat vähäisemmät kuin valtiolla paikallistason velanotto-rajoitusten vuoksi. Yhteisöverotuotot jakautuvat myös epätaseisesti kuntien välillä. Toisaalta kuntien saama osuus yhteisöverotuotosta saattaa edesauttaa aktiivisen elinkeinopolitiikan syntyä kuntatasolla. Valtionapujen taseusjärjestelmän taseusrajan alapuolella olevissa kunnissa yhteisövero-osuuden kasvusta saatava hyöty häviää kuitenkin taseusjärjestelmän kautta.

Kuntien verotulojen erot ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana merkittävästi kasvaneet alueiden taloudellisten erojen, työttömyysaste-erojen ja muuttoliikkeen vuoksi. Köyhissä kunnissa kunnallisveroprosentit ovat nousseet enemmän kuin suurissa, rikkaissa kunnissa. Kunnallisverotukseen kohdistuvan ansiotulovähennyksen laajentaminen on pienentänyt erityisesti niiden kuntien veropohjaa, joissa suuri osa työssäkävivistä asukkaista on pienituloisia. Tulevaisuudessa aktiiviväestön vähenevä osuus muuttotappiokunnissa lisää edelleen paineita verotulojen taseukseen kuntien välillä. Toisaalta kuntien riippuvuus omista verotuloistaan kannustaa tehokkaiden ratkaisujen etsimiseen kunnallistasolla.

## **Ympäristö- ja energiaverotus tapa vastata ilmastopöpmuksen vaatimuksiin**

Ympäristöpolitiikassa suurin haaste on Kioton ilmastopöpmuksen mukainen päästöjen rajoittaminen. Taloudellisilla ohjaukskeinoilla (ympäristöverot, päästökauppa) voidaan ympäristötavoitteiden toteuttamisen kustannuksia alentaa. Ilmastopöpmuksen velvoitteiden täyttämiseksi tulisi siksi korottaa energia- ja hiilidioksidiverotusta. Jos toisaalta EU:n sisäinen päästökauppa toteutuu, energiaverotuksessa jouduttaneen ottamaan käyttöön eri veroasteet päästökauppaa käyville ja sen ulkopuolisille toimialoille. Samoin on mietittävä, millaisin keinoin ratkaistaan kiristyvän ympäristöverotuksen yritysten kilpailukyvyille aiheuttamat ongelmat.

Ympäristöverotuksen rakenne ei täysin palvele taloudellista tehokkuutta. Sähköverotus kohdistuu sähkön kulutukseen, mutta siinä ei oteta huomioon sähkön tuotannon polttoainerakennetta. Ohjaavuuden parantaminen voi olla vaikeaa pohjoismaisten sähkömarkkinoiden kilpailusyistä johtuen. Toinen ongelma kohta on, että paljon saastuttavien teollisuusyritysten saamat hyvitykset energiaverosta vähentävät näiden yritysten kannustimia energiansäästöön. Samalla energiansäästö ja päästöjen puhdistusten kustannukset eivät jakaudu tehokkaasti taloudessa. Bensiinin ja dieselöljyn välinen suhteellisen suuri veroero vääristää valintaa näiden polttoainemuotojen välillä.

Tehokkuustappioiden vähentäminen vaatii myös huomion kiinnittämistä ympäristöveroista saatavien verotulojen käyttöön. Vaikka erot eri vaihtoehtojen välillä eivät ole suuria, voidaan ennen kaikkea tuloveroihin ja yritysten sosiaaliturvamaksuihin tehdyillä kevennyksillä jonkin verran pienentää ilmastopöpmikan yhteiskunnallisia kustannuksia. Ympäristöverotuksen korottaminen kohdistuu suhteessa voimakkaammin pienituloisiin.

### **Johtopäätökset**

1. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on monin mittarein saavuttanut hyviä tuloksia. Julkisen talouden 1990-luvun alussa pahasti järkkynyt tasapaino on saatu palautetuksi. Valtion velka on kuitenkin edelleen mittava, eikä hyvinvointivaltion rahoitus pohja säily automaattisesti. Hyvinvointimallin elinkelpoisuus kiihtyvässä kansainvälisessä kilpailussa edellyttääkin uudistuksia.
2. Ikääntymiseen liittyvien menopaineiden rahoittaminen vaatii verotuksen kehittämistä talouden kasvua ja työllisyyttä edistävään suuntaan. Viime vuosina toteutetut ansiotuloverojen alennukset ovat edesauttaneet työttömyyden laskua, mutta työllisyysaste on edelleen liian alhainen. Työllisyysasteen nostamiseksi on turvattava kestävän talouskasvun edellytykset, mutta tarvitaan myös verotuksellisia erityistoimia työn kysynnän ja tarjonnan vahvistamiseksi. Työryhmän mielestä työllisyyden edistämiseksi
  - on jatkettava keskimääräisen työtuloverotuksen alentamista kautta linjan painottaen pienituloisten veronkevennyksiä
  - tuloverotuksen alennusten ohella on harkittava matalapalkkaisten työnantajamaksujen alennuksia

- kulutuksen verotuksessa tulisi muiden maiden kokemusten valossa harkita arvonlisäverokannan alentamista palvelualoilla ja jo sovelletun kotitalousvähennyksen kehittämistä
  - pienyritysten kasvun tukemiseksi tulisi selvittää edellytykset muuttaa arvonlisäveron maksuvelvollisuuden alaraja liukuvaksi.
3. Selvästi nykyistä korkeampi työllisyysaste vähentäisi tulonsiirtojen tarvetta ja mahdollistaisi kattavien hyvinvointipalveluiden rahoittamisen kohtuullisen kokonaisveroasteen avulla. Tämä lisäisi verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä. Lisäksi kansainvälinen verokilpailu lisää paineita siihen, että
    - alkoholin ja tupakan valmisteveroja lasketaan
    - voi olla tarvetta alentaa joko yritysverokantaa tai supistaa veropohjaa, esimerkiksi sallimalla yrityskauppoihin liittyvien käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verovapaus
    - ansiotuloverotuksen progressiota on ehkä kevennettävä työvoiman tarjonnan, erityisesti osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.
  4. Verotuksen tulonjakovaikutusten on vastattava kansalaisten oikeustajua. Mikäli verotuksen tulonjakovaikutuksia halutaan tehostaa, kannattaa työryhmän mielestä harkita osinko- ja muiden pääomatulojen verotuksen sekä lahja- ja perintöverotuksen kiristämistä.
  5. Mikäli talouskehitys pysyy kohtuullisen suotuisana ja julkisten menojen kasvu säilyy hallinnassa, voidaan verotusta maltillisesti keventää julkisen talouden kestävyttä vaarantamatta. Huomattavat työ- tai yritysverotuksen kevennykset johtaisivat julkisen talouden alijäämään, koska ne eivät rahoita itseään täysimääräisesti. Verotulomenetysten korvaamiseksi voidaan harkita arvonlisäveron ja kiinteistöverotuksen nostamista, osinkojen verotuksen kiristämistä ja alennettujen arvonlisäverokantojen ja henkilöverotuksen vähennysten karsintaa. Kokonaisveroaste ei tällöin luonnollisesti alene niin paljon. Verorakenteen muutoksilla ei kuitenkaan voida kokonaan rahoittaa huomattavia työtulo- tai yritysveronkevennyksiä. Tällöin on myös hidastettava julkisten menojen kasvua tai tarvittaessa toteutettava menosäästöjä.
  6. Eriytyvä aluekehitys on haaste kunnallisverotukselle. Tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseksi tarvitaan sekä tehokkuutta edistäviä toimia paikallistasolla että sopivaa vastuun- ja kustannusten jakoa kuntien ja valtion välillä.
  7. Ympäristö- ja energiaverotuksen on osaltaan tuettava ilmastopimuksen vaatimien päästöjen vähennystavoitteiden toteutumista. Ympäristöverojen kiristäminen on korvattava ensisijaisesti alentamalla työn verotusta, jotta ilmastopolitiikan haitalliset kasvuvaikutukset olisivat mahdollisimman pienet.
  8. Verotuksen kehittäminen edellyttää, että verotuksen vaikutuksista saadaan riittävästi luotettavaa tutkimustietoa. Tällä hetkellä monista keskeisistä kysymyksistä on liian vähän Suomea koskevia tutkimustuloksia. Verojärjestelmän vaikutuksia kilpailukykyyn, tulonjakoon ja työllisyyteen pitäisi myös seurata järjestelmällisesti.



## 1 VEROPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT JA HAASTEET

Verotuksen keskeisenä tehtävänä on turvata julkisen toiminnan rahoitus. Tämän vuoksi verotusta arvioitaessa on myös pohdittava sitä, mitä julkinen valta tarjoaa verotaakan vastineeksi, ja sitä, miten julkisen talouden tasapaino- ja kestävyys-tavoitteet voidaan valitulla verotuksen ja menojen yhdistelmällä turvata.

Suomen talouden kilpailukyky on vuonna 2002 kansainvälisten vertailututkimusten mukaan erinomainen. Yhtä tyytyväisiä ei kuitenkaan voida olla työmarkkinoiden tilanteeseen, jota edelleen rasittaa korkea ja sitkeä työttömyys. Elämisen laatu on kuitenkin keskimäärin varsin hyvä: koulutusta, osaamista ja terveyttä koskevat mittarit antavat hyviä tuloksia, vaikka peruspalveluiden tuotantoon liittyykin enenevästi ongelmia. Poliittinen vakaus on säilynyt korkean työttömyyden aikanakin. Taloudellisen hyvinvoinnin jakautuminen on EU-maiden tasaisimpia. Julkinen valta on vaikuttanut monin tavoin näihin olosuhteisiin

Julkisen hyvinvointijärjestelmän keskeinen tehtävä on taata kansalaisille taloudellinen turva odottamattomia riskejä vastaan. Koulutukseen, terveydenhoitoon ja sosiaalipalveluihin suunnatut rahat ovat pitkävaikutteisiin investointeihin rinnastettavia. Niiden avulla kaikilla kansalaisilla on halutessaan mahdollisuus kartuttaa inhimillistä pääomaa ja osallistua työelämään. Tämän myötä mm. uutta teknologiaa pystytään hyödyntämään paremmin, jolloin talouden tuottavuus ja kokonaistuotanto voivat lisääntyä. Ilman julkisen sektorin osallistumista esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen rahoitukseen näihin saatettaisiin investoida tuottavuuden kasvun näkökulmasta liian vähän varoja. Julkisen taloudenpidon ongelmana on kuitenkin löytää kokonaisuuden kannalta oikeat mittasuhteet julkisille panostuksille.

Sosiaaliturvan avulla toteutettu tulontasaus yli kansalaisten elinkaaren antaa taloudelliseen toimintaan pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta. Tähän liittyy kiinteästi myös toimeentuloerojen tasoittaminen eri väestöryhmien kesken, mikä mahdollistaa lahjakkuusreservien hyväksikäytön ja lisää yhteiskunnan hyvinvointia. Julkiset palvelut ja tulonsiirrot erityisesti pienituloisille vähentävät heidän syrjäytymistään ja parantavat heidän mahdollisuuksiaan osallistua työllisinä tuotannon kasvattamiseen. Hyvinvointivaltion tarjoaman perusturvan takia elinolojen muutokset ja erilaiset häiriöt taloudessa otetaan helpommin vastaan ilman voimakkaita ristiriitoja. Tästä on osoituksena maamme selviytyminen 1990-luvun alun syvästä lamasta. Suurtyöttömyyden kasvusta huolimatta yhteiskuntarauha säilyi verrattain hyvänä.

Julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen laajentuminen on mahdollistanut naisten tasa-vertaisen osallistumisen koulutukseen ja työelämään. Kansakunnan voimavarat on näin saatu parempaan käyttöön, mikä on kasvattanut työllisyysastetta, lisännyt miesten ja naisten välistä tasa-arvoa sekä samalla laajentanut hyvinvointivaltion rahoitus-pohjaa.

Julkisesta taloudesta aiheutuu kuitenkin myös kustannuksia ja haitallisia kannustin-vaikutuksia, jotka estävät hyvinvointivaltion ylläpitämiseen liittyvien tavoitteiden

toteutumista. Kattava ja antelias hyvinvointivaltio tulee korkean verotuksen takia kansalaisille kalliiksi ja alentaa talouden tehokkuutta. Korkea työtulojen verotus nostaa työvoimakustannuksia ja heikentää työvoiman kysyntää ja työllisyyttä. Korkean verotuksen ja tuloista riippuvien sosiaalietuuksien yhteisvaikutus vähentää puolestaan kannustimia työntekoon ja yrittämiseen. Progressiivinen tulovero ja tulovähenteiset sosiaaliedut nostavat rajaveron korkeaksi, mikä supistaa työvoiman tarjontaa ja pitää työllisyysasteen matalana. Tämä rapauttaa hyvinvointivaltion rahoituspohjaa ja on siten ristiriidassa hyvinvointivaltion perusedellytyksen eli korkean työllisyysasteen kanssa. Hyvinvointimenojen rahoitus edellyttää laajaa veropohjaa, jotteivät ne, jotka maksavat pääasiallisesti verot, joudu liian korkean verorasituksen kohteeksi. Siksi veroratkaisussa tärkeä lähtökohta on, miten voitaisiin alentaa työttömyyttä ja parantaa työllisyyttä.

Toinen tärkeä kysymys hyvinvointivaltion menojen mitoitusta ja niiden rahoitusta suunniteltaessa on kansainvälinen verokilpailu. Pääoman kansainvälisen liikkuvuuden vapautuminen on johtanut pääoman verottamisen keventymiseen. Samoin joidenkin työntekijäryhmien kasvava liikkuvuus tulee aiheuttamaan sen, että myös ansiotulojen verotuksessa on otettava huomioon muiden maiden toimenpiteet. Hyvin koulutetut osaajat voivat suosia työskentelyä matalan verotuksen maissa ja verotus vaikuttaa myös siihen, minne globaalit yritykset sijoittavat toimipaikkansa ja pääkonttorinsa. Useassa EU-maassa on äskettäin toteutettu, parhaillaan toteutetaan tai suunnitellaan toteutettavaksi uudistuksia, joiden myötä yhtäältä yritysverotus kevenee sekä toisaalta henkilöverotuksessa keskimääräinen ja rajaveroaste alenevat. Matkustajatuonnin rajoitusten poistuessa sisämarkkinoilta on alennettava eräitä valmisteveroja, mikä supistaa lähivuosina verotuloja. Muualla tapahtuva kehitys onkin otettava huomioon maamme veropolitiikan suunnittelussa.

Verotuksen taso ja rakenne sekä niissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat keskeisesti tuotannon kasvuun, työllisyyteen, tulonjakoon ja kansalaisten hyvinvointiin. Suomi on verrattain laajan julkisen sektorin ja korkean verotuksen maa. Julkinen talous on erityisesti nopean taloudellisen kasvun ansiosta 1990-luvun jälkipuoliskolla korjautunut syvästä alijäämästä ylijäämäiseksi. Tasapaino on säilynyt toistaiseksi kohtuullisena myös viime aikojen hitaan kasvun oloissa. Julkinen velkaantuminen on EU-maiden alhaisimpia. Samoin verotusta, erityisesti työtulojen verotusta on pystytty 1990-luvun puolivälin jälkeen alentamaan, vaikka julkisten menojen kasvu Suomessa on aivan viime vuosina kiihtynyt ja veropohjan kasvu puolestaan heikentynyt.

Kohtuullisesta nykytilanteesta huolimatta julkisella taloudella on myös Suomessa edessään lukuisia haasteita. Verokilpailu sekä syvenevä Euroopan integraatio lisäävät paineita julkisen toiminnan tehostamiseksi. Väestön nopea ikääntyminen kohottaa eläke-, terveydenhoito- ja hoivamenoja ja niiden rahoittamiseksi tarvittavia sosiaaliturvamaksuja. Korkeana pysyttelevä työttömyys käy julkiselle sektorille kalliiksi. Varhaisen eläkkeelle siirtymisen hillitseminen ja työllisyyden kohentaminen sekä julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ovat hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta ratkaisevia.

Huomio on suunnattava entistä enemmän verotuksen ja taloudellisen kasvun väliseen kytkentään. Koska taloudellinen kasvu nojaa tulevaisuudessa yhä ratkaisevammin inhimilliseen pääomaan ja osaamiseen, keskeinen kysymys on, miten verotuksella voidaan tukea osaamista sekä lisätä tuottavuutta. Samalla tulisi pitää huoli tulojaon säilymisestä kansalaisten oikeustajun mukaisena.

Väestön ikärakenne ei Suomessa vielä keskipitkällä aikavälillä muutu kovin epäedulliseksi julkisen talouden tasapainon kannalta. Tämä lyhyehkö etsikkoaika ennen kuluvan vuosikymmenen lopulta lähtien näköpiirissä olevaa tilanteen nopeaa heikkenemistä on järkevä käyttää tehokkaasti hyväksi julkisen sektorin rahoituksen turvaamiseksi. Tänä aikana olisi pyrittävä kestäväällä tavalla sovittamaan julkisten menojen mitoitus sekä verotuksen taso ja rakenne pidemmän ajan vaatimukseen. Näin voitaisiin luoda hyvä lähtötilanne ensi vuosikymmenelle ja estää julkisen talouden kriisiytyminen jo ennen kuin ikääntymisen mukanaan tuomat menot nostavat vääjäämättä julkista kulutusta ja tulonsiirtoja. Ajautuminen pysyvään epätasapainoon julkisten menojen tason ja sen rahoittamiseksi mahdollisen veroasteen välillä kaventaisi olennaisesti talouspolitiikan liikkumavaraa ja vaarantaisi hyvinvointivaltion säilymistä.

Tässä raportissa tarkastellaan aluksi hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia (luku 2). Tämän jälkeen pohditaan sitä, millainen on Suomen verorakenne kansainvälisesti vertailtaessa (luku 3) ja kuinka Suomen verojärjestelmä on toiminut (luku 4).

Tämän raportin keskeinen osa ovat luvut 5–8, joissa tarkastellaan verotuksen tulevaisuuden haasteita. Verotuksen rooli työllisyyden näkökulmasta on Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuuden näkökulmasta ydinkysymys (luku 5). Miten veropolitiikalla voidaan edesauttaa työllisyysasteen kohoamista työvoiman ja väestön ikääntymisen oloissa? Toinen keskeinen tulevaisuuden haaste on se, miten kansainvälinen verokilpailu vaikuttaa maamme verojärjestelmään ja veropolitiikkaan (luku 6). Verotuksen tarkasteluun liittyvät myös alueellinen näkökulma (luku 7) sekä ympäristön kannalta kestävä kehityksen turvaaminen (luku 8).

Raportin lopussa (luku 9) esitetään johtopäätökset ja niihin liittyvät verorakennetta, veroastetta ja julkisen talouden tasapainoa koskevat suositukset.



## 2 VEROTUKSEN TAVOITTEET JA HYVÄN VEROJÄRJESTELMÄN OMINAISUUDET

### Tiivistelmä

Tässä luvussa käydään läpi, mitä annettavaa taloustieteellisellä tutkimuksella on veropoliittiseen keskusteluun.<sup>1</sup> Tällainen näkökulma unohtuu helposti verotusta koskevassa tarkastelussa.

Verotuksesta aiheutuu aina jonkin verran vääristymiä. Tehokkaalla verotuksella tarkoitetaan verojärjestelmää, joka aiheuttaa mahdollisimman pienet vääristymät. Verotuksen todelliset kustannukset voivat siirtyä toisen tahon kuin veron virallisen tilittäjän kannettavaksi, koska verotus muuttaa tuotannontekijöiden ja tuotteiden suhteellisia hintoja. Verotuksella tavoitellaan tehokkuuden lisäksi myös yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista tulonjakoa. Vaikka tuloja uudelleenjakava veropoliittikka lisää joskus myös tehokkuutta, tulojako- ja tehokkuustavoitteet ovat usein ristiriidassa keskenään. Tulonjaon ja tehokkuuden välinen valinta riippuu siksi yhteiskunnallisista arvoista. Ohjaavalla verotuksella, kuten saastumiselle asetettavalla haittaverolla, voidaan korjata markkinoiden virhetilanteita.

Verotutkimuksen keskeisimpiä johtopäätöksiä ovat seuraavat: Verojärjestelmän on oltava riittävän yksinkertainen. Laaja veropohja on parempi kuin erilaisten verohelpotusten kaventama veropohja. Tavoiteltu tuloveron progressiivisuus riippuu verotuksen vaikutuksista työn tarjontaan, tulonjakonäkemyksistä ja veroja edeltävistä tuloeroista. Arvonlisäveron tulisi yleensä olla kaikille hyödykkeille sama. Eriytetyllä hyödykeverolla voidaan kuitenkin tukea tuloveron veronkeruu- ja uudelleenjakotavoitetta verottamalla kevyesti hyödykkeitä, jotka tukevat työssäkäyntiä. Tehokkuusnäkökulma suosittaa usein alhaista pääomatuloverotusta. Erilaisten sijoituskohteiden verokohtelun tulisi olla yhtenäistä. Uudelleenjakava tuloverotus sekä verotuotoltaan paljon vuosittain vaihteleva verotus tulisi säätää keskitetysti koko valtion tasolla. Valtion tulo- ja menupuolen yhteisvaikutukset pitää ottaa kaikissa ratkaisuisissa huomioon.

#### **Laatikko 2.1** Keskeisiä verokäsitteitä.

Kansainvälisissä vertailuissa (**kokonais-)**veroasteella ilmaistaan verojen ja veroluontoisten maksujen tuottojen suhde bruttokansantuotteeseen. **Veropohjalla** tarkoitetaan sitä verotettavaa tuloa, varallisuutta tms., jonka arvoon kyseinen veromuoto kohdistuu. **Verokannalla** tai **veroprocentilla** (ja joskus niiden synonyyminä veroasteella) tarkoitetaan veron prosentuaalista suhdetta veropohjaan. **Verokertymä** voidaan laskea veropohjien ja verokannan tulona.

<sup>1</sup> Moderni optimaalisen verotuksen teoria pohjautuu suurelta osin Diamondin ja Mirrleesin (1971) tutkimukseen verotuksen aiheuttamien vääristymien minimointiin perustuvasta verotuksen teoriasta sekä Mirrleesin (1971) tutkimukseen optimaalisesta tuloverotuksesta. Hyviä kirjallisuuskatsauksia aiheeseen ovat mm. Atkinson ja Stiglitz (1980), Stiglitz (1987), Tuomala (1990), Myles (1995) sekä Boadway ja Keen (2000). Perustason oppikirjoja ovat mm. Stiglitz (2000) ja Tuomala (1997).

**Rajaveroaste** kertoo, kuinka paljon lisätuloista maksetaan veroja. **Keskimääräinen veroaste** puolestaan kertoo, kuinka monta prosenttia tuloista maksetaan veroja. Keskimääräinen veroaste riippuu kaikista rajaveroasteista, joiden alueelle tulot ulottuvat.

**Efektiivisellä veroasteella** pyritään mittaamaan todellista verorasitusta, kun otetaan huomioon nimellisen veroprosentin ohella myös muut veron määrään vaikuttavat tekijät, erityisesti verovähennykset ja joissain tapauksissa myös muut samaan veropohjaan kohdistuvat verot. Efektiivinen veroaste ilmaistaa kokonaisverotuoton prosenttiosuutena veropohjasta.

**Kysynnän hintajousto** kertoo, kuinka monta prosenttia hyödykkeen tai tuotantopanoksen kysyntä muuttuu, kun sen hinta muuttuu yhden prosentin. **Tarjonnan hintajousto** kertoo puolestaan vastaavasta muutoksesta tarjonnassa. Kysynnän ja tarjonnan **tulojoustot** taas kertovat suhteellisesta muutoksesta tulojen muuttuessa yhden prosentin.

Verotuksen **kohtaanto** ilmaisee, kenen maksettavaksi vero lopulta jää. Kohtaannon jakautuminen riippuu kysynnän ja tarjonnan joustoista: joustavampi ”osapuoli” maksaa pienemmän osan.

**Gini-kerroin** mittaa tulonjaon eriarvoisuutta. Se saa arvoja 0:n ja 100:n välillä siten, että 0 tarkoittaa täysin tasaista tulonjakoa. Mitä suurempi Gini-kertoimen arvo on, sitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet.

Ansiotyössä oleva henkilö on **tuloloukussa**, jos hänen nettotulonsa lisääntyvät bruttotulojen kasvaessa niin vähän, ettei hänellä ole taloudellista kannustinta hankkia lisätuloja. **Efektiivinen nettorajaveroaste** kuvaa sitä osuutta, joka bruttotulojen lisäyksestä jää saamatta verojen, veroluonteisten maksujen, tarveharkintaisten tulonsiirtojen laskun ja tulosidonnaisten palvelumaksujen nousun jälkeen.

Työtön henkilö on **työttömyysloukussa**, jos hänen kotitaloutensa käytettävissä olevat tulot eivät lisääny mainittavasti työllistymisen seurauksena. **Nettokorvaussuhde** kuvaa työttömän käytettävissä olevien tulojen ja hänen työssä ansaitsemansa nettopalkkatason välistä suhdetta.

**Työn verokiilalla** tarkoitetaan eroa yrityksen reaalisten työvoimakustannusten ja työntekijän veron jälkeisen käteen jäävän nettopalkan välillä.

Eläkkeelle siirtymisen taloudellista kannustinta voidaan kuvata **korvaussuhteella**, joka on eläkkeen (eläkekarttuman) ja palkan (tai työttömyyskorvauksen/sairauspäivärahan) välinen suhde.

## 2.1 Valtion rooli taloudessa ja verojärjestelmälle asetettavat tavoitteet

Julkista sektoria tarvitaan markkinatalouden säätelijänä, ohjaajana ja täydentäjänä. Yksityisten taloudenpitäjien voitontavoitteluun perustuvat markkinat eivät useista syistä toimi yksinään siten, että yhteiskunnan tavoitteet toteutuisivat. Valtiovaltaa tarvitaan tuottamaan julkishyödykkeitä (kuten puolustus, oikeusturva ja liikenneinfrastrukturi). Toinen keskeinen syy markkinoiden riittämättömyyteen ovat niin sanotut ulkoisvaikutukset. Saastuminen on tunnetuin esimerkki: saastuttaja ei ota huomioon saastepäästöjen ympäristöhaittoja, ja siksi ilman kontrollia saastepäästöt

ovat liian suuret. Lisäksi markkinat voivat olla tehottomat epätäydellisen kilpailun (lähinnä monopolivoiman) vuoksi.

Taloustutkimuksen mukaan eräs keskeinen syy markkinoiden toimimattomuuteen on informaation epäsymmetrisyys. Rahoitus- ja vakuutusmarkkinat toimivat harvoin tehokkaasti ja vakaasti ilman julkista sääntelyä. Keskeinen syy tähän on se, että luotottaja tai vakuuttaja ei tunne asiakkaan toimintaan tai ominaisuuksiin liittyvää epävarmuutta (mm. Rotschild – Stiglitz 1976).

Kilpailulliset markkinat eivät välttämättä myöskään tuota yhteiskunnallisesti tavoiteltavana pidettävää tulojakaumaa. Julkista sektoria tarvitaan jakamaan uudelleen markkinoilta saatuja tuloja. Tätä tehtävää voidaan hoitaa sekä verotuksen avulla että tarjoamalla julkisia palveluja, kuten maksutonta koulutusta ja terveydenhuoltoa.

Kaikki edellä esitetyt syyt puoltavat julkisen vallan puuttumista markkinoiden toimintaan. Verotusta tarvitaan sekä keräämään varoja julkisiin menoihin että ohjaamaan markkinoiden toimintaa. Toisaalta valtion puuttuminen talouden toimintaan aiheuttaa myös omat vääristymänsä, mm. mahdollisten hallinnon virheiden, korruption ja valtion ja kansalaisten välisen epätäydellisen informaation vuoksi.

### **Verojärjestelmän tärkeimmät tavoitteet**

Verojärjestelmän keskeisiin tavoitteisiin luetaan seuraavat (ks. esim. Atkinson – Stiglitz 1980, Stiglitz 2000):

- 1) verotulojen kerääminen tehokkaalla tavalla
- 2) tulojen oikeudenmukainen uudelleenjakoa
- 3) verotuksen ohjaustavoite (kuten markkinavirheiden korjaaminen)
- 4) hallinnollinen yksinkertaisuus ja verojärjestelmän läpinäkyvyys
- 5) verotuksen kansainvälinen kilpailukyky

### **Verotulojen kerääminen tehokkaalla tavalla**

Verotuksesta talouden toiminnalle aiheutuvia tehokkuustappioita eli vääristymiä on vaikea välttää. Vääristymät voivat mm. alentaa työllisyyttä ja työn tuottavuutta sekä vaikuttaa haitallisesti talouskasvuun.

Esimerkiksi työntekijä voi vähentää työtunteja tai jättäytyä kokonaan pois työmarkkinoilta sen seurauksena, että hän maksaa tuloveroa työtulostaan. Toisin sanoen verotus muuttaa työstä maksetun korvauksen ja vapaa-ajan välistä hintasuhdetta. Verotuksen aiheuttamaa tehokkuushaittaa kutsutaan verotuksen hyvinvointitappioksi. Verojärjestelmä on tehokas, kun sen avulla voidaan kerätä tietty verokertymä pienimmin mahdollisin hyvinvointitappioin.

Periaatteessa hyvinvointitappiot voidaan välttää käyttämällä ns. könttäsammumuotoisia (lump-sum) veroja. Jos tulonsaintakyky voitaisiin suoraan havaita, voisi

valtiovalta asettaa veronmaksajalle suoraan veronansaintakykyyn perustuvan lumpsum muotoisen veron. Työntekijän työn tarjontapäätös ei vääristyisi, koska veroa maksettaisiin tietty summa riippumatta todellisesta työtulosta. Julkinen valta ei kuitenkaan tunne kaikkia veronmaksajan ominaisuuksia (esimerkiksi älykkyyttä ja ahkeruutta), vaan sen on tehtävä veropäätöksensä havaittavien ominaisuuksien perusteella (esim. henkilön työtulot). Tämä vääristää työntekijän työn tarjontapäätöstä, koska vain osa palkasta jää työntekijälle.<sup>2</sup>

**Laatikko 2.2** Verotuksen aiheuttamien vääristymien suuruus ja verotuksen kohtaanto.

Verotuksen hyvinvointitappion suuruus riippuu pääosin verotettavan kohteen, kuten hyödykkeen tai tuotannon tekijän kysyntä- ja tarjontajoustoista, eli siitä, paljonko verotettavan kohteen kysyntä tai tarjonta muuttuu, kun sen suhteellinen hinta muuttuu verotuksen seurauksena. Jos esimerkiksi kysyntä on hyvin joustavaa, verotuksen kiristämisen aiheuttama hinnan nousu pienentää hyödykkeen kulutusta paljon. Taloudenpitäjän toiminta muuttuu tässä tapauksessa paljon, ja siksi myös verotuksen seurauksena syntyvä hyvinvointitappio on suuri. Vastaavasti kun hyödykkeen kysyntä on melko joustamatonta, kysytty määrä ei juurikaan muutu, vaikka tuotteelle asetetaan vero. Tällöin verotuksesta aiheutuva hyvinvointitappio on pienempi. Työtulojen verotuksen vääristävän vaikutuksen suuruus riippuu vastaavasti pääosin työn tarjonnan joustosta. Hyvinvointitappio on sitä suurempi, mitä korkeampi on veroaste.

Hyödykkeen oma kysyntäjousto tai tarjontajousto eivät kokonaan selitä verotuksen hyvinvointitappiota. Jos jollekin hyödykkeelle tai väestöryhmälle asetetaan vero, voi myös muiden hyödykkeiden kysyntä tai muiden ryhmien työn tarjonta tai säästäminen muuttua. Siten kokonaishyvinvointitappio riippuu kaikkien taloudenpitäjien reagoinnista veromuutoksiin.

Tehokkuustappion suuruuden lisäksi tärkeä olisi tietää verotuksen kohtaanto, eli kuka verotaakan loppujen lopuksi kantaa. Kaksi keskeistä kohtaantoon liittyvää ominaisuutta ovat seuraavat. Ensiksikin, verotuksen todellinen maksaja voi olla aivan eri kuin se, joka veron valtiolle tilittää.<sup>3</sup> Esimerkiksi yrityksen tilittämä arvonlisävero voi ainakin osittain siirtyä tuotteen hintaan. Myös työnantajan maksamat veroluontoiset työn sivukulut voivat vähentää työn kysyntää, ja siksi osan sivukulujen aiheuttamasta tehokkuushaitasta kärsii työntekijä. Samoin pääomalle asettava vero voi siirtyä työpanoksen kannettavaksi, jos pääomakanta alenee verotuksen seurauksena. Talouden avautuessa pääoman liikkuvuus voi kasvaa, jolloin pääomatuloverotus siirtyy helpommin työvoiman kannettavaksi. Toinen keskeinen tulos on se, että verotuksen kohtaannon jakautuminen riippuu siitä, onko hyödykkeen kysyntä joustavampaa kuin sen tarjonta. Periaatteessa joustavampi 'osapuoli' kantaa pienemmän osan veron kokonaistaakasta kuin joustamaton.

Laaja veropohja yhdistettynä matalaan veroasteeseen vääristää käyttäytymistä vähemmän kuin saman verotulon kerääminen kapealla veropohjalla ja korkealla veroasteella. Veroasteen olisi myös hyvä olla vakaa yli ajan.

<sup>2</sup> Verotuksen vääristymien olemassaolo johtuu siis valtion ja veronmaksajan välillä vallitsevasta epäsymmetrisen informaation tilanteesta.

<sup>3</sup> Sitä harvinaista tilannetta, missä veron tosiasiallisen taakan kantaa juuri veron tilittäjä, sanotaan verotuksen kärpäspaperivaikutukseksi.

Jos verotus on hyvin kireää, voidaan veroastetta alentamalla lisätä talouden toime-  
liaisuutta ja kasvattaa siten myös kokonaisverotuloja (verotuksen ns. Laffer-käyrä-  
vaikutus). Vaikka tällainen tilanne on periaatteessa mahdollinen, lukuisat empiiriset  
tutkimukset osoittavat, että käytännössä veronalennusten seurauksena myös vero-  
kertymä lähes poikkeuksetta laskee.<sup>4</sup>

Veropolitiikka voi vaikuttaa kasvuun muuttamalla työn ja pääoman tuottavuutta tai  
niiden tarjontaa. Empiirinen todistusaineisto verotuksen kasvuvaiikutuksista on  
niukkaa. Keskimääräisellä veroasteella ei ole merkittävää vaikutusta tuotannon  
dynamiikkaan (Galli – Padovano 2002). Sen sijaan yleisenä tuloksena on, että vero-  
rakenteella on vaikutuksia kasvuun. Pääomatulojen verotus vähentää säästämistä ja  
investointeja, ja sillä on siksi haitallisia kasvuvaiikutuksia (Myles 2000).  
Progressiivinen tuloverotus taas vähentää kannustimia oppimiseen ja innovaatioihin.  
Myös Knellerin ym. (1999) tulokset tukevat sitä, että pääomatulojen ja työtulojen  
verotus on haitallista kasvun kannalta.

### **Oikeudenmukaisuustavoite**

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu tehokkuuden lisäksi se, että vero-  
järjestelmän avulla saadaan aikaiseksi oikeudenmukaiseksi katsottu tulonjako.  
Jaettaessa tuloja uudelleen verotuksen avulla aiheutetaan samalla vääristymiä.  
Verotuksen keskeinen kysymyksenasettelu on tehokkuuden ja tulonjakonäkökulman  
ristiriita. Jos tulonjakoon halutaan vaikuttaa, on usein pakko hyväksyä se, että samalla  
aiheutetaan vääristymiä. Se kuinka paljon hyvinvointitappiota ollaan valmiita  
sietämään tulonjakotavoitteen vuoksi, riippuu pohjimmiltaan yhteiskunnan arvoista.  
Taloustiede auttaa hahmottamaan, kuinka suuret hyvinvointitappiot ja vaikutukset  
tulonjakoon mikin vero tai veropolitiikka aiheuttaa.

Verotuksen tulonjakovaiikutuksia on mahdoton sivuuttaa, koska vaikka niitä ei tavoit-  
eltaisikaan, kaikki verot, joita joku kansalainen maksaa toisia enemmän, muuttavat  
verojen jälkeisten tulojen jakautumista. Tämä vaatii kannanottoa verotuksen tulonjako-  
vaiikutuksiin (Boadway 2001). Tulonjakotekijät tulisi ottaa huomioon sekä valtion  
tulo- että menopuolella, jotta saadaan mahdollisimman hyvä ratkaisu aikaiseksi.  
Käyttämällä sekä tuloveroa että julkisten palveluiden tarjontaa/alhaista hintaa tulon-  
jakokeinoina, päädytään pienempiin kokonaisvääristymiin kuin pelkällä tuloverolla.

On toki olemassa tilanteita, joissa tulojen uudelleenjako myös lisää tehokkuutta. Yksi  
esimerkki liittyy siihen, että koulutuksen tuotto on kouluttautuvalla epävarmaa (Eaton  
– Rosen 1980). Silloin progressiivisen tuloveron ja sosiaaliturvan yhdistelmä tarjoaa  
kouluttautujalle ikään kuin vakuutuksen. Uudelleenjakava verojärjestelmä voi siksi  
lisätä kouluttautumista ja nopeuttaa talouskasvua koulutuksen tuoman tuottavuuden

---

<sup>4</sup> Empiiriset tulokset koskevat aina tapauskohtaisia tilanteita. Mm. luvuissa 4 ja 5 on viitteitä siitä, kuinka työn  
verotuksen alentaminen ei Suomessa näytä maksavan itse itseään takaisin.

nousun vuoksi.<sup>5</sup> Toisaalta tulojen uudelleenjako progressiivisen verotuksen avulla vähentää työn tarjontaa ja kannustimia investointeihin. Siksi tulojen uudelleenjaon kasvuvaikutukset voivat olla sekä myönteisiä ja kielteisiä. Suurin osa empiirisistä tutkimuksista näyttää osoittavan, että tasaisella tulojaolla on myönteinen vaikutus talouskasvuun (Aghion – Howitt 1999). Erityisesti rikkaissa maissa tilanne on joidenkin tutkijoiden mukaan kuitenkin päinvastoin (esim. Barro 1999, Forbes 2000).

Kun edellä arvioitiin, miten eri asemassa olevia ihmisiä tulisi verottaa, puhuttiin ns. vertikaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Suurituloisella on suurempi veronmaksukyky ja usein ajatellaan, että on myös oikeudenmukaista, että suurituloisen maksaa veroistaan suuremman osan tuloja. Tätä voidaan taloustieteellisesti perustella sillä, että suurituloisella hyöty lisätulosta on pienempi kuin pienituloisella (tuloista saatava rajahyöty on vähenevä). Vertikaalisesti oikeudenmukaisena pidettävä tulojako riippuu yhteiskunnallisista ja eettisistä näkemyksistä.

Toinen oikeudenmukaisuuden käsite on horisontaalinen oikeudenmukaisuusperiaate, jonka mukaan samassa asemassa olevia veronmaksajia tulisi käsitellä yhtäläisesti. Veroasteen ei pitäisi riippua seikoista, jotka eivät ole tärkeitä verojärjestelmän kannalta. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi makuerot (esim. eri hyödykkeiden välillä), veronmaksajan sukupuoli, ihonväri tai pituus. Horisontaalisesti oikeudenmukaisesta verojärjestelmästä on helpompi päästä yhteiskunnalliseen yhteisymmärrykseen kuin siitä, kuinka paljon tuloeroihin pitäisi puuttua verotuksella.

Kolmanneksi voidaan tarkastella sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Kun tarkastellaan vain tiettyä vuotta, valtion harjoittama tulojen uudelleenjako näyttää olevan lähinnä henkilöiden välistä. Suuri osa verotuloilla rahoitetuista tulonsiirroista liittyy kuitenkin uudelleenjakoon elinkaaren sisällä: henkilö saa esimerkiksi eläköidyttyään palveluina ja eläkkeenä takaisin maksamiaan veroja. Saatujen etujen ja maksettujen verojen vastaavuus ei ole täydellistä, koska osa maksetuista veroista liittyy henkilöiden väliseen uudelleenjakoon. Tällöin nousee esiin kysymys myös eri sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta. Demografiset tekijät ja talouden muut olosuhteet vaikuttavat siihen, kuinka yhden sukupolven maksujen ja etuuksien arvo vastaavat toisiaan. Tasainen veroaste yli ajan näyttäisi kohtelevan eri sukupolvia oikeudenmukaisesti.

### **Verotuksen ohjausvaikutus**

Verotuksen avulla voidaan tehostaa markkinoiden toimintaa. Verotuksen tärkein ohjaustavoite on korjata ulkoisvaikutuksia eli tilanteita, joissa kuluttaja tai tuottaja ei ota huomioon toimistaan muille aiheutuvia hyötyjä tai haittoja. Saastumisen tapauksessa aiheutuu kustannuksia myös muulle taloudelle. Tilanne voidaan korjata asettamalla saastuttavalle toiminnalle haittavero, jonka suuruus vastaa toiminnan

---

<sup>5</sup> Tämä vakuutusargumentti ei koske vain verotusta, vaan sillä voidaan perustella julkisen sektorin sosiaalivakuutusroolia. Esimerkiksi sairaus- ja työttömyysvakuutus voivat tehostaa markkinoiden toimintaa parantamalla kansalaisten turvaa riskejä vastaan (mm. Barr 2001).

muille aiheuttamia ulkoisia kustannuksia. Saastevero korjaa markkinoiden toiminnan sosiaalisesti tavoiteltavalle tasolle. On myös olemassa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Yksityisen yrityksen tutkimustoiminta voi lisätä tuottavuutta myös muualla taloudessa. Tutkimustoimintaa saattaa tällaisissa tapauksissa olla järkevää tukea julkisin varoin, elleivät markkinoilla syntyvät kannustimet riitä.

Osa verotuksen ohjaustavoitteista ei liity suoraan ulkoisvaikutuksiin. Verotuksella saatetaan puuttua mm. aluekehitykseen, säästämisen kannustimiin (esimerkiksi yksityisten eläkesäästöjen kartuttamiseksi) ja kulttuuripolitiikkaan (asettamalla kulttuuriharrastuksille alhaisempi veroaste).

### **Hallinnollinen yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys**

Verojärjestelmän tulisi olla riittävän yksinkertainen ja selkeä sekä hallinnoitavissa kohtuullisin kuluin. Verojärjestelmän pitäisi olla myös riittävän joustava makrotaloudellisten tekijöiden muuttuessa (Stiglitz 2000). Keskeistä on myös verojärjestelmän läpinäkyvyys. Veronmaksajan on yleensä helppoa laskea oma välitön verotuksensa, mutta välillistä verotusta ja erityisesti yrityksen maksamien verojen suuruutta on vaikeampi mieltää.

Verotuksen läpinäkyvyys ja selkeys kärsivät, jos verotuksessa on paljon poikkeuksia ja vähennyksiä. Nämä pienentävät myös veropohjaa, jolloin saman verotulon saamiseksi on veroasteita nostettava. Tämä on haitallista, sillä veroasteiden nousu kasvattaa verotuksesta aiheutuvia vääristymiä. Laaja veropohja ja verotuksen monimutkaisuus vähentävät myös mahdollisuuksia verosuunnitteluun tai veronkiertoon.

Poliittiset paineet ja erityisesti eturyhmien vaatimukset veronkevennyksistä tietyille sektoreille vaikuttavat käytännössä valittuihin veroratkaisuihin. Tällöinkin olisi vältettävä verotuksen yleisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden rapauttamista. Usein on esitetty, että yhteiskunnan menoratkaisuja tuettaisiin poliittisesti paremmin, jos kerätyt verotulot sidottaisiin tarkasti tiettyyn menokohteeseen eli verotus korvamerkittäisiin. Puhtaasti taloudelliselta kannalta katsoen ei korvamerkintöjä tulisi harrastaa (McCleary 1991). Korvamerkinnät jäykistävät tarpeettomasti verojärjestelmää, ja ne estävät menoratkaisujen tekemisen parhaalla mahdollisella tavalla. Korvamerkityt verotulot yleensä ylittävät tai alittavat kunkin kohteen todellisen menotarpeen.

### **Kansainvälinen kilpailukyky**

Verojärjestelmän on oltava sopusoinnussa maan ulkoisten suhteiden kanssa. Tämä vaatii mm. kansainvälisiä sopimuksia siitä, kuinka ulkomailla syntyneitä tuloja verotetaan tulon ansaintamaan ja tulonsaajan asuinmaan välillä.

Kun tuotannontekijöiden ja hyödykkeiden kansainvälinen liikkuvuus lisääntyy, kasvaa myös mahdollisuus, että työntekijät ja pääoma pakenevat korkean veroasteen maista matalan veroasteen maihin. Työn ja pääoman liikkuvuuden lisääntyminen kasvattaa

verotuksen vääristäviä vaikutuksia. Tällöin on tärkeää, että liikkuvien verokohteiden veroasteet ovat kilpailukykyiset. Liikkuvuus johtaa kuitenkin helposti haitalliseen verokilpailuun. Houkutellakseen liikkuvaa työvoimaa ja pääomaa maat laskevat verotustaan alemmaksi kuin sen muuten olisivat asettaneet. Haitallisen verokilpailun rajoittaminen voi edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

## 2.2 Eri veromuotojen rooli

### Työtulojen verotus

Työtulojen verotus käsitetään yleensä kokonaisuutena, jossa ovat mukana myös sosiaaliturvamaksut. Keskeistä on löytää tasapaino tuloveron kannustinvaikutusten (kuinka paljon tuloverotus vähentää työn tarjontaa) ja tulonjakotavoitteen välillä.<sup>6</sup> Jos valtio tuntisi veronmaksajien tulonansaintakyvyn, se voisi asettaa hyvin ansaitsevalle hyvin korkean veron ja käyttää korkeapalkkaisen suuren tuottavuuden aikaansaamia tuloja yhteiseksi hyväksi. Tällöin korkeapalkkainen ei itse kuitenkaan hyötyisi työpanoksestaan ja pyrkisi työskentelemään vähemmän. Siksi verojärjestelmässä pitää ottaa huomioon se, kuinka uudelleenjakavuus vaikuttaa työn kannustavuuteen.

Tulovero-ongelma vaatii lisäksi aina jonkinlaista arviota yhteiskunnallisista oikeudenmukaisuustavoitteista. Verotuksen keskeiset tulokset vaativat kuitenkin hyvin maltillisia oletuksia oikeudenmukaisuustavoitteesta. Kun jotakin verojen jälkeistä tulonjakamaa pidetään esimerkiksi poliittisen prosessin seurauksena tavoiteltavana, verojärjestelmä tulisi suunnitella siten, että tavoiteltu tulonjako saadaan aikaiseksi pienimmin mahdollisin hyvinvointitappioin. Kun tulojen rajahyödyn ajatellaan olevan laskevan, päädytään uudelleenjakavaan verojärjestelmään.

Mietittäessä tuloverotuksen vaikutuksia työn tarjontaan, on hyödyllistä erottaa keskimääräisen veron ja rajaveron vaikutukset. Kun otetaan huomioon myös saadut tulonsiirrot, on keskimääräinen (netto-)veroaste tuloja uudelleenjakavassa verojärjestelmässä pienituloisilla negatiivinen. Henkilön saamat tulonsiirrot ovat suuremmat kuin hänen maksamansa tulovero. Kun tulot kasvavat, saadut tulonsiirrot vähenevät ja maksetut verot kasvavat, jolloin veroaste muuttuu positiiviseksi. Keskimääräinen veroaste määrää tuloverojärjestelmän ns. tulovaikutuksen. Mitä korkeampi on keskimääräinen veroaste, sitä vähemmän jo työmarkkinoilla oleva kotitalous saa tuloja, ja tietyn tulotason saavuttamiseksi täytyy kotitalouden lisätä työn tarjontaa. Keskimääräinen veroaste vaikuttaa myös työvoimaan osallistumisasteeseen ja päätökseen siitä, muuttaako ulkomaille töihin vai ei.

Rajaveroaste määrittää sen, kuinka työntekijä jakaa aikansa työn tarjonnan ja vapaa-ajan välillä, kun hän on jo päättänyt osallistua työmarkkinoille. Rajaveroasteen vaikutuksen suuruutta kuvataan työn tarjonnan substituutiovaikutuksella. Mitä korkeampi on rajaveroaste, sitä vähemmän lisätulosta jää käteen. Kun rajaveroaste nousee, työn tarjonta pienenee. Rajaveroaste kuvaa verotuksen hyvinvointitappiota

<sup>6</sup> Taloustieteen Nobel-palkinnon saanut James Mirrlees oli ensimmäinen tutkija, joka tarkasteli tätä kysymystä analyyttisesti (Mirrlees 1971) ja loi siten pohjan tuloveroteorialle.

siinä mielessä, että verotus vääristää työ/vapaa-aikapäätöstä. Verotuksen vaikutus työn tarjontaan riippuu siis tulo- ja substituutiovaikutuksen yhteisvaikutuksesta.

Luvuissa 4 ja 5 kootaan yhteen muutamien empiiristen tutkimusten tuloksia verotuksen aiheuttamista kannustinvaikutuksista. Niistä selviää, että verotus vaikuttaa vain vähän miesten työn tarjontaan. Erityisesti suurituloisten miesten työn tarjonta näyttää olevan riippumatonta veroasteesta. Sen sijaan verotuksella on selvästi suurempi vaikutus naisten työn tarjontaan.

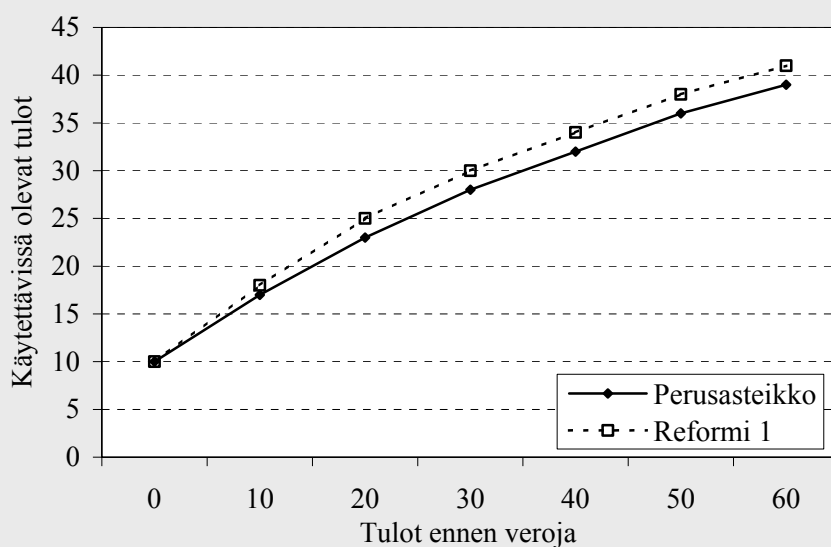
**Laatikko 2.3** Keskimääräinen veroaste, käteen jäävät tulot ja verouudistukset.

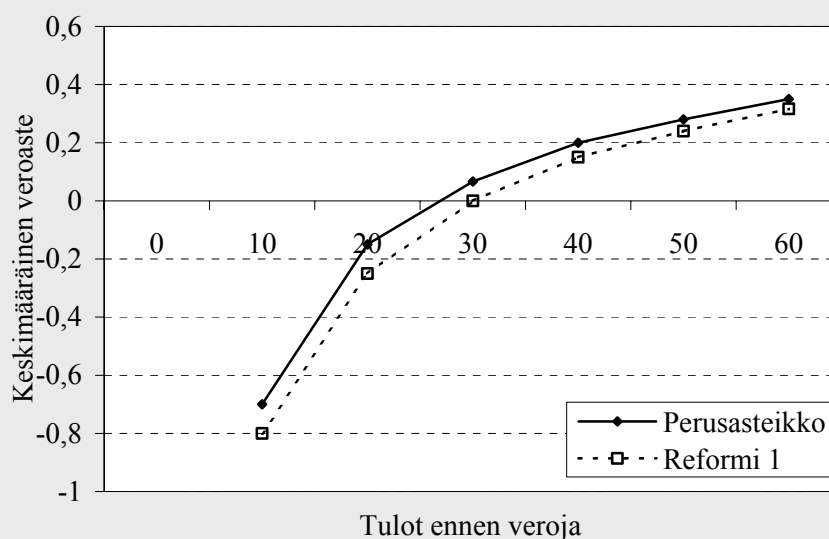
Keskimääräisellä ja rajaveroasteella on selvä yhteys. Suomen progressiivisen tuloveroasteikon mukaan valtionveroa maksetaan tuloluokan alarajalla tietty määrä ja rajan ylittävältä osalta maksetaan rajaveroa. Suurituloisen keskimääräinen veroaste riippuu kaikista rajaveroasteista myös hänen tulotasoaan ennen. Jos alimpia rajaveroja alennetaan muuttamatta muita verojärjestelmän ominaisuuksia, myös suurituloisten veroaste alenee.

Tämän seikan havainnollistamiseksi tarkastellaan oheisten kuvioiden kuvitteellista tilannetta. Verojärjestelmä koostuu sekä progressiivisesta tuloverosta että verottomasta tulonsiirrosta, jonka suuruus laskee kun tulot laskevat. Rajaveroprosentti nousee asteittain tulojen mukaan. Nettovero (maksettujen verojen ja saatujen tulonsiirtojen erotus) on negatiivinen pienillä tuloilla, koska silloin kansalainen saa tulonsiirtoina enemmän kuin maksaa veroina.

Ajatellaan, että veroasteikkoa muutetaan siten, että lasketaan kahta alinta rajaveroastetta kymmenellä prosenttiyksiköllä (Reformi 1). Alimpien marginaaliverojen alentaminen nostaa käytettävissä olevia tuloja (ja laskee keskimääräistä veroastetta) kaikissa tuloluokissa. Jos tehtäisiin sellainen verouudistus, missä vain ylimpiä marginaaliveroja alennetaan, muiden tuloluokkien verotus pysyisi ennallaan.

**Kuvio 2.1** Perusasteikko vs. uudistus, käytettävissä olevat tulot.



**Kuvio 2.2** Perusasteikko vs. uudistus, keskimääräinen veroaste.

Verotuksen tulonjakovaikutuksia voidaan mitata verotuksen progressiivisuudella. Yleensä ajatellaan, että progressiivisessa verojärjestelmässä suurituloisen keskimääräinen veroaste on korkeampi kuin pienituloisen. Verojärjestelmä voi olla progressiivinen myös siinä mielessä, että pienestä palkanlisästä maksettava lisäveroaste (rajaveroaste) kasvaa tulojen noustessa. Verojärjestelmä voi kuitenkin olla progressiivinen keskimääräisen veroasteen suhteen, vaikka rajavero olisi pienituloisella suurempi kuin suurituloisella.<sup>7</sup>

Käytettävissä olevat tulot tasoittuvat, eli tulojen uudelleenjakoa toteutuu, kun keskimääräinen veroaste kasvaa tulojen noustessa. Pitäisikö myös rajaveroasteiden olla korkeita juuri ylimmissä tuloluokissa niin kuin ne käytännössä kaikissa kehittyneissä maissa ovat? Tutkimuksen avulla ei voida antaa selvää vastausta tähän kysymykseen. Tuloveroasteiden muotoon vaikuttavat seuraavat tekijät:<sup>8</sup>

- Verotuksen aiheuttamat vääristymät työn tarjontaan. Jos verotuksen kannustinvaikutukset lisääntyvät, kannattaa tavoiteltavaa veroastetta laskea.
- Yhteiskunnan tulonjakotavoitteet. Mitä enemmän valtiolta panee painoa tasaiselle tulonjaolle, sitä kireämpää on progressio.
- Veroja edeltävä tulonjako. Jos tuloerot ennen veroja kasvavat ja muut verotukseen vaikuttavat tekijät pysyvät samoina, veroastetta tulisi nostaa ja verojärjestelmän uudelleenjakovaikutuksia lisätä.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Monille hyvinvointivaltioille onkin tyypillistä, että rajaveroasteet (kun otetaan huomioon saatujen tulonsiirtojen pieneneminen tulojen noustessa) ovat korkeimmat alimmissa tuloryhmissä.

<sup>8</sup> Tuomala (1990) kokoaa yhteen aiheesta tehdyn varhaisemman kirjallisuuden. Uudempaa tutkimusta edustaa mm. Diamond (1998).

<sup>9</sup> OECD-maista saatava empiirinen aineisto tukee tätä teoreettista tulosta (Tanninen – Tuomala 2001).

Lopullinen veroasteikon muoto koostuu eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Sekä nouseva rajaveroaste että järjestelmä, jossa rajaveroasteet ovat korkeimmillaan keskituloluokissa, ovat sopusoinnussa teorian kanssa.

Erityisesti Yhdysvalloissa ns. lineaarinen tulovero (flat tax), jossa rajaveroaste on kaikille sama, on saanut paljon huomiota mm. hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi. Tällainen vero voi olla progressiivinen, jos veroasteikko alkaa vasta, kun tulot ovat riittävän suuret. Usein flat tax -idean kannattajat suosivat kuitenkin melko alhaista veroastetta, jolloin verotuksen uudelleenjakavuus vähenee. Silloin pitää valita, korvaavatko mahdolliset hallinnollisen yksinkertaisuuden edut tämän järjestelmän aikaansaaman tuloerojen kasvun (Slemrod – Bakija 1998). Tutkimuksen mukaan epälineaarinen tulovero on tehokkaampi siksi, että siinä verojärjestelmä pystytään tarkemmin suunnittelemaan eri tuloluokissa olevien veronmaksajien veronmaksukykyyn ja verotuksen aiheuttamien kannustinvaikutusten mukaan (mm. Stiglitz 1987).

Työn tarjontavaikutusten lisäksi keskeistä on se, kuinka verotus vaikuttaa työn kysyntään. Tutkimuksen mukaan voidaan verotuksen ja työttömyyden yhteydestä sanoa tiivistetysti seuraavaa (Koskela 2001):

- Kokonaisveroasteen nousu kasvattaa palkkavaatimuksia. Tällöin työn kysyntä laskee ja työttömyysaste kasvaa.
- Verotuksen rakenne vaikuttaa työttömyyteen. Työn sivukulujen alentaminen saattaa vähentää työttömyyttä hieman enemmän kuin työtuloveron alentaminen.
- Verotuksen progression kiristämisestä seuraa ammattiliittopohjaisilla työmarkkinoilla pienemmät vääristymät kuin kilpailullisilla työmarkkinoilla. Verotuksen progression kiristäminen saattaa pienentää palkkavaatimuksia ja alentaa siten työttömyyttä.

Euroopan työttömyys keskittyy voimakkaasti vähän koulutettuihin. Siksi myös veroratkaisuissa on keskitytty pienituloisten veronkevennyksiin tai työnantajan sivukulujen alennusten kohdistamiseen vähän koulutettujen palkkaamiseen. Sørensenin (1997) laskelmat osoittavat, että pienituloisten työllisyyttä voidaan tukea alentamalla heidän työtuloverotustaan. Toinen keino on tukea kotityön teettämistä ja asettaa harmaan talouden kanssa kilpaileville palveluille alennettu arvonlisäverokanta.

Jos työvoima on kansainvälisesti liikkuvaa, työn verotuksen vääristävät vaikutukset pyrkivät kasvamaan. Valtiot voivat myös alkaa kilpailla osaavasta työvoimasta alentamalla työtulojen verotusta. Liikkuvuus vaikeuttaa tulojen uudelleenjakoa verotuksen avulla, sillä suurituloisilla on kannustin muuttaa alhaisen veroasteen maihin, jolloin sosiaaliturvan rahoituspohja kapenee.

Julkisten palvelujen tarjonnalla voidaan osittain vähentää tuloveron haitallisia vaikutuksia, jos julkiset palvelut tukevat työssäkäyntiä (Blomquist – Christiansen 1998). Siksi esimerkiksi vanhusten hoidon ja lasten päivähoidon julkinen tuki tai tarjonta voi lisätä verotuksen tehokkuutta. Samoin julkisten palvelujen tarjonta

(erityisesti koulutus) voi olla hyödyllistä siksi, että se parantaa huonossa asemassa olevien työntekijöiden tuottavuutta työmarkkinoilla (Pirttilä – Tuomala 2002).

Verotuksella voi olla myös pidemmän ajan vaikutuksia talouteen. Progressiivinen verotus voi vähentää ihmisten halukkuutta kouluttautua ammatteihin, joista saisi korkeat tulot (Christiansen 1988).<sup>10</sup>

## Hyödykevero

Hyödykeverojen veroaste on sama riippumatta siitä, kuinka paljon jotakin hyödykettä ostaa (lineaarinen vero). Verottajan olisi hyvin vaikea kontrolloida sitä, kuinka paljon kukin kuluttaja ostaa eri hyödykkeitä, koska ostopaikkoja on useita. Siksi käytännössä rajoitaudutaan lineaarisiin veroihin.

Usein ajatellaan, että kaikille hyödykkeille tulisi asettaa sama hyödykeveroaste, ettei valintaa eri tuotteiden välillä vääristettäisi. Eriytetyllä hyödykeverotuksella voidaan kuitenkin joskus pienentää tuloverosta tulevia vääristymiä. Hyödykkeitä, joita kulutetaan yhdessä työn tarjonnan kanssa, tulisi verottaa kevyemmin kuin vapaa-aikaan liittyviä hyödykkeitä (Edwards ym. 1994). Yhtäläisestä veroasteesta kannattaa tietyissä tilanteissa poiketa tulonjakosyistä.<sup>11</sup>

Edellä olevan suosituksen mukaan ylellisyshyödykkeitä, joiden kulutus keskittyy vapaa-aikaan, tulisi verottaa ankarasti. Vastaavasti työn tarjontaa edesauttavien hyödykkeiden veron tulisi olla keveää. Näin käytännössä osittain onkin, kun ammattihankintaan liittyvät menot, kuten ammattikirjallisuus ja työhuonekulut, saa vähentää verotuksessa. Hyödykevero kannattaa lisäksi asettaa alhaiseksi sellaisille hyödykkeille, joiden valmistuksessa tarvitaan suhteellisen matalapalkkaista työvoimaa (Naito 1999). Näin siksi, että alhainen hyödykevero tukee näiden alojen työllisyyttä ja pieni-palkkaisten työntekijöiden tulokehitystä.

Kovin montaa hyödykeveroastetta ei ole kuitenkaan järkevä käyttää. Mahdolliset tehokkuushyödyt saadaan aikaiseksi muutamalla eriytetyllä veroasteella. Jos veroasteita on kovin monia, verotulokertymä ja hallinnollinen yksinkertaisuus kärsivät (Ebrill ym. 2001).

Hyödykeveron voi asettaa joko yksikköveromääräisenä (vero on  $x$  euroa per hyödyke) tai arvoverona (vero on  $y$  prosenttia hyödykkeen hinnasta). Näistä kahdesta jälkimmäinen eli arvonlisävero on suositeltavampi, koska sen reaaliarvo ei riipu inflaatiosta

<sup>10</sup> Valtiovallan kannalta olisi optimaalista verottaa pois koulutuksen tuomat ylimääräiset tuotot. Koska koulutettavat ottavat tämän etukäteen huomioon, sellainen politiikka ei ole kuitenkaan tavoiteltavaa. Tällöin puhutaan verotuksen aikaepäjohdonmukaisuusongelmasta (Konrad 2001). Samantyyppinen ongelma koskee pääomatulojen verotusta. Olemassa olevaa varallisuutta kannattaisi verottaa ankarasti, jollei otettaisi huomioon sitä, kuinka tämä vaikuttaa etukäteen ihmisten säästämisalukkuuteen.

<sup>11</sup> Kaikille hyödykkeille yhtäläinen veroaste on optimaalinen sellaisissa erikoistapauksissa, joissa hyödykkeiden kysyntä on riippumaton työpanoksen määrästä ja henkilön kyvykkyydestä (Atkinson ja Stiglitz 1976). Empiirinen aineisto kuitenkin osoittaa, että tämä rajoitus ei ole sopuoinnussa ihmisten todellisen kulutuskäyttäytymisen kanssa (Blundell ym. 1993).

jolloin veroa ei tarvitse muuttaa usein. Arvonlisäveroa on myös vaikeampi kiertää (koska ostohyvityksen saaminen edellyttää sitä, että raportoi omat ostonsa). Lisäksi epätäydellisen kilpailun oloissa arvonlisävero nostaa kuluttajahintoja vähemmän kuin yksikkövero (Delipalla – Keen 1992).

Arvonlisävero on yksikköveroa parempi myös siksi, että siinä tuotannon välituotteille asetettu vero ei kasaudu lopputuotteen hintaan. Tämä vastaa verotuksessa kuuluisaa tuotannon tehokkuus -periaatetta (Diamond – Mirrlees 1971). Sen mukaan on paras kerätä verotulot vasta lopputuotevaiheessa, koska tällöin maksimoidaan ne resurssit, jotka voidaan jakaa kansalaisten kesken.

Yksi peruste hyödykeverotuksen olemassaololle on verokertymätavoite. Vaikka kansalainen kiertäisi tuloveroa jättämällä osan tuloista raportoimatta, maksaa hän silloinkin veroja kulutuksen kautta (Myles 1995, kpl 4). Siksi yleinen hyödykevero tuloveron rinnalla voidaan perustella myös veronkierron vähentämissyystä.

### **Pääomatuloverotus**

Pääomatuloverotus vaikuttaa sekä säästämisen että investointien kannustimiin. Suljetussa taloudessa verotuksen aiheuttamat muutokset säästämässä vaikuttavat samalla tavalla investointeihin. Avotaloudessa vaikutus ei ole yhtä suoraviivainen, sillä investoinnit voi rahoittaa myös ulkomaisella pääomalla. Kun tarkastellaan pääomatuloverotuksen vaikutuksia säästämisen kannalta, pääkysymykseksi nousee, kuinka pääomaveroa tulisi käyttää muun verojärjestelmän lisänä.

Kokonaistulot koostuvat työtuloista ja pääomatuloista, ja siksi verojärjestelmät voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti:

- yleinen tulovero, jossa työtuloja ja pääomatuloja verotetaan periaatteessa samalla lailla
- kulutuksen verottaminen, jossa vain sitä osaa tuloista verotetaan, joka kulutetaan kullakin periodilla (ns. menovero). Säästämisen tuottoa ei tällöin veroteta lainkaan.
- pohjoismainen eriytetty tulovero, jossa työtuloja verotetaan progressiivisesti, mutta kaikkia pääomatuloja samalla lineaarisella asteikolla.

Menoveroa perustellaan joskus sillä, että se ei vääristä säästämissä päätöksiä, koska säästettyyn osaan tuloista ei kohdistu moninkertaista veroa. Vääristymien lukumäärä ei ole kuitenkaan keskeistä. Tärkeämpää on, miten verotuksen tavoitteet kokonais-tehokkuuden ja tulonjaon suhteen toteutuvat. Tutkimuksessa keskeiseksi kysymykseksi nousee se, miten eri aikoihin ajoitettua kulutusta pitäisi verottaa, koska säästämisen tuotolle asetettu vero on ikään kuin vero tulevalle kulutukselle. Jos kulutus eri aikana on riippumaton työn tarjonnasta, pääomatulon veroa ei tarvita (Ordoover – Phelps 1979, Myles 1995, kpl 15). Tällöin pelkkä epälineaarinen työtulo-vero riittää verotuksen tehokkuus- ja tulonjako-ominaisuuksien kannalta hyvään järjestelmään.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Tämä tulos vastaa tilannetta, jossa hyödykevero on kaikille hyödykkeille sama (Atkinson – Stiglitz 1976).

Säästämislle asetettava vero vaikuttaa säästöjen kertymisen kautta hyvin pitkän ajan päähän, kun taas työn verotus vääristää työtuntipäätöstä vain yhden periodin ajan. Siksi pääomaverot on talouskasvun kannalta haitallisempaa (Chamley 1986, Judd 1985). Kasvuperuste on ongelmallinen, koska talouskasvuun vaikuttaa yhä enemmän fyysisen pääoman rinnalla inhimillisen pääoman kertyminen. Kun pääomaverotus vähentää ennen muuta kannustimia säästämiseen, voi työtuloerotus vähentää halukkuutta kouluttautumiseen. Molemmilla veromuodoilla voi olla haitallisia vaikutuksia kasvuun, eikä ole selvää, kumman veron on oltava pienempi (ks. esim. Milesi-Ferretti – Roubini 1998).

Tulonjakonäkökulma liittyy pääomatulon verottamiseen monin tavoin. Tuloerot syntyvät työtuloerojen lisäksi hyvin merkittävässä määrin varallisuuseroista. Varallisuuserot myös säilyvät sukupolvien yli perintöjen ansiosta. Varallisuus- ja perintöverotuksella kerätyt verotulot ovat kuitenkin suhteellisen pienet. Suuria perintöveroja on houkutus kiertää, mikä hankaloittaa varallisuuden suoraa verottamista. Siksi pääomatulojen verotusta voidaan perustella epäsuorana tapana verottaa perittyä varallisuutta (Cremer ym. 2001). Progressiivisella pääomatuloerotuksella on pystytty tasaamaan tuloeroja toisen maailmasodan jälkeisessä Ranskassa ja Yhdysvalloissa (Piketty 2001– Piketty – Saez 2001).

Jos säästämissä päätökset ovat melko riippumattomia säästämisen tuotosta, eli kun säästämisen motiivit liittyvät esimerkiksi säästämiseen vanhuuden tai pahan päivän varalle, pääomatuloeroton vääristävät vaikutukset jäävät vähäisiksi. Perinteisesti on ajateltu, että säästämisen kokonaisvolyymin jousto säästämisen tuoton (ja siten myös säästämisen verottamisen) suhteen on lähellä nollaa (ks. esim. Bernheim 2001).

Mikään edellä mainituista kolmesta veromuodosta (yleinen tulovero, menovero, eriytetty tulovero) ei saa yksiselitteistä tukea taloustieteellisestä tutkimuksesta. Johtopäätös on, että myös pääomatuloja kannattaa verottaa. On olemassa kuitenkin perusteita, että veron tulisi olla alempi kuin työtuloille. Toisaalta erillisen pääomatuloeroton ei välttämättä tulisi olla juuri Suomen nykyisen tasaveron muotoinen, vaan myös progressiivinen asteikko on mahdollinen.

Verotus vaikuttaa valintoihin eri säästämissuotojen välillä kotitalouksien riskinoton kautta (Sandmo 1985). Kun osa pääoman tuotosta verotetaan pois, mutta toisaalta tappiot ovat vähennyskelpoisia, verottaja kantaa osan säästämissuotojen riskistä. Siksi verotus voi lisätä säästäjän halukkuutta riskinottoon.

Monissa maissa on olemassa edullisesti verotettuja säästämissuotoja. Tärkeitä esimerkkejä tällaisista ovat yksityisten eläkesäästöjen edullinen verokohtelu ja asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus, joka on tuki varojen sijoittamiselle asumiseen. Säästäjän sijoituspäätökset eri säästämissuotojen välillä riippuvat niiden verokohtelusta (ks. esim. Poterba 2001). Edullisen verokohtelun antaminen jollekin säästämissuotoille vähentää siksi säästämistä muihin säästämissuotoihin. Samoin verotuksen erilliskohtelun tuoma parempi tuotto voi vähentää kokonaissäästämistä varallisuusvaikutuksen kautta. Jollei ole olemassa painavia erityisperusteita tukea tiettyjä

säästämismuotoja toisten muotojen kustannuksella, tällainen erityisverokohtelu on haitallista.

**Laatikko 2.4** Pääomatuloverotuksen vaikutus investointien rahoitukseen.

Yritys voi rahoittaa investointinsa kolmella tavalla: velkarahoituksella, osakeantirahoituksella tai pidätetyillä voitoilla. Investointikustannusten näkökulmasta kyse on investointien tuotto-vaatimuksesta. Velkarahoituksessa tuottovaatimuksena on korko, jos korkomenot ovat vähennyskelpoiset yritysverotuksessa ja yrityksestä saatavia korkotuloja verotetaan samalla veroasteella kuin muita korkotuloja. Osakeantirahoituksessa sijoittaja saa tuottonsa osinkojen kautta, jolloin tuottoon vaikuttavat myös yritysverotuksen taso ja sijoittajan osinkojen vero. Rahoitettaessa investoinnit pidätetyillä voitoilla, vältytään vaihtoehtona olevalta osinkoverotukselta. Voiton pidättäminen nostaa kuitenkin yrityksen arvoa, jolloin pidätetyn voiton yritysvero ja myyntivoittovero vaikuttavat sijoituksen verokohteluun (ks. esim. Myles 1995 kpl 8).

Yrityksen valinta eri rahoitusmuotojen välillä riippuu eri rahoitusmuotojen verotuksen jälkeisistä kustannuksista. Erääksi keskeiseksi kysymykseksi nousee se, millainen osinkojen verokohtelu on. Ns. klassisessa järjestelmässä osinkoihin kohdistuu kaksinkertainen vero, sillä yritysverotuksen lisäksi osakkeenomistaja maksaa osingoista veroa omassa tuloverotuksessaan. Tällainen järjestelmä nostaa oman pääoman rahoituksen kustannuksia ja suosii siten velkarahoitusta. Monissa maissa on erilaisin menetelmin pyritty lieventämään osinkojen kahdenkertaista verotusta. Suomessa käytössä on yhtiöveron hyvitysjärjestelmä, jossa osakkeenomistaja saa omassa verotuksessaan vähentää yrityksen maksaman veron osuuden. Osinkojen kaksinkertaisen veron aiheuttamia vääristymiä voidaan lieventää myös verottamalla jaettua voittoa tai saatuja osinkoja alhaisemmalla yritysverokannalla tai vapauttamalla osa saadusta osinkotulosta verotuksesta. Pidätetyn voiton ja myyntivoittoveron erot puolestaan vaikuttavat voitonjaon kannustimiin.

Kansainvälinen verokilpailu on erityisen keskeinen haaste pääomatulojen verotukselle. Pääoma on perinteisesti ollut herkimmin liikkuva tuotannontekijä, jolloin sen veroasteen nosto saattaa johtaa pääoman ulosvirtaukseen. Kun päätöksentekijät ottavat tämän vaikutuksen huomioon, he voivat reagoida siihen alentamalla pääomatulojen verotusta. Erityisesti yritysveropohja on altis verokilpailulle. Erottelu kotimaisiin ja kansainvälisiin sijoittajiin vaikuttaa puolestaan osinkoverotukseen liittyviin näkökohtiin (ks. luku 6).

### **Perintö- ja varallisuusverotus**

Varallisuuden, lahjojen ja perintöjen verotukselle on esitetty muun muassa seuraavia yleisiä perusteluita (ks. mm. Smith 2001):

- tuloverotuksen täydentäminen
- varallisuuden jakautumisen eriarvoisuuden vähentäminen
- koko verojärjestelmän progressiivisuuden lisääminen
- muun verojärjestelmän tehokkuustappioiden vähentäminen.

Varallisuusverotuksen tehokkuusvaikutukset ovat pääomatulojen verotuksen kaltaisia. Varallisuusverotusta voidaan käyttää myös tuloverotuksen täydentäjänä, jos pääomatuloverotusta kierretään.

Perintöverotuksen vaikutukset perinnön antajalle ovat epäselviä. Usein ajatellaan, että perintövero vähentää säästämisen kannustimia, koska vero vie osan vanhempien lapsia varten säästämästä varallisuudesta. Perintövero voi kuitenkin myös lisätä perinnön antajan säästämistä ja työn tarjontaa, jos hän haluaa säästää lapsilleen tietyn suuruisen veronjälkeisen varallisuuden. Perilliselle tulevat vaikutukset ovat suoraviivaisemmat. Yhdysvaltoja koskevasta tutkimuksesta on havaittu, että saatu perintö vähentää tulovaikutuksen kautta perillisen työn tarjontaa (Smith 2001). Siksi perintöverotuksen kannustinvaikutukset saattavat olla vähemmän haitalliset kuin esimerkiksi työn verotuksen.

Perintö- ja varallisuusverotuksen pääperuste liittyy kuitenkin tulonjakoon. Varallisuus on jakautunut epätasaisesti, ja siten varallisuuden verotus lisää hyvin todennäköisesti koko verotuksen progressiivisuutta. Samoin perintöverotuksella voidaan pyrkiä mahdollisuuksien tasa-arvoon pienentämällä varallisuuseroista johtuvaa eriarvoisuutta.

### **Korjaava verotus**

Jos markkinoilla esiintyy ulkoisvaikutuksia eli tuottaja tai kuluttaja ei ota muille aiheuttamia haittoja huomioon, voidaan verotuksella korjata markkinoiden tehottomuutta. Tärkein esimerkki on saastumiselle asetettava haittaverotus (ajatus perustuu jo Pigou (1920) analyysiin). Kun saastuttavalle toiminnalle asetetaan ympäristölle ja muille kansalaisille koituvan haitan mukainen vero, saastuttaja joutuu ottamaan yhteiskunnalliset kustannukset huomioon omissa päätöksissään. Hän joutuu todennäköisesti sekä vähentämään haitallisen toiminnan määrää että investoimaan saasteita vähentävään puhdistustekniikkaan. Yhteiskunnalle hyödyllisiä ulkoisvaikutuksia aiheuttavaa toimintaa (kuten tuotekehittelyä ja koulutusta) voidaan vastaavasti tukea.

Silloin kun ympäristöverotus on osa normaalia verojärjestelmää, jossa tuloja jo kerätään tuloverolla ja hyödykeveroilla, on hyvä lähtökohta, että ympäristöverotus asetetaan vain saastumisen haittojen vaatiman tason mukaan (Pirttilä – Tuomala 1997). Tästä säännöstä on mahdollisesti olemassa yksi poikkeus. Jos työttömyysongelma on hyvin vakava, pystytään työn verotusta alentamalla ja ympäristöverotusta korottamalla mahdollisesti alentamaan työttömyyttä (Koskela – Schöb 2000).

### **2.3 Valtion ja kuntien välinen työnjako**

Monet julkishyödykkeet ovat luonteeltaan paikallisia, kuten kunnallistekniikka ja paikallisliikenne. Tämän tyyppisistä julkishyödykkeistä päättämiseen kunnallisella tasolla liittyy monia etuja. Kuntatasolla tunnetaan paikalliset tarpeet ja olosuhteet, kuntalaiset voivat paremmin osallistua päätöksentekoon ja lisäksi koko yhteiskunnan tasolla voidaan oppia erilaisista ratkaisuista paikallistasoilla. Kansalaiset voivat myös

valita asuinpaikkansa sen mukaan, minkälaisia palveluita ja kuinka hyvin kunnat tarjoavat.

Nämä edut on punnittava desentralisaation haittoja vastaan. Keskeinen kysymys liittyy kuntien väliseen haitalliseen verokilpailuun. Erityisesti pääoma ja yritykset voivat liikkua helposti yli kuntarajojen. Siksi yksittäisen kunnan kannalta on edullista houkutella yrityksiä alentamalla veroastetta. Kun kaikki kunnat ajattelevat samoin, seurauksena on vain veroasteiden ja sitä kautta kunnallisten julkispalvelujen tason lasku. Tällaisessa tilanteessa veroasteiden harmonisointi tai niistä päättäminen keskushallinnon tasolla lisää kaikkien hyvinvointia (Zodrow – Mieszkowski 1986).

Myös kansalaisten on helppo vaihtaa asuinpaikkaansa ainakin lähikuntien kesken. Jos jossakin kunnassa pyritään tinkimään sosiaaliturvasta mutta vastaavasti asetetaan kunnallisvero alhaiseksi, pystytään houkuttelemaan rikkaita kuntalaisia. Siksi on olemassa paineita siihen, että hyvätuloiset keskittyvät tiettyihin kuntiin ja huonompi-tuloiset toisiin. Jos kuntien taloudellinen asema vaihtelee hyvin paljon, kansalaisten mahdollisuudet saada samankaltaiset peruspalvelut riippumatta siitä, missä kunnassa he asuvat, heikkenevät. Tämä on vastoin horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaatetta.

Kunnilla on myös valtiotasoa rajatummat mahdollisuudet suojautua tuloriskejä vastaan. Kun verotulot jaetaan kuntien ja valtion kesken, voi valtio toimia eräänlaisena vakuutuksena kuntien tuloriskille (Lockwood 1999).

Kun sekä kunnallis- että valtiontasolla verotetaan samaa veropohjaa (esim. työtuloja), on seurauksena haitallinen fiskaalinen ulkoisvaikutus. Kunnallistasolla ei ole kannustinta ottaa huomioon omien veropäätösten vaikutusta valtion tuloveron kertymään. Siksi valittu kunnallisveroaste voi olla korkeampi kuin koko yhteiskunnan näkökulmasta olisi suotavaa (Boadway – Keen 1996).

Näiden seikkojen perusteella voidaan päätellä seuraavaa:

- Usein on parempia perusteita hajauttaa kuntatasolle päätöksenteko julkisista palveluista kuin hajauttaa myös verotuspäätökset.
- Liikkuvien verokohteiden verotus kannattaa keskittää kansalliselle tasolle. Kuntatasolla on helpompi päästä sopivaan verotasoon liikkumattomien veropohjien (esim. kiinteistöt) verotuksessa.
- Suurin osa verotuksen tulonjakotehtävästä tulisi hoitaa koko valtakunnan tasolla.
- Veromuodot, joiden tuottoon liittyy suuria vaihteluita / riskejä, on parempi kohdentaa valtion tasolle.
- Veromuodot ja samalle veropohjalle asetettavien veroasteiden taso pitäisi olla selkeästi määritelty eri hallintotasoille.

Kunnille osoitettujen tehtävien rahoittamiseksi ja erityisesti kuntien välisten tuloerojen tasoittamiseksi on luotu kuntien valtionosuusjärjestelmä. Valtionosuudet voidaan jakaa joko ehdollisina (valtionapu on suoraan sidottu tiettyyn käyttökohteeseen tai valtio

maksaa tietyn osuuden kuntien tietäntyyppisistä menoista) tai yleisinä tukina. Jos valtio maksaa suoraan tietyn osuuden menoista, kuntien kannustimet kustannussäästöihin vähenevät. Tätä voidaan koettaa ehkäistä maksukattojen avulla. Yleinen tulotuki ei vääristä kunnallistason päätöksiä, mutta toisaalta silloin valtio ei voi olla varma, kuinka paljon tuesta käytetään nimenomaan haluttuihin kohteisiin. Tätä ongelmaa voidaan lievittää määräämällä kunnallispalveluille vähimmäisvaatimukset. Käytännössä kysymys valtionosuuksien sopivasta muodosta vaatii aina harkintaa kuntien autonomian ja kansalaisten tasavertaisuuden välillä.

### 3 SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄ KANSAINVÄLISESTI VERTAILTUNA

#### Tiivistelmä

Suomen kokonaisveroaste on EU-maiden keskimääräistä korkeampi, vaikka otettaisiin huomioon se, että monet sosiaaliset etuudet, jotka muissa maissa annetaan verovähennyksinä tai verottomina etuuksina, ovat Suomessa veronalaisia. Suomen korkea veroaste perustuu kireään työhön kohdistuvaan verotukseen. Suomessa etenkin ansiotuloverotus ja kulutuksen verotus ovat kansainvälisesti korkealla tasolla. Myös ansiotuloverotuksen progressiivisuus on suhteellisen kireää kaikilla palkkatasoilla. Kulutuksen verotuksen korkea taso perustuu korkeahkoon arvonlisäverotasoon, eräiden valmisteverojen korkeuteen ja suhteellisen kireään ympäristöverotukseen. Pääomatulojen verotus on hieman EU-maiden keskitasoa kireämpää, kun verotuotot suhteutetaan pääomatuloihin. Suomen nimellinen yhtiöveroaste on kuitenkin suhteellisen alhainen. Varallisuuteen kohdistuvan verotuksen merkitys on vähäinen erityisesti suhteellisen kevyen kiinteistöverotuksen takia.

Eri maiden verojärjestelmät poikkeavat huomattavastikin toisistaan. Eroja on esimerkiksi työ- ja pääomatulojen suhteellisessa verokohtelussa. Suomessa sovelletaan eräiden muiden maiden tapaan eriytetyn tuloverotuksen mallia, jossa työtuloja ja pääomatuloja verotetaan erikseen. Lisäksi Suomessa päinvastoin kuin useimmissa muissa maissa on lähes yhtenäinen vero eri pääomatulolajeille.

Useat maat ovat toteuttaneet tai aikeissa toteuttaa verouudistuksia. Uudistusten yhteinen tavoite on työllisyyden edistäminen. Näin niissäkin uudistuksissa, joissa pyritään keventämään yritysverotusta ja näin lisäämään maan houkuttelevuutta sijaintipaikkana. Fiskaalisesti uudistusten pääpaino on kuitenkin työtulojen verotuksessa. Eri maissa on painotettu hiukan eri tavoin ansiotulojen veronkevennyksiä ja sosiaalivakuutusmaksujen alennuksia tai tulojakauman eri päitä ansiotuloveronkevennyksissä. Usein on kuitenkin Suomen tapaan pyritty painottamaan kevennyksissä pienituloisia.

#### **Laatikko 3.1** Veroasteiden kansainvälisestä vertailtavuudesta.

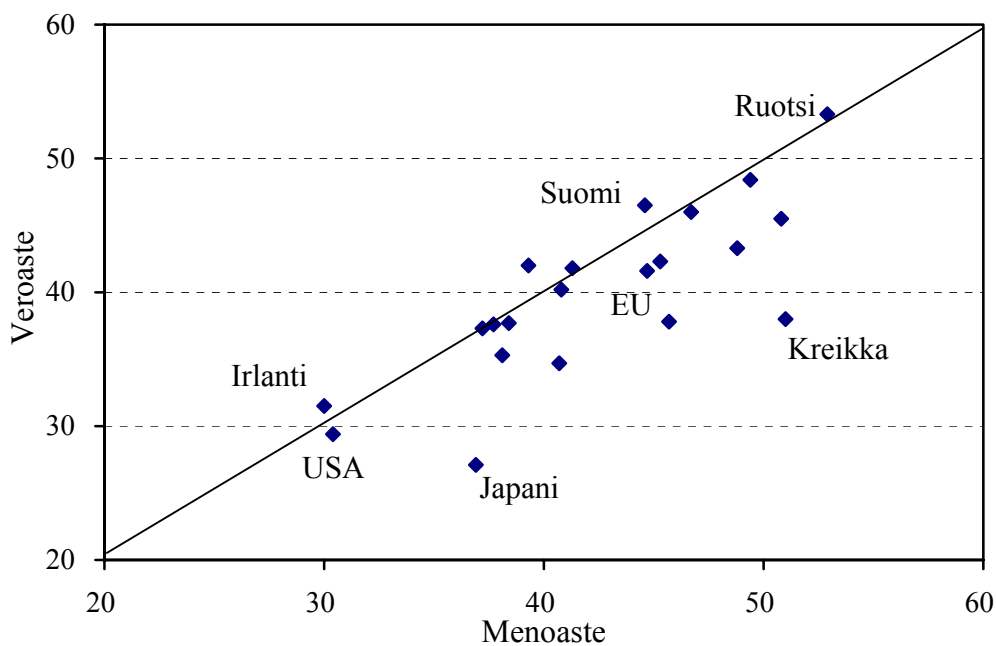
Kansainvälisiä verovertailuja vaikeuttavat eri maiden hyvinkin erilaiset sosiaaliturva- ja verojärjestelmät. Esimerkiksi kotitalouksia voidaan tukea monella eri tavalla. Verovähennysten muodossa annettu tuki alentaa veroastetta, tulonsiirron ja erityisesti veronalaisen tulonsiirron muodossa annettu tuki nostaa sitä. Eläkejärjestelmien rahoitus on myös erilainen eri maissa. Joissakin maissa yksityinen eläkevakuutus on laajaa ja se korvaa osin muissa maissa verovaroin rahoitettuja vakuutuksia. Myös erot eläkerahastoinnin asteissa selittävät eroja veroluontoisten eläkemaksujen korkeudessa. Veroluonteisia sosiaalivakuutusmaksuja ei eräissä maissa jaeta työntekijöiden ja työnantajien maksuihin, mikä vaikeuttaa verorakenteiden vertailua.

Julkisten menojen kansainväliseen vertailuun pätee sama kuin veroastevertailuun. Verotuen muodossa annettu tuki pienentää julkisia menoja. Verotukia on Suomessa viime vuosikymmeninä karsittu ja korvattu suorilla, usein veronalaisilla tulonsiirroilla, mikä nostaa sekä veroastetta että julkisten menojen kansantuoteosuutta. Kun veroasteista puhdistetaan verotukien ja välittömän verotuksen (työttömyys- ja sosiaaliturvamenojen verollisuus Suomessa) vaikutus, niin voidaan arvioida Suomen veroasteen eron EU-maiden keskiarvoon puolittuvan (Sørensen – Lassen, 2002).

### 3.1 Veroaste ja julkisen sektorin menoaste

Korkea verotus liittyy usein julkisten hyvinvointimenojen korkeuteen. Julkisten hyvinvointipalvelujen ylläpitäminen edellyttää laajaa julkista rahoitusta ja siten suhteellisen korkeaa veroastetta. Suurimmassa osassa maista verotuloilla ei täysin kateta julkisia menoja, vaan osa niistä katetaan muilla tuloilla ja velkaantumisella. Vuonna 2000 Japanin ja Kreikan menoaste oli yli kymmenen prosenttiyksikköä veroastetta korkeampi (kuvio 3.1). Useissa muissakin maissa veroaste jäi menoastetta pienemmäksi. Suomen tilanne oli vuonna 2000 päinvastainen.

**Kuvio 3.1** Julkisten menojen ja verotulojen osuus kansantuotteesta\* vuonna 2000, prosenttia.



\* Meno- ja veroaste määritellään julkisten menojen ja verotulojen osuutena (%) kansantuotteesta.

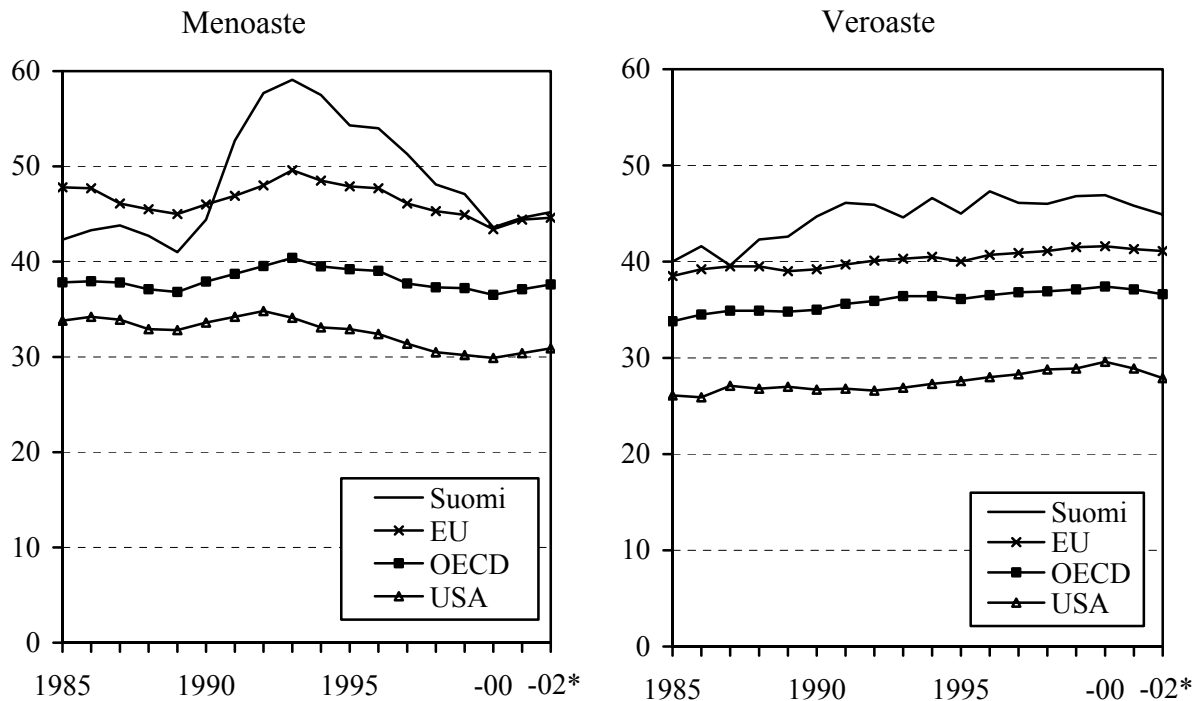
Lähteet: OECD (2002a), OECD (2002d).

Menoaste vaihtelee Irlannin noin 30 prosentista Ruotsin runsaaseen 50 prosenttiin. Vastaavasti veroaste vaihtelee Japanin alle 30 prosentista Ruotsin yli 50 prosenttiin. Suomen menoaste on EU-maiden keskitasoa, kun taas veroaste on noin viisi prosenttiyksikköä keskitason yläpuolella. Toistaiseksi pelätty verokilpailu ei ole laskenut kokonaisverotuksen tasoa vaan veroaste on keskimäärin hieman kasvanut EU-maissa ja Yhdysvalloissa.

Kun hyvinvointimenojen rahoitus perustuu pääosin työn verotukseen (ansiotuloverot ja sosiaalivakuutusmaksut), työttömyyden muutokset heijastuvat julkiseen talouteen. Tämä näkyi hyvin lamavuosina julkisen menoasteen voimakkaana kasvuna sosiaaliturvamenojen lisääntymisen takia ja veroasteen kasvuna veropohjan (kokonaistulot) supistuessa. Suomen menoaste läheni EU-maiden keskiarvoa 1990-luvun lopulla ja samalla julkinen talous muuttui ylijäämäiseksi. Väestön ikääntyminen aiheuttaa kasvupaineita eläke-, sosiaali- ja terveystalouksissa, joiden osuus julkisista menoista on jo nyt

Suomessa korkea. Toisaalta ikärakenteen takia koulutusmenot voivat vähentyä, vaikka Suomi ylläpitäisikin korkeaa koulutustasoa.

**Kuvio 3.2** Julkisten menojen ja verotuottojen osuudet kansantuotteesta vuosina 1985–2002\*, prosenttia.



Lähteet: OECD (2002a) a, OECD (2002d), vuosien 2001–2002 vero-osuudet ovat työryhmän arvioita.

### Menorakenteesta

Taloukasvua edistäviksi julkisiksi menoiksi luetaan mm. koulutus- ja tutkimusmenot sekä infrastruktuuriin liittyvät menot<sup>1</sup>. Menoiksi, joilla ei olisi merkittävää vaikutusta kasvuun, katsotaan mm. sosiaaliturvamenot ja virkistysmenot.<sup>2</sup> Suomessa julkiset menot ovat painottuneet elinkeinojen tukemiseen, koulutukseen, tutkimus- ja kehitys-investointeihin sekä sosiaaliturvaan verrattuna EU-maiden keskiarvoon (liitetaulukko 3.1).

Julkisen sektorin panostukset tutkimukseen ja kehitystoimintaan sekä koulutukseen (erityisesti korkeakoulutukseen) voidaan nähdä sijoituksina tietotaitoon, joka muuntuu sekä uudeksi teknologiaksi että tehokkaammaksi tavaksi käyttää olemassa olevia fyysisiä ja inhimillisiä pääomaresursseja. Julkisen panostuksen vaikutus tuottavuuteen riippuu yritysten kyvykkyydestä hyödyntää uutta teknologiaa sekä panostuksen laadusta. Coe ja Helpman (1995) osoittivat, että julkiset investoinnit tutkimukseen ja kehitystoimintaan edistävät jonkin verran kokonaistuottavuutta. Tällä on ollut erityisesti merkitystä pienille ja korkeasti kehittyneille maille. Empiiriset tutkimukset

<sup>1</sup> Julkiset infrastruktuuri-investoinnit kuljetukseen tai teleliikenteeseen parantavat kasvua ilman syrjäytysvaikutusta yksityisissä investoinneissa (esim. Easterly – Rebelo 1993, Kneller ym. 1999, Martin 2000).

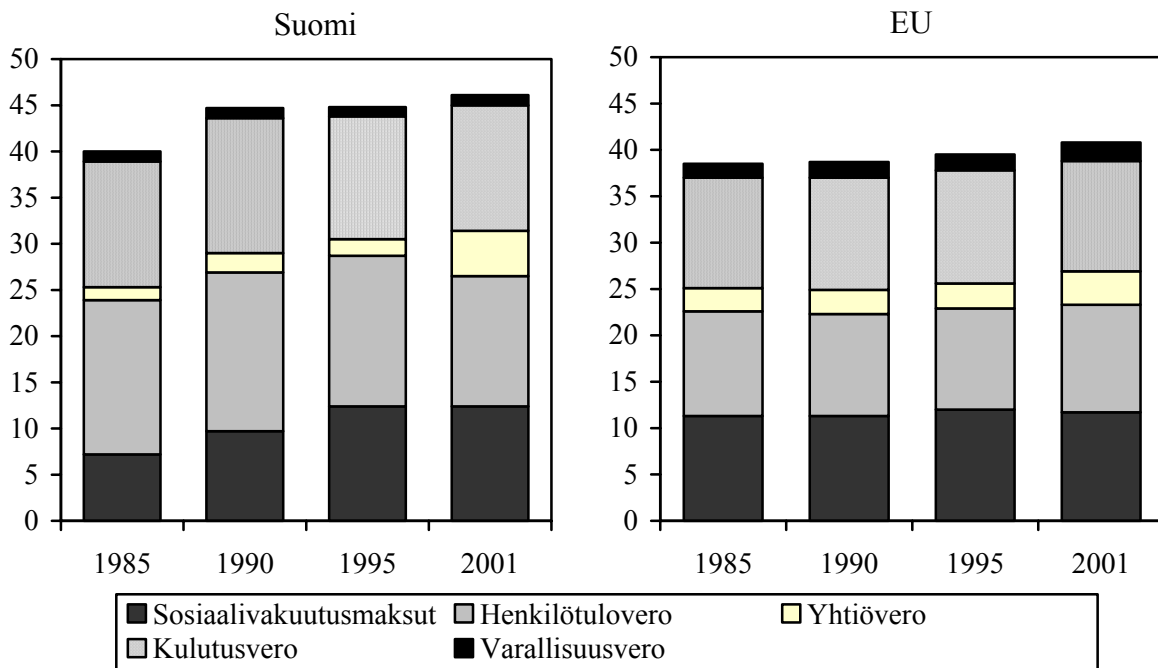
<sup>2</sup> Westerhoutin ja Van Sinderenin (1994) empiirinen tutkimus osoitti, että painopisteen siirtyminen julkisissa menoissa investoinneista kulutukseen 1980-luvulla vähensi investointiasetta, tuotantoa ja työllisyyttä Alankomaissa. Knellerin ym. (1999) tutkimuksen mukaan prosenttiyksikön kasvu tuottavien menojen tasossa nostaisi kasvua 0,27 prosenttiyksiköllä.

tukevat myös näkemystä, että julkisilla koulutusmenoilla (esim. Hansson – Henrekson 1994, Barro – Sala-i-Martin 1995, Tanzi 1995) olisi positiivinen vaikutus kasvuun. Ilman julkista panostusta yksityinen sektori tyytyisi matalampaan teknologiseen tasoon. Sama vaikutus on saavutettavissa paitsi suoralla julkisella rahoituksella myös verokannustimien<sup>3</sup> kautta.

### Verorakenteen kehitys

Suomen veroastetta ovat kasvattaneet verotulot yhtiöverotuksesta ja sosiaalivakuutusmaksuista 1990-luvulla (kuvio 3.3). Yhtiöverotulojen kasvu 1990-luvun jälkipuoliskolla heijastaa myös yritysten hyvää kannattavuutta ja on osittain suhdanneluonteista. Vaikka henkilötuloverotuksen osuus on hieman laskenut, on se edelleen kansainvälisesti korkea. Sosiaalivakuutusmaksut suhteessa kansantuotteeseen ovat Suomessa EU-maiden keskitasoa. Suomen verorakenteessa kulutusverotulojen suhteellinen osuus vastaa muiden maiden tasoa, mutta varallisuuteen kohdistuvan verotuksen merkitys on vähäisempi.

**Kuvio 3.3** Verorakenne vuosina 1985-2001, suhteessa kansantuotteeseen, prosenttia.



Lähde: OECD (2002d).

<sup>3</sup> Inhimillisen pääoman kasvua voidaan edistää parantamalla osaamisen kannattavuutta. Vaikutus leviää (spillover effects) koko talouteen nostamalla osaamista ja siten työn tuottavuutta (ks. esim. Cameron 1998).

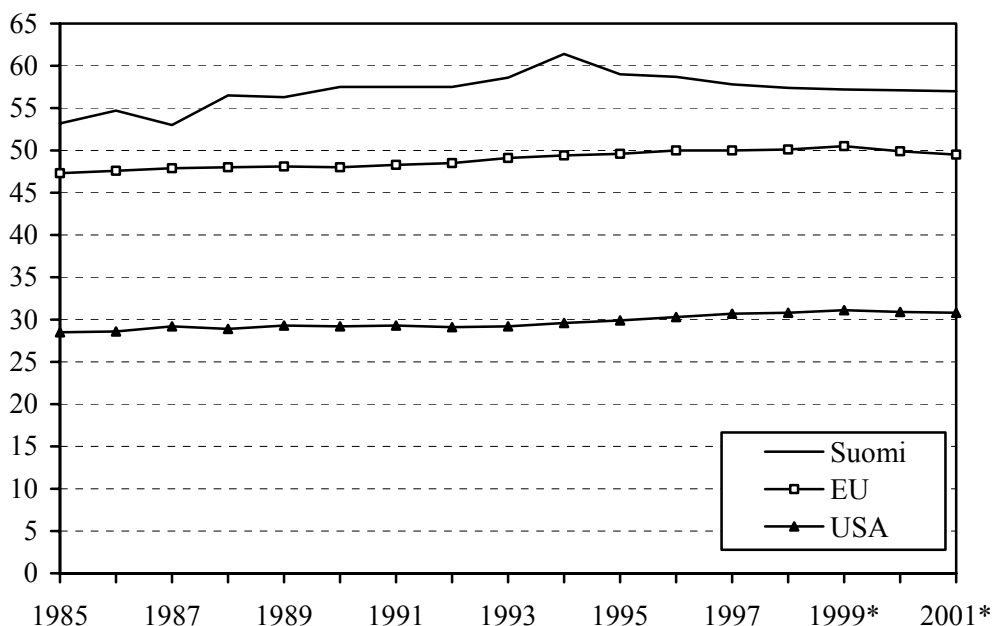
## 3.2 Työn verotus

### Työn keskimääräinen efektiivinen verokiila

Työn verotus vaikuttaa sekä työvoiman tarjontaan ja kysyntään että palkanmuodostukseen (Riihimäki 2000). Jos työntekijöiden tuloveroja korotetaan, niin vastapainoksi voidaan vaatia suurempia palkankorotuksia. Käyttäytyminen riippuu myös neuvottelujärjestelmästä. Jos keskitetyssä neuvottelujärjestelmässä on luotu hyvä palkka-koordinaatio, veromuutokset otetaan huomioon osittain palkankorotuksia mitoitettaessa. Lisäksi muutokset palkansaajien ostovoimassa vaikuttavat kulutuskysyntään ja sitä kautta työllisyyteen. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen korotukset heijastuvat suoraan työvoimakustannuksiin. Yritykset voivat siirtää osan työvoimakustannusten noususta kuluttajien maksettavaksi korkeampina hintoina tai työntekijöiden maksettavaksi matalampina palkkoina (Viitamäki 1998).

Työn verokiila määritellään eroksi yrityksen reaalisten työvoimakustannusten ja työntekijän veron jälkeisen kulutuspalkan välillä (Layard ym. 1991). Verokiilaan sisältyvät työnantajan maksamat palkkasidonnaiset sosiaalivakuutusmaksut, työntekijän maksamat verot ja veroluonteiset maksut sekä työntekijän kulutuksestaan maksamat välilliset verot. Kuviossa 3.4 on esitetty työhön kohdistuvan verorasituksen kehitys efektiivisen verokiilan muodossa. Vertailussa Suomi sijoittuu selvästi EU-maiden keskiarvon yläpuolelle. Työhön kohdistuva verotus on Suomessa kolmanneksi ankarinta (57 %) vuonna 2001. EU-maista verokiila on korkein Ruotsissa ja Tanskassa ja matalin Isossa-Britanniassa ja Irlannissa. EU-maiden tärkeimmistä kauppakumppaneista Yhdysvalloissa ja Japanissa se on lähellä kolmenkymmenen prosentin tasoa.

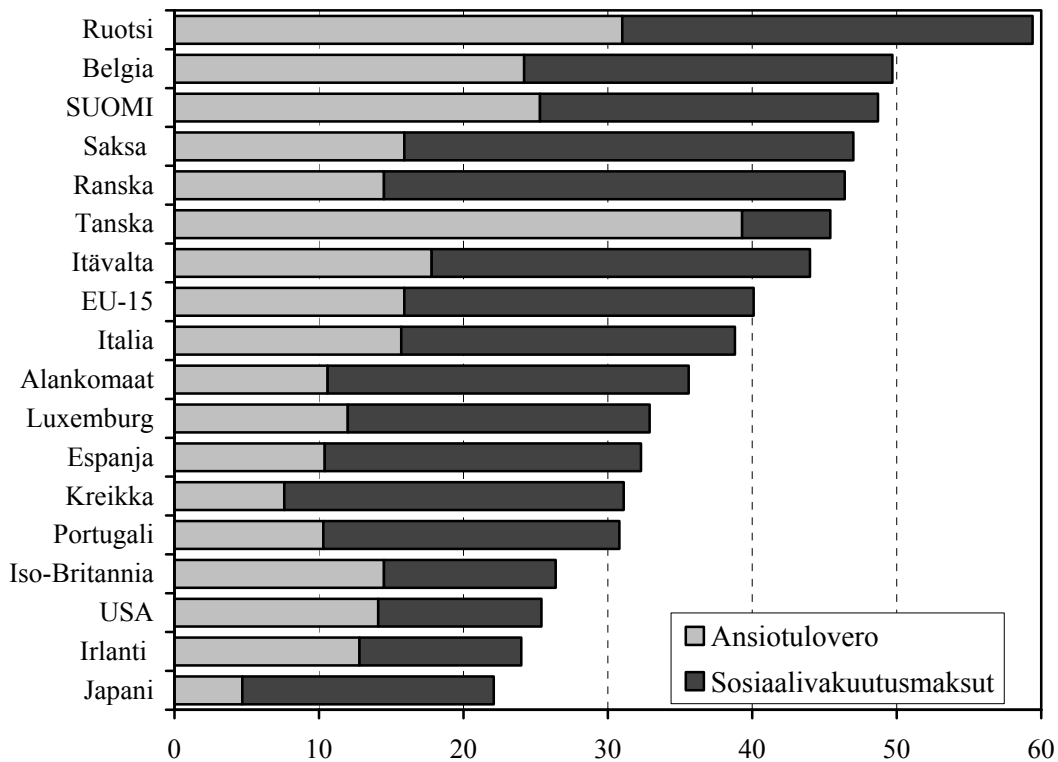
**Kuvio 3.4** Efektiivisen verokiilan<sup>\*\*</sup> (keskimääräinen) kehitys vuosina 1985–2001, prosenttia.



<sup>\*\*</sup> Työn keskimääräisessä efektiivisessä verokiilassa suhteutetaan työhön kohdistuvien verojen tuotto vastaavaan veropohjaan (Mendoza ym. 1994).

Työntekijän maksamiin veroihin sisältyvät ansiotuloverot ja työntekijän maksamat sosiaalivakuutusmaksut. Suomessa nämä ovat neljä prosenttiyksikköä korkeammat kuin EU:ssa keskimäärin. Tanskan korkea tuloverotusta selittää osittain sosiaalivakuutusmaksujen alhainen taso (kuvio 3.5). Yleisesti Välimeren maissa on alhaisempi ansiotuloihin kohdistuva verotus kuin EU-maissa keskimäärin. Yhdysvalloissa, Alankomaissa ja Tanskassa työn verotuksen painopiste on selvästi työntekijäpuolella. Keskimäärin EU-maissa on hieman laskettu työnantajapuolen verorasitusta erityisesti vuosituhaten vaihteessa.

**Kuvio 3.5** Efektiivinen ansiotuloveroaste\* ja sosiaalivakuutusmaksujen efektiivinen veroaste\*\* eri maissa vuonna 2001 (ennakkotieto), prosenttia.



\* Efektiivisessä ansiotuloveroasteessa suhteutetaan ansiotuloverotuotot (pl. työntekijän maksamat sosiaalivakuutusmaksut) kokonaistyövoimakustannuksiin.

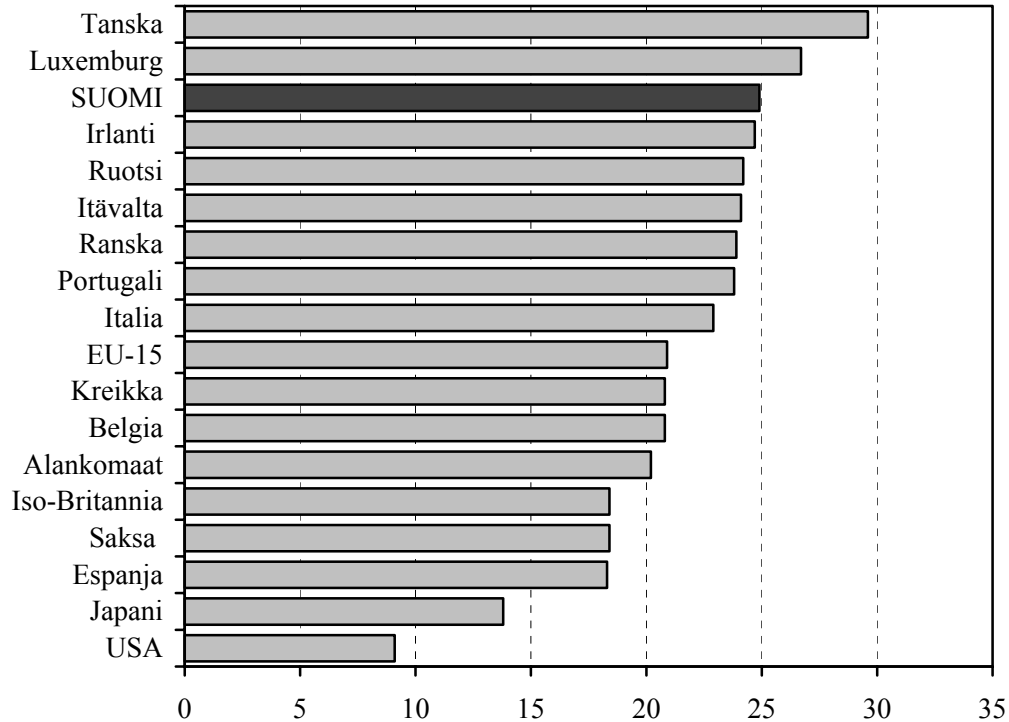
\*\* Työnantajamaksut ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksut on suhteutettu (%) työvoimakustannuksiin. Eräissä maissa osa sosiaalivakuutusmaksuista on kohdentamattomia, joten niitä ei voida jakaa työntekijöiden ja työnantajien välille.

Lähteet: Martinez-Mongay (2000), AMECO, OECD (2002d).

Muutokset välillisessä verotuksessa vaikuttavat palkan ostovoiman kautta kulutuskyntään ja palkkavaatimukseen sekä sitä kautta työllisyyteen. Kulutusverot selittävät eron kuluttajahinnan ja tuottajahinnan välillä. Kulutuksen verorasitus on EU-maissa keskimäärin kaksinkertainen verrattuna Yhdysvaltoihin (kuvio 3.6). Kulutukseen kohdistuva verotus on ankarinta Tanskassa, Luxemburgissa, Suomessa ja Irlannissa. Välilliset veroasteet ovat hieman nousseet EU-maissa lukuun ottamatta Ruotsia ja Itävaltaa. Tämä johtuu toisaalta ympäristö- ja energiaverojen käyttöönnotosta valmisteverotuksen puolella 1980-luvun loppupuolella ja toisaalta siirtymisestä liikevaihtoverojärjestelmästä arvonlisäverojärjestelmään, minkä seurauksena veropohja laajeni.

Erot EU-maiden välillä ovat edelleen suuret, vaikka EU:n piirissä on pyritty harmonisoimaan kulutusverotusta.<sup>4</sup>

**Kuvio 3.6** Efektiivinen kulutusveroaste\* (keskimäärin) eri maissa vuonna 2001 (ennakkotieto), prosenttia.



\* Kulutusverot on suhteutettu (%) työvoimakustannuksiin.

Lähteet: Martinez-Mongay (2000), AMECO, OECD (2002d).

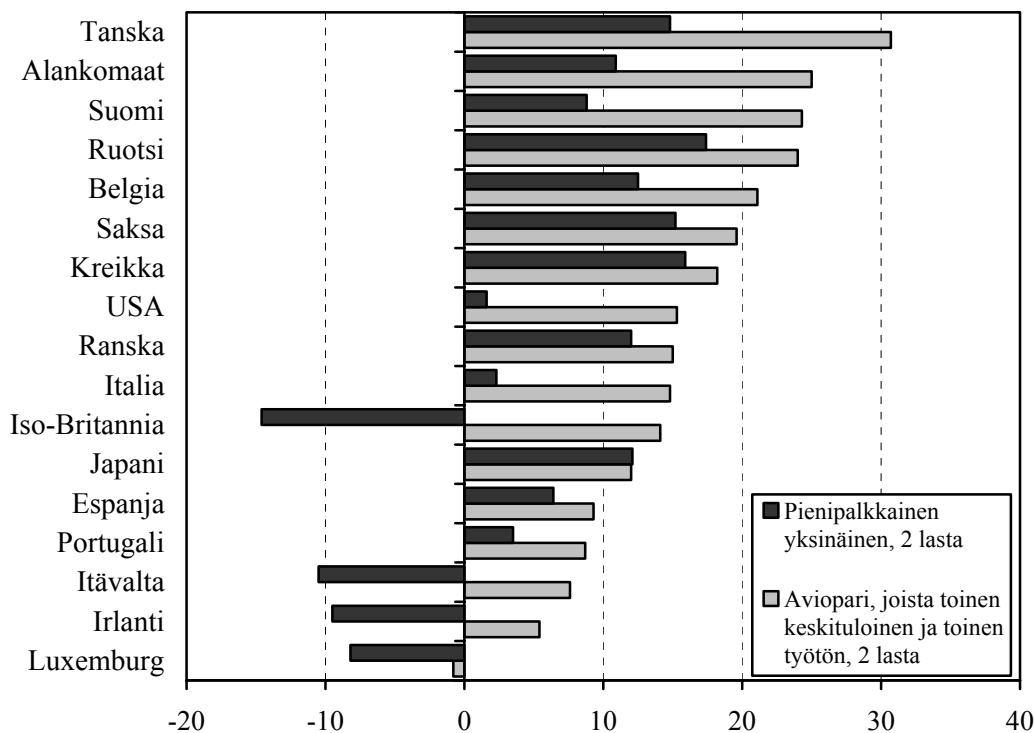
### Ansiotulojen nettoverotus

Ansiotulojen verotuksen ja sosiaalietuuksien muodostama kokonaisuus vaihtelee suuresti eri maissa. Joissakin maissa tietyt etuudet annetaan verovähennysten muodossa, joissakin verottomina avustuksina ja joissakin verollisina tulonsiirtoina (Riihimäki 1998).<sup>5</sup> Kuviossa 3.7 on arvioitu nettoverotuksen tasoa eri maissa, kun eri perhetyyppien ansiotuloverotuksen lisäksi otetaan huomioon saadut tulonsiirrot. Luxemburgissa, Irlannissa, Itävallassa ja Isossa-Britanniassa matalapalkkaista yksinhuoltajaa tuetaan tulonsiirroilla niin, että käytettävissä olevat tulot ovat bruttopalkkaa suuremmat. Suomessa erityisesti lapsiperheiden nettoansiotuloverotus on suhteellisen kireää verrattuna muihin maihin. Yksinhuoltajien suhteellinen asema on parempi.

<sup>4</sup> Liikennepolttoaineiden, alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden valmisteverojen minimitasot sekä verojärjestelmä on EU:n direktiivein säännelty. Tieliikenteen verotusta ei ole EU:n direktiivein harmonisoitu polttoaineiden verotusta lukuun ottamatta.

<sup>5</sup> Esimerkiksi Suomessa perhetuen uudistuksessa vuonna 1994 poistettiin huollettavista lapsista tehtävä verovähennys. Sitä kompensoitiin lapsilisien korotuksilla eli perhe-etuuksien muodossa siirryttiin verovähennyksistä verottomiin tulonsiirtoihin.

**Kuvio 3.7** Nettoansiotuloveroaste\* kahdelle perhetyypille eri maissa vuonna 2000, prosenttia.



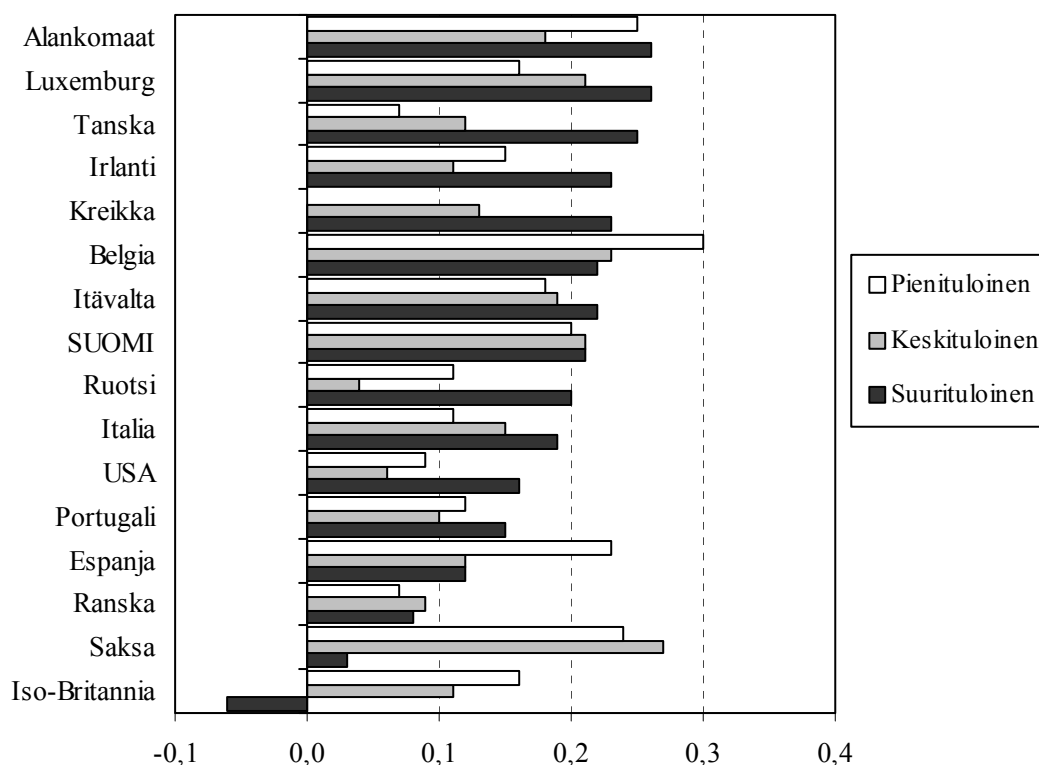
\* Ansiotuloverojen ja tulonsiirtojen erotuksen osuus bruttopalkasta, prosenttia. Pienipalkkainen ansaitsee 67 prosenttia keskituloisen teollisuustyöntekijän ansiotasosta.

Lähde: OECD (2002e).

### Progressiivinen ansiotuloverotus

Jyrkkä progressio tuloverotuksessa merkitsee, että vain pieni osa lisätöpanoksen arvosta päätyy työntekijälle. Tämä ei rohkaise hankkimaan lisäansioita ja voi tietyin edellytyksin vähentää palkankorotuspaineita. Toisaalta se ei myöskään rohkaise hakeutumaan vaativampiin työtehtäviin ja heikentää kouluttautumisen kannattavuutta. Suomessa koulutushalukkuus on pysynyt kuitenkin korkealla tasolla ja inhimillisen pääoman karttuminen on edesauttanut taloudellista kasvua. Korkea progressiivisuus on nähty eräänä selityksenä suhteellisen alhaisille työtuntimäärille EU-maissa (Blundell 2000, Dilnot – McCrae 2000). Korkea nettorajaveroaste (tuloveroasteikon ja sosiaaliturvajärjestelmän yhteisvaikutus) aiheuttaa myös kannustinloukkuja ja voi lisätä hakeutumista osa-aikaeläkkeelle (Blöndal – Scarpetta 1998).

**Kuvio 3.8** Yksinäisen palkansaajan nettoansiotulojen jousto\* bruttotulojen muutokseen eri tulotasoilla vuonna 2001.



\* Luku kuvaa verotuksen osuutta yhden yksikön suuruisesta bruttotulojen muutoksesta eli  $(1 - \text{nettotulojen jousto})$

Lähde: OECD (2002e).

Tuloverotuksen progressiivisuutta voidaan tarkastella työntekijän nettoansiotulojen jouston avulla. Se kuvaa bruttoansiotulojen suhteellisen muutoksen vaikutusta nettoansiotulojen suhteelliseen muutokseen ja esitetään yleensä ykkösestä vähennettynä eli verojen viemänä osuutena (Musgrave – Thin 1948). Mitä progressiivisempi tuloverotus on, sitä lähempänä ykköstä nettoansiotulojen joustokerroin on.<sup>6</sup> Kuviossa 3.8 on esitetty progressiivisuuden aste vuonna 2001 keskituloisella teollisuustyöntekijällä, hyvätuloisella, joka ansaitsee 167 prosenttia keskituloisen ansiotasosta ja pienituloisella, joka ansaitsee 67 prosenttia keskituloisen ansiotasosta. Kaikissa maissa ansiotuloverojärjestelmä on progressiivinen, mutta Isossa-Britanniassa tuloverotus muuttuu regressiiviseksi paremmin ansaitsevilla. Tämä johtuu eläkemaksukatosta, kun ansiotuloverotukseen liittyvät eläkevakuutusmaksut eivät enää nouse tietyn tulotason jälkeen. Tämä selittää myös Saksan loivaa progressiota hyvätuloisilla. Korkean progressiivisuuden maita kaikilla tulotasoilla ovat Alankomaat, Luxemburg, Belgia, Itävalta, Suomi ja Irlanti. Suomessa progressiivisuuden aste on pienituloisella hieman lievempi kuin keskituloisella tai hyvätuloisella. Luxemburgissa, Tanskassa ja Kreikassa progressiivisuus kasvaa selvästi ansiotason kasvaessa.<sup>7</sup>

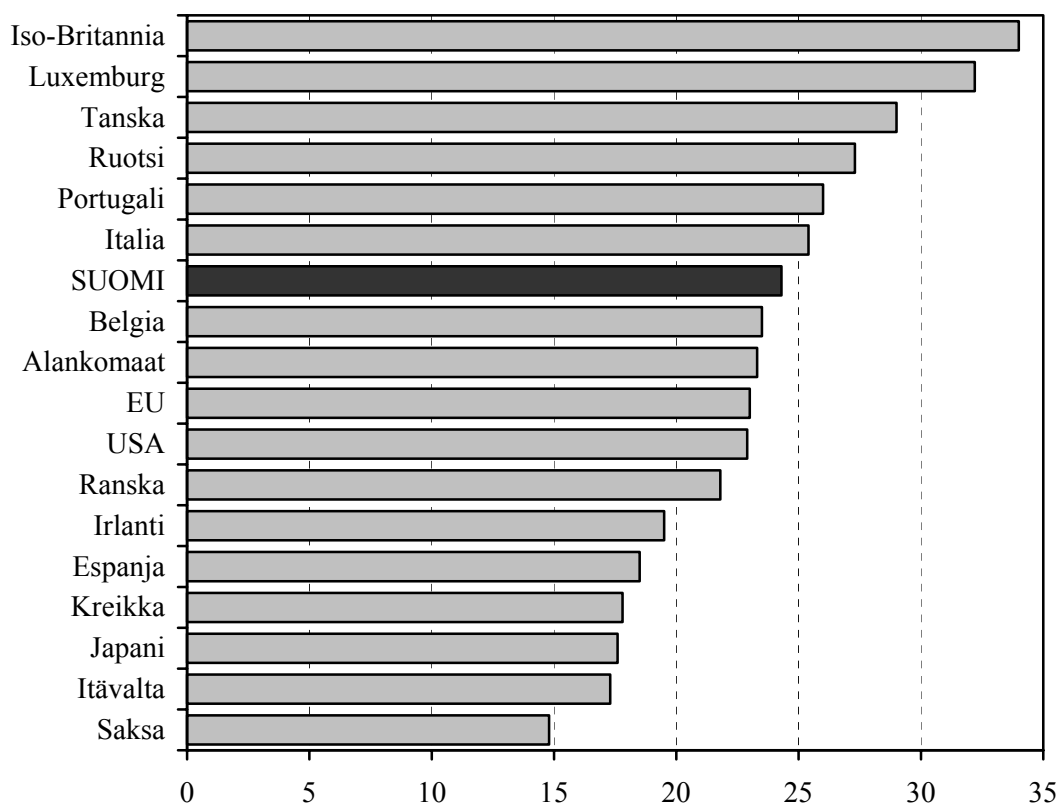
<sup>6</sup> Joustokerroin on proportionaalisessa verojärjestelmässä nolla, regressiivisessä pienempi kuin nolla ja progressiivisessa suurempi kuin nolla.

<sup>7</sup> Jos tarkastellaan ainoastaan marginaaliverokantaa ylimmällä tulotasolla, 60 prosentin rajan ylittävät vuonna 1999 Belgia, Tanska, Ranska, Suomi ja Alankomaat. Toisaalta ulkomaisten korkeapalkkaisten asiantuntijoiden on mahdollista päästä edullisemmän verokohtelun piiriin Suomessa (lähdevero 35 %), Alankomaissa ja Tanskassa.

### 3.3 Pääomatulojen verotus

Pääomatuloverot sisältävät yksityishenkilöiden korkotuloista, sijoitusrahasto-osuuksista, osinkotuloista, vuokratuloista ja myyntivoitoista maksetut verot. Pääomatulojen verojärjestelmät poikkeavat eri maissa toisistaan (ks. liitetaulukko 3.2). Efektiivisessä veroasteessa (kuvio 3.9) on huomioitu verovähennykset kuten pääoman hankkimisesta aiheutuvat kustannukset. Ero EU-maiden ja tärkeimpien kauppakumppaneiden Yhdysvaltojen ja Japanin välillä on paljon pienempi pääomaan kohdistuvan verotuksen kuin työhön kohdistuvan verotuksen kohdalla. EU-maista Iso-Britannia ja Luxemburg ovat asettaneet korkeimman verotaakan (yli 30 %) pääomatuloille. Suomen pääomaveroste on runsaan prosenttiyksikön EU-maiden keskitason yläpuolella.

**Kuvio 3.9** Keskimääräinen efektiivinen pääomatuloveroaste\* vuonna 2001 (ennakkotieto), prosenttia.



\* Pääoman keskimääräisessä efektiivisessä veroasteessa suhteutetaan pääomaan kohdistuvien verojen tuotto veropohjaan eli kotitalouksien pääomatuloihin, jotka muodostuvat ansiotuloista puhdistetusta nettoylijäämästä.

Lähteet: Martinez-Mongay (2000): AMECO, OECD (2002d).

Suomen matalan verokannan (29 %) ja laajahkon veropohjan pääomatuloverojärjestelmä on suhteellisen kilpailukykyinen. Kilpailukykyisyyttä lisää myös osinkoihin liittyvä täysi yhtiöveron hyvitys. Matala verokanta pitää verokiilan kohtuullisena kaikissa sijoitusmuodoissa. Osakkeiden myyntivoittoja verotetaan Suomessa kuten muita pääomatuloja. Eräissä maissa ne ovat verovapaita (taulukko 3.1).

**Taulukko 3.1** Myyntivoittojen verokannat eri maissa vuonna 1998, prosenttia.

Maa	Verokanta	Maa	Verokanta
Alankomaat	0	Portugali	10,0
Belgia	0	Ranska	26,0
Espanja	56,0	Ruotsi	30,0
Irlanti	40,0	Saksa	0
Iso-Britannia	40,0	Suomi	29,0
Italia	12,5	Tanska	40,0
Luxemburg	46,6	Yhdysvallat	20,0
Norja	28,0	EU-keskiarvo	25,4

Lähde: OECD (2001e).

Efektiivisen pääomaveroasteen taso on viime vuosina EU-maissa pysynyt vakaana. Legaaliset pääomaverokannat ovat lähentyneet ja veropohjat ovat laajentuneet.

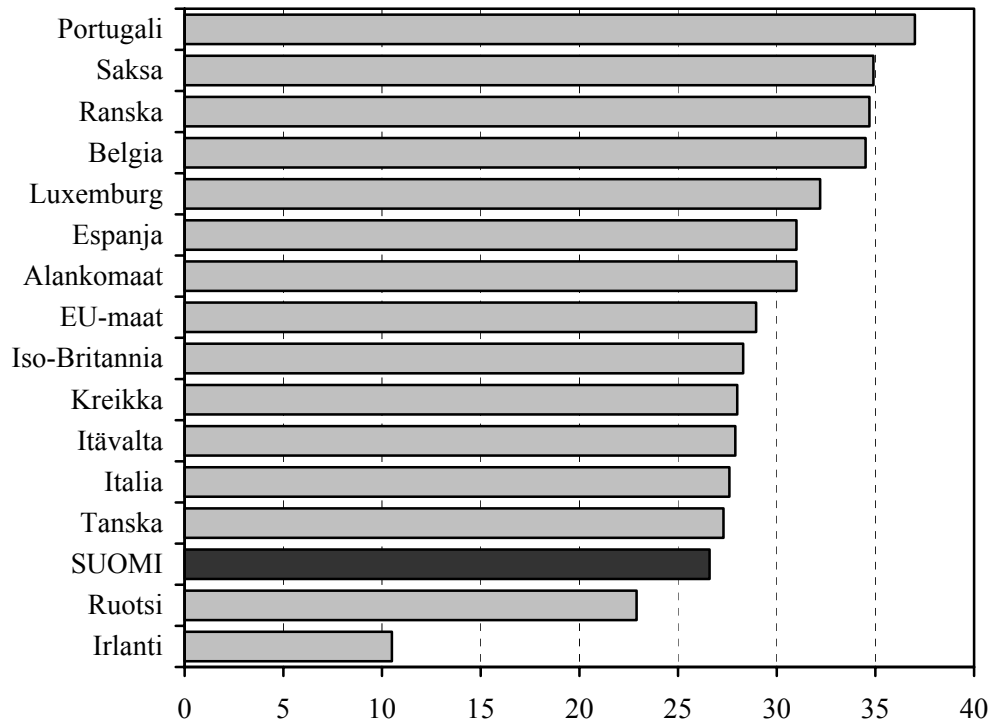
### 3.4 Yhtiöverotus

Yhtiöverokanta on Suomessa samoin kuin Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Norjassa alle kolmekymmentä prosenttia, joka on matalampi kuin EU- ja OECD-maissa keskimäärin. Legaalisten verokantojen korkeus ei kuitenkaan sellaisenaan kuvaa yritysverotuksen tasoa. Devereux ja Griffith (1998) ovat kehittäneet efektiivisen keskimääräisen veroasteen, joka mittaa yrityksen puhdasta voittoa tuottavien investointien verorasitusta. Devereux-Griffith-menetelmä ottaa huomioon, mistä verotekijöistä (verokanta, veropohja, vähennykset ja verotukimuodot) erot aiheutuvat eri maiden veroasteiden välillä.

Suomen asema yhtiöverovertailussa riippuu siitä, tarkastellaanko keskimääräistä vai marginaalista verorasitusta. Kuviossa 3.10 on Euroopan komission Devereux-Griffith-menetelmällä laskemat keskimääräiset verorasitukset, jotka perustuvat kotimaassa tehtyihin oletettuihin investointiprojekteihin<sup>8</sup>. Suomen kilpailukykyinen yhtiöveroaaste perustuu alhaiseen yhtiöverokantaan, laajaan veropohjaan ja pääomakustannusten verovähennysoikeuteen. Merkittävää verotukea sisältyy lähinnä käyttöomaisuuden poistojärjestelmään. Esimerkiksi Saksan korkeaa efektiivistä keskimääräistä yhtiöveroaastetta selittää korkea yhtiöverokanta ja varsin kapea veropohja. Devereuxin ja Keenin (2001) tutkimuksen mukaan efektiiviset veroasteet eivät ole laskeneet merkittävästi EU-maissa, koska verokantoja laskettaessa veropohjia on laajennettu.

<sup>8</sup> Oletettu investointiprojekti sisältää eri investointikohteita (rakennukset, koneet, laitteet jne.) rahoitusmuodoittain (pidätetty voitto, velka, osakeanti), joista lasketetut verorasitukset painotetaan keskimääräiseksi veroasteeksi.

**Kuvio 3.10** Keskimääräinen efektiivinen yhtiöveroaoste\* EU-maissa vuonna 2001, prosenttia.

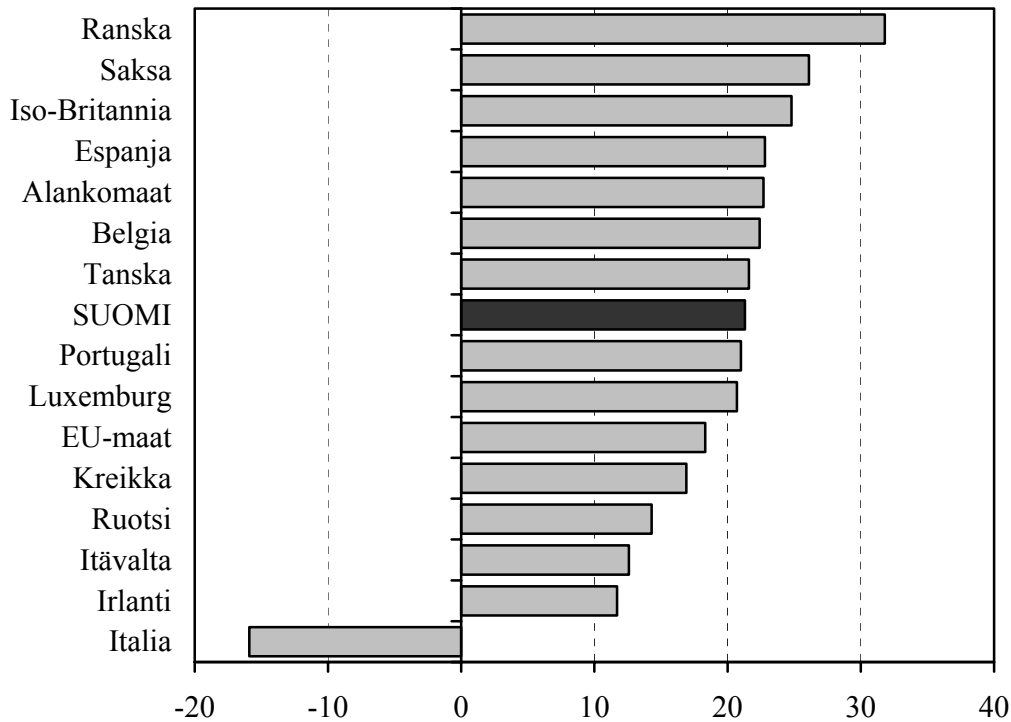


\* Efektiivisen keskimääräisen yhtiöveroasteen laskemisessa on oletettu investointiprojekti, joka sisältää tietyt investointikohteet ja joka rahoitetaan tietyillä rahoitusmuodoilla, joista lasketut verorasitukset on painotettu keskimääräiseksi veroasteeksi.

Lähde: European Commission (2001).

Useat maat (Ranska, Saksa, Iso-Britannia, Espanja, Alankomaat, Kanada, Sveitsi, Yhdysvallat) ylläpitävät progressiivista yhtiöverojärjestelmää. Järjestelmien taustalla on tarve kompensoida uusille ja pienille yrityksille aiheutuvat suhteellisesti suuremmat investointien rahoituskustannukset. Rajavero kasvaa suhteessa yrityksen kokoon ja suhteelliseen varallisuusasemaan. (van den Noord – Heady 2001.) Efektiivinen rajaveroaste (kuvio 3.11) mittaa kannattavan marginaali-investoinnin verorasitusta. Rajaveroasteen osalta Suomen yhtiöverojärjestelmä vastaa EU-maiden keskitasoa. Suomen yhtiöverojärjestelmän yhtenä piirteenä on eriytetty tuloverojärjestelmä, joka vaikuttaa myös omistajayrittäjien verotukseen. Yrittäjien verotus riippuu kyseessä olevan yrityksen varallisuusasemasta. Nettovarallisuudeltaan vähäisten yritysten omistajien verotus on yleensä ankarampaa, koska suurempi osa yrittäjätulosta verotetaan omistajien ansiotulona. Pääomarakenteeltaan vahvojen yritysten omistajien verokohtelua lieventää se, että yrityksen nettovarallisuuden perusteella laskettava osa yrittäjätulosta verotetaan pääomaverokannan mukaan.

**Kuvio 3.11** Marginaalinen efektiivinen yhtiöveroaste\* EU-maissa vuonna 2001, prosenttia



\* Efektiivinen rajaveroaste mittaa kannattavan marginaali-investoinnin verorasitusta.

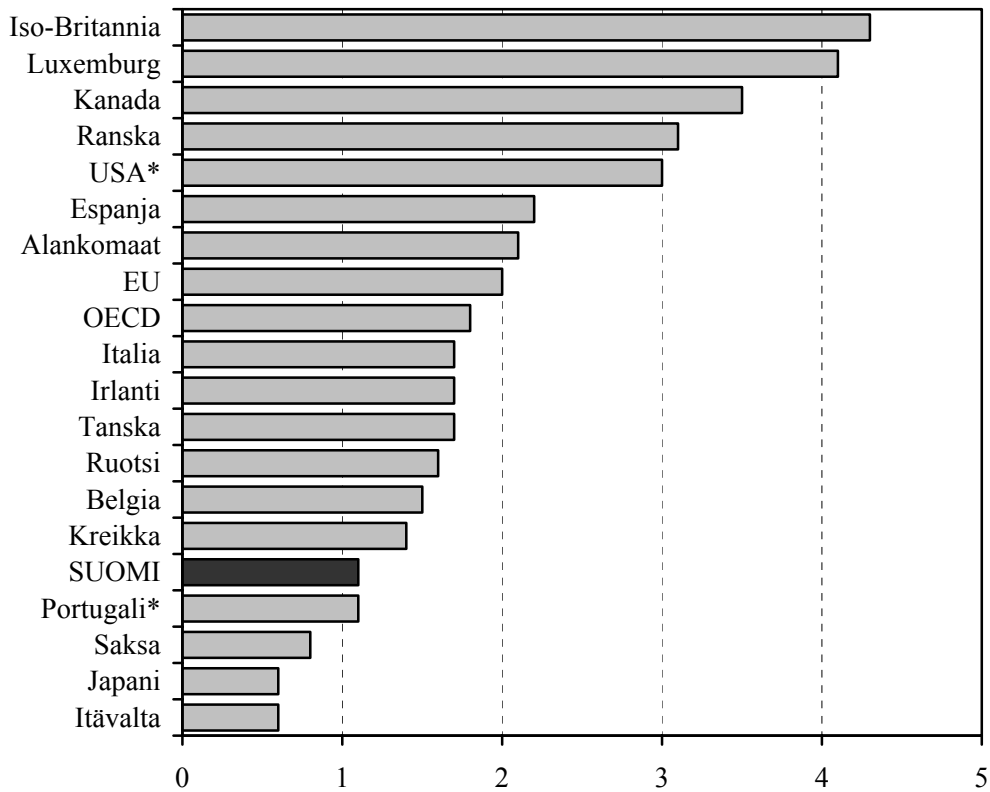
Lähde: European Commission (2001).

### 3.5 Varallisuuteen kohdistuva verotus

OECD:n määritelmän mukaan varallisuusveroihin sisältyy kiinteistö-, perintö-, lahja- ja omaisuusverot sekä liiketapahtumiin liittyvät verot ja maksut. 1990-luvulla varallisuuteen kohdistuvien verojen osuus sekä kokonaisverotuloista että kansantuotteesta kasvoi keskimäärin EU-maissa (Smith 2001). Tämä saattaa heijastaa kasvanutta tietoisuutta liikkuvien veropohjien (erityisesti pääoma) verokilpailusta ja muiden veromuotojen vääristävästä vaikutuksista (erityisesti työn verotus), mikä johtaa verotuksen painopisteen siirtämiseen liikkumattomiin veropohjiin. Varallisuuteen kohdistuvien verojen osuus kansantuotteesta<sup>9</sup> oli Suomessa (Portugalin kanssa) EU-maiden kolmanneksi matalin vuonna 2001 (kuvio 3.12). Anglosaksisissa maissa varallisuusverotuksen merkitys on keskeisempi.

<sup>9</sup> Varallisuuteen kohdistuvalle verotukselle ei ole rakennettu efektiivistä veroastemittaria veropohjan määrittämisen hankaluuden vuoksi.

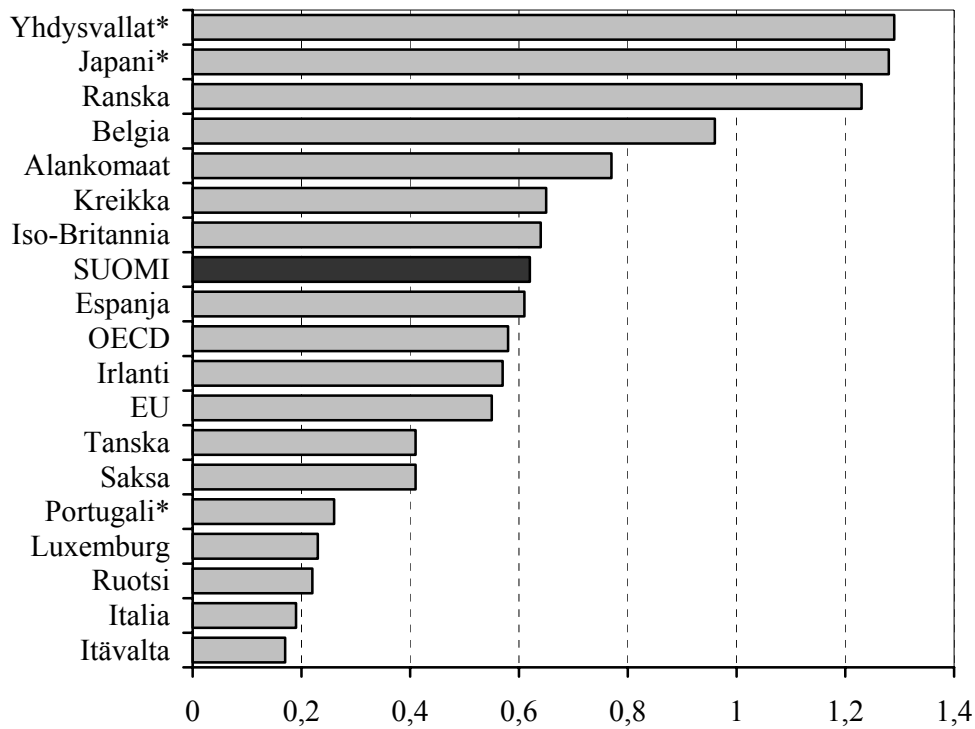
**Kuvio 3.12** Varallisuuteen kohdistuvien verojen osuus kansantuotteesta vuonna 2001, prosenttia.



\* Luvut vuodelta 2000

Lähde: OECD (2002d).

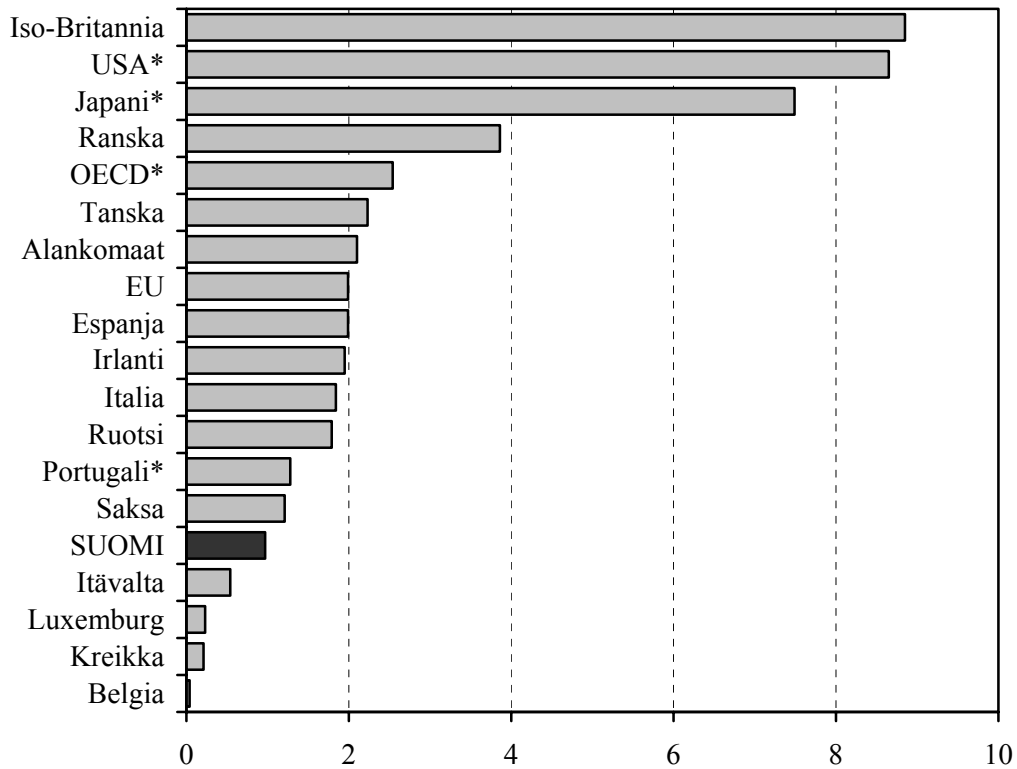
Monissa maissa pääosa varallisuuteen kohdistuvista verotuloista tulee asuin-kiinteistöistä ja teollisuus- ym. liikekiinteistöistä. Perintö- ja lahjaverotuloilla ei ole yleisesti suurta merkitystä (kuvio 3.13). Liitetaulukossa 3.3 on esitetty perintö- ja lahjaverotuksen keskeiset piirteet eri maissa.

**Kuvio 3.13** Perintö- ja lahjaverojen osuus verotuotoista vuonna 2001, prosenttia.

\* Luvut vuodelta 2000

Lähde: OECD (2002d).

Kiinteistöverolla on suuri paino erityisesti USA:ssa, Isossa-Britanniassa ja Kanadassa (kuvio 3.14). Anglosaksisissa maissa kiinteistöverotuksen merkitys paikallistason verotuksessa on keskeinen. Kansainvälisen vertailun valossa kiinteistöveron merkitys on Suomessa pieni. Kiinteistöverotusta on perusteltu veropohjan liikkumattomuuden ohella maan ja rakennuskannan tehokasta käyttöä kannustavalla vaikutuksella (ks. esim. van den Noord – Heady 2001, Loikkanen – Parkkinen 1993, Kurri – Loikkanen 1998).

**Kuvio 3.14** Kiinteistöverojen osuus verotuotoista vuonna 2001, prosenttia.

\* Luvut vuodelta 2000

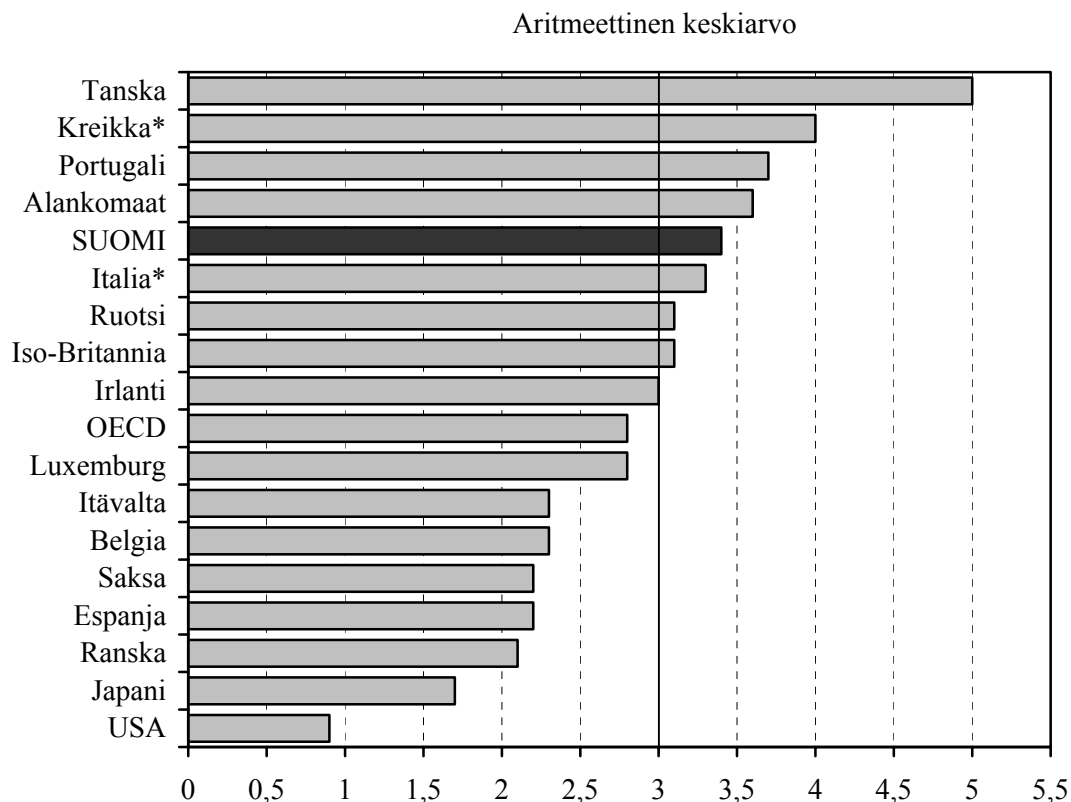
Lähde: OECD (2002d).

### 3.6 Ympäristöverotus

Ympäristövero voi kohdistua joko tuotantopanokseen tai kulutukseen. Ympäristöön liittyvien verojen merkitys vaihtelee maittain huomattavasti. Ympäristöön liittyvien verojen kansantuoteosuudella<sup>10</sup> mitattuna Suomi (3,4 %) sijoittuu selvästi OECD-maiden keskitason yläpuolelle (kuvio 3.15). Myös muut pohjoismaat, Kreikka, Portugali, Alankomaat ja Italia sijoittuvat selvästi keskiarvon yläpuolelle. Euroopan ulkopuolisissa maissa osuus on selvästi alempi. Merkittävin osa ympäristöön liittyvien verojen tuotosta tulee kaikissa maissa fossiilisten poltto-aineiden, erityisesti bensiinin ja dieselöljyn verotuksesta. Muita merkittäviä tuottolähteitä ovat ajoneuvojen hankintaverot ja vuotuismaksut. Toinen merkittävä veropohja eräissä maissa Suomen ohella on sähkön kulutus. Sähkön tuotannon verottamiseen sisältyneiden ongelmien takia Suomessa on verotettu vuoden 1997 alusta lähtien vain sähkön kulutusta. Useimmat EU-maat kantavat veroa sähköntuotantoon käytettävästä öljystä, mutta muita polttoaineita, vesivoimaa tai ydinvoimaa ei yleensä veroteta. Maissa, joissa sähkön tuotantoon käytettävää öljyä verotetaan, öljyn merkitys sähkön tuotannossa on yleensä pieni.

<sup>10</sup> Myöskään ympäristöön kohdistuvalle verotukselle ei ole rakennettu efektiivistä veroastemittaria johtuen veropohjan määrittämisen hankaluudesta.

**Kuvio 3.15** Ympäristöön liittyvien verojen suhde kansantuotteeseen vuonna 1998, prosenttia.



\* Luvut vuodelta 1997

Lähde: OECD (2001b), Database on Environmentally Related Taxes.

Tanskassa käynnistettiin vuonna 1996 teollisuuden energiaverouudistus, jossa teollisuuden hiilidioksidiveroa nostettiin asteittain vuosina 1996–2000 ja siihen liittyntä veronpalautusmenetelmää uudistettiin. Veronpalautusten pienentäminen kompensoitiin teollisuudelle keventämällä työnantajien sosiaaliturvamaksuja ja tukemalla energian käytön tehostamiseen suunnattuja investointeja. Taustalla on näkemys, että painopisteen siirtyminen työhön kohdistuvista veroista ympäristöveroihin sekä lisäisi työllisyyttä että parantaisi ympäristöä (ns. kaksoishyötyhypoteesi). Vastaava verouudistus on käynnistetty myös Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Italiassa (OECD 2001b).

Yksikään maa tuskin ottaa yksipuolisesti käyttöön ohjausvaikutukseltaan merkittäviä energiaveroja, jotka saattavat vaarantaa kilpailukyvyn muihin EU-maihin tai EU:n ulkopuolisiin maihin nähden. Ympäristö- ja energiaverotusta koskevat ratkaisut joudutaan jatkossa tekemään integroituvien hyödyke- ja energiemarkkinoiden sekä EU:n asettamien rajoitteiden puitteissa. Selkeä esimerkki on sähkömarkkinoiden nopeasti etenevä avautuminen myös Pohjoismaiden ulkopuolelle, mikä käytännössä mahdollistaa vain sähkön loppukulutuksen verottamisen.

### 3.7 Verojärjestelmien eroista ja verouudistusten suunnista

#### Verojärjestelmien vertailua

Taulukkoon 3.2 on koottu vertailumaiden verojärjestelmien merkittävimpiä piirteitä. Eroavaisuudet ilmenivät tuloverotuksen veropohjassa, yritysverotuksessa ja sen yhdistämisessä henkilötuloverotukseen. Vertailumaiden verojärjestelmien erityispiirteitä käsitellään tarkemmin liitteessä 1.

**Taulukko 3.2** Verojärjestelmien pääpiirteiden yhteenveto.

	Yhdysvallat	Iso-Britannia	Saksa	Alankomaat	Ruotsi	Norja	Viro	Suomi
Kokonaistulovero	X	X	X				X suhteellinen	
Eriytetty tulovero				X	X	X		X
Ansiotulon verohyvitysjärjestelmä	X	X		X				X
Osinkojen verotus	klassinen järjestelmä	huojennusmenetelmä	puolitulometodi	oletusarvoinen po-vero	huojennusmenetelmä	hyvitysjärjestelmä	hyvitysjärjestelmä	hyvitysjärjestelmä
Yritysvero	progressiivinen	progressiivinen	suhteellinen	progressiivinen	suhteellinen	suhteellinen	suhteellinen, vain jaetuista voitoista	suhteellinen

Tuloja verotetaan pääasiassa kahdella eri tavalla: joko Ruotsin, Norjan, Suomen ja Alankomaiden tapaan eriytetyn tuloverotuksen mukaisesti tai kuten Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Virossa yhteenlaskettuina kokonaistuloina. Virossa on käytössä suhteellinen vero. Muissa vertailumaissa käytetään progressiivista verosteikkoja. Kokonaistulomallissa ei eritellä pääomatuloja ja työtuloja, joten eri tulolähteiden verokäsittely on neutraalia. Eriytetyn tuloveron mallissa työn verotus on selvästi korkeampaa kuin pääomatulojen. Pääomatulojen suhteellinen verotus takaa sijoituskohteiden neutraalisuuden kokonaistulomallia paremmin. Pohjoismaisissa pienissä avotalouksissa myös pääomatuloverotuksen kilpailukykyisyys nähdään yhtenä eriytetyn tuloverotuksen etuna.

Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa on käytössä ansiotulojen verohyvitysjärjestelmä, jolla pyritään edistämään matalapalkkaisten työllistymistä. Verohyvitysjärjestelmät eroavat toisistaan kattavuudeltaan ja tasoltaan. Suomen kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä vastaavat lähinnä Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian verohyvitysjärjestelmät. Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen vähennykset ovat tasoltaan korkeita ja kattavat kapeamman osan tulonsaajista. Suomessa ja Alankomaissa vähennyksen taso ei ole yhtä korkea, mutta vähennystä myönnetään kohtuullisen suurilla tuloilla. Alankomaissa myönnetään tasavähennys melkein kaikille tulonsaajille.

Vertailumaista Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Alankomaissa yritysverotus on progressiivista, muissa on käytössä suhteellinen vero. Virossa yritykset maksavat

veroja yrityksen tuloksen sijasta vain jaetuista voitoista. Tällä on pyritty kannustamaan yritysten laajenemista ja houkuttelemaan ulkomaisia sijoituksia maahan.

Osinkotulojen kaksinkertaisen verotuksen estämiseksi käytössä on useita erilaisia järjestelmiä. Yhdysvaltoja lukuun ottamatta kaikissa vertailumaissa hyvitetään yrityksen tuottojen kaksinkertaista verotusta. Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa osingoista maksettava vero on alhaisempi kuin muista pääomatuloista maksettava vero. Suomessa, Norjassa ja Virossa ainakin osa yrityksen maksamasta verosta hyvitetään osakkeen omistajalle. Saksa käyttää puolitulomenetelmää eli vain puolet osinkotuloista on veronalaisia. Alankomaissa osinkotuloihin sovelletaan oletusarvoista verotusta eli maksettava vero riippuu varallisuuden arvosta eikä todellisesta tuotosta.

Verotuksen tulonjakovaikutuksia on vaikea vertailla järjestelmien erilaisuuden vuoksi. Tulojen uudelleenjaon välineenä voi olla työtulojen verotus, omaisuusverotus, tulonsiirrot tai vaikkapa julkiset palvelut. Taulukossa 3.3 on esitetty vertailumaiden (Viroa lukuun ottamatta) tulonjakoa kuvaavat Gini-kertoimet<sup>11</sup> tuotannontekijätuloista sekä verojen ja tulonsiirtojen jälkeisistä käytettävissä olevista tuloista. Kaikkien vertailumaiden vero- ja tulonsiirtojärjestelmät tasaavat tuloeroja merkittävästi. Pohjoismaissa tulonjako on selvästi tasaisin, Yhdysvalloissa Gini-kerroin pienenee vähiten.

**Taulukko 3.3** Verojen ja tulonsiirtojen vaikutus Gini-kertoimeen 1990-luvun puolivälissä.

	Ennen veroja ja tulonsiirtoja	Verojen ja tulonsiirtojen jälkeen
Suomi	48	23
Ruotsi	48	22
Norja	43	24
Alankomaat	54	28
Saksa	48	30
Iso-Britannia	60	35
USA	50	38

Lähde: Ritakallio (2000).

Hyödykeverotuksessa vertailumaista eroaa Yhdysvallat, jossa ei ole arvonlisäverojärjestelmää. Siellä on käytössä arvonlisävero melko hyvin vastaava liikevaihtovero (*sales tax*). Arvonlisäverokannoissa on jonkin verran eroja. Kuitenkin Virossa verouudistuksen myötä arvonlisävero nousi yleiseurooppalaiselle tasolle (18 %). Useissa maissa on käytössä alennettu arvonlisäverokanta mm. elintarvikkeille, kirjoille ja lääkkeille.

<sup>11</sup> Gini-kerroin vaihtelee 0 ja 100 välillä siten, että 0 tarkoittaa täysin tasaista tulonjakoa (ks. laatikko 2.1).

## Verouudistuksia

Viime vuosina Euroopassa on tehty paljon verouudistuksia ja uudistussuunnitelmia. Alankomaiden, Saksan ja Viron verouudistuksista on tarkempi kuvaus liitteen 1 verojärjestelmiä käsittelevässä osuudessa.<sup>12</sup> Yleinen suuntaus Euroopassa näyttäisi olevan sekä työn verotuksen että yhtiöverotuksen keventäminen. Sen sijaan hyödykkeiden ja pääomatulojen verotusta on joissakin maissa kiristetty.

Ansiotuloverotukseen kohdistuvat kevennykset toteutetaan lähinnä rajaveroasteita laskemalla. Veroasteiden kevennykset painottuvat useimmiten alimpiin tuloluokkiin, mutta myös ylemmissä tuloluokissa verotusta lievennetään. Ansiotuloverotusta on pyritty keventämään myös muuttamalla tuloluokkien rajoja. Alimpia tuloajoja on nostettu, ja esimerkiksi Belgiassa veronkevennykset kohdistetaan myös suurituloisiin poistamalla kaksi ylintä asteikkoluokkaa. Italiassa on suunnitteilla rajaveroasteiden vähentäminen kahteen, mikä tarkoittaisi rajaveron nousua alimmissa tuloluokissa ja laskua ylimmissä. Uudistus siirtyy eteenpäin budjettisyistä.

Euroopan verouudistuksissa on myös painotettu sosiaalivakuutusmaksujen keventämistä työllisyyden parantamiseksi. Esimerkiksi Italiassa sosiaaliturvamaksujen alentaminen on suunnattu pääasiassa matalapalkka-aloille ja tietyille alueille. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Itävallassa eläkevakuutusmaksuja nostetaan väestön ikääntymisen luomien paineiden alla.

Yhtiöverokannat näyttäisivät myös olevan alentumassa. Lähes kaikissa tarkastelluissa maissa yrityksiin kohdistuvaa verotusta kevennetään. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole havaittavissa, että yhtiöverotulokertymät olisivat laskeneet.

Isossa-Britanniassa ja Ranskassa pienemmille yrityksille on käytössä alhaisempi verokanta. Aggressiivisimmin yhtiöverotustaan on laskenut Irlanti, jossa veroprosenttia lasketaan 12,5 prosenttiin vuoteen 2003 mennessä. Myös muissa Euroopan maissa on suunnitteilla tuntuvia kevennyksiä yritysten verotukseen.

Hyödykkeiden, pääoman ja ympäristön verotuksen suhteen Euroopassa ei ole nähtävissä niin yhtenäistä linjaa kuin työn verotuksessa ja yhtiöverotuksessa. Eräissä maissa on kuitenkin alennettu työvaltaisten palvelualojen arvonlisäverotusta. Yhteenvetona Euroopan verouudistusten taustalla näyttäisivät olevan työllisyyden edistämiseen tähtäävät toimenpiteet.

---

<sup>12</sup> Liitteessä 1 olevassa taulukossa on esitelty lyhyesti Euroopassa tehtyjä tai suunnitteilla olevia verouudistuksia.

**Liitetaulukko 3.1** Julkiset menot tehtävittäin eräissä EU-maissa vuonna 2000, osuus kokonaismenoista, prosenttia.

	Yleinen julkis-hallinto	Puolustus	Yleinen järjestys ja turvallisuus	Elinkeino-elämä	Ympäristön-suojelu	Asuminen ja yhdys-kunta-palvelut	Terveys-huolto	Virkistys-, kulttuuri-ym. palvelut	Koulutus	Sosiaali-turva	Korko-menot
Suomi	6,2	3,0	2,8	9,7	0,7	1,2	11,9	2,3	13,0	42,3	5,8
Ruotsi	10,3	4,0	2,3	8,0	0,3	2,0	11,3	3,2	12,5	37,8	8,3
Tanska	8,1	2,9	1,8	7,1	0,0	1,7	9,5	3,0	14,8	43,3	7,8
Irlanti	7,8	2,4	4,5	21,6	0,0	5,8	16,9	1,5	12,4	20,6	6,6
Belgia	7,1	2,4	3,2	9,5	1,5	0,8	12,9	2,0	12,2	34,7	13,8
Saksa	6,6	2,4	3,4	8,6	1,4	2,2	13,0	1,5	8,9	45,3	7,0
Luxemburg	10,7	0,6	2,4	10,5	3,1	2,6	10,0	4,3	11,9	43,2	0,7
Alankomaat	10,1	3,4	3,2	9,7	1,5	3,4	8,8	2,3	10,4	38,5	8,6
Itävalta	8,6	1,8	2,8	8,4	0,7	1,8	15,4	1,7	11,4	40,6	6,7
Italia	6,7	2,6	4,4	5,7	1,7	1,7	12,7	2,0	10,5	38,1	14,0
Portugali	7,1	3,8	4,4	12,8	1,6	2,2	14,1	2,7	15,4	28,8	7,1
Kreikka	5,7	6,7	2,3	0,4	1,1	0,5	7,9	0,7	8,5	51,5	14,7
EU-12	7,3	2,8	3,5	8,1	1,3	2,1	12,4	1,9	10,4	41,1	9,3

Lähde: Valtiovarainministeriö (2002).

**Liitetaulukko 3.2** Osinkotulojen verojärjestelmät eri maissa vuosina 1991 ja 2001.

Verojärjestelmä	1991	2001
Klassinen	Luxemburg Alankomaat	Irlanti Alankomaat
Yhtiöveron jako	Saksa Kreikka	
Osittainen osingon vähennys	Espanja Ruotsi	
Yhtiöveron osittainen hyvitys	Ranska Irlanti Iso-Britannia	Ranska Italia Portugali Espanja
Osingonsaajan huojennus osinkotuloista	Itävalta Belgia Tanska Portugali	Itävalta Belgia Tanska Saksa Luxemburg Ruotsi Iso-Britannia
Yhtiöveron täydellinen hyvitys	Saksa Italia	
Eriytetty tulovero	Suomi	Suomi

Lähde: Devereux – Keen (2001).

**Määritelmät:**

Klassinen: Osingoilla sama veroaste kuin ansiotuloilla. Osingot veronalaisia sekä maksajalle että saajalle. Vastaa globaalia tuloveroa (ks. luku 2).

Yhtiöveron jako: Pienempi veroaste jaetuille voitoille.

Osittainen osingon vähennys: Osingot osittain vähennyskelpoisia yritysveron alaisesta tulosta.

Yhtiöveron osittainen hyvitys: Hyvitys osinkotuloista joka korvaa osittain kotimaisen yritysveron.

Osingonsaajan huojennus osinkotuloista: Osingot veronsaajalle veronalaisia alemmalla veroasteella kuin ansiotulot.

Yhtiöveron täydellinen hyvitys: Hyvitys osinkotuloista joka korvaa kokonaan kotimaisen yritysveron, mutta osingonsaaja maksaa vielä jäljelle jäävän ansiotulon osuuden osinkotuloista.

Eriytetty tulovero: Suhteellinen veroaste kaikille pääomatuloille. Osingot osingonsaajalle kokonaan verovapaita.

**Liitetaulukko 3.3** Perintö- ja lahjaverotus eri maissa

	Alaraja, €	Lähiomaiset* alin verokanta	Lähiomaiset* ylin verokanta	Muiden verokanta	Lahjaverokanta	Mukaan laskettavat vuodet
Alankomaat	266 700	5	27	41–68	sama	2
Alankomaat	(7 700)					
Belgia	12 400	3	30	30–80	sama	3
Espanja	15 900	3	24	16–50	sama	elinikä
Irlanti				20–40	3/4 perintöverosta	elinikä
Irlanti	(244 000)	(20)	(40)			
Iso-Britannia				40	sama	7
Italia	51 700	3	27	3/4 perintöverosta	sama	elinikä
Itävalta	2 200	2	15	14–60	sama	10
Kreikka	15 200	5	25	35–60	sama	0
Luxemburg				16,5–48	alempi	0
Portugali	3 500	3	24	16–50	sama	elinikä
Ranska	76 200	5	40	60	sama	10
Ranska	(45 800)					
Ruotsi	30 400	10	30	sama	sama	10
Ruotsi	(7 600)					
Saksa	306 800	7	30	17–50	sama	10
Saksa	(204 100)					
Suomi	3 400	10	16	30–48	sama	6
Tanska				36,25	sama	0
Tanska	(27 100)	(15)	(15)			
EU keskiarvo	71309	5	26			

\* Lähiomaisella tarkoitetaan puolisoa tai lapsia. Jos näiden verokohtelu eroaa, suluissa ilmoitetaan erikseen lasten verokohtelu. Muiden verokannalla tarkoitetaan sukuun kuulumattomien veroa. Mukaan laskettavat vuodet ilmoittaa, kuinka monta edeltävää vuotta otetaan huomioon lahjaverotuksen veropohjaa määrittäessä.

Lähde: Smith (2001).



## 4 SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

### Tiivistelmä

Ansiotuloverotuksen veropohja on Suomessa verrattain yhtenäinen vuosikymmenen takaisen verouudistuksen ansiosta, jolloin vähennyksiä karsittiin merkittävästi. Monet jäljellä olevat vähennykset tukevat työssäkäyntiä ja vähentävät näin verojärjestelmän vääristymiä. Työtulojen verotus ei vähennä merkittävästi jo työmarkkinoilla olevien työntekijöiden työtunteja, koska työn tarjonta, erityisesti miehillä, reagoi melko vähän verotukseen. Pienten lasten vanhempien työssäkäyntiä tuetaan mm. päivähoitopalvelujen avulla. Sen sijaan verotus saattaa vaikuttaa työmarkkinoille osallistumiseen, mutta tästä vaikutuksesta on vähän tutkimustietoa.

Pääomatuloverotus on varsin johdonmukainen, koska lähes kaikkia sijoitusmuotoja kohdellaan samanarvoisesti. Merkittävimmät poikkeukset ovat omistusasumiseen ja yksityiseen eläkevakuutukseen kohdistuva kevyempi verotus. Osinkotulojen verotuksessa yhtiöveron hyvitysjärjestelmä, jossa osinkoihin kohdistuu vain yhdenkertainen verotus, on lisännyt oman ja vieraan pääoman samanarvoisuutta investointien rahoituslähteenä. Yritysverotuksen veropohja on melko laaja, mutta nimellinen verokanta vielä kilpailukykyinen. Yritysten tuloverojen osuus kansantuotteesta on noussut, mutta myös yritysten voitot ovat kasvaneet vuosina 1995–2000.

Vakioprosentilla verotettujen pääomatulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut, minkä vuoksi verotuksen tuloja uudelleenjakava vaikutus on Suomessa viime vuosina vähentynyt. Tuloverotukseen tehdyt muutokset ovat suosineet pienituloisia, mutta niiden vaikutus on jäänyt tulojen rakenteen muutoksen varjoon.

Hyödykeverotuksessa keskeinen piirre on joidenkin valmisteverojen, kuten alkoholin, tupakan ja autoverojen korkea taso. Näitä joudutaan lähivuosina alentamaan. Arvonlisäverotuksessa alennettuja arvonlisäverokantoja voidaan perustella tulojakoseikoin (elintarvikkeet) tai mm. kulttuuri- ja sivistyssyyn. Lahja- ja perintöverotuksen kokonaistaso vastaa eurooppalaista keskitasoa, mutta näiden verojen progressio on Suomessa kansainvälisesti verrattuna lievää.

#### **Laatikko 4.1** Suomen verojärjestelmän tärkeimmät muutokset viime vuosina

Vuosina 1989–1991 toteutettiin tuloverotuksessa ns. kokonaisverouudistus, jossa tavoitteena oli selkeyttää verojärjestelmää ja pienentää verotuksesta aiheutuvia hyvinvointitappioita alentamalla veroasteita ja laajentamalla veropohjaa. Vuonna 1989 tuloveroperusteisiin tehtiin suuri (6 %) inflaatiotarkistus, verotettavan tulojen alarajaa nostettiin ja veroasteikon tulo- ja tuloluokkien lukumäärä pudotettiin yhdestätoista viiteen. Keskeinen osa uudistuksesta oli rajaveroasteiden alentaminen; ylin rajaveroaste valtion verotuksessa aleni 51 prosentista 44 prosenttiin. Suuresta osasta verovähennyksiä (16 kappaleesta) luovuttiin kokonaan. Veropohjaa laajennettiin myös kiristämällä mm. myyntivoittojen ja korkotulojen verotusta. Rajaveroasteiden alentamista jatkettiin vuosina 1990–1991.

Pääomatulojen verotuksen osalta keskeinen uudistus oli siirtyminen yhtiöveron hyvitys-järjestelmään vuonna 1990. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmässä maksettua osinkoa verotetaan vain kerran, sillä osingonsaaja saa lukea hyväkseen yrityksen maksaman osuuden verosta. Lopullinen veroaste riippui osingonsaajan tuloveroasteesta: jos osingonsaajan veroaste ylitti yrityksen veroasteen (25 %), hän joutui maksamaan lisää veroa, ja sai vastaavasti palautuksen, jos hänen veroasteensa oli pienempi kuin yritysveroaste.

Pääomatuloverotus uudistettiin perusteellisesti vuonna 1993, kun siirryttiin ns. eriytettyyn tuloveroon, jossa tulot jaettiin progressiivisesti verotettuihin ansiotuloihin (palkat, luontoisedut, osa sosiaalietuksista ja eläkkeet) ja pääomatuloihin (osingot, korot, myyntivoitot, ja vuokrat), joihin kohdistuu suhteellinen vero. Uudistuksella pyrittiin vastaamaan pääomien kasvavan liikkuvuuden tuomaan verokilpailun uhkaan, yhtenäistämään erilaisten sijoitusmuotojen verokohtelua, yksinkertaistamaan pääomatulojen verotusta ja laajentamaan veropohjaa. Kaikille pääomatuloille säädettiin yhtenäinen 25 prosentin veroaste. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä säilytettiin. Veropohjaa laajennettiin mm. tiukentamalla myyntivoittojen verotusta ja supistamalla varausmahdollisuuksia yritysverotuksessa.

Uudistuksen yhtenä tarkoituksena oli kannustaa velkaantuneita yrityksiä siirtymään enemmän oman pääoman muotoiseen rahoitukseen. Pienyritysten omistajan verotuksessa tulo jaettiin erikseen pääoma- ja ansiotulo-osuuksiin. Eriytetyssä tuloverossa alkuperäinen ajatus oli, että pääomatuloveroaste asetetaan progressiivisen asteikon alimman veroasteen alapuolella, ja vastaavasti pyritään alentamaan ylimpiä rajaveroasteita, ettei ero ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteissa muodostu liian suureksi. Pääomatulon veroastetta on sittemmin nostettu kahteen kertaan, ensin 28 prosenttiin vuonna 1996 ja 29 prosenttiin vuonna 2000.

Välillinen verotus uudistui perusteellisesti 1.6.1994, kun arvonlisäverojärjestelmä astui voimaan. Vaikka veroaste ei muuttunut (22 %), arvonlisävero laajeni palvelualoille ja rakennustoimintaan.

Lama-aikana toteutettiin joukko veronkiristyksiä (mm. ns. pakkolaina, jota perittiin vuosina 1993–1995). Vuodesta 1996 lähtien on alennettu työhön kohdistuvaa verotusta. Keinoina ovat olleet mm. työnantajan maksamien sivukulujen, palkansaajan eläke- ja sairausvakuutusmaksun ja tuloverotuksen rajaveroasteiden alentaminen, valtion verotuksen alarajan nostaminen ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen kasvattaminen. Vuosina 2000–2002 kevennykset ovat olleet inflaatiotarkistukset mukaan lukien 2,8 miljardia euroa ja ilman inflaatiotarkistusten huomioon ottamista 1,9 miljardia euroa.

#### **4.1 Ansiotulojen verotus**

Kansantalouden tilinpidossa verot jaetaan välittömiin veroihin, tuotannon ja tuonnin veroihin, sosiaaliturvamaksuihin ja pääomaveroihin (ks. taulukko 4.1). Henkilöveroihin (kotitalouksien maksamiin välittömiin veroihin ja sosiaaliturvamaksuihin) kuuluisivat ansio- ja pääomatuloverot, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkevakuutusmaksut. Taulukossa 4.1 kyseiset erät on lihavoitu. Ne ovat yhteensä 23 miljardia euroa, ja suhteessa bruttokansantuotteeseen 19 prosenttia.

**Taulukko 4.1** Verotulot yhteensä vuonna 2000, miljoonaa euroa veronsaajittain.

	Valtio	Kunnat	Sosiaaliturva- rahastot	Yhteensä
Tuotannon ja tuonnin verot	17 690	1		17681
Kotitalouksien tuloverot	<b>9 129</b>	<b>9 990</b>		19 118
Yhteisövero	4 758	2 901		7 658
Muut tuloverot	40			40
Tulovero yhteensä	13 926	12 890		26 817
Varallisuusvero	179			179
Kiinteistöverot		569		569
Lupamaksut tms.	183	5		188
Muut välittömät verot yhteensä	362	575		937
Perintö- ja lahjaverot	368			368
Työantajan pakolliset sosiaaliturvamaksut	1 003		10 585	11 588
Vakuutetun sairausvakuutusmaksu			<b>996</b>	996
Vakuutetun työttömyysvakuutusmaksu	<b>11</b>		<b>435</b>	446
Vakuutetun työeläkemaksu	<b>249</b>		<b>2 197</b>	2 446
Sosiaalivakuutusmaksut yht.	1 263		14 213	15 476
<b>YHTEENSÄ</b>	33 499	13 466	14 213	61 279
Henkilöverot yhteensä	23 006			
Prosenttia bruttokansantuotteesta	18,9			

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Veronalaiset ansio- ja pääomatulot on esitetty taulukossa 4.2. Tästä tulopohjasta ansio-  
tulot kattavat suhdannetilanteesta riippuen 91–94 prosenttia. Pääomatulot ovat olleet  
tarkasteluaikana noin 6–10 prosenttia veronalaisista tuloista. Veronalaisista tuloista  
palkkatulot ovat noin 62–65 prosenttia.

Noin neljäsosa verotettavista tuloista on sosiaalietuuksia, joista suurimpia eriä ovat  
eläkkeet, työttömyysturvaetuuudet ja sairaus- ja vanhempainpäivärahat. Nämä tulon-  
siirrot ovat pääasiassa vakuutusmuotoisia ja perustuvat edunsaajien aikaisempiin  
työtuloihin (tämä liittyy siis tulonjakoon elinkaaren sisällä). Eräistä perusturvaan ja  
selvästi henkilöiden väliseen tulonjakoon liittyvistä tulonsiirroista ei makseta veroa,  
joten ne eivät sisälly veronalaisiin tuloihinkaan. Verottomaan perusturvaan kuuluvista  
tulonsiirroista suurimpia ovat toimeentulotuki ja asumistuki, yhteensä 1,3 miljardia  
euroa vuonna 2000. Muita verottomia tulonsiirtoja ovat mm. lapsilisät ja elatustuki.

**Taulukko 4.2** Henkilöverotuksen tulopohja vuonna 2001 (ennuste) ja vaihteluväli vuosina 1997–2001.

	2001 miljoonaa euroa	2001 osuus %	Osuuden vaihteluväli vuosina 1997–2001
Ansiotulot yhteensä	75 712	92,0	91,5–94,0
Palkkatulot	52 955	64,4	62,0–64,4
Sosiaalietuudet	18 818	22,9	22,7–26,5
Ansiotulot ulkomailta	434	0,5	0,4–0,6
Muut ansiotulot	247	0,3	
Jaettava yritys- ym. tulojen ansiotulo- osuus	3 914	4,8	4,8–5,0
Pääomatulot yhteensä	6 548	8,0	6,0–9,6
Jaettava yritys- ym. tulojen pääomatulo-osuus	3 039	3,7	2,8–3,7
Pääomatulot	3 811	4,6	3,2–4,6
Veronalaiset tulot yhteensä	82 259	100,0	

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Verottomia tuloja on myös yrittäjätoiminnan puolella. Voidaankin puhua ns. ”laajasta tulosta”, johon on koottu kaikki ne tulot, joita voitaisiin verottaa, mutta elinkeinopoliittisista, sosiaalipoliittisista, käytännön tai muista syistä niin ei ole tehty. Valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 10 prosenttia tulopohjasta on vapautettu verosta.

Ansiotuloihin kohdistuvaa verotusta on laman jälkeen vuodesta 1996 lähtien kevennetty. Sekä keskimääräinen veroaste että rajaveroasteet ovat alentuneet kaikilla tulotasoilla (ks. tarkemmin luku 5). Keskeinen tekijä veroasteiden alenemiseen on se, että valtion tuloveroasteikkoa on viime vuosina kevennetty alentamalla rajaveroprosentteja ja nostamalla verotettavan tulon alarajaa (taulukko 4.3) sekä ottamalla käyttöön kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Sen sijaan todellista inflaatiota pienemmät inflaatiotarkistukset ja reaalipalkkojen nousu ovat johtaneet siihen, että ylempiin rajaveroluokkiin kuuluu entistä suurempi osa kansalaisista. Samaan aikaan myös keskimääräinen kunnallisveroaste on hiukan noussut. Kokonaisuutena ansiotulojen verotus on kuitenkin keventynyt.

**Taulukko 4.3** Valtion tuloveroasteikko vuosina 1991, 1999 ja 2002.

Vuosi	Verotettava tulo, euroa	Vero alarajan kohdalla, euroa	Vero alarajan ylittävästä osasta, %	Tulonsaajien jakauma tuloluokittain, %
2002				
	0–11 500	0	0	
	11 500–14 300	8	13	
	14 300–19 700	372	17	
	19 700–30 900	1 290	23	
	30 900–54 700	3 866	29	
	54 700–	10 768	36	
1999				
	0– 7 905	0	0	31,5
	7 905–10 596	8,4	5,5	10,8
	10 596–13 455	156,4	15,5	10,0
	13 455–18 837	599,6	19,5	19,1
	18 837–29 601	1 649,1	25,5	19,9
	29 601–52 475	4 393,9	30,5	7,4
	52 475–	11 599,1	38,0	1,3
1991				
	0– 9 419	8,4	7	42,0
	9 419–11 773	196,8	17	10,2
	11 773–16 482	597,1	21	21,5
	16 482–25 901	1 586,0	27	19,0
	25 901–46 252	4 129,0	33	6,2
	46 252–	10 844,8	39	1,1

Lähde: OECD (2001a).

### Tehokkuusvaikutukset

Vaikutus työn tarjontaan on työn verotuksen keskeinen vääristymä, ja sen avulla voidaan tutkia verotuksen aiheuttamia tehokkuushaittoja. Verotuksen kokonaisvaikutus työn tarjontaan ei ole yksikäsitteinen (taulukko 4.4). Verotuksen alentaminen lisää käteen jääviä tuloja, mikä pienentää tarvetta työskennellä ja vähentää työn tarjontaa tulovaikutuksen kautta. Koska verotuksen alentaminen lisää lisäansioista käteen jäävää tuloa, substituutiovaikutus kannustaa työskentelemään enemmän ja lisää työn tarjontaa. Naisten työn tarjonta on joustavampaa kuin miesten.

Kuismanen (1995) on tutkinut miesten osalta erikseen myös toimihenkilöiden työn tarjontaa verrattuna työntekijöiden työn tarjontaan. Työntekijöiden työn tarjonnan jousto on 0,08. Sen sijaan toimihenkilömiesten työn tarjonta on hyvin jäykkää (jousto 0,01).

**Taulukko 4.4** Työn tarjonnan suhteellinen muutos verrattuna käteen jäävän tulon muutokseen, eli työn tarjonnan palkkajousto.

Tutkimus	Aineisto	Kokonais- vaikutus	Substituutio- vaikutus	Tulovaikutus
Lahdenperä (1991)	naiset	-0,1	0,1	-0,2
Ilmakunnas (1997)	naiset	0,1	0,29	-0,19
Kuismanen (1998)	naiset	0,23	0,23	0
Kuismanen (1995)	miehet	0,06	0,08	-0,02

Työn verotuksen kokonaisrajaveroaste on yhteenlaskettu työntekijän maksamien verojen, työnantajamaksujen ja työntekijän nettopalkastaan maksamien hyödykeverojen lisäys osuutena työvoimakustannusten lisäyksestä. Se voidaan laskea yksinkertaistettuna (olettamalla työnantajamaksut ja kulutusveroasteet lineaarisiksi) taulukon 4.5 mukaisesti. Työvoiman efektiiviset sivukulut vuonna 2001 olivat 20,7 prosenttia ja efektiivinen kulutusveroaste 24,9 prosenttia. Jos kulutusverojen osuus jätetään pois, saadaan rajaveroaste ilman kulutusveroja.

**Taulukko 4.5** Työn kokonaisrajaveroaste vuonna 2001.\*

Ansiotulon rajavero	Työnantajamaksut	Kulutusveroaste	Kokonais- rajaveroaste	Kokonaisraja- veroaste, ei kulutusveroja
30	20,7	24,9	0,54	0,42
40	20,7	24,9	0,60	0,50
50	20,7	24,9	0,67	0,59
60	20,7	24,9	0,73	0,67
70	20,7	24,9	0,80	0,75

\* Kokonaisrajaveroaste =  $1 - (1 - t) / [(1 + s)(1 + \tau)]$ , missä t on ansiotulojen rajaveroaste, s työnantajamaksut ja  $\tau$  kulutusveroaste.<sup>1</sup>

Jos työtuloista maksetaan rajaveroa 50 prosenttia, kokonaisrajaveroaste on 67 prosenttia.<sup>2</sup> Keskeistä on, kuinka paljon tuloverotus aiheuttaa vääristymiä. Verotuksen hyvinvointitappioon vaikuttavat sekä veropohjan jousto veron suhteen (taulukko 4.4) että veroaste (taulukko 4.5). Seuraavissa taulukoissa kuvataan esimerkinomaisesti lisäveroeurosta seuraavaa hyvinvointitappiota erilaisilla kokonaisrajaveroasteilla ja työn tarjonnan substituutiojoustoilla, taulukossa 4.6 ilman kulutusveroja ja taulukossa 4.7 koko verotaakan mukaan.

<sup>1</sup> IMF(2001b) kutsuu tätä marginal effective tax rate:ksi.

<sup>2</sup> Keskipalkkaisen työntekijän rajaverokiila on vuonna 2002 Suomessa vähän yli 65 prosenttia (kuvio 5.8).

**Taulukko 4.6** Lisäveroeuron aiheuttama hyvinvointitappio (senttiä) eri rajaveroasteilla (ilman kulutusveroja) ja työn tarjonnan joustoilla.<sup>3</sup>

Kokonaisrajaveroaste, ei kulutusveroja	Palkkajousto			
	0,05	0,1	0,2	0,3
0,42	3,6	7,7	14,3	21,5
0,50	5,2	11,1	24,8	42,6
0,59	7,4	16,0	38,2	70,8
0,67	10,8	24,3	64,1	141,4
0,75	16,8	40,4	135,8	634,8

**Taulukko 4.7** Lisäveroeuron aiheuttama hyvinvointitappio (senttiä) eri rajaveroasteilla ja työn tarjonnan joustoilla.

Kokonaisrajaveroaste	Palkkajousto			
	0,05	0,1	0,2	0,3
0,54	6,0	12,8	22,6	34,0
0,60	8,0	17,3	41,9	79,4
0,67	10,8	24,2	63,9	141,0
0,73	15,3	36,0	112,6	386,3
0,80	23,3	60,6	308,0	855,6

Lähde: Omat laskelmat.

Taulukon 4.4 mukaan Suomessa työn tarjontajouston arvoa 0,1–0,2 voidaan pitää uskottavana. Esimerkiksi rajaveroasteella 50 prosenttia (joka vastaa kokonaisraja-veroastetta 0,59 tai 0,67 riippuen siitä otetaanko kulutusverot mukaan vai ei), yhdestä lisäveroeurosta seuraisi 16–24 prosentin hyvinvointitappio, jos työn tarjonnan jousto on 0,1, ja 38–64 prosentin tappio, jos jousto on 0,2. Hyvinvointitappio nousee erittäin suureksi korkeilla efektiivisillä rajaveroilla, jos työn tarjonta on hyvin joustavaa.

Taulukoiden tulokset kuvaavat yhden lisäveroeuron aiheuttamaa muutosta hyvinvointitappiossa. Keskimääräinen hyvinvointitappio (joka lasketaan keskimääräisestä veroasteesta) on sen sijaan pienempi. Oikea tapa olisi ottaa huomioon eri veronmaksajien erilaiset reagoitavat verotuksen muutoksiin. Suurituloisilla efektiivinen rajaveroaste on korkea, mutta heillä todennäköisesti työn tarjonnan jousto on vähäinen (vrt. Kuismanen 1995). Pienituloisilla efektiivisiä rajaveroasteita nostaa tulonsiirtojen pieneneminen tulojen myötä ja työn tarjonta on todennäköisesti keskimääräistä joustavampaa.

<sup>3</sup> Tehokkuustappio lasketaan Kayn (1980) ja IMF:n (2001b) mukaan (olettamalla, että tulojousto on –0,05). Tässä ei ole erikseen arvioitu verotuksen vaikutuksia työhön osallistumiseen ja työtuntien tarjontaan.

Hyvinvointitappio kuvaa luonnollisesti vain verotuksesta aiheutuvia kustannuksia: hyvinvointitappioiden haittaa on verrattava verotuksella aikaansaatuisten julkisten palveluiden hyötyihin ja tulonjakovaikutuksiin.

Kuismasen (2000) tutkimus tarkastelee, kuinka veropolitiikan muutokset vaikuttavat työn tarjontaan sekä työvoimaan osallistumisasteeseen Suomessa.<sup>4</sup> Tutkimus antaa myös kuvan tuloveron mahdollisesti aiheuttamista hyvinvointitappioista. Taulukko 4.8 kokoaa yhteen Kuismasen laskemia erilaisten veroreformien vaikutuksia verrattuna olemassa olevaan verojärjestelmään (vuodelta 1989). Kuismanen tarkastelee neljää erilaista verouudistusta:

1. siirrytään suhteelliseen tuloveroon (muuttamatta verokertymää)
2. lasketaan kaikkia rajaveroasteita yhdellä prosenttiyksiköllä
3. alennetaan kahta alinta rajaveroastetta neljällä ja kolmanneksi alinta yhdellä prosenttiyksiköllä
4. alennetaan ylintä rajaveroastetta yhdeksällä ja toiseksi ylintä kahdella prosenttiyksiköllä

**Taulukko 4.8** Erilaisten hypoteettisten verouudistusten vaikutukset Suomessa.

Veroreformi	Työn tarjonnan muutos	Työvoiman osallistumisaste	Verotulojen muutos vrt. perusasteikkoon	Hyvinvointitappio
Perusasteikko		72		14,80
Suhteellinen vero	2,50	72		4,80
Yleinen rajaveroale	1,80	72	-5	
Pienituloisten rajaveroale	8,80	76	-12	
Suurituloisten rajaveroale	4,50	72	-13	

Lähde: Kuismanen (2000).

Tulosten mukaan tuloverojärjestelmän aiheuttamat hyvinvointitappiot olivat melko maltilliset (14,8 % verotuloista). Ne on lisäksi yliarvioitu kahdesta syystä. Laskelmat perustuivat naisten työn tarjontajoukseen. Todellinen hyvinvointitappio olisi pienempi, sillä miesten työn tarjonnan jousto on pienempi. Kuismasen (1995) tutkimuksen mukaan työtuloveron aiheuttama hyvinvointitappio miesten aineiston perusteella on 8,2 prosenttia verotuloista. Veroasteikkoja on lisäksi alennettu vuodesta 1989. Tästä näkökulmasta hyvinvointitappio on alentunut suhteessa enemmän kuin verotusta on alennettu.

Siirtymisellä kokonaan suhteelliseen verojärjestelmään ei olisi juurikaan vaikutusta työvoimaan osallistumiseen, sen sijaan työtunnit kasvaisivat hiukan. Yhden prosenttiyksikön alennus koko asteikolla ei myöskään vaikuttaisi oleellisesti työn tarjontaan.

<sup>4</sup> Kuismasen tutkimus perustuu ns. mikrosimulaatiomenetelmään, jossa on ensin estimoitu työn tarjonta, jonka jälkeen voidaan simuloida erilaisten veroreformien vaikutukset ottaen huomioon koko edustavaan otantaan perustuvassa tarkasteltavassa aineistossa mukana olevien henkilöiden käyttäytymisvaikutukset. Tällöin vältetään kokonaan ns. esimerkkilaskelmien aiheuttamat harhat, joissa oletetaan, että kaikki ihmiset käyttäytyisivät kuin esimerkkisyksilö. Tutkimuksen haittapuolena on, että se perustuu ainoastaan naisten työn tarjontaan ja estimoitu aineisto on jo vuodelta 1989.

Suurimmat vaikutukset olisi sellaisella uudistuksella, jossa alennetaan vain pientuloisten rajaveroastetta. Työvoimaan osallistumisaste kasvaisi 4 prosenttiyksiköllä ja työtunnit lähes yhdeksällä prosentilla.<sup>5</sup> Suurituloisten rajaverojen alentaminen ei muuttaisi työvoimaan osallistumisastetta, mutta työtunnit kasvaisivat.

Kaikkien veronalennusten seurauksena tuloverokertymä pienenee, vaikka työtunnit ja osallistumisastekin kasvaisivat. Mikään uudistus ei siis rahoita itse itseään, vaan verokertymävähennykset ovat huomattavat. Siten tuloveron osalta Suomessa ei oltaisi ns. Lafferin käyrän laskevalla osalla.<sup>6</sup>

Vuoden 1993 verouudistuksessa vähennyksiä poistettiin ja veropohja laajeni. Tämä mahdollistaa alemmat veroasteet ja alentaa siten verotuksen hyvinvointitappiota.

**Laatikko 4.2** Tärkeimmät tuloverotuksessa tehtävät vähennykset.

Valtion- ja kunnallisverotuksessa tehtävät vähennykset:

- Tulonhankkimisvähennys, maksimissaan 460 euroa
- Muut tulonhankkimiskulut, esim. ammattikirjallisuus ja työhuonekulut, omavastuun ylittävältä osalta
- Matkakuluvähennys: asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset omavastuun (500 €) ylittävältä osalta 4 700 euroon asti
- Kotitalousvähennys, 40 prosenttia verovelvollisen käyttämässä asunnossa tehdystä työstä maksetuista työkorvauksista sekä sivukuluista enintään 900 euroon asti. Omavastuu 100 euroa. Tehdään suoraan verosta.
- Ay-jäsenmaksut ja työttömyysvakuutusmaksut
- Alijäämähyvitys, 29 prosenttia maksetuista koroista; lapsikorotus 350 euroa/lapsi, maksimissaan kahdesta lapsesta. Asunto- ja opintolainan koroista 30 prosenttia on vähennyskelpoisia
- Vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut 8 500 euroon asti.

Valtionverotuksessa tehtävät vähennykset:

- Eläketulovähennys, maksimissaan 1 490 euroa vuodessa.

Kunnallisverotuksessa tehtävät vähennykset:

- Perusvähennys 1 480 euroa
- Invalidivähennys 440 euroa vuodessa
- Opintorahavähennys, täysimääräisenä 2 200 euroa, ansiotulot alentavat vähennystä
- Ansiotulovähennys, joka on vuonna 2002 maksimissaan 2 140 euroa, kun verotettu tulo on 12 600 euroa. Sen jälkeen se vähenee tasaisesti ja lakkaa noin 70 000 euron tuloilla.
- Eläketulovähennys, täysi määrä joko 6 540 euroa (yksinäinen) tai 5 580 euroa (puoliso)

<sup>5</sup> Työtuntien lisäys pitää sisällään myös työvoiman osallistumisasteen nousun mukanaan tuomien uusien työllisten työtunnit.

<sup>6</sup> Lafferin käyrällä tarkoitetaan verotulojen ja veroasteen välistä riippuvuutta. Alhaisilla veroasteilla veroasteen kasvusta seuraa myös verotulojen kasvu, mutta kun veroasteet ovat hyvin korkeat, veroasteen lisäys voi periaatteessa myös alentaa verotuloja.

**Taulukko 4.9** Keskeisimmät vähennykset vuosilta 1998–2000 toimitetusta verotuksesta, miljoonaa euroa.

	1998	1999	2000
Valtion ja kunnallisverotus			
Tulohankkimisvähennys	594	693	796
Matkakuluvähennys	573	647	735
Ay-jäsenmaksuvähennys	444	443	452
Ilmoitetut asuntokorot	965	912	1104
Valtionverotus			
Eläketulovähennys	1 168	1 078	1 039
Kunnallisverotus			
Perusvähennys	1 085	1 068	1 031
Invalidivähennys	116	113	109
Opintorahavähennys	198	187	171
Ansiotulovähennys	1 339	2 336	2 617
Eläketulovähennys	2 891	2 903	2 893
Alijäämähyvitys	286	272	338
Alijäämähyvityksen lapsikorotus	192	191	189
Alijäämähyvitys asunto- yms. koroista	228	213	268
Ylimääräinen korkovähennys	76	76	

Lähde: Verohallinto.

Pieni- ja keskituloisten verorasitusta pystytään alentamaan ansiotulovähennyksellä. Tavoitteena on kasvattaa työn tarjontaa ja työvoimaan osallistumisastetta ja lieventää tuloloukkuja. Tulohankkimiskulujen ja matkakustannusten vähentämistä voi perustella työtulojen ansaitsemisen helpottamisella. Samoin kotitalousvähennys vastaa ajatusta siitä, että työn tarjontaa tukevia toimia tulee verottaa kevyesti. Vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennysoikeus liittyy erilaisten säästämiskohteiden keskinäiseen verokohteluun, ja siihen palataan kohdassa 4.5. Eläketulovähennyksellä ja opintorahavähennyksellä alennetaan vastaavien tulonsiirtojen tarvetta.

Vähennyksissä keskeinen kysymys on se, tehdäänkö ne verotettavasta tulosta kuten pääosin nyt Suomessa<sup>7</sup> vai verosta. Kun vähennys tehdään verotettavasta tulosta, saavat suurituloiset niistä euromääräisesti suuremman hyödyn kuin pienituloiset. Tällöin hämärtyy idea vaikuttaa samalla lailla eri kansalaisten käyttäytymiseen. Olisi ehkä parempi tehdä verovähennykset suoraan verosta ja lieventää tämän muutoksen aiheuttamaa kasvavaa progressiota rajaveroasteita laskemalla.

Monissa ammateissa osa palkasta maksetaan luontoisetuina (ravintoetu, autoetu jne.). Luontoisetujen verotusarvojen on vastattava etujen todellista arvoa, jotta tätä kautta ei kierrättäisi verotusta.<sup>8</sup>

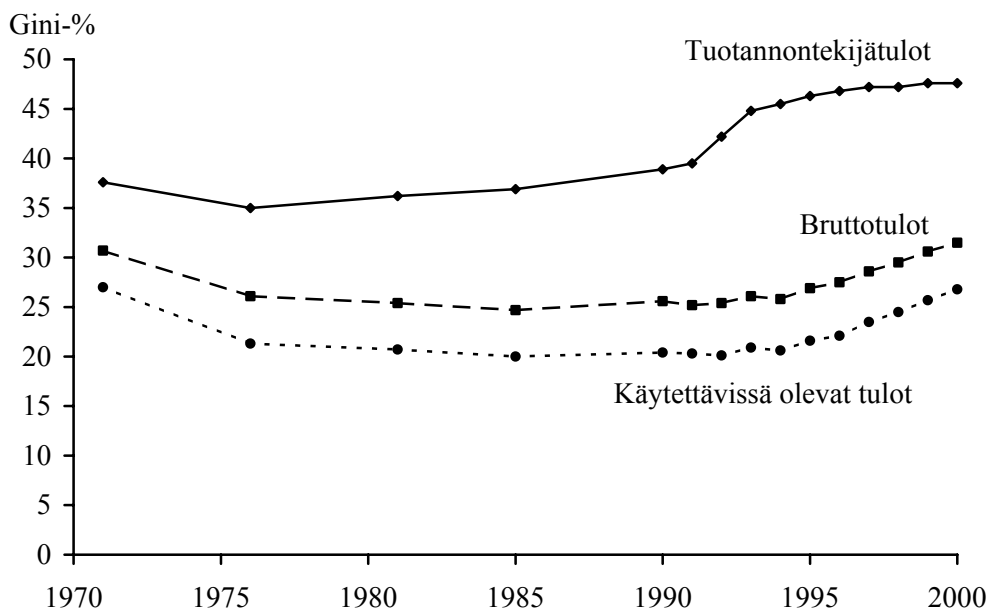
<sup>7</sup> Paitsi kotitalousvähennys, joka tehdään suoraan verosta.

<sup>8</sup> Itse asiassa tällainen palkanmaksumuoto viittaa vaihdantatalouteen, jossa vaihdon välineenä käytetään jotakin muuta hyödykettä kuin rahaa. Koska rahan käytön tehokkuus vaihdon välineenä on yleisesti tunnettu, palkkojen maksu luontoisetuina viittaa ehkä siihen, että luontoisedut ovat liian kevyesti verotettuja.

## Tulonjakovaikutukset

Tulonjaon tasaisuutta voidaan tarkastella ns. Gini-kertoimen avulla. Mitä suurempi Gini-kertoimen arvo on, sitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet. Tulonjakoa voidaan tarkastella erikseen tuotannontekijätulojen (palkkatulot, yrittäjätulot ja omaisuustulot), bruttotulojen (tuotannontekijätuloihin lisätään saadut tulonsiirrot) sekä käytettävissä olevat tulojen (bruttotulot vähennettynä maksetuilla tulonsiirroilla eli lähinnä veroilla) osalta. Optiotulot ja myyntivoitot sisältyvät tuotannontekijätuloihin. Oheinen kuvio kuvaa Suomen tulonjaon kehitystä viime vuosikymmeninä. Siinä on esitetty erikseen tuotannontekijätulojen, bruttotulojen ja käytettävissä olevien tulojen jakautumisen kehitys.

**Kuvio 4.1** Tulonjaon kehitys vuosina 1971–2000.



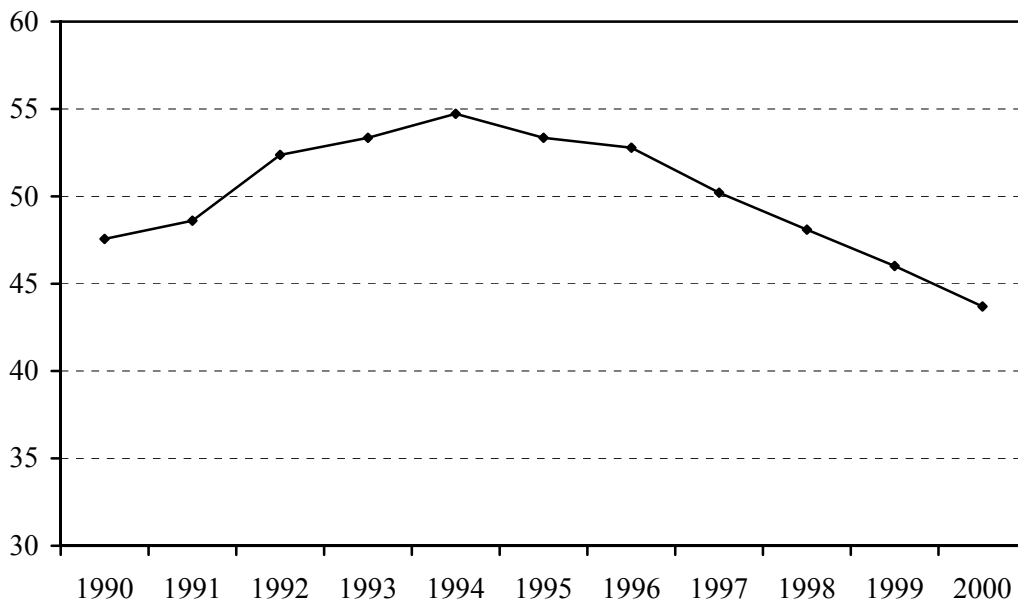
Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilasto.

Kansainvälisessä vertailussa Suomi on muiden pohjoismaiden tavoin ollut perinteisesti tasaisen tulonjaon maa. Käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin oli 1990-luvun puolivälissä Ruotsissa 22, Saksassa 30, Isossa-Britanniassa 35 ja USA:ssa 38, kun se Suomessa oli 23. Viime vuosina Suomen tulonjaon eriarvoisuus on kasvanut. Vuonna 2000 Gini-kerroin oli Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan 27.

Tuotannontekijätulojen jakauma pysyi pitkään melko vakaana, kunnes 1990-luvun laman aikana markkinoilla muodostuvien tulojen eriarvoisuus kasvoi voimakkaasti. Tuotannontekijätulojen eriarvoisuuden kasvu näyttää kuitenkin pysähtyneen vuosikymmenen vaihteessa. Verotuksen ja tulonsiirtojen vaikutuksesta käytettävissä olevien tulojen jakauma pysyi melko vakaana vuosina 1975–1994. Vuodesta 1995 myös käytettävissä olevien tulojen jakauma on muuttunut epätasaisemmaksi, eli vero- ja etuusjärjestelmä tai julkisen vallan aktiivinen politiikka ei ole kompensoinut markkinoilla muodostuvien tulojen eriarvoisuuden kasvua.

Pääomatulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut 1990-luvun lopussa ja vuonna 2000 (Riihelä ym. 2001). Koska pääomatuloja verotetaan tuloista riippumattomalla 29 prosentin asteikolla, on verotuksen uudelleenjakava vaikutus vähentynyt. Tämä näkyy kuvioista 4.2, jossa on esitetty välittömän verotuksen (ansiotulovero ja pääomatulovero) ja tulonsiirtojen vaikutus tulojakoon. Käyrä kuvaa, kuinka paljon Gini-kerroin laskee verrattaessa tuotannontekijätulojen jakautumista käytettävissä olevien tulojen jakautumiseen. Tuloverotukseen tehdyt muutokset ovat suosineet pienituloisia, mutta niiden vaikutus on jäänyt tulojen rakenteen muutoksen varjoon. Vuosina 1997–2000 pääomatulot kasvoivat poikkeuksellisen nopeasti. Vuoden 2000 jälkeen henkilöverotuksen pääomatulot ovat ainakin omaisuuden luovutusvoittojen osalta kääntyneet laskuun.

**Kuvio 4.2** Verotuksen ja tulonsiirtojen tuloeroja vähentävä vaikutus vuosina 1990–2000 (tuotannontekijätulojen ja käytettävissä olevien tulojen gini-kertoimien erotus, % tuotannontekijätulojen gini-kertoimesta).

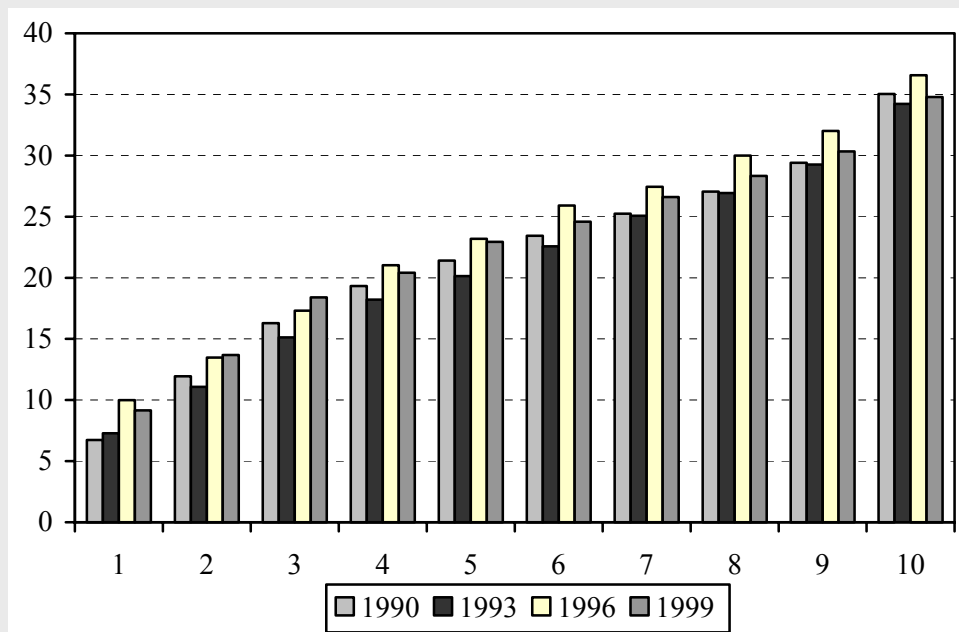


Lähde: Tilastokeskus, tulojakotilasto.

Tärkeä lisäkysymys on se, kuinka pysyviä tuloerot ovat. Suomessa ei ole olemassa aineistoa, jonka avulla pystyttäisiin arvioimaan tulonsaajien liikkumista tuloryhmästä toiseen pitemmän ajan kuin kahden vuoden kuluessa. Sullströmin ja Riihelän (2002) mukaan kahden vuoden välisten tulojen liikkuvuus on pysynyt melko vakaana 1990-luvun ajan.

**Laatikko 4.3** Veroaste kulutusyksiköittäin

Rakenteeltaan ja kooltaan eroavat taloudet voidaan tehdä ostovoiman osalta vertailukelpoisiksi laskemalla niiden reaalitytulot kotitalouden kulutusyksikköä kohden. Tulonjaon kannalta kulutusyksikön käyttö on tarkoituksenmukaista, mutta verotuksen arvioinnissa se aiheuttaa selviä eroja yksilöaineistoon verrattuna.

**Kuvio 4.3** Veroaste desiileittäin vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999, prosenttia.

Lähde: Tulonjakotilasto, Ilpo Suoniemen (PT) laskelmat. Desiilit on muodostettu kulutusyksikköä kohti laskettujen tulojen mukaan. Kun kansalaiset järjestetään köyhimmästä rikkaimpaan, kuvaa 1. desiili köyhintä kymmenesosaa ja 10. desiili rikkainta kymmenesosaa koko kansasta.

Ostovoimaan liittyvät mittakaavaedut otetaan huomioon jakamalla kotitalouden yhteenlasketut reaalitytulot kotitalouden kulutusyksiköiden lukumäärällä. Laskelmissa käytetään ns. vanhaa OECD:n määritelmää, jossa kotitalouden ensimmäinen jäsen saa painon yksi, muiden aikuisten paino on 0,7 ja lapset saavat kukin painon 0,5. Esimerkiksi yksinhuoltajan kaksilapsisessa perheessä, jonka bruttotulot ovat 10 000 euroa, on kulutusyksiköiden lukumäärä kaksi ja kaikki sen kolme jäsentä saavat kulutusyksikköä kohti lasketut bruttotulot 5 000 euroa.

Veroaste vaihtelee alimman desiilin vajaasta 10 prosentista ylimmän 35 prosenttiin. Veroasteen kehitys on eri desiileissä ollut melko erilainen 1990-luvulla. Ylintä desiiliä lukuun ottamatta se oli 1990-luvun lopulla korkeampi kuin vuosikymmenen alussa. Useimmissa desiileissä se on kuitenkin alentunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Aleneminen on selvintä korkeimmissa desiileissä.

Uudelleenjakovaikutusta kannattaa optimaalisen tuloveron mallissa vähentää, jos verotuksen kannustinvaikutukset kasvavat, veroja edeltävät tuloerot pienenevät tai yhteiskunnassa ei enää painoteta tasaista tulonjakoa yhtä paljon kuin ennen. Suomessa vuosina 1997–2000 verotuksen ja tulonsiirtojen uudelleenjakava vaikutus on alentunut samaan aikaan kuin veroja edeltävät tuloerot eivät ole muuttuneet juuri lainkaan.

Tilannetta voi tulkita myös tehokkuus-tulonjako-ristiriidan avulla: veroasteiden ja tulonsiirtojen supistaminen lienee edesauttanut taloudellista tehokkuutta, mutta sen kääntöpuolena on ollut tuloerojen kasvu.

## 4.2 Hyödykeverotus

Tärkein hyödykeverotuksen muoto on arvonlisävero (ALV), jossa veroasteet ovat:

- 22 % yleinen veroaste
- 17 % elintarvikkeet, eläinten rehut, eläimet, juomavesi, alkoholijuomat ja tupakka
- 8 % kirjat, lääkkeet, julkinen liikenne, majoituspalvelut, urheilupalvelut, pääsyliput kulttuuri- ja urheilutapahtumiin, televisiolupamaksu.

Verovapaita ovat mm. terveyspalvelut, sosiaalipalvelut, julkinen koulutus, vakuutus- ja pankkipalvelut, lehtien tilausmaksut ja esiintyvien taiteilijoiden palkkiot.

Painottamalla kunkin veroasteryhmän osuus kokonaisveropohjasta saadaan Suomen keskimääräiseksi painotetuksi arvonlisäveroasteeksi 20 prosenttia.

**Taulukko 4.10** Arvonlisäveron veropohja ja verokertymät vuonna 2000, miljoonaa euroa.

Veroaste	0	8	17	22
Veropohja	754	3 759	6 741	40 449
Verokertymä	0	301	1 146	8 899

Lähde: Ritvanen – Toiviainen (2000).

Arvonlisäverojärjestelmällä on monia verotuksen tehokkuuteen liittyviä hyviä puolia. Se kohdistuu nykyiseen kulutukseen eikä siten osaltaan vääristä säästämisspäätöksiä. Arvonlisävero toteuttaa myös tuotannon tehokkuus -periaatteen. Vähennysjärjestelmän vuoksi välituotteita ei veroteta, eli välillinen verotus ei kertaudu. Vähennysjärjestelmä pienentää myös välillisen verotuksen kiertämisen houkuttelevuutta. Välillinen verotus täydentää tuloveroa varmistamalla, että vaikka tuloveroa kierrettäisiinkin, vero tulee maksetuksi ainakin kulutetusta tulonosasta.

Yleensä ajatellaan, että kulutuksen verottaminen on regressiivistä, koska suurituloiset säästävät tuloistaan suuremman osan. Sullströmin ja Riihelän (1996) mukaan välillinen verotus oli Suomessa lievästi regressiivistä liikevaihtoveron aikaan. Välillinen verotus lisäsi käytettävissä olevien tulojen Gini-kerrointa kahdella prosentilla.<sup>9</sup> Arvonlisävero tai liikevaihtovero osoittautui vähemmän regressiiviseksi kuin valmisteverot ja tullit.

<sup>9</sup> Saatavilla oleva tutkimustieto perustuu Suomen osalta jo melko vanhaan tietoon (vuodelta 1985).

Veroaste kannattaa asettaa alhaiseksi hyödykkeille, jotka tukevat työssäkäyntiä, ja korkeaksi vapaa-ajan kanssa kulutettaville hyödykkeille. Jos hyödykkeiden kulutusosuudet eivät riipu työn tarjonta/vapaa-aika päätöksestä, on sama veroaste kaikille hyödykkeille optimaalinen. Suomen arvonlisäverojärjestelmä ei vastaa tätä periaatetta, sillä monet alhaisesti verotetuista hyödykkeistä liittyvät vapaa-aikaan (urheilu- ja kulttuuripalvelut yms.). Kulttuuri ja urheilutapahtumien sekä kirjojen ja televisioluvan alhainen veroaste liittyy ennemmin verotuksen ohjaustavoitteeseen, jolla pyritään näiden hyödykkeiden kulutuksen edistämiseen. Elintarvikkeiden alhaista veroastetta voidaan perustella tulonjakonäkökulmalla, sillä elintarvikkeet ovat välttämättömyyshyödykkeitä.<sup>10</sup> Lääkkeiden alhainen veroaste liittyy terveystalouteen, kun taas julkisen liikenteen veroastetta on perusteltu ympäristösyillä.

Vanha liikevaihtovero muuttui vuonna 1994 EU-vaatimusten kanssa yhteensopivaksi arvonlisäverojärjestelmäksi. Tärkeimmät muutokset olivat, että myös palvelut tulivat veronalaisiksi ja joitakin vanhan verojärjestelmän ongelmakohtia, kuten puutteellinen verovähennysjärjestelmä, korjattiin. Suomessa ei ole tutkittu jälkikäteen, kuinka ALV-järjestelmään siirtyminen vaikutti esimerkiksi palvelualojen hintoihin ja työvoiman kysyntään. Työllisyysnäkökohtien vuoksi hyödykevero kannattaisi asettaa alhaiseksi matalapalkkaisia työllistävillä aloilla. Palvelujen tulo arvonlisäveron piiriin ei näyttäisi olevan sopusoinnussa tämän periaatteen kanssa.

### Muut hyödykeverot

Valmisteverojen osuus kokonaisverotuloista vuonna 2000 oli 14,6 prosenttia.<sup>11</sup> Suurimmallaan osuus oli 20,4 prosenttia vuonna 1993.

**Taulukko 4.11** Valmisteverot vuonna 2000.

	Miljoonaa euroa	% kokonaisverotulosta
Tupakkavero	576	1,9
Olut- ja alkoholivero	1 245	4,1
Polttoainevero	2 596	8,5
Autovero, moottoriajoneuvo- vero ja ajoneuvovero	1 459	4,8
Muut valmisteverot*	32	0,1

\* sisältää virvoitusjuomille asetetun veron

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Valmisteverot on Suomessa asetettu hyödykkeille, joiden kuluttamisesta aiheutuu yhteiskunnallisia haittoja. Siten niillä tavoitellaan kulutusta ohjaavaa vaikutusta.

<sup>10</sup> Suoniemi ja Sullström (1995) estimoivat, että kun kulutus jaetaan yhdeksään komponenttiin, ainoastaan elintarvikkeet olivat selvästi välttämättömyyshyödykkeitä.

<sup>11</sup> Pois lukien autoilun verotus.

### 4.3 Pääomatulojen verotus

Pääomatulojen verotusta käsiteltäessä kiinnitetään huomio sekä osingoista, koroista yms. sijoitusmuodoista saatujen tuottojen verotukseen että yritysten suoraan maksamaan tuloveroon (koska se on vero yritykseen sijoitetun pääoman tuotolle). Suomen eriytettyssä tuloverojärjestelmässä kaikilla pääomatuloilla on sama 29 prosentin veroprosentti. Osingoista maksetaan vain yhdenkertainen vero, kun osingonsaaja saa lukea kokonaan hyödykseen yrityksen maksaman veron jaetuista osingoista. Vuoden 1993 tuloverouudistuksen taustalla oli tarve yhtenäistää erilaisten sijoituskohteiden verotusta, alentaa pääomatuloveroasteita ja laajentaa veropohjaa. Kansainvälisesti Suomen pääomatuloveromalli on melko poikkeuksellinen, sillä eriytetty tulovero on näin pelkistetyksi voimassa vain Suomessa.

#### Vaikutukset säästämiseen

Eriytetty tulovero yhdistettynä yhtiöveron hyvitysjärjestelmään kohtelee erilaisia sijoituskohteita neutraalisti. Jäljellä on kuitenkin kaksi tärkeää poikkeusta sijoituskohteiden neutraalisuuden periaatteeseen (OECD 2001a):

- 1) Omistusasunnon hankkimiseen otettujen lainojen korkomenojen verovähennys-oikeus on eräänlainen tuki omistusasumiselle verrattuna vuokra-asumiseen ja vääristää sijoituspäätöstä kiinteistösijoitusten ja yrityssijoitusten välillä. Myös oman asunnon myyntivoitto on verovapaata, jos omistaja on pysyvästi asunut siinä vähintään 2 vuotta. Suomen kansainvälisesti alhainen kiinteistövero lisää omistusasumisen edullista verokohtelua. Periaatteessa niinkin tärkeän sijoituskohteen kuin asumisen edullinen verokohtelu voi vähentää myös kokonaissäästämistä tulovaikutuksen vuoksi (vrt. luku 2). Verovähennys antaa myös rahamääräisesti suuremman edun suurituloisille heidän asumismenoistaan. Kansainvälisissä vertailuissa on todettu, että Suomen kaltainen omistusasumispohjainen järjestelmä vähentää työvoiman liikkuvuutta ja työmarkkinoiden joustoja verrattuna vuokra-asuntoihin painottuvaan järjestelmään (mm. Oswald 1999).
- 2) Vapaaehtoisten eläkevakuutus säästöjen verovähennys-oikeus. Säästäminen vapaaehtoisiin eläkejärjestelmiin on lisääntynyt viime aikoina, mutta samalla se on todennäköisesti vähentänyt säästämistä muihin kohteisiin. Eläkesäästämisen kasvu ei välttämättä lisää kokonaissäästämistä yhtä paljon (mm. Bernheim 2001).

Kokonaisuutena ottaen Suomen eriytetty tuloverojärjestelmä toimii melko hyvin eri säästämiskohteiden välisen verottamisen tehokkuusnäkökulmasta katsoen. Valitettavasti on olemassa vain hyvin vähän tutkimustietoa siitä, kuinka Suomen pääomatuloverotus vaikuttaa kokonaissäästämiseen. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että säästämisen veronjälkeinen tuotto ei vaikuta tilastollisesti merkittävästi säästämiseen Pohjoismaissa Ruotsia lukuun ottamatta (Koskela ja Virén 1994). Säästämisen herkkyyksensä tuotolle on kuitenkin kasvanut rahoitusmarkkinoiden vapautumisen myötä (Viitanen 2001).

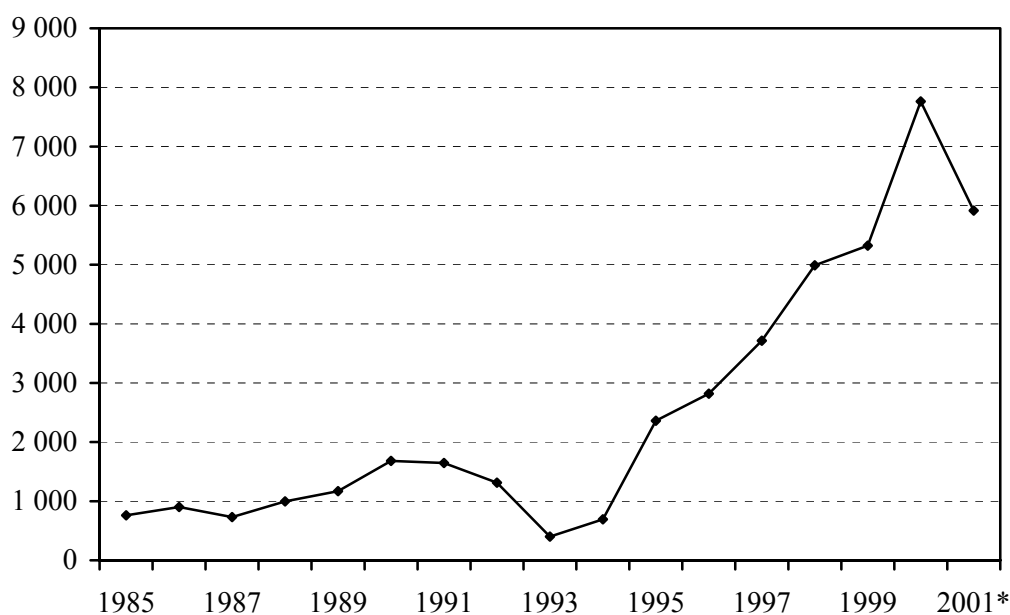
Eriytetty tuloverojärjestelmä on todennäköisesti ongelmallinen tulonjakonäkökulmasta. Pääomatulojen vaikutus tulonjaon eriarvoisuuteen on kasvanut 1990-luvulla. Samaan aikaan verojärjestelmän uudelleenjakava vaikutus on pienentynyt. Monien maiden omaksuma osinkojen progressiivinen verotus saattaisi tasata tulonjakoa.

### Yritysten verotus

Suomen yritysverojärjestelmä on toiminut siinä mielessä hyvin, että sen avulla on saatu kerättyä tehokkaasti verotuloja kansainvälisesti alhaisella legaalilla yritysverokannalla, koska veropohja on laaja. Suomessa yritysten maksama tuloverokertymä kasvoikin sen jälkeen kun uusi verojärjestelmä astui voimaan. Lisäksi yritysverokertymä kasvoi voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla (kuvio 4.4).

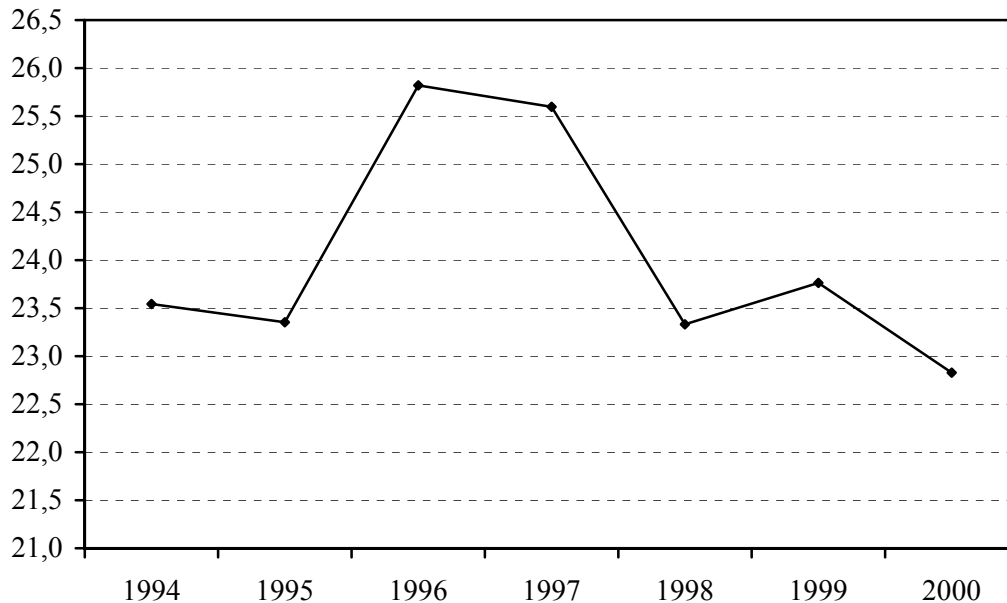
Yritysten maksamien verojen kasvun taustalla ovat myös kasvaneet voitot, sillä maksetuissa veroissa suhteessa voittoihin ei ole tapahtunut vastaavaa kasvua. Tämä heijastelee työn ja pääoman välisen funktionaalisen tulonjaon muutosta. Pääomatulojen osuus koko kansantuotteesta on kasvanut.

**Kuvio 4.4** Yritysten ja rahoituslaitosten maksamat tuloverot vuosina 1985–2001, miljoonaa euroa.



Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

**Kuvio 4.5** Yritysten maksamat tuloverot yritysten verotettavasta tulosta vuosina 1994–2000, prosenttia.



Lähde: Verohallinto.

Eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtyminen alensi nimellistä yritysverokantaa, mutta itse asiassa nosti yritysten, säästämisen ja myyntivoittojen efektiivistä verotusta. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä on puolestaan alentanut oman pääoman rahoituksen kustannuksia investointien rahoituslähteenä. 1990-luvun alun verouudistusten seurauksena suomalaisten pörssiyritysten on kannattanut rahoittaa investointejaan aiempaa enemmän oman pääoman rahoituksella ja vähentää velkaantumistaan. Pääomatuloverojärjestelmän uudistus kannusti myös voitonjakoon ja siten suurempiin osinkoihin (Valkonen 1999).

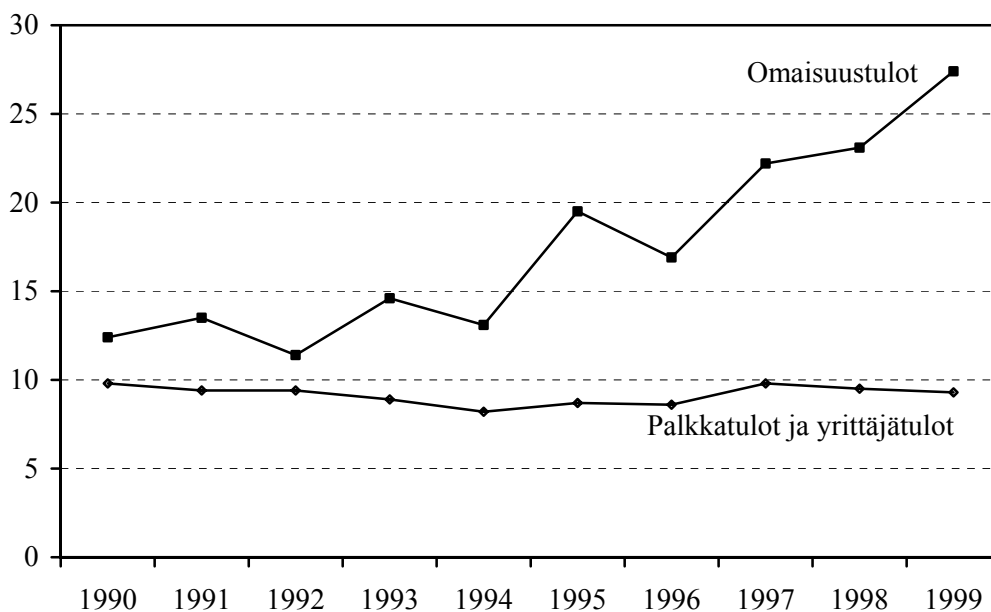
### Pienyritysten verotus

Pienyritysten tulo jaetaan Suomen verojärjestelmässä tietyn kaavan mukaan pääomatuloksi ja ansiotuloksi. Pääomatuloksi lasketaan osakeyhtiön osakkaalle 13,5 prosentin, henkilöyhtiölle 18 prosentin ja liikkeen ja ammatinharjoittajalle joko 18 prosentin tai 10 prosentin (verotettavan valinnan mukaan)<sup>12</sup> mukainen tuotto yrityksen nettovarallisuudesta. Loppuosa verotetaan ansiotulona. Hyvin voittoa tuottavissa yrityksissä yrittäjälle on edullista lisätä yrityksen nettovarallisuutta ja siten muuntaa tulojaan pääomatuloksi, koska niiden veroaste on suhteellinen, kun se ansiotuloilla on progressiivinen. Vastaavasti huonosti tuottavien yritysten omistajat ovat joutuneet maksamaan enemmän veroa aiemman melko korkean pääoman laskennallisen tuottovaatimuksen (18 %) vuoksi. Ongelmaa helpottaa mahdollisuus valita joko 10 tai 18 prosentin mukainen laskennallinen pääoman tuottoaste.

<sup>12</sup> Aiemmin laskennallinen tuottoprosentti oli myös ammatinharjoittajille 18 prosenttia, mutta nyt verotettava voi valita käytetäänkö 10 prosentin vai 18 prosentin tuottovaatimusta.

Suomen järjestelmä vääristää valintaa oman ja vieraan pääoman välillä syrjimällä velkarahoitusta listaamattomien yritysten investointien rahoitusmuotona (Kari 2001). Samalla se saattaa vääristää yrityksen käyttöomaisuusinvestointeja.<sup>13</sup> Lisäksi Suomen järjestelmä tarjoaa mahdollisuuden tulojen muuntamiseen, mikäli yrittäjä kasvattaa yrityksen nettovarallisuutta (jonka perusteella pääomatuloksi katsottava osuus lasketaan) maksamalla itselleen hyvin alhaista palkkaa (Lindhe ym.2001).<sup>14</sup> Suoraa tutkimusaineistoa tulojen muuntamisen laajuudesta Suomessa ei ole. Yrittäjien saamien palkka- ja yrittäjätulojen osuus koko kansantalouden kaikista palkka- ja yrittäjätuloista on pysynyt melko vakaana samaan aikaan, kun heidän osuutensa pääomatuloista on voimakkaasti kasvanut (kuvio 4.6). Tämä voi johtua ainakin edellä mainitusta tulojen muuntamispyrkimyksestä tai yritysten varallisuusaseman vahvistumisesta.

**Kuvio 4.6** Yrittäjien osuus kaikista palkka- ja yrittäjätuloista ja kaikista omaisuustuloista 1990-luvulla, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus, tulonjakotilasto.

#### 4.4 Perintö- ja varallisuusverotus

Varallisuuden jakauma on Suomessa kymmenessä vuodessa muuttunut epätasaisemmaksi (taulukko 4.12). Verrattuna vuoteen 1988 kaikista kansalaisista ainoastaan kahden varakkaimman kymmenesosan osuus varallisuudesta on kasvanut.

<sup>13</sup> Kari (2002) vertaa Suomen järjestelmää Norjan eriytettyyn tuloveroon, jossa mm. myös osingoilla on (lievä) progressio ja yrityksen laskennallisen tulon perustana käytetään yrityksen koko pääomaa nettovarallisuuden sijasta. Norjassa verojärjestelmä ei kannusta yhtä paljon tulojen muuntamiseen, koska yrittäjän ja palkansaajan rajaveroasteet kehittyivät samoin, eikä syry rahoitusmuotoja. Sen sijaan Norjan järjestelmä vääristää todennäköisesti enemmän yritysten käyttöomaisuusinvestointipäätöksiä.

<sup>14</sup> Fjærli ja Lund (2001) osoittavat, että Norjan aiempi eriytetty tuloverojärjestelmä lisäsi tulojen muuntamista yrittäjätulosta pääomatuloksi Norjassa.

**Taulukko 4.12** Varallisuuden jakautuminen Suomessa varallisuusdesiileittäin vuosina 1988, 1994 ja 1998, prosenttia.

Varallisuusdesiili	1988	1994	1998
I (vähävaraisimmat)	0,1	0,0	0,0
II	0,6	0,3	0,2
III	2,2	1,2	0,9
IV	4,8	4,2	3,3
V	7,3	6,9	6,2
VI	9,2	8,9	8,2
VII	11,5	11,2	10,4
VIII	13,9	14,2	13,5
IX	18,0	18,6	18,3
X (varakkaimmat)	32,4	34,6	38,9

Lähde: Tilastokeskus.

Suomen perintö- ja lahjaverotuksessa verotettavan tulon alaraja ja lähisukulaisten veroasteet ovat kansainvälisessä vertailussa alhaiset. Perintöveron keskeinen perustelu liittyy tulonjakoon. Verotuksen kokonaisprogressio kiristyisi, jos perintöveron alarajaa ja veroasteita nostettaisiin.

Lahjaverotuksen on hyvä olla samaa tasoa kuin perintöverotuksen verosuunnittelun välttämiseksi (perinnön muuntamisen lahjaksi tai päinvastoin). Mitä enemmän lahjaverotuksessa otetaan huomioon lahjat myös aiemmilta vuosilta, sitä vaikeammaksi veronkierto periaatteessa muodostuu. Suomessa lahjavero- ja perintöveroasteet ovat samat, mutta lahjaverotuksessa huomioon otettava aika (6 vuotta) on kohtalaisen lyhyt.

Yleinen varallisuusvero on EU-maista Suomen lisäksi voimassa Alankomaissa, Espanjassa, Luxemburgissa, Ranskassa ja Ruotsissa. Suomen varallisuusveroaste on 0,9 prosenttia, ja verotettavan tulon alaraja 185 000 euroa. EU-maiden varallisuusveroasteet vaihtelevat välillä 0,2–2,5 prosenttia, ja verotettavan tulon alaraja noin 80 000:sta 200 000:een euroon (Smith 2001).

## 5 VEROTUS JA TYÖLLISYYS

### Tiivistelmä

Taloudellinen kasvu on keskeinen edellytys hyvälle työllisyyskehitykselle ja julkisen talouden tasapainolle. Nämä ovat sidoksissa toisiinsa, koska eläkemenot ja muut julkiset menot rahoitetaan suurelta osin palkkaperusteisilla maksuilla ja veroilla. Talouskasvu edellyttää sekä työpanoksen riittävyttä että tuottavuuden kohoamista. Taloudellinen kasvu nojaa Suomessa yhä ratkaisevammin inhimilliseen pääomaan ja osaamiseen. Keskeinen kysymys on, miten verotuksella voidaan tukea osaamisen kohottamista ja tuottavuuden kasvua.

Sekä työhön kohdistuvan verotuksen keventämisellä että sen rakenteen muutoksella voidaan edistää työllisyyttä. Työhön kohdistuva verotus on keskeinen osa työvoimakustannuksia. Veromuutosten kustannusvaikutus riippuu myös siitä, miten ne otetaan huomioon palkkavaatimuksissa. Tämä puolestaan riippuu mm. työmarkkinoiden sopimusjärjestelmästä.

Verorakenteen muutosten työllisyysvaikutuksia koskevat tutkimustulokset ovat osin ristiriitaisia. Näyttää kuitenkin siltä, että painopisteen siirtäminen työn välittömästä verotuksesta välilliseen (kulutuksen) verottamiseen tukisi työllisyyttä. Erityisesti matalaan osaamiseen perustuvassa tuotannossa työvoiman kysyntä reagoi entistä herkemmin työvoimakustannusten muutokseen. Vähemmän koulutettujen työllisyyttä voidaan edistää matalapalkkaisiin kohdistuvilla työvoimakustannusten huojennuksilla.

Pienyrittäjyyttä ja työllisyyttä voidaan tukea loiventamalla jyrkkää porrasta arvonlisäveron maksuvelvollisuudessa. Tämä edellyttäisi siirtymistä liukuvaan järjestelmään. Palvelujen kysynnän edistämiseksi tarkoitetun tuloverotuksen kotitalousvähennyksen käyttö on laajentunut tasaisesti, ja sen kehittämistarpeet on syytä selvittää.

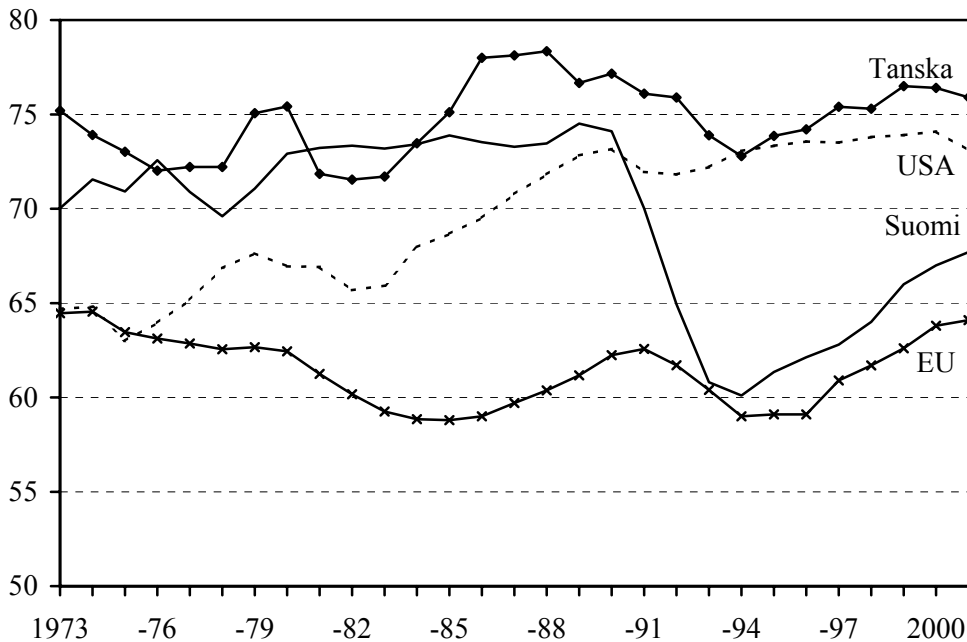
Ehtyvien työvoimareservien tehokkaampaa ja joustavampaa hyväksikäyttöä voidaan edistää lieventämällä ansiotuloverotuksen progressiivisuutta ja alentamalla ansiotuloverotusta keskimäärin. Tällä on myönteinen vaikutus työn tarjontaan, koulutusmotivaatioon ja tuottavuuteen. Työvoiman tarjontaa voidaan tukea myös lisäämällä ansiotyön houkuttelevuutta suhteessa sosiaaliturvaan.

### 5.1 Työmarkkinanäkymät

Hyvinvointivaltion rahoittamisen perusedellytyksenä on korkea työllisyysaste, koska etuisuuksien rahoitus pohjautuu merkittävässä määrin työn verotukseen. Suomessa työllisyysaste oli 1970-luvulta 1990-luvun alkuun yli 70 prosenttia. Lama-aikana se romahti 60 prosenttiin ja on edelleen lähes seitsemän prosenttiyksikköä alempi kuin 1980-luvun lopulla (kuvio 5.1). Suomessa on korkean työttömyyden ohella melko alhainen työhön osallistumisen aste. Tämän taustalla on nuorten myöhäinen työmarkkinoille tulo, pienten lasten kotihoito, joka yleistyi laman aikana, sekä varhainen eläkkeelle siirtyminen. Ottaen huomioon väestön ikääntymisen tuomat

paineet julkiselle taloudelle on tärkeitä saada työllisyysaste kohotetuksi takaisin 75 prosentin tienoille.

**Kuvio 5.1** Työllisyysaste\* (työllisten osuus 15–64-vuotiaista) vuosina 1973–2001, prosenttia.

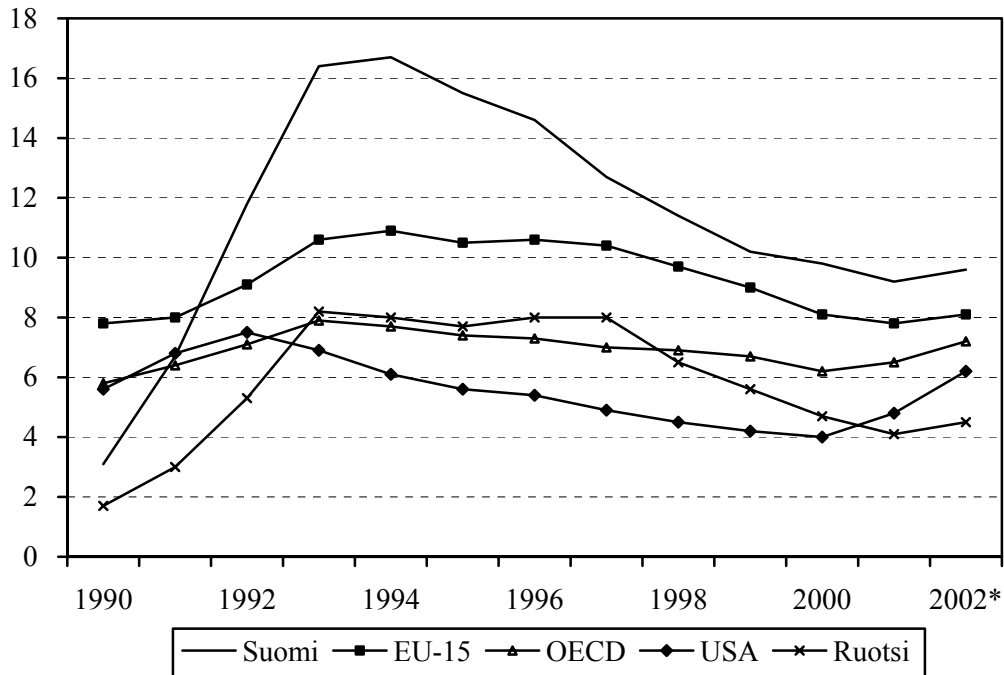


\* Maiden väliset erot johtuvat osin osa-aikatyön erilaisesta osuudesta vertailumaissa. Kokoaikatyöllisiksi muutettu työllisyysaste on Suomessa vielä selvemmin EU:n keskitasoa korkeampi.

Lähde: OECD (2002b).

Vuonna 2001 Suomen työttömyysaste oli vielä yli yhdeksän prosenttia eli selvästi korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin ja yli viisi prosenttiyksikköä korkeampi kuin Ruotsissa (kuvio 5.2). Samanaikaisesti kuitenkin tietyillä alueilla ja tietyissä ammateissa esiintyy työvoimapulaa. Työttömyyden ja työvoimapulan yhtäaikaisuus johtuu siitä, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan ominaisuudet eivät vastaa toisiaan ammatillisesti tai alueellisesti. Talouden rakenteen muuttuessa vanhan ammattitaidon omaavat henkilöt jäävät työttömiksi. Heidän osaamiselleen ei ole työmarkkinoilla kysyntää tai työvoiman liikkuvuuden kustannukset ovat korkeat. Tämä ei kuitenkaan välttämättä yksin selitä työttömyyden tasoa. Palkkaneuvottelujärjestelmät, verotus, työsuhde- ja työttömyysturva sekä muut työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät voivat aiheuttaa sen, että työvoiman kysynnän heikkeneminen ei heijastu työvoimakustannusten alenemisena vaan työttömyyden kasvuna. Työvoiman kysynnän voimistuminen voi toisaalta johtaa palkkavaatimusten ja työvoimakustannusten kasvuun, jolloin työllisyyden kasvu pysähtyy jo suhteellisen korkealla työttömyyden tasolla tuotantokapeikkoihin ja/tai kasvun hidastumiseen. Esimerkiksi 1990-luvun jälkipuoliskolla ei kuitenkaan Suomessa näin käynyt, vaikka työllisyyden kasvu oli meillä lähes EU-maiden nopeinta.

**Kuvio 5.2** Työttömyysasteen (työttömien osuus työvoimasta) kehitys vuosina 1990–2002, prosenttia.

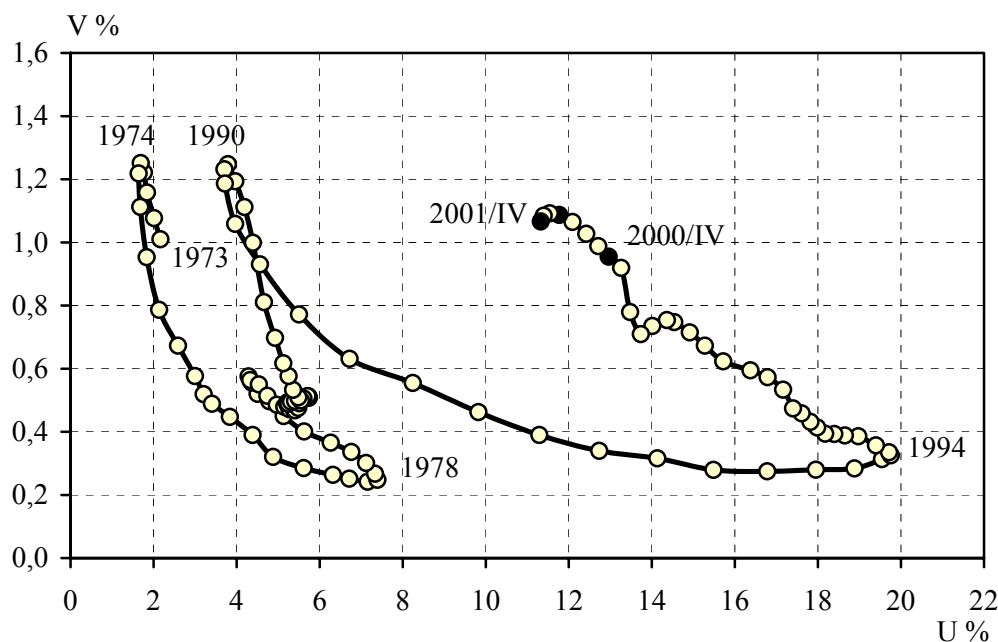


Lähde: OECD (2002a).

Rakenteellista työttömyyttä voidaan kuvata ns. Beveridge-käyrällä, jossa verrataan työttömyysasteen ja avoimien työpaikkojen kehitystä (kuvio 5.3). Kun samaa avoimien työpaikkojen tilannetta vastaa aikaisempaa korkeampi työttömyys, on rakenteellinen työttömyys kasvanut.<sup>1</sup> Beveridge-käyrän siirtymä (poispäin origosta) pitkällä aikavälillä viittaa siihen, että rakenteellinen työttömyys Suomessa on selvästi kasvanut. Tutkimusten mukaan (esim. Holm ja Somervuori 1997) työn verotuksella ja hintatekijällä on ollut vaikutusta rakenteellisen työttömyysasteen muutoksiin.

<sup>1</sup> Vaikka UV-käyrä on havainnollinen, siihen liittyy ongelmia. Tieto avoimista työpaikoista on puutteellinen, sillä työnvälitys ei kata koko työmarkkinoita ja sen kattavuus on muuttunut työmarkkinoiden muuttuessa.

**Kuvio 5.3** Työttömyysaste (U) ja avoimien työpaikkojen aste\* (V) neljännesvuosittain 1973–2001.



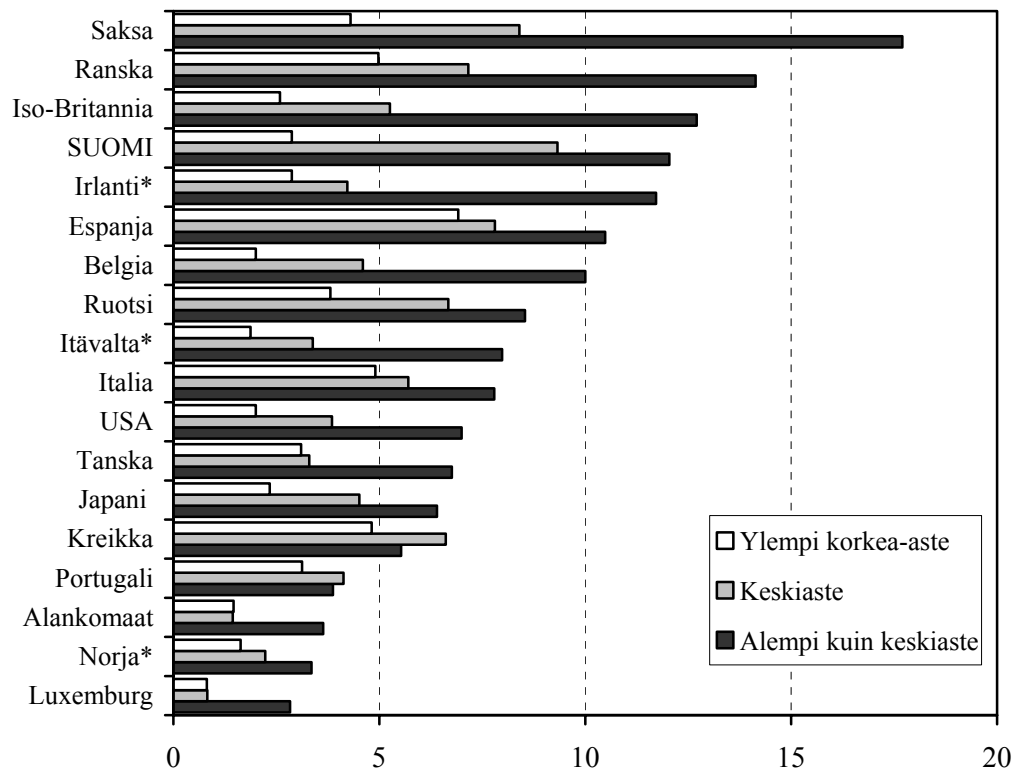
\* Avoimien työpaikkojen aste tarkoittaa avoimien työpaikkojen suhdetta avoimien työpaikkojen ja työllisten yhteismäärään.

Lähde: Työministeriö (2002b).

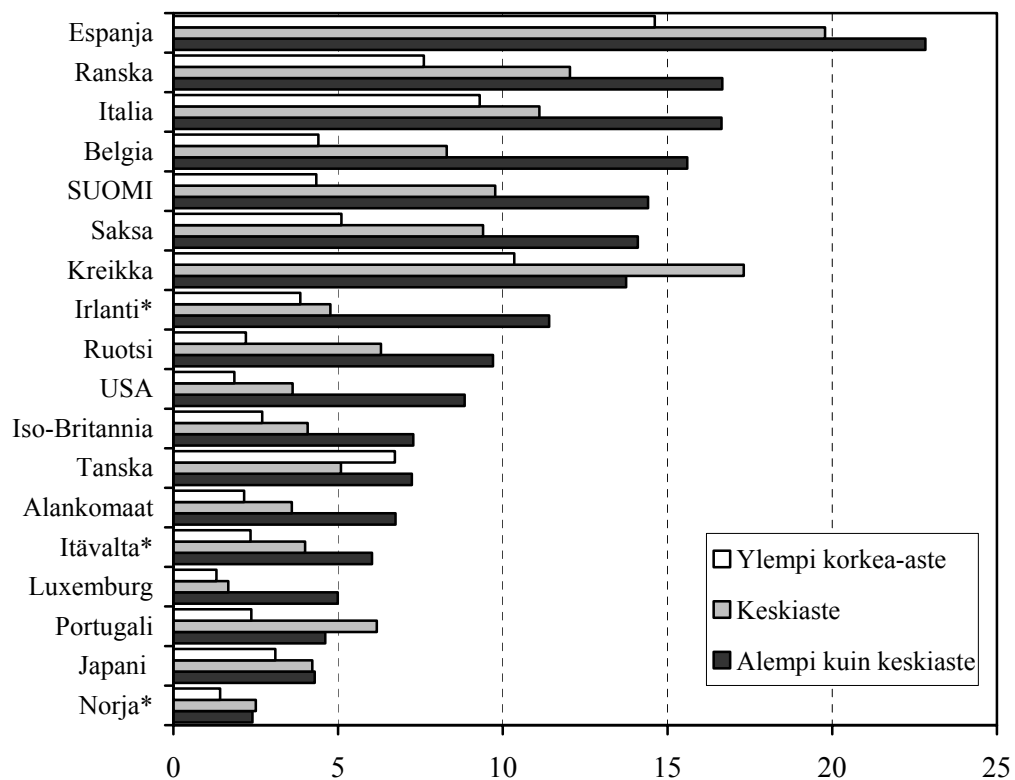
Koulutusasteen mukaiset erot työttömyydessä ovat Suomessa poikkeuksellisen suuret (kuvio 5.4). Erityisesti korkeakoulutus vähentää olennaisesti työttömyysriskiä suhteessa keskiasteen koulutustasoon. Ammatillisesti kouluttamattomien työttömyys on alentunut hitaasti, ja yli puolet työttömistä on vailla muodollista ammatillista koulutusta. Työttömyys ei ole alentunut vastaavalla vauhdilla kuin avoimien työpaikkojen lisääntyminen. Työvoiman ammatillisen liikkuvuuden edistäminen toimialojen välillä lisäisi työmarkkinoiden joustavuutta ja pienentäisi työttömyyseroja ja kokonaisyöttömyyttä.

**Kuvio 5.4** Työttömyysasteet koulutusasteittain (25–64-vuotiailla) vuonna 1999, prosenttia.

**Miehet**



**Naiset**

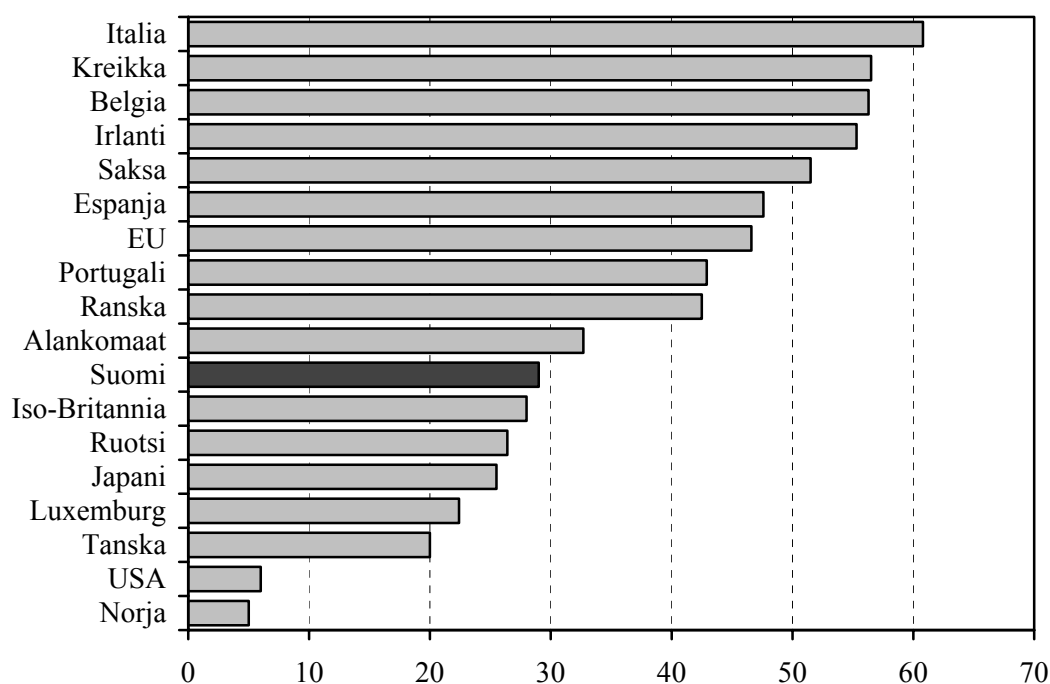


\* Vuoden 1998 tieto

Lähde: OECD (2001d).

Merkittävä ero Euroopan ja Yhdysvaltojen työttömyyden välillä on pitkäkestoisen työttömyyden laajuus Euroopan maissa (kuvio 5.5). Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä vuonna 2000 oli Suomessa selvästi alempi kuin EU-maissa keskimäärin. Pitkäaikaistyöttömien joukossa on kuitenkin vähän korkean työllistymistodennäköisyyden omaavia henkilöitä (Tuomala 2000). Heidän työttömyytensä katkaiseminen on poikkeuksellisen vaikeaa. Heidän määränsä vähenee etupäässä työttömyyseläkkeelle ja muuten työvoiman ulkopuolelle siirtymisen kautta. Lisäksi työttömänä on henkilöitä, jotka eivät ole tilastoissa pitkäaikaistyöttöminä, vaikka eivät ole olleet pitkään aikaan normaalissa työsuhteessa (Nio 2001). Näiden toistuvaistyöttömien työttömyyskausi on päättynyt tilapäisesti lähinnä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla.

**Kuvio 5.5** Pitkäaikaistyöttömien (työttömänä yli vuoden) osuus kokonaisyöttömyydestä vuonna 2000, prosenttia.



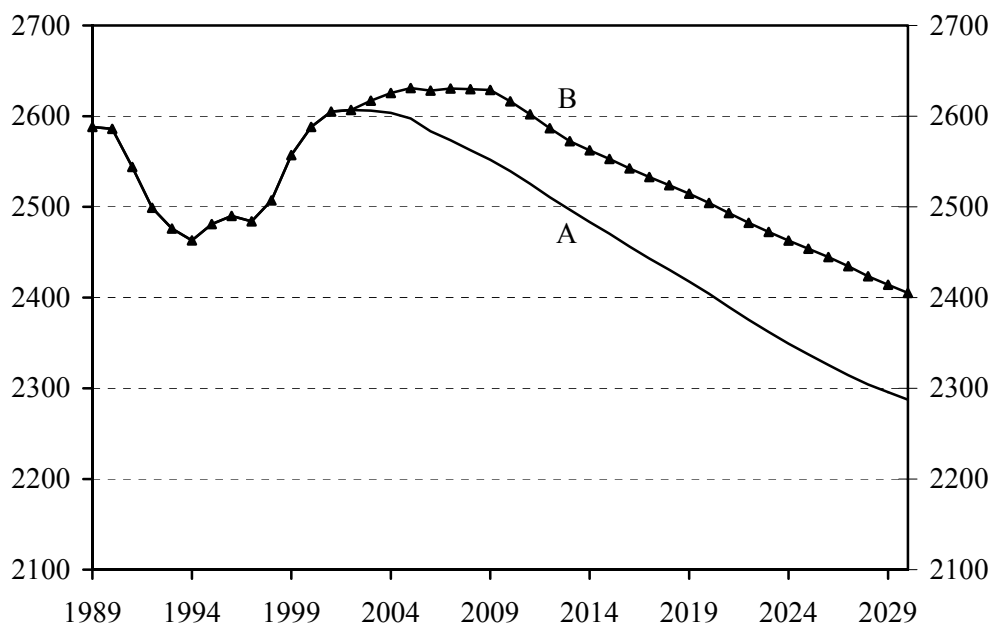
Lähde: OECD (2002b).

Työikäisen väestön kasvu lakkaa lähivuosina.<sup>2</sup> Työikäisen väestön määrän muutos ei kuitenkaan kokonaan selitä työvoiman tarjonnan muutoksia, koska eri ikäisten työhön osallistuminen voi muuttua huomattavasti. Nuorten syrjäytymisen ehkäisy, päivähoitopalvelut ja etenkin työssä jatkamisen rohkaisu nostaisivat selvästi työhön osallistumista ja pitäisivät yllä tarjonnan kasvua, vaikka työikäisen väestön määrä vähenisikin. Työvoiman tarjonnan kehityksestä on ohessa kaksi vaihtoehtoa (kuvio 5.6). Ensimmäisessä (vaihtoehto A) eri-ikäisten työhön osallistumisasteet säilyisivät

<sup>2</sup> Tämä on pysyväisluontoinen muutos, koska parinkymmenen vuoden tähtäimellä työikäisen väestön määrä voidaan arvioida melko luotettavasti, ellei nettomaahanmuutto poikkea selvästi ennakoitusta noin 5 000 henkilön vuositasosta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan ensi vuosikymmenen vaihteessa työikäisen väestön määrä Suomessa alkaa jyrkästi laskea. Työmarkkinoille tulevat ikäryhmät pienenevät ja vanhimmat ikäryhmät kasvavat.

ennallaan. Tämä merkitsee, että yli 70 prosentin työllisyysaste on mahdollinen vain hyvin alhaisen työttömyyden vallitessa. Toisessa (vaihtoehto B) naisten ja erityisesti varttuneiden työhön osallistuminen olisi korkeampi. Tätä edistäisi varhaiseläkeläistymisen väheneminen ja työssäkäynnin taloudellisen kannustavuuden kasvu perheellisillä. Työvoiman tarjonta kääntyisi laskuun vaihtoehdossa A jo lähivuosina ja vaihtoehdossa B noin vuoden 2010 tienoilla.

**Kuvio 5.6** Työvoiman tarjonta vuosina 1989–2030, tuhatta henkilöä.



Lähde: Tilastokeskus (2001), omat laskelmat. Olettamukset työhön osallistumisesta vastaavat suunnitteen työryhmäraportissa "Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta" (Talousneuvosto 1998) esitettyjä.

Työvoiman tarjonta joustaa työvoiman kysynnän mukaan. Työvoiman tarjonta laski lamavuosina heikentyneen työvoiman kysynnän vuoksi, kun laskusuhdanteessa oli suurempi kannustin siirtyä työvoiman ulkopuolelle kuten koulutukseen tai työkyvyttömyys- ja muulle varhaiseläkkeelle. Työvoiman tarjonnan kasvu 1990-luvun jälkipuoliskolla on osaksi seurausta työllisyystilanteen parantumisesta.<sup>3</sup> Työhön osallistuminen oli kuitenkin vuonna 2001 alemmalla tasolla kuin ennen lamaa. Ikäntyneiden työhön osallistumisasteet ovat viimeaikaisesta kohentumisesta huolimatta pudonneet merkittävästi viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana. Lähivuosina verotuksella tulisi sekä tukea työvoiman kysyntää että rohkaista tarjontaa. Työttömien työvoimareservien hyväksikäyttö ei onnistu ilman riittävää kysyntää. Tämä on myös perusedellytys työhön osallistumisasteiden nousulle. Muussa tapauksessa työvoiman tarjonta alkaa supistua jo lähiaikoina.

<sup>3</sup> Työvoima 2020 -selvityksessä (Työministeriö 2002a) on arvioitu pitkän aikavälin työvoiman tarjontajoustoksi 0,2–0,3 työvoiman kysynnän muutoksen suhteen.

## 5.2 Työn verotus ja työn kysyntä

Korkea työn verotus nostaa työn hintaa ja vähentää työn kysyntää. Työnantajamaksujen kasvulla on suora vaikutus työvoimakustannuksiin ja työn kysyntään. Muutokset välittömässä ja välillisessä verotuksessa vaikuttavat palkkavaatimusten ja ostovoiman muutosten kautta työvoiman kysyntään. Hyödyke- ja ansiotuloverotuksen kiristyminen alentaa työntekijöiden käteen jäävää kulutuspalkkaa. Tämä johtaa nimellispalkkavaateiden nousuun, jolloin kokonaistyövoimakustannukset kasvavat ja työn kysyntä vähenee.

Monissa maissa työn verokiila leveni 1990-luvun alkupuoliskolla. Tämä saattaa selittää työllisyysasteiden laskua ja rakenteellisen työttömyyden nousua (van den Noord – Heady 2001). Myös Suomessa verokiila kasvoi 1990-luvun alkupuoliskolla. Tämä on pahentanut rakenteellista työttömyyttä, ja vastaavasti 1990-luvun jälkipuoliskolla verokiilan kaventuminen on edesauttanut rakenteellisen työttömyyden laskua (taulukko 5.1).

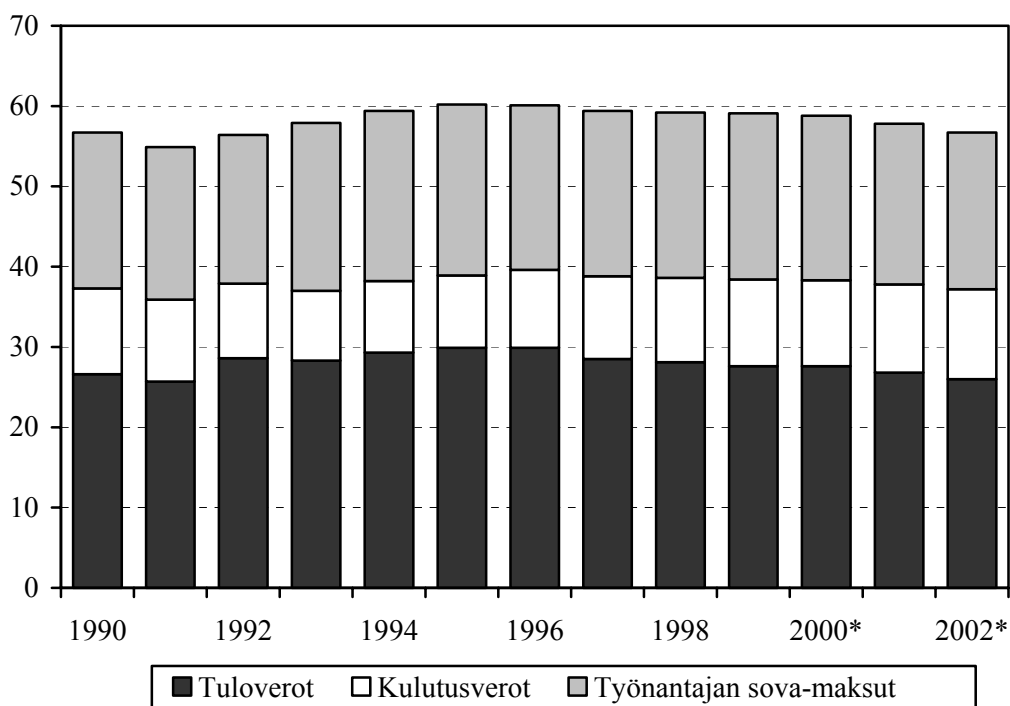
**Taulukko 5.1** Työn kokonaisverokiilan arvioitu vaikutus rakenteellisen työttömyyden muutokseen, prosenttiyksikköä.

	Muutos verokiilassa		Verokiilan muutoksen vaikutus rakenteelliseen työttömyysasteeseen	
	1991–1995	1995–1999	1991–1995	1995–1999
Japani	-2,0	-0,2	-0,2	0,0
Iso-Britannia	0,2	-2,4	0,0	-0,3
USA	0,3	0,1	0,0	0,0
Belgia	2,6	0,7	0,4	0,1
Suomi	6,7	-3,1	1,0	-0,5
Ranska	-2,5	-1,2	-0,4	-0,2
Portugali	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Espanja	2,0	-1,1	0,3	-0,2
Ruotsi	3,3	1,2	0,5	0,2
Itävalta	2,1	4,8	0,1	0,3
Tanska	-1,5	-0,9	-0,1	-0,1
Saksa	3,8	1,7	0,2	0,1
Irlanti	-2,9	-4,3	-0,2	-0,3
Italia	1,5	-3,0	0,1	-0,2
Alankomaat	-1,7	-0,4	-0,1	0,0
Norja	-3,7	-0,2	-0,2	0,0
OECD	0,6	-0,6	0,1	-0,1
EU	1,0	-0,6	0,1	-0,1

Lähde: van den Noord – Heady (2001).

Verokiilaa voidaan tarkastella joko vuotuisen työvoimakustannuksen keskimääräisenä veroasteena tai palkankorotuksesta johtuvan työvoimakustannusten nousun rajaveroasteena, ts. joko koko vuosituloon tai tulonlisäykseen kohdistuvana. Kuviossa 5.7 on esitetty työhön kohdistuvan verorasituksen osatekijät ja kehitys efektiivisen verokiilan muodossa. Verokiila on palannut lamaa edeltävälle tasolle vuonna 2002 erityisesti ansiotuloverokevennyksien seurauksena. Suomi sijoittuu kuitenkin edelleen korkean verokiilan maiden joukkoon (luku 3).

**Kuvio 5.7** Keskipalkkaisen työntekijän efektiivinen kokonaisverokiila vuosina 1990–2002\*, prosenttia työvoimakustannuksista.

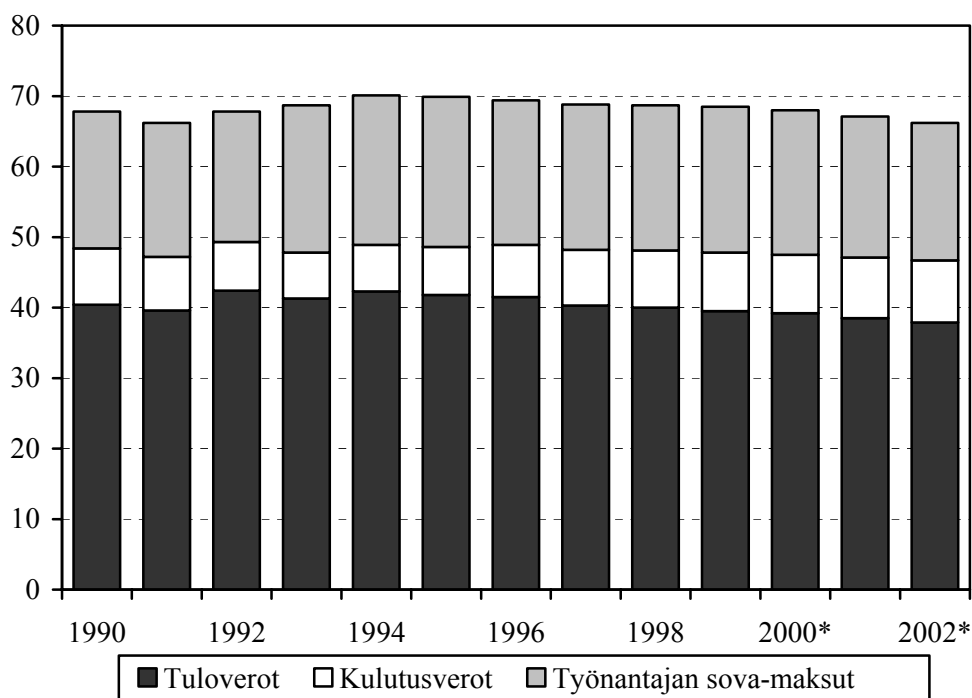


Lähde: TUJA-laskelmat/VATT, Viitamäki, 2002.

Palkankorotuksesta aiheutuvaa työvoimakustannusten kasvua mitataan rajaveroasteella. Kuviossa 5.8 esitetään eri verojen osuus työvoimakustannusten muutoksesta vuosina 1990–2002. Verrattaessa vuositulon ja lisätulon verokiilan kehitystä havaitaan, että keskimääräinen veroaste nousi 1990-luvun alkupuoliskolla selvästi jyrkemmin kuin rajaveroaste. 1990-luvun jälkipuoliskolla puolestaan keskimääräinen veroaste laski hieman enemmän kuin rajaveroaste. Valtion tuloveroasteikon yleistä ansiokehitystä pienempien asteikkotarkistusten ja kunnallisverotuksen kiristymisen seurauksena rajaveroaste laski melko hitaasti.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Verokiilalaskelmissa ei ole huomioitu kulutusverotuksen regressiivisyyttä. Toisaalta vuositulon ja lisätulon verokiilarakenteista huomataan, että kulutusverotuksen osuus on kokonaisverokiilassa suurempi kuin rajaveroasteissa. Koko vuositulosta jää suurempi osuus työntekijän kulutettavaksi kuin ankarammin verotetusta lisätulosta.

**Kuvio 5.8** Keskipalkkaisen työntekijän työvoimakustannusten rajaveroaste vuosina 1990–2002\*, prosenttia



Lähde: TUJA-laskelmat/VATT, Viitamäki, 2002.

Arvioitaessa työn verotuksen alentamisen työllisyysvaikutuksia olisi tiedettävä, kuinka eri tyyppiset veronalennukset heijastuvat työvoimakustannuksiin. Koska alennukset kohdistuvat eri tavoin eri työvoimaryhmiin, olisi myös arvioitava, vaihtelevatko työvoiman kysynnän hintajoukot esimerkiksi toimialoittain tai ammattiryhmittäin. Ansio-tuloveromuutoksen lopulliset vaikutukset työllisyyteen ilmenevät palkanmuodostuksen ja siten työvoimakustannusten kokonaisuutensa kautta. Työnantajamaksujen muutoksen kokonaisvaikutus työllisyyteen riippuu siitä, kuinka maksujen muutos huomioidaan palkanmuodostuksessa. Lopullinen vaikutus riippuu siten myös osapuolten neuvotteluvoimasta. Mitä koordinoidumpi palkkaneuvottelujärjestelmä, sitä paremmin pystytään koko työmarkkinoiden näkökulmasta huomioimaan työvoimakustannusten muutoksen vaikutus toisaalta hintatasoon ja toisaalta työllisyyteen. Koordinoitun palkanmuodostuksen haasteeksi muodostuu kuitenkin eri toimialojen ja yritysten toisistaan ehkä paljonkin poikkeavan tuottavuus- ja kannattavuuskehityksen sekä työllistämiskyvyn sovittaminen keskimääräiseen tilanteeseen pohjautuviin palkkaratkaisuihin.

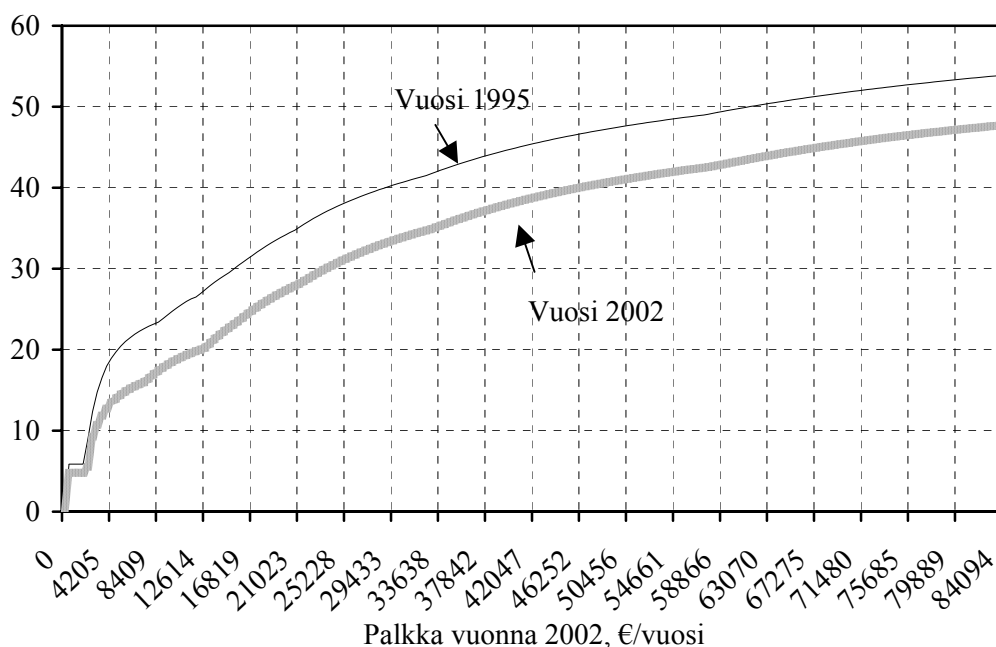
Työnantajamaksun ja ansiotuloveron muutosten vaikutukset nimelliseen palkkaan ja työvoimakustannuksiin eivät ole yhtäläisiä järjestäytyneillä työmarkkinoilla. Näiden veropohjat ovat erilaiset. Muutosten kohtaanto on myös erilainen johtuen ansiotuloverotuksen progressiivisuudesta (Holm – Koskela 1996). Tutkimustulokset verorakenteen muutoksen vaikutuksista ovat ristiriitaiset. Voidaan osoittaa, että tietyissä oloissa sellainen muutos, joka nostaa ansiotuloveroa ja laskee työnantajamaksua, alentaa työvoimakustannuksia, vaikka verotulokertymä ei muutu. Tällöin muutos työn verorakenteessa parantaa työllisyyttä. (Koskela 2001.) Toisaalta on saatu myös sellaisia

tutkimustuloksia (Locwood – Manning 1993, Padoa Schioppa 1990, Tyrväinen 1995), joiden mukaan painopisteen siirto työnantajamaksuista ansiotuloverotukseen nostaa työvoimakustannuksia ja siten heikentää työllisyyttä. Keskimääräisen ansiotuloverotuksen keveneminen saattaa laskea täysimääräisesti palkkavaatimuksia, kun taas työnantajamaksujen lasku nostaisi palkkatasoa ja siten työvoimakustannuksia.

Suomessa tehdyn tutkimuksen (Honkapohja ym. 1999) mukaan saman suuruiseen työllisyysvaikutukseen tarvitaan suurempi kevennys työnantajamaksuissa kuin ansiotuloverotuksessa. Jotta yksityisen sektorin työllisyys kasvaisi yhden prosentin, olisi ansiotuloverotusta kevennettävä 1,5 prosenttiyksikköä tai työnantajamaksuja 2 prosenttiyksikköä. Kuitenkin nettokustannus julkiselle taloudelle on hieman pienempi kevennyksellä työnantajamaksuissa kuin ansiotuloverotuksessa.

Suomessa on ansiotuloverotusta kevennetty kauttaaltaan (kuvio 5.9). Tuloverokevennykset ovat lievästi painottuneet pienempituloisille. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyistä on kasvatettu eri vuosina. Veronkevennyksissä pienituloisten painottamisen taustalla on ollut ajatus, että korkeat työvoimakustannukset heikentävät erityisesti alhaisen koulutusasteen työn kysyntää. Toisaalta ansiotulovähennyksellä on pyritty lisäämään matalapalkkaisen työn houkuttelevuutta. Ansiotulovähennyksen vaikutus ei ole kuitenkaan ollut aivan odotettu kunnallisveroasteiden noustessa (ks. luku 5.3). Myöskään palkanmuodostuksessa ei juurikaan ole otettu huomioon ansiotulovähennyksen tavoitetta alentaa työvoimakustannuksia.

**Kuvio 5.9** Palkansaajan efektiivinen keskimääräinen tuloveroaste\*\* vuosina 1995 ja 2002, prosenttia.



\*\* Ostovoimaltaan vuoden 2002 tasoon vakioidulla tulotasolla

On arvioitu, että työn kysyntä on kansainvälistymisen ja tuotantopanosten liikkuvuuden seurauksena tullut entistä joustavammaksi työvoimakustannusten suhteen. Erityisesti ammattitaidottoman työvoiman kysyntä on keskimääräistä joustavampaa, koska se on helpommin korvattavissa muilla tuotantopanoksilla (Hamermesh 1993). Tehokkain tapa edistää työllisyyttä olisi siten kohdistaa työnantajamaksujen alennukset matalan tuottavuuden ja palkkatason työpanokselle, mikäli tätä vaikutusta ei kumota vastaavan suuruisilla palkankorotuksilla.

Vaikka palkkatason tai muun perusteen mukaan kohdennettuja alennuksia ei olekaan tehty, työnantajamaksuja on Suomessa kevennetty keskimäärin 10,5 prosenttia vuodesta 1995 vuoteen 2002. Kevennykset ovat kohdistuneet työnantajan kansaneläkemaksuun ja työttömyysvakuutusmaksuun. Työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu yrityksen maksaman palkkasumman suhteen. Merkittävin työnantajamaksuista on työeläkemaksu<sup>5</sup>.

Työhön liittyvää verokiilaa voitaisiin kaventaa, jos sosiaalivakuutusmaksut määräytyisivät palkkasumman asemasta jonkin muun maksupohjan mukaan. Kun palkkanuuvottelut käydään keskitetysti, työllisyyttä voitaisiin parantaa mm. palkkatasoon tai pääomavaltaisuuteen perustuvalla porrastuksella (Holm ym. 1995). Tällöin työnantajamaksun alenemisesta johtuva verokiilan kaventuminen työmarkkinoilla kompensoituisi tosin investointeihin liittyvän verokiilan kasvulla pääomamarkkinoilla. (Lassila – Valkonen 1999, Valkonen 2000.)

On myös tutkittu millaisia vaikutuksia olisi järjestelmällä, jossa työttömyysvakuutusmaksu määräytyy joko toimialan työttömyysasteen (työttömyyskustannusten) mukaan tai yrityskohtaisen työttömyysturvan omavastuun mukaan (Holm ym. 1998). Tämä lisäisi työttömyysvakuutuksen kustannusvastaavuutta, läpinäkyvyyttä ja parantaisi työllistämisen kannustimia. Työllisyysvaikutukset jäävät kuitenkin vähäisiksi, jos palkkaratkaisut tehdään pääosin keskitetysti. Sosiaalivakuutusmaksujen nousu keskimääräistä korkeamman työttömyyden toimialoilla olisi siis epäedullista sekä työllisyyden kannalta että verotulokertymän kannalta.

Koska työttömyys muuallakin Euroopassa kohdistuu voimakkaasti alhaisen koulutustason työntekijöihin, monissa maissa on kokeiltu matalapalkkaisista työntekijöistä maksettavien työnantajamaksujen alentamista. Tällaisia järjestelmiä on toteutettu muun muassa Belgiassa, Ranskassa, Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Itävallassa, Espanjassa ja Kreikassa. Yleisesti järjestelmät on toteutettu siten, että tiettyä rajaa alhaisempaa palkkaa ansaitsevista työntekijöistä työnantajamaksu on tavallista alempi. Lisäksi joissakin maissa alennuksia on kohdistettu erityisryhmille, kuten pitkäaikais-työttömille tai pienille ja keskisuurille työnantajille. Työnantajamaksujen alennusten yksityiskohdat voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Alla on kuvattu muutamien maiden käyttöönotettavia järjestelmiä.

---

<sup>5</sup> TEL-maksu on alle 50 työntekijän yrityksessä 21,8 prosenttia, ja yli 50 työntekijän yrityksessä maksu vaihtelee välillä 15,7–27,7 prosenttia työntekijän iän ja sukupuolen mukaan.

**Laatikko 5.1** Kokemuksia matalapalkkaisille kohdistetuista työnantajamaksujen alennuksista eräissä EU-maissa.

**Alankomaissa** otettiin vuonna 1996 käyttöön nk. SPAK-järjestelmä, jossa korkeintaan 115 prosenttia lainsäädännöllisestä minimipalkasta ansaitsevien työntekijöiden palkkakustannuksia tuettiin maksimissaan noin 540 euron arvosta vuodessa. Vuonna 1999 maksimikorvaus nousi 1 800 euroon per työntekijä. Järjestelmän alkuaikoina ongelmaksi nousi se, että tuki loppui kokonaan ylärajan kohdalla. Vuonna 1997 järjestelmää muutettiin siten, että yli 115 prosenttia mutta alle 130 prosenttia minimipalkasta ansaitsevien työntekijöiden palkkakustannuksista korvattiin puolet normaalista SPAK-tuesta. Vuonna 1998 järjestelmää muutettiin siten, että täyden tuen sai vain 36 tunnin viikkotyömäärän ylittävistä työntekijöistä alkuperäisen 32 tunnin rajan sijasta. Tarkoituksena oli vähentää tukea kohtuullisen korkeaa tuntipalkkaa ansaitsevilta, mutta vähän työskenteleviltä työntekijöiltä. Arvioiden mukaan järjestelmän etuna oli sen hallinnollinen yksinkertaisuus – työnantaja saattoi vähentää tuen suoraan maksamistaan veroista – sekä pienet vääristymät, koska tukea saivat kaikki matalaa palkkaa ansaitsevat kokopäivätoimiset työntekijät. Tutkimusten mukaan järjestelmällä saatiin suuremmat myönteiset työllisyysvaikutukset kuin verotulovaikutukseltaan samansuuruisella yleisellä tuloveron alentamisella olisi saatu. (KOM 1999). Uusi hallitus on ilmeisesti luopumassa järjestelmästä 2003. Eräänä syynä on työmarkkinatilanteen muuttuminen siten, että työn tarjonnasta on Alankomaissa muodostunut työn kysyntää suurempi pulma.

**Belgiassa** kohdennettuja työnantajamaksujen alennuksia on toteutettu vuodesta 1981. Käytössä on ollut rinnakkain useita järjestelmiä. Työnantajamaksuissa on yleinen alennus pienipalkkaisille työntekijöille. Lisäksi työnantajamaksuista saa alennuksia, jos palkkaa työttömiä lisätyöntekijöitä, pitkäaikaistyöttömän tai vastavalmistuneen nuoren. Terveys- ja sosiaalialan työnantajat ovat myös saaneet helpotuksia työnantajamaksuista. Saatu tuki on käytettävä lisätyövoiman palkkaamiseen. Yhteensä työnantajamaksut alenivat näiden toimien vuoksi 3,3 miljardilla eurolla vuonna 2001 (IMF 2001). Belgiassa tehtyjen arvioiden mukaan työllisyyteen voidaan parhaiten vaikuttaa työnantajien sosiaaliturvamaksuja keventämällä sekä julkisia investointeja, kulutusta ja julkisen sektorin työpaikkoja lisäämällä. Matalapalkkaisia ja heikosti tuottavia työpaikkoja kannustavassa verotuksessa sisäänrakennettuna vaarana on rahoitukseen tarvittavan veropohjan heikentyminen sekä heikosti tuottavien alojen suosiminen (Convention 2002).

**Ranskassa** asteittainen kevennys työnantajamaksusta kattoi alun perin enintään 1,3 kertaa minimipalkkaa ansaitsevat työntekijät. Vuonna 2000 kevennystä tarkistettiin niin, että se ulottuu asteittain vähenevästi aina 1,8 kertaa minimipalkan ansaitseviin. Säädöksellä pyritään lieventämään alennuksen loppumisen aiheuttamia vääristymiä palkkarakenteeseen. Kun vuonna 1993 minimipalkasta maksettiin 41 prosentin työnantajamaksu, alennusten vaikutuksesta työnantajamaksu oli vain 19,1 prosenttia bruttopalkasta vuonna 2001. Ranskalaisten EU-komissiolle tekemän arvion mukaan noin 6 miljardin euron työvoimakustannusten alenemisen seurauksena vuosien 1997–1999 aikana luotiin 106 000 uutta työpaikkaa. Lisäksi heikosti koulutetun työvoiman työpaikkojen määrä, joka vuosina 1984–1994 väheni tasaisesti, vakiintui ja alkoi kasvaa saavuttaen vuonna 2001 vuoden 1982 tason (Evaluation 2002).

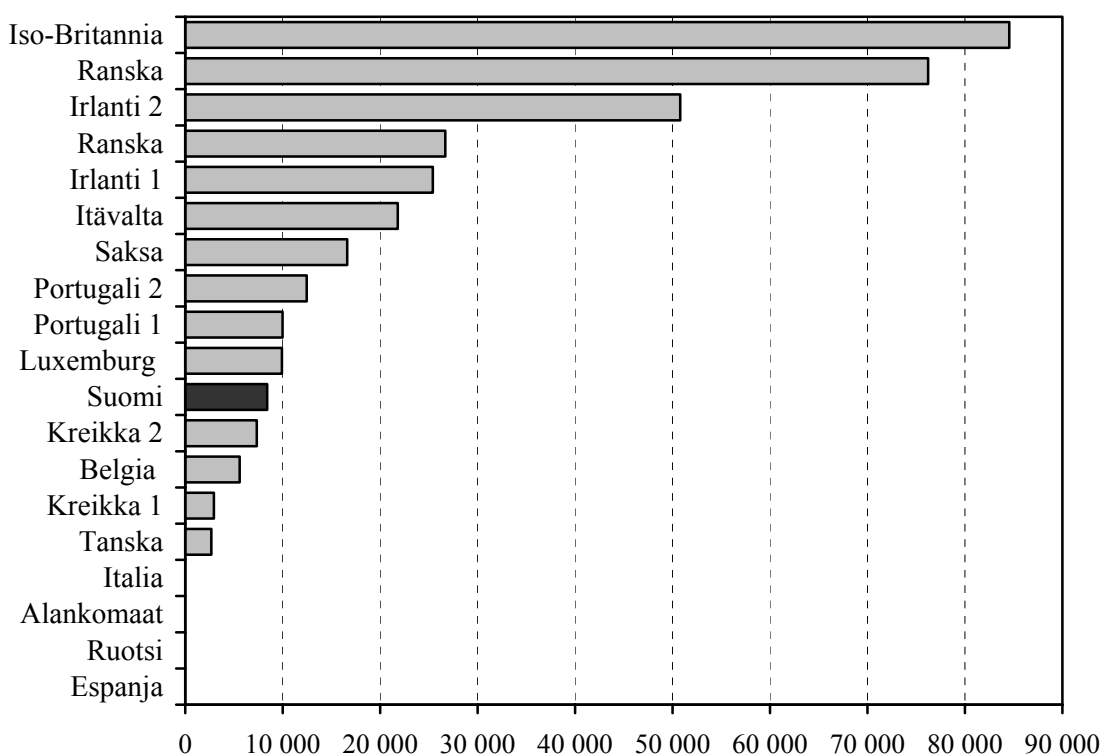
Suomessa on ehdotettu (Holm – Vihriälä 2002), että työnantajamaksut määräytyisivät työntekijän kuukausipalkan mukaan liukuvasti palautusjärjestelmän avulla. Vastaavanlainen palautusjärjestelmä on käytössä Ranskassa. Työnantajamaksujen alentamisen pitäisi olla tuntuva, jotta sillä olisi työllisyysvaikutuksia.

Kohdennettujen sosiaaliturvamaksualennusten etuna on katsottu olevan työllisyyden lisääminen mahdollisimman pienin julkisen sektorin verotulomenetyksin. Etuna on mahdollisesti myös järjestelmän avulla työllistettyjen työntekijöiden taitojen ja sitä kautta tuottavuuden kasvaminen (Bell ym. 1999). Toisaalta kohdennettujen työnantajamaksujen alennusten haittapuolena on se, että niiden avulla aikaansaadut työpaikat eivät välttämättä ole kokonaan uusia, vaan ne voivat korvata muita työpaikkoja. Samoin osa tuesta voi valua hukkaan, koska kohderyhmät työllistyisivät myös ilman tukea. Lisäksi alhaisen osaamisen työpaikkojen suhteessa edullisempi verotus voi vähentää kannustimia työpaikkojen syntymiseen tuottavimmille aloille tai ihmisten halukkuutta hankkia parempia taitoja. (Fitoussi 2000.)

Vaikka kulutuksen (välillisen) verotuksen alentamista ei yleensä pidetä tehokkaana työllisyyden edistämiskeinona, työvaltaisiin palveluihin kohdistuvat verohelpotukset ovat olleet paljon esillä. EU:ssa on myös käynnissä palvelualojen arvonlisäveron alennuskokeilu, johon Suomi ei osallistu.

Suomessa tuloverotuksen ns. kotitalousvähennys tukee myös palvelujen kysyntää. Vuoden 2001 alussa kotityön verovähennyskokeilu vakinaistettiin koko maahan ja yritystuki lakkautettiin. Kokeilun perusteella (vuosina 1997–2000) näytti siltä, että verovähennyskokeilu työllisti paremmin kuin yritystukimalli. Verotiedoista ilmenee, että kotitalousvähennyksen käytön kasvu on ollut tasaisen vakaata sekä kokeilun ajan että vähennysmallin vakinaistamisen jälkeen.

Arvonlisäveron alaraja (eli se liikevaihdon taso, jolla arvonlisäveroa ei vielä makseta) vaihtelee EU-maissa suuresti (kuviot 5.10). Arvonlisäveron alarajalla saattaa olla merkitystä pienyritysten kasvulle ja työllisyydelle. Jos yrityksen liikevaihto kasvaa alarajan yli, se joutuu maksamaan arvonlisäveron koko liikevaihdostaan, eikä vain alarajan ylittävältä osalta. Yrityksellä ei ole taloudellista kannustinta kasvaa yli alarajan, elleivät kasvunäkymät ole riittävän hyvät. Nykyinen alaraja on alhainen ja se on todennäköisesti rajoittanut Suomessa noin 2000 liikkeen- ja ammatinharjoittajan toiminnan kasvua (Rauhanen 2002). Alarajan nostaminen helpottaisi näiden yritysten asemaa, mutta samalla myös verotuloja menetettäisiin. Toisaalta harmaan talouden väheneminen toisi ehkä osan veromenetyksistä takaisin. Alarajan nostaminen kuitenkin vain siirtää sitä ongelmaa, ettei yrityksellä ole taloudellista kannustinta kasvaa tietyn rajan yli. Tehokkainta kasvun ja työllisyyden kannalta olisi poistaa maksuvelvollisuuden alaraja ja siirtyä liukuvaan järjestelmään. Esimerkiksi Alankomaissa on käytössä tällainen järjestelmä.

**Kuvio 5.10** Arvonlisäveron alaraja EU-maissa\* vuonna 2001, euroa.

\* Numerot 1 ja 2 viittaavat siihen, että näissä maissa on eri toimialoilla erilainen liikevaihdon alaraja.

Lähteet: Rauhanen (2002).

### 5.3 Työvoiman tarjonta ja verotus

Työhön osallistumista voidaan lisätä muuttamalla ansiotuloverojärjestelmää ja/tai sosiaaliturvajärjestelmää. Naisten työhön meno vähentää perheen hyvinvointia enemmän kuin miesten, koska kotitaloustyöhön käytetyn ajan osuus on suurempaa.<sup>6</sup> Naisilla työn tarjontajousto onkin suurempaa kuin miehillä.

Ansiotuloverotus ja sosiaaliturva vähentävät työn tarjontaa nostamalla kynnyspalkkaa. Jos etuudet nostavat käytettävissä olevat tulot työn ulkopuolella lähelle työstä ansaittavia nettoansiotuloja, työhön meno ei kannata. Mitä pienemmät ovat työttömyyspäivärahat ja mitä lyhyemmältä ajalta niitä maksetaan, sitä pienemmät ovat palkkatavoitteet (kynnyspalkka) ja sitä suurempi kannustin mennä työhön. Kannustinloukkujen purkamisella vuoden 1996 jälkeen on ollut positiivisia työvoiman tarjontavaikutuksia (Ilmakunnas ym. 2002, Laine – Uusitalo 2001).<sup>7</sup> Näillä toimilla on kompensoitu myös sitä, että esimerkiksi ansiotuloverotuksen puolella vuonna 1994 poistettiin ns. lapsenhoitovähennys (3–7-vuotiaat lapset) ja ns. yksinhuoltajavähennys. Keskeistä ongelmaryhmien osalta on luonnollisesti se, onko heidän työpanokselleen kysyntää.

<sup>6</sup> Kannustimilla on merkitystä erityisesti pienipalkkaisille äideille. Pienipalkkaisen äidin todennäköisyys jäädä kotiin on selkeästi suurempi kuin hyväpalkkaisen äidin (Ilmakunnas 1997).

<sup>7</sup> Kynnyspalkat ovat alentuneet kauttaaltaan vuodesta 1996. Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovitusta on parannettu, pienten lasten hoidon tukijärjestelmää uudistettu ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä korotettu. Ansiotulovähennyksellä on pyritty saamaan alhaiset ansiotulotasot houkuttelevammiksi.

**Laatikko 5.2** Verotuksen vaikutus työn tarjontaan.

Verotus vaikuttaa työn tarjontaan pääasiassa kahden vaikutuksen kautta. Verotuksen kiristäminen vähentää työstä käteen jäävää tuloa, jolloin työn tarjonta vähenee (substituutiovaikutus). Tämän lisäksi verotus vähentää työssäkäyvän kokonaistuloja. Tämä ns. tulovaikutus voi kasvattaa halukkuutta ansaita ja siten lisätä työn tarjontaa. Verotuksen kokonaisvaikutus on näiden kahden tekijän summa. Siten verotuksen lisäys voi kokonaisuudessaan joko lisätä tai vähentää työn tarjontaa.

Yleisesti ajatellaan, että matalilla tuloilla verotus vaikuttaa enemmän, kun taas tuloasteikon yläpäässä verotus vaikuttaa työn tarjontaan vain vähän. Voi jopa tapahtua niin, että kun suurituloisten veroastetta lasketaan, heidän työn tarjontansa laskee. Toinen yleinen tulos on se, että miesten työn tarjonta on hyvin jäykkää, eli se reagoi hyvin vähän veroasteen muutoksiin. Sen sijaan naisten työn tarjonta on joustavampaa.

Oheisessa taulukossa on esitetty joidenkin kansainvälisten tutkimuksien tuloksia verotuksen työn tarjontavaikutuksista (Kuismanen 2002). Tulokset on raportoitu jouston käsitteen avulla. Tämä kuvaa työn tarjonnan prosentuaalista muutosta, kun verotusta alennetaan yhdellä prosenttiyksiköllä.

	Aineisto	Kokonaisvaikutus	Substituutiovaikutus	Tulovaikutus
<u>Miesten työn tarjonta</u>				
Blomquist ym. (1990)	ruotsalainen	0,08	0,10	-0,04
Van Soest ym. (1990)	hollantilainen	0,12	0,13	-0,01
Kaiset ym. (1992)	saksalainen	0,00	0,28	-0,28
<u>Naisten työn tarjonta</u>				
Blomquist ym. (1990)	ruotsalainen	0,80	0,80	-0,05
Van Soest ym. (1990)	hollantilainen	0,80	1,00	-0,20
Kuismanen (1998)	suomalainen	0,27	0,28	-0,01

Työttömyysloukussa on lukumääräisesti eniten perheitä, joissa molemmat puoliset ovat työttöminä ja ainakin toinen saa työmarkkinatukea. Tämä pienenee ja poistuu puolison ansiotulon kasvun kanssa. Toinen merkittävä ryhmä on yksinhuoltajat. (Ympäristöministeriö 2001). Työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan suhde palkkatasoon eli nettokorvausaste on Suomessa etenkin perheellisellä suhteellisen korkea riippumatta työttömyyden kestosta (taulukko 5.3). Euroopan maiden välillä on huomattavia eroja, mutta nämä erot eivät korreloi työttömyyserojen kanssa. Työttömät voivat joissakin maissa saada myös muita avustuksia, minkä vuoksi nettokorvausasteet voivat joissakin tapauksissa nousta hyvin korkeiksi.

**Taulukko 5.3** Nettokorvausasteet työttömyyden keston mukaan vuonna 1997\*.

	Työttömyyden 1. kuukausi		Työttömyyden 2. vuosi	
	Yksinäiset	Pariskunta, kaksi lasta	Yksinäiset	Pariskunta, kaksi lasta
Alankomaat	75,0	82,0	74,6	80,5
Portugali	79,0	77,0	70,3	73,4
Suomi	68,0	87,0	66,2	87,4
Tanska	65,0	77,0	64,9	77,2
Saksa	70,0	80,0	62,3	79,6
Ranska	76,0	79,0	60,2	79,5
Espanja	73,0	76,0	59,7	63,7
Ruotsi	73,0	76,0	59,7	63,7
Belgia	65,0	60,0	58,4	71,5
Irlanti	33,0	64,0	57,8	84,5
Luxemburg	86,0	90,0	54,1	77,3
Itävalta	57,0	71,0	54,0	68,6
Iso-Britannia	52,0	67,0	51,6	76,4
USA	58,0	59,0	7,2	52,2
Italia	36,0	47,0	0,0	11,0

\* Vuoden 1997 jälkeen nettokorvausasteet ovat useissa maissa laskeneet lyhyen aikaa työttömänä olleilla, samoin pitempään työttömänä olleilla, joskaan heidän osaltaan ei ole saatavissa tuoreita tietoja. Kansainvälistä vertailua hankaloittavat myös eri maiden erilaiset vero- ja sosiaaliturva-järjestelmät.

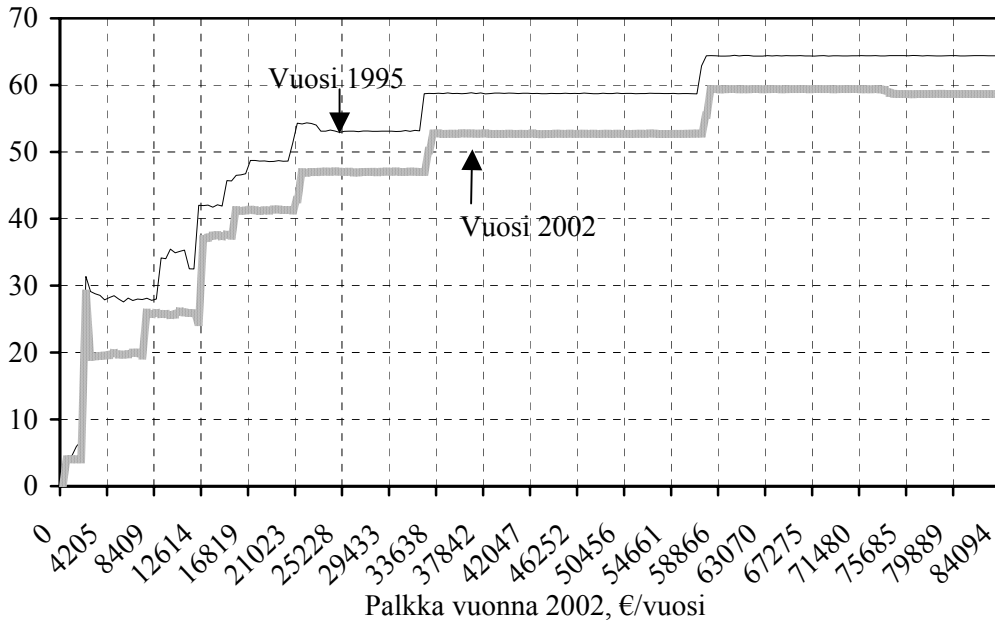
Lähteet: OECD (1999).

Verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutus voi johtaa myös tuloloukkuihin. Henkilöllä ei ole taloudellista kannustinta hankkia lisäansioita tai ponnistella uralla eteenpäin, koska ansiotulojen lisäys ei johda riittävään käytettävissä olevien tulojen lisäykseen. Toisaalla ansiosidonnaiset tulonsiirrot pienenevät ja palvelumaksut (kuten päivähoitomaksut) kasvavat tulojen kasvaessa, toisaalla korkea rajavero vähentää nettoansiotulon lisäystä. Todellinen nettorajaveroste saattaa lähennellä sataa prosenttia, jolloin kannustinta lisäansioden hankkimiseen tai koulutukseen/urakehitykseen ei ole. Yhteistä useimmille tuloloukuissa oleville on, että osana perheiden tulonmuodostusta on yleinen asumistuki.

Suomessa rajaverosteet ovat laskeneet kauttaaltaan 1990-luvun puolivälin jälkeen (kuvio 5.11). Ne ovat kuitenkin edelleen kansainvälisesti varsin korkeita kaikilla tulotasoilla. Korkeat rajaverot merkitsevät, että vain pieni osa lisätyöpanoksen hyödystä päätyy työntekijälle. Se ei rohkaise hankkimaan lisäansioita, mikä voi tietyissä oloissa vähentää palkankorotuspaineita. Toisaalta se ei myös rohkaise hakeutumaan vaativampiin työtehtäviin ja laskee näin kouluttautumisen kannattavuutta. Julkinen koulutustuki kuten julkisesti rahoitettu korkeakoulutusjärjestelmä saattaa korjata tämän vääristymän (Canton 2002, Blöndal ym. 2002). Suomessa koulutuksen tuottama taloudellinen hyöty yksilölle on kansainvälisesti korkea (Asplund 2001). Progressiivisen ansiotuloverotuksen vaikutuksia koulutuksen kannustimiin ei ole

suoraan tutkittu, koska yksilön verorasituksen suuruutta on vaikea vertailla eri maiden monimutkaisten verojärjestelmien takia. Ansiotuloveron jälkeenkin koulutuksen tuotto on Suomessa ollut melko korkea.

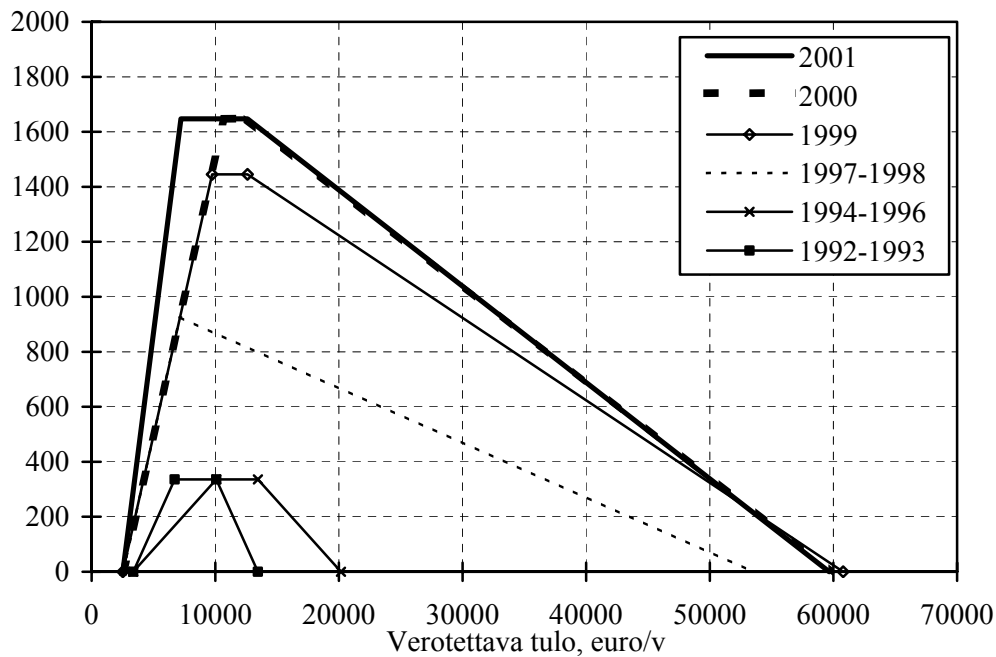
**Kuvio 5.11** Palkansaajan efektiivinen marginaaliveroaste\*\* vuosina 1995 ja 2002\*, prosenttia.



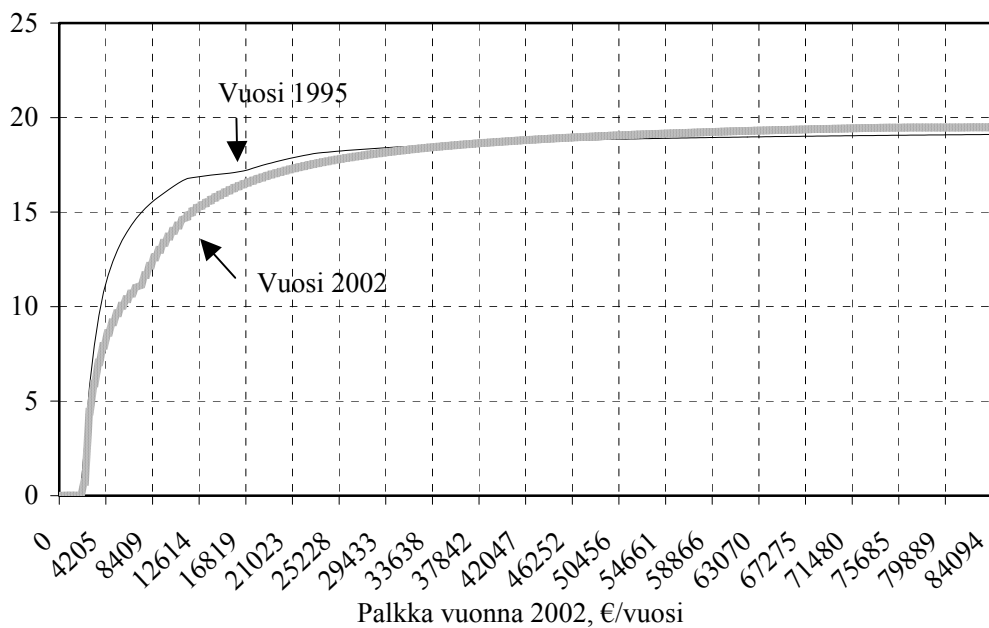
\*\* Ostovoimaltaan vuoden 2002 tasoon vakioidulla tulotasolla

Lähde: TUJA-laskelmat/VATT, Viitamäki, 2002.

Verotuksen kannustavuutta on pyritty parantamaan kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä korottamalla ja laajentamalla (kuvio 5.12). Ansiotulovähennyksen vaikutuksesta alimpia ansiotuloja verotetaan lievemmin kuin vastaavia tulonsiirtoja. Jotta progression kiristyminen olisi mahdollisimman lievä, ulottuu ansiotulovähennys laajalle tuloalueelle. Suomen kapean palkkahajonnan vuoksi suuri osa hyvityksestä kohdistuu muillekin kuin ongelmaryhmille. Mikäli ansiotulovähennyksen enimmäismäärää nostetaan ja vaikutus progressioon pidetään nykyisellään, lisävähennyksestä vain hyvin pieni osa kohdistuu pienituloisille, mutta vaikutus kuntien verotuloihin kasvaa huomattavasti. Toinen mahdollisuus olisi kaventaa vähennyksen vaikutus-alueita samalla kun enimmäismäärää nostetaan. Tämä lisäisi vähennyksen vaikuttavuutta pienituloisten nettoansioihin ja pitäisi vaikutukset kunnallistalouteen kohtuullisina. Ongelmana on, että vaikutusalueen kaventaminen jyrkentäisi progressiota jo melko alhaisillakin tuloilla. Tätä vaikutusta voitaisiin lievittää muutoksilla valtion ansiotuloveroasteikossa.

**Kuvio 5.12** Ansiotulovähennyksen kehitys, euroa vuodessa.

Ansiotuloverotuloista riippuvaiset kunnat ovat nostaneet verokantojaan, mikä on kumonnut osittain tavoitellut vaikutukset. Kuvioista 5.13 näkyy, että kunnallisverotuksen verokantojen korotukset eivät ole kuitenkaan mitätöineet ansiotulovähennyksen vaikutuksia tulojakauman alapäässä.

**Kuvio 5.13** Kunnallisverojen osuus veronalaisista ansiotuloista vuosina 1995 ja 2002, prosenttia.

Lähde: TUJA-laskelmat/VATT, Viitamäki, 2002.

## Ikääntyvän väestön työvoiman tarjonta ja eläkejärjestelmän rahoitus

Ikääntymisestä aiheutuu menopaineita julkiselle taloudelle ja työvoiman tarjonnan väheneminen hidastaa taloudellista kasvua. Kasvava huoltosuhde lisää paineita työssäkäyvien verorasitukseen. Jos verotuksen kiristyminen kohdistuu työhön, taloudellisen kasvun edellytykset heikkenevät edelleen. Ikääntyvien työllisyysasteen nousulla olisi merkittävä tasapainottava vaikutus julkiseen talouteen.

Suomen osittain rahastoiva eläkejärjestelmä perustuu siihen, että työssäkäyvä sukupolvi kerää rahastoihin omaa eläkettään, mutta rahoittaa myös osaltaan työstä poistuneiden sukupolvien eläkkeitä. Tämä sukupolvisopimukseen perustuva järjestelmä on toiminut kohoavien eläkemaksujen ja nousevan veroasteen oloissakin melko hyvin. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle aiheuttaa kuitenkin niin mittavan kasvun maksurasituksessa ja paineen veroasteen kasvulle, että järjestelmää on pyritty uudistamaan. Etuusperusteisessa osittain rahastoivassa eläkejärjestelmässä yhteys maksujen ja etuuskien välillä voi yksilötasolla olla varsin heikko, jolloin taloudelliset kannustimet työn tekemiseen ja säästämiseen eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Järjestelmää tulisi muuttaa ja on muutettukin siten, että hyöty olisi sitä suurempi, mitä myöhemmin jää eläkkeelle.

### **Laatikko 5.3** TEL-maksun vakuutus- ja veroluonteesta.

Täysin rahastoiva maksuperusteinen työeläkejärjestelmä ei sisällä veroelementtejä. Järjestelmässä maksetaan palkkasummaan sidottua kiinteää maksua, jonka perusteella etuudet määräytyvät. TEL-järjestelmässä kaikki saadut palkat eivät ole mukana eläkeoikeutta ja eläkkeen pohjana olevaa palkkaa määriteltäessä. Toisaalta osasta palkkaa saadaan korotettua eläkekertymää. Näin yhteys palkkasumman ja saadun etuuden välillä on vain osittainen. Viime vuosien eläkeuudistuksissa yhteyttä on enimmäkseen parannettu. Suurin osa TEL-maksuista käytetään jo maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseen. Kun maksettavien eläkkeiden yhteismäärä suhteessa maksajien palkkasummaan nousee, eläkemaksu kohoaa ilman että maksajan aikanaan saamat etuudet paranevat.

Keskimääräisestä TEL-maksusta vajaa viidesosa siirretään vakuutetun laskennalliselle tilille ja sijoitetaan kiinteistö- ja rahoitusmarkkinoille. Vakuutetun jäädessä eläkkeelle vakuutusmaksua ja sen tuottoa vastaava osa rahastoa käytetään eläkkeen maksuun. TEL-järjestelmässä osa varojen tuotosta palautetaan maksuja maksaneelle työnantajalle, joten rahastoon siirretty tuotto on alhaisempi kuin markkinatuotto. Kansantalouden säästämisasteen näkökulmasta vakuutus säästäminen kompensoi osittain sitä säästämisvajetta, joka syntyy kun palkansaajien ei itse tarvitse säästää vanhuuden varalle. Palkansaajan kannalta ei omalle tilille rahastoitu vakuutusmaksun osa kannusta työntekoon, koska saadun eläkkeen suuruus on riippumaton rahastosta maksetusta määrästä. Se kuitenkin pienentää seuraavan sukupolven maksamaa jakojärjestelmäosaa, joten se vähentää silloin maksettavan maksun veroluonnetta.

TEL-maksun veroluonne vaihtelee yksilön tulojen, työsuhteiden lukumäärän ja ajoittumisen, aiempien sukupolvien rahastoinnin ja tulevan väestö-, tuottavuus-, työllisyys- ja rahaston tuottokehityksen mukaan. Veroluonne vaihtelee yksilön oman elinkaaren aikana, samaan aikaan elävien yksilöiden välillä, samoin kuin eri aikaan elävien sukupolvien välillä. Pienituloisille maksu on keskimäärin lähes kokonaan vero, suurituloisillakin verosisältöä on maksussa huomattavasti. Viimeaikaiset muutokset eläkesäännöissä ovat vähentäneet jonkin

verran maksun veroluonnetta keski- ja suurituloisilla. Tulevilla sukupolvilla maksussa on silti enemmän veroa kuin nykyisillä, koska järjestelmä ei ole ennakoanut riittävästi väestön ikääntymistä ja maksu nousee ilman vastaavaa etuuksien paranemista. Nykyisessä TEL-järjestelmässä vuonna 2010 työelämään tulevat saavat maksetusta euron suuruisesta eläkemaksustaan takaisin noin 80 senttiä ollessaan eläkkeellä.

Eläkejärjestelmien rahoituspohjaa voidaan tarvittaessa vahvistaa muuttamalla joko maksettavien eläkkeiden indeksointijärjestelmää tai nettoeläkepalkan määräytymisperusteita. Eläkkeiden määräytymisperusteita heikentämällä tai rahastointia muuttamalla voidaan tasoittaa myös sukupolvien välistä maksurasitusta. Tehokkaimmin rahoitusongelmia ratkaistaan eläkeiän nousulla. Sillä on positiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun ja sukupolvien väliseen tulonjakoon.

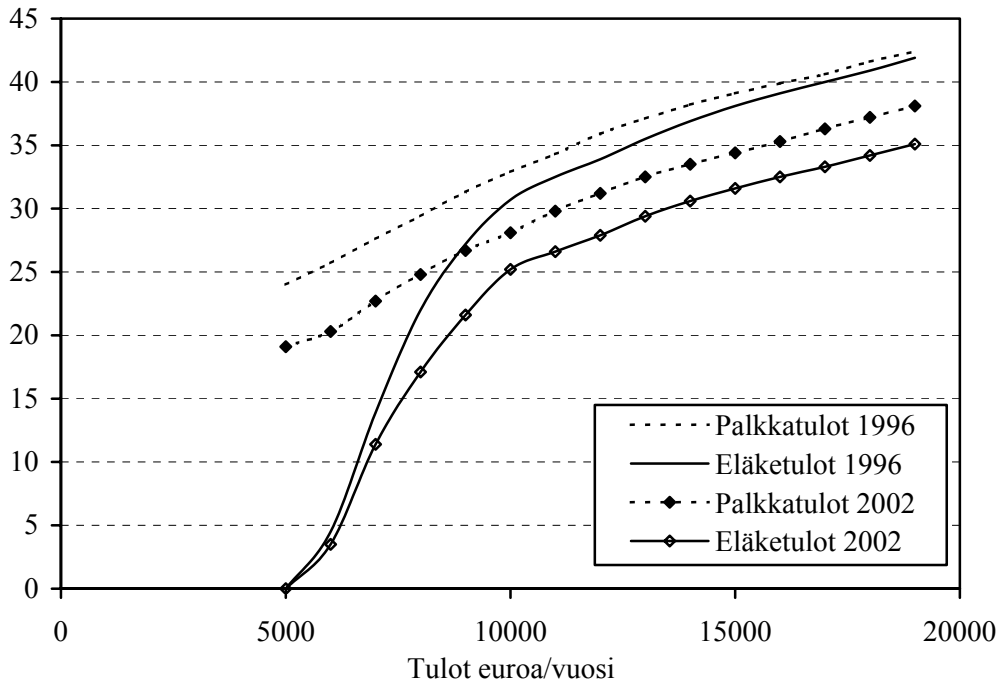
Eläkkeelle siirtymisen lykkäämistä voidaan edistää eri tavoin. Suomessa on käytetty varhaiseläkelajien karsimista, ikärajojen muuttamista ja taloudellisia kannustimia. Kannustinmuutokset eli palkan ja eläkkeen välisen suhteen muuttaminen voivat koskea eläkepalkan määräytymistä, karttumaprosenttia, indeksointia tai verokohteluja. Esimerkiksi ansiotuloverotusta kireämpi eläketuloverotus saattaisi nostaa kynnystä jäädä eläkkeelle. Taloudellisilla kannustimilla on merkitystä; mitä korkeampi korvaussuhde, sitä todennäköisemmin siirtyy varhaiseläkkeelle (Hakola 1999). Suora puuttuminen eläkeläisten määrään esimerkiksi eläkelajeja poistamalla tai ikärajoja muuttamalla on kuitenkin tehokkaampaa kuin kannustinmuutokset (Hakola 2001). Kannustinmuutoksia voidaan perustella toisaalta työssäkäyvien maksurasituksen lieventämisellä ja toisaalta sukupolvien välisen tulonjaon tasoittamisella.

Pieniä eläkkeitä ei veroteta ollenkaan, kun vastaavalla ansiotulolla on jo suhteellisen korkea keskimääräinen veroprosentti (kuvio 5.14). Lisäksi 1990-luvun jälkipuoliskon veronkevennykset ovat olleet suurempia eläketuloihin kuin ansiotuloihin. Eläketuloverotus onkin selvästi lievempää kuin palkkatulojen. Sekä eläkkeitä että palkkatuloja verotetaan ansiotuloina saman tuloveroasteikon mukaisesti. Erot verotuksessa muodostuvat vähennyksistä ja sosiaalivakuutusmaksuista. Eläketulovähennyksien ansiosta pienimmistä eläkkeistä ei makseta lainkaan veroja. Eläkkeiden rajaveroasteet kohoavatkin yli ansiotulojen alhaisilla tulotasoilla (kuvio 5.15).

Vaikka korkeampi koulutustaso näyttäisi vähentävän varhaiseläköitymisen riskiä, toisaalta tulotason nousu lisää vapaa-ajan kysyntää. Eläketulojen rajaveroasteilla saattaa olla merkitystä osa-aikaeläkkeen houkuttelevuuteen hyvätuloisilla.<sup>8</sup>

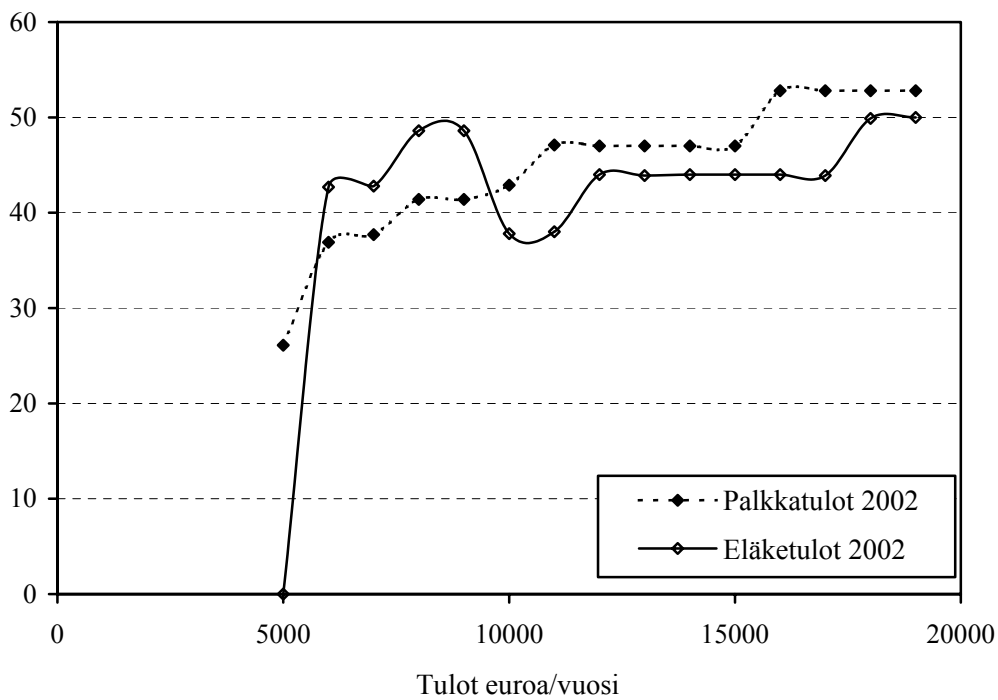
<sup>8</sup> Kun osa-aikaeläkkeen ikäraja laskettiin 56 vuoteen (ikäraja nousee 58 vuoteen vuonna 2005), se on kannustanut erityisesti korkeapalkkaisten siirtymistä osa-aikaeläkkeelle. Noin puolet osa-aikaeläkkeelle siirtyneistä olisi jatkanut täysipäiväisesti työelämässä, ellei mahdollisuutta osa-aikaeläkkeeseen olisi ollut (Hakola 2002).

**Kuvio 5.14** Eläketulon ja ansiotulon keskimääräiset veroasteet eri tulotasoilla vuosina 1996 ja 2002, prosenttia.



Lähde: TUJA-laskelmat/VM, Tuovinen, 2002.

**Kuvio 5.15** Eläketulon ja ansiotulon rajaveroasteet eri tulotasoilla vuosina 1996 ja 2002, prosenttia.



Lähde: TUJA-laskelmat/VM, Tuovinen, 2002.

## 6 KANSAINVÄLINEN VEROKILPAILU JA SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄ

### Tiivistelmä

Sekä yritysverotus että työn verotus vaikuttavat jonkin verran yritysten suorien sijoitusten kohdentumiseen eri alueille. Verotus ei ole kuitenkaan ensisijainen päätösperuste yritysten ulkomaisissa investoinneissa. Verotuksen voi tulkita vaikuttavan silloin, kun muut seikat ovat investointivaihtoehtoissa yhtäläiset. Verokilpailu on kotimaisten säästöjen verotukselle sitä enemmän uhka, mitä enemmän sijoittajat voivat kiertää veroja sijoittamalla varojaan ulkomaille. Paineet Suomen yritysverotuksen alentamiselle kasvavat jatkossa, jos kansainvälinen verokilpailu kiristyy.

Verotus ei ole keskeinen tekijä myöskään muuttoliikkeen taustalla. Korkeasti koulutettujen muuttoalttius on kuitenkin Suomessa muita kansalaisia suurempi ja saattaa kasvaa tulevaisuudessa. Sen sijaan Suomeen muuttavien koulutustaso on melko alhainen. Maastamuuton kohdentuminen suurituloisiin ja yritysten avainhenkilöihin vaikeuttaa tulojen uudelleenjakoa verotuksen avulla sekä voi hidastaa tuottavuuden kasvua yrityksissä. Tämä kasvattaa muuttoliikkeestä aiheutuvia veromenetyksiä ja luo paineen keventää veroprogressiota. Suomen ansiotuloverotus on kireää kauttaaltaan, mutta erityisesti korkeilla tulotasoilla, eikä ole siten erityisen kilpailukykyinen.

Hyödykeverotukselle ongelmia aiheuttavat rajakauppa ja salakuljetus. Erityisen alttiita verokilpailulle ovat alkoholin ja tupakan valmisteverot, koska ne ovat Suomessa korkeat ja kuljetuskustannukset ovat pieniä. Arvonlisäveron tuotto voi myös kärsiä verokilpailusta mutta vähemmässä määrin.

### Tausta

Kansainvälistyminen ja integraatio on lisännyt pääoman, työvoiman sekä tavaroiden ja palveluiden liikkuvuutta kansallisten rajojen yli. Yksittäisen valtion kannattaa houkutellessa liikkuvia veropohjia keventämällä niiden verotusta. Sama kannustin on kuitenkin myös muilla valtioilla. Lopputuloksena liikkuvien tuotannontekijöiden ja hyödykkeiden veroasteet ja verokertymät saattavat laskevat kaikkialla, mutta liikkuvien tuotannontekijöiden kokonaisuus ei välttämättä kasva. Verokilpailusta voi kuitenkin olla myös hyötyä, jos se tehostaa julkisen vallan toimintaa.

Verokilpailu heikentää mahdollisuuksia jakaa verotuksen avulla tuloja uudelleen. Suurituloisilla henkilöillä, joiden maksamat verot ylittävät heidän julkiselta sektorilta saamansa etuudet, on kannustin muuttaa kevyemmän verotuksen maihin. Vastaavasti pienituloisilla on houkutus muuttaa maihin, joissa palvelut ja tulonsiirrot ovat kattavampia kuin nykyisessä asuinmaassa.

Verokilpailun kansainvälinen rajoittaminen, esimerkiksi harmonisoimalla veroja tai asettamalla alaraja liikkuvien tuotannontekijöiden veroasteille, olisi usein kokonaisuuden kannalta hyödyllistä. Tällaisten sopimusten aikaansaaminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi eri maiden erilaisten intressien vuoksi. Suuri ongelma ovat ns. veroparatiisimaat, joiden talous perustuu suurelta osin alhaisen tai olemattoman

verotuksen ansiosta saatuihin sijoituksiin. Näillä mailla ei luonnollisesti ole mitään kiinnostusta veroharmonisointiin.

Talouden avoimuuden kasvu heijastuu myös julkisen talouden menopolitiikkaan. Julkisen sektorin suhteellinen koko kasvaa sen mukaan, mitä avoimempi talous on (Rodrik 1998). Mahdollinen selitys liittyy julkisen sektorin vakuutusrooliin: julkinen sektori voi tasapainottaa avoimen talouden suurempia heilahteluja. Vaikka integraation eteneminen ja kansainvälisen kaupan kustannusten aleneminen lisää kansallisen verotuksen vääristävyyttä, se lisää myös talouden riskialttiutta ja sitä kautta tarvetta laajemmalle riskinjaolle julkisen sektorin kautta (Andersen 2002a). Siksi talouden avoimuuden kasvun vuoksi julkisen sektorin haluttu koko voi joko kasvaa tai alentua.

Vaikka tuotannontekijöiden ja hyödykkeiden liikkuvuuden lisääntymisen vaikutus veropolitiikalle on teoriassa selkeä, sen käytännön merkitys on epävarmempi. Vaikutusten suunta on selvillä, mutta kokoluokka ei. Eri veropohjat ovat myös eri lailla liikkuvia, ja siksi eri veromuotojen alttius verokilpailulle vaihtelee.

## 6.1 Pääomien liikkuvuus ja verokilpailu

Pääomatuloille asetettu vero laskee pääoman veronjälkeistä tuottoa. Jos yksittäinen maa asettaa pääomatulolle veron, pääomaa virtaa maasta ulos kunnes tuotto veron jälkeen on yhtä suuri kuin kilpailijamaissa. Koska yksittäisen maan päättäjät ymmärtävät tämän, he asettavat alhaisen veroasteen pääomatuloille estääkseen kotimaista pääomapakoa ja houkutellessaan ulkomaista pääomaa. Muut maat voivat toimia kuitenkin täsmälleen samoin. Lopputuloksena pääoman verokohtelu on kevyttä kaikissa verokilpailuun osallistuvissa maissa, mutta pääoman kokonaismäärä ei ole muuttunut. Pääomatulojen verotus asettuu alemmalle tasolle kuin suljetussa taloudessa (Zodrow – Mieszkowski 1986). Työn ja pääoman verottaminen vääristyy siten, että pääomaa verotetaan liian kevyesti (Bucowetsky – Wilson 1991). Tällöin myös julkis-hyödykkeiden rahoittamiseksi on vähemmän voimavaroja kuin olisi järkevää.

Myös päätökset eri tyyppisten julkisten hyödykkeiden välillä vääristyvät (Keen – Marchand 1997). Mailla on houkutus tarjota liikaa yrityksiä hyödyttäviä perusrakennepalveluita muiden julkis-hyödykkeiden kustannuksella.

Pääomaverokilpailun vallitessa maiden ei kannata asettaa erityisesti ns. lähdevaltioperusteista pääomatuloveroa, jossa yrityksiä verotetaan niiden toimintamaassa (Razin ja Sadka 1991). Tällöin pääomaa virtaisi ulos maasta, ja pääomaveron todellinen kohtaanto osuisi työvoimalle. Tästä huolimatta pääomatuloja tai yritysten voittoja voidaan tai kannattaa verottaa myös avotaloudessa (Devereux – Keen 2001). Syyt liittyvät verotuksen tehokkuuteen:

- Maat voivat asettaa asuinvaltioperusteisen pääomatuloveron.
- Maat voivat edelleen verottaa maaperusteisia ns. puhtaita voittoja, joita voi esiintyä esimerkiksi maan luonnonvarojen tai erikoistuneen työvoiman käytöstä tuotannossa. Jos tällaisia puhtaita voittoja ei kokonaan voi muuten verottaa, voi lähdevaltioperiaatteen mukaista pääomatuloveroa käyttää epäsuorana tapana puhtaiden voittojen verotukseen.

- Pääomatuloveroa ja yritysten tuloveroa voidaan käyttää ansiotuloveron täydentäjänä, jotta verotuksen kiertäminen muuntamalla ansiotuloja pääomatuloiksi vaikeutuisi (Gordon 2000).
- Suurten, keskeisten maiden markkinat voivat olla niin merkittävät, että niiden ei tarvitse mennä mukaan verokilpailuun. Tällöin paine veroasteiden laskuun vähenee. Pienissä ja syrjäisissä maissa veroasteet ovat todennäköisesti alemmat, mutta suurillakaan veroastemuutoksilla on vaikea saada aikaan muutoksia investointivirtoihin (Baldwin – Krugman 2000).
- Järjestäytyneillä työmarkkinoilla lähdevaltioperusteisen pääomatuloveron ei tulisi olla työvoiman verotusta alemmalla tasolla. Työttömyyden oloissa työn verotuksen alentaminen on myös hyödyllistä, koska sillä tavoin voidaan edesauttaa työllisyyttä. Lähdevaltioperusteinen pääomatulovero ei siis ole automaattisesti työn verotusta vääristävämpää verokilpailun oloissa (Koskela – Schöb 2001).

Keskeinen peruste pääomatuloveron käytölle liittyy tulonjakosyihin (luku 2). Valtioiden kannattaa edelleen asettaa pääomatuloille positiivinen vero, jos pääomatuloverotuksella voidaan kannustaa yrityksiä palkkaamaan enemmän pienipalkkaista työvoimaa. Kun heidän asemansa työmarkkinoilla paranee, paine kaventaa tuloeroja vääristävällä tuloverotuksella pienenee (Huber 1999).

**Laatikko 6.1** Kansainväliseen verotukseen liittyviä käsitteitä.

Periaatteessa maat voivat kansainvälisessä verotuksessa noudattaa joko **lähdevaltioperiaatetta** (jossa verotusoikeus on valtiolla, jossa ansiotoimintaa harjoitetaan) tai **asuinvaltioperiaatetta** (jossa verotusoikeus on sillä valtiolla, jossa verovelvollisen kotipaikka sijaitsee). Lähdevaltioperiaate johtaa pääoman ns. tuontineutraalisuuteen: investointeja tietyssä maassa verotetaan samoin riippumatta investoijan kotimaasta. Vastaavasti asuinvaltioperiaate johtaa pääoman vientineutraalisuuteen: sijoittajan eri maihin tekemiin sijoituksiin kohdistuu sama veroaste. Vientineutraalisuuden etuna on se, että jos pääoma on liikkuvaa, pääoman rajatuottavuus maiden välillä yhtäläistyy. Tällainen lopputulos on verotuksen ns. tuotannon tehokkuus -periaatteen mukainen.<sup>1</sup>

Kansainvälistä kahdenkertaista verotusta (tuloa verotetaan sekä lähde- maassa että asuin- maassa) pyritään yleensä lieventämään joko vapautus- tai hyvitysmenetelmän avulla. **Vapautusmenetelmässä** ulkomailla verotettu tulo on verovelvollisen asuinmaassa verovapaata. **Hyvitysmenetelmässä** puolestaan ulkomailla maksetut verot ovat vähennys- kelpoisia kotimaan verosta. Jos pääoman viejä (investoijan asuinvaltio) soveltaa hyvitys- menetelmää, kohdemaan lähdevaltioperusteinen vero ei nosta investoinnin verorasitusta, jos kohdemaan vero on pienempi kuin asuinvaltiossa.

Kukin maa voi käyttää useita menetelmiä eri tulomuotojen kahdenkertaisen verotuksen estämisessä. Päämenetelmänä hyvitysmenetelmää käyttävät Yhdysvallat, Japani sekä EU- maista Kreikka, Irlanti, Espanja ja Iso-Britannia. Muut EU-maat soveltavat vapautus- menetelmää.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Toisaalta ei ole ollenkaan selvää, että avotaloudessa tulisi olla voimassa samankaltaiset tehokkuusehdot kuin suljetussa taloudessa (Keen – Wildasin 1999).

<sup>2</sup> Myös EU-maiden kesken sovellettava menetelmä vaihtelee. Poikkeuksen muodostaa Emo-tytär-yhtiödirektiivi (90/435/ETY), jonka mukaan emon ja tyttären välillä sovelletaan EU-maiden kesken vapautusmenetelmää.

Pääomaverokilpailun eräs seuraus on, että erilaisia sijoitusmuotoja tulisi kohdella verotuksessa eri tavoin. Kansainvälisesti liikkuvimpia pääomamuotoja tulisi verottaa muita kevyemmin (Devereux – Keen 2001). Suljetussa taloudessa eri sijoitusmuotojen erilainen verokohtelu ei olisi tavoiteltavaa.

Yritysten kansainvälistyminen on seurausta johonkin maahan tai yrityksen toimintaan liittyvistä erityiseduista (mm. Markusen 1995). Yritys siirtää toimintojaan ulkomaille perustuen johonkin erityisosaamiseen, jota sen kilpailijoilla ei ole. Kohdemaata tarjoaa yritykselle sijaintipaikkaetuja, joista se hyötyy niin paljon, että toiminnot kannattaa siirtää sinne. Se, miksi yritys ei myy kaikkea osaamistaan markkinoilla, johtuu sisäistämisen eduista. Toiminnan laajentaminen organisaatiota kasvattamalla perustuu siihen, että tiedon ja erityisspesifin osaamisen siirtäminen muille on hankalaa ja siihen liittyvät transaktiokustannukset ovat korkeita. Tieto voi myös olla strategista ja sen leviämistä pyritään tietoisesti estämään. Näiden tekijöiden johdosta sijoituspäätökseen vaikuttavat muun muassa seuraavat tekijät:

- markkinoiden koko ja kasvu
- yritysten kustannusrakenne<sup>3</sup>
- kuljetuskustannukset (mukaan lukien tullimaksut ja tariffit) maiden välillä
- työvoiman saatavuus; koulutus- ja osaamistaso
- työvoimakustannukset
- raaka-aineiden ja energian saatavuus sekä niiden kustannukset
- julkisen vallan toiminta:
  - verotuksen taso, rakenne ja ennustettavuus
  - julkinen infrastruktuuri ja yritystuet

Yritysten toiminnot kansainvälistyvät eri tahdissa. Tuotanto, markkinointi ja rahoitus ovat tyypillisesti kansainvälistyneet pidemmälle kuin tutkimus- ja kehitystoiminta tai pääkonttoritoiminnot. Yritykset eivät yleensä ”monista” toimintamallejaan ja organisaatioitaan eri alueille, vaan kukin toiminta sijoittuu omien suhteellisten ja kilpailuetujen mukaisesti. Tuotannon sijaintitekijät voivat poiketa merkittävästikin T&K:n tai pääkonttoritoimintojen sijaintitekijöistä. Pääkonttorin sijoittumiseen voi vaikuttaa mm. halu asettua lähelle sijoittajia ja pääomamarkkinoita.

Verotus on vain yksi sijoittumispäätöksiin vaikuttava tekijä. Korkea verotus yksinään luonnollisesti vähentää maan houkuttelevuutta sijoituskohteena, mutta jos verotuloja käytetään kohteisiin, jotka palvelevat yrityselämää (kuten koulutukseen, tutkimukseen ja tuotekehityksen tukeen ja julkiseen infrastruktuuriin), verotuksen haitalliset sijoittumisvaikutukset vähenevät.

---

<sup>3</sup> Kasvavat skaalatuotot suosivat tuotannon keskittämistä.

**Laatikko 6.2** Yritysverokilpailututkimuksen menetelmistä.

Verotuksen vaikutuksesta investointien sijoittumiseen on olemassa useita tutkimuksia<sup>4</sup>, joiden tulokset kuitenkin vaihtelevat suuresti. Devereux ja Griffith (2001) arvioivat tutkimuksia niiden laadullisten perusteiden mukaan. De Mooij ja Ederveen (2001) puolestaan kokoavat yhteen kaikki saatavilla olevat tutkimukset ja pohtivat, miten tutkimusten väliset erot vaikuttavat tuloksiin.

Seuraavat seikat ovat keskeisiä tutkimusten laatua arvioitaessa (Devereux – Griffith 2001):

- Mitä tutkitaan? Maan kannalta on keskeistä tuotannollisen pääoman määrä maassa ja ulkomaalaisomistuksen osuus. Empiirisissä tutkimuksissa tarkastellaan kuitenkin usein verotuksen vaikutusta suoriin ulkomaisiin sijoituksiin, joka on puutteellinen mittari pääoman kokonaismäärän ja ulkomaalaisomistuksen kannalta.
- Mitä veroastetta käytetään? Kansainvälinen yritys voi ensin päättää, missä maassa sen tuotanto sijaitsee. Tämän päätöksen kannalta keskimääräinen yhtiöveroaste on keskeisessä asemassa. Sijoituttuaan eri maihin yritys päättää, kuinka paljon se investoi kussakin maassa. Tämä päätös riippuu puolestaan investointien rajaveroasteesta.
- Mitkä muut tekijät otetaan huomioon? Hyvässä tutkimuksessa tarkastellaan veroasteen vaikutuksia investointipäätöksiin, kun suuri joukko muita tekijöitä ja tärkeät tilastotieteelliset näkökohdat otetaan myös huomioon.

Veroasteen nosto yhdellä prosenttiyksiköllä vähentää Devereuxin ja Freemanin (1995) mukaan suoria sijoituksia noin 1,5 prosentilla. Devereux ja Griffith (1998) puolestaan tarkastelevat, kuinka verotus vaikuttaa yhdysvaltalaisen monikansallisten yritysten sijaintipäätöksiin eri maiden välillä. Jos keskimääräinen veroaste nousee yhdellä prosenttiyksiköllä, maahan kohdistuvat yhdysvaltalaisen yritysten investoinnit vähenevät noin prosentilla. Cummins ja Hubbard (1995) tarkastelevat investointipäätöksiä maan sisällä, kun sijaintipäätös on jo tehty. Heidän mukaansa tässä tapauksessa efektiivinen rajaveroaste vaikuttaa investointien määrään, vaikkakaan he eivät esitä varsinaista jousto-estimaattia.

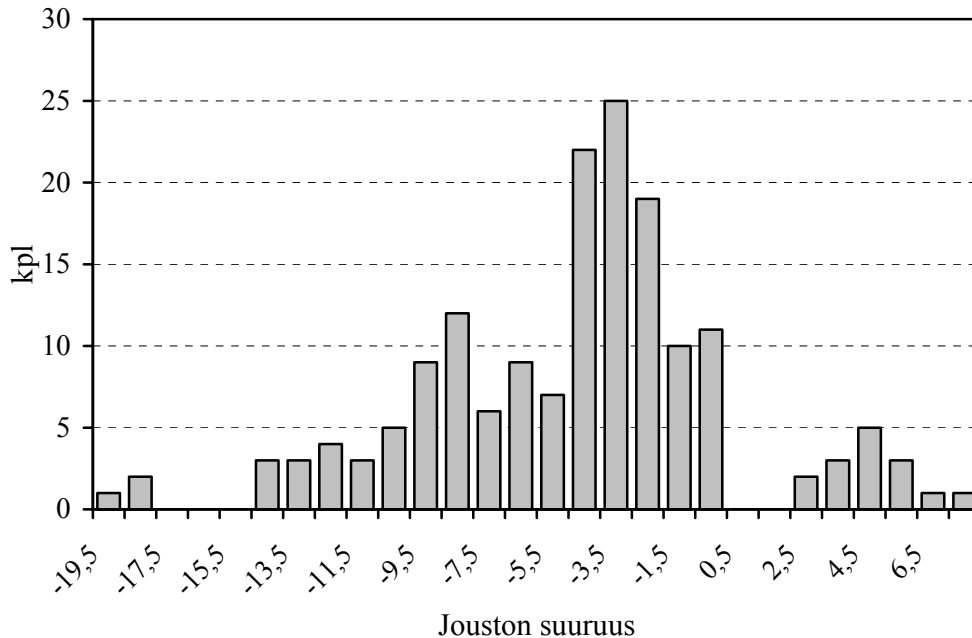
Yhteenvedon voidaan esittää seuraavaa (de Mooij – Ederveen 2001): Veroasteella näyttää olevan negatiivinen vaikutus maahan suuntautuvien suorien investointien määrään. Vaikutuksen suuruus on epävarma, mutta keskimääräinen vaikutus on noin 3 prosenttia, eli jos maan veroaste kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä, maahan suuntautuvat investoinnit pienenevät 3 prosenttia. Tuotannolliset investoinnit ja kokonaan uudet investoinnit reagoivat herkemmin veromuutoksiin kuin muunlaiset suorat sijoitukset, kuten fuusiot tai yritysostot. Näissä yrityksen omistaja vaihtuu, mutta varsinaisesti uutta tuotantoa ei synny, joten fuusiot ja yritysostot eivät riipu yhtä voimakkaasti veroasteesta kuin täysin uudet investoinnit. Lisäksi investoinnit tutkimukseen ja tuotekehitykseen reagoivat muita investointeja herkemmin veroasteeseen (Bloom – Griffith 2001).

Kuviossa 6.1 esitetään, miten eri tutkimuksista saadut tilastollisesti merkittäviksi todetut veroastejoustot jakautuvat jouston suuruuden mukaan. Suuri osa joustoista on välillä -5–0, mutta joukossa on myös suurempia negatiivisia arvoja, ja joitakin

<sup>4</sup> Hines (1999) ja De Mooij ja Ederveen (2001) kokovat kirjallisuutta yhteen.

positiivisia arvoja (jolloin veroasteen nousu kasvattaisi maahan kohdistuvia investointeja).

**Kuvio 6.1** Tutkimustulosten jakauma siitä, kuinka ulkomaiset investoinnit lisääntyvät prosentuaalisesti, kun yhtiöveroastetta nostetaan yhdellä prosenttiyksiköllä.



Lähde: De Mooij – Ederveen (2001).

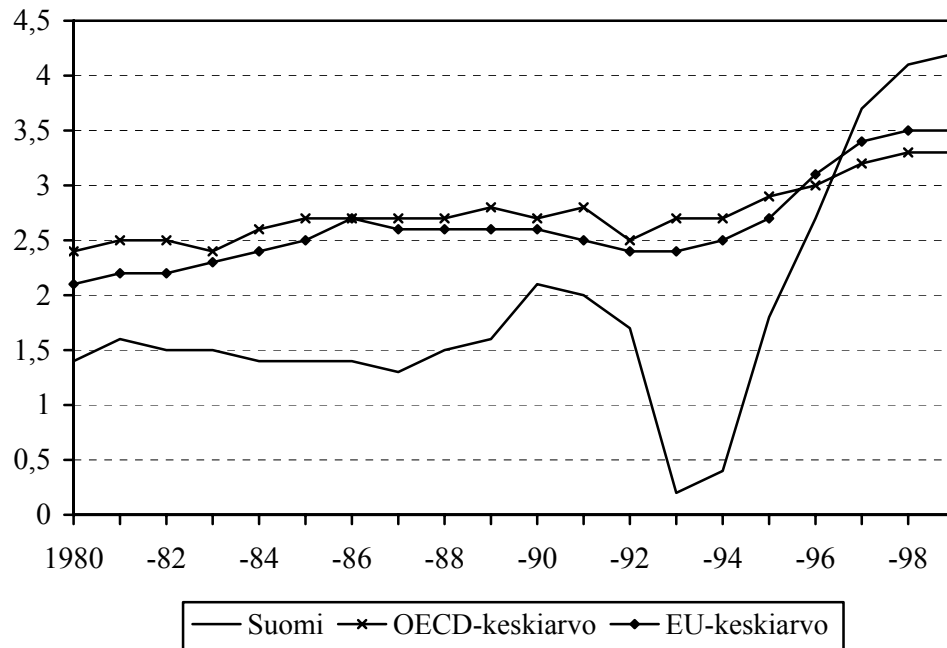
Suomalaisen yritysjohtajille tehdyn kyselyn mukaan yritykset ilmoittivat tärkeimmiksi kansainvälistymiseen vaikuttaviksi tekijöiksi läsnäolon paikallisilla markkinoilla, uusien markkinoiden tai asiakkaiden saamisen ja koulutetun työvoiman saatavuuden. Verotus ei yltänyt kolmen tärkeimmän sijoittumiseen vaikuttavan tekijän joukkoon (Ali-Yrkkö – Ylä-Anttila 2002).

Seuraavat johtopäätökset voidaan tehdä pääoman kasvaneen kansainvälisen liikkuvuuden ja verokilpailun vaikutuksista käytännön yritysveropolitiikkaan EU-maissa (Devereux – Keen 2001):

Nimelliset yritysveroasteet ovat alentuneet ja tämä aleneminen jatkuu. EU-maiden keskimääräinen nimellinen veroaste oli 43,4 prosenttia vuonna 1983 ja 31 prosenttia vuonna 2001. Monet maat suunnittelevat yritysveroasteen alentamista jatkossakin. Vuonna 2002 yritysveroastettaan alentavat Luxemburg, Irlanti, Ranska, Kreikka, Alankomaat ja Portugali (Teollisuus ja työnantajat 2002a). Irlanti aikoo alentaa yritysveroasteen 12,5 prosenttiin vuonna 2003 (Irlannin talousneuvoston sihteeristö 2002).

Toistaiseksi yritysten maksamien verojen osuus kokonaisverokertymästä on kuitenkin pysynyt melko vakaana. EU-maissa keskimäärin yritysten maksamat verot olivat noin 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta 1990-luvun puoliväliin saakka, jonka jälkeen ne ovat kohonneet. Yritysten maksamien verojen osuus on suhdanneherkkä.

**Kuvio 6.2** Yritysten maksamat tuloverot vuosina 1980–1999, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: OECD (2002d).

Yritysveropohjaa on laajennettu, mm. kaventamalla käyttöomaisuuden poistomahdollisuuksia ja varauksia.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana on osinkojen verotuksessa siirrytty täydestä yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä sellaisiin järjestelmiin, jossa osinkojen kahdenkertaista verotusta lievennetään antamalla helpotuksia osingonsaajalle.

Veroharmonisoinnissa ei ole edetty mainittavammin. Haitallisen verokilpailun ehkäisemiseen on kiinnitetty paljon huomiota OECD:ssa rajoittamalla investointien erityisverokohtelua jäsenmaissa ja toimimalla erityisesti veroparatiiseja vastaan.

Yritysverotuksessa on kansainvälisesti siirrytty laajan veropohjan ja matalamman veroasteen järjestelmiin, vähentämättä kuitenkaan yritysverokertymää. Tämä kehitys on sopusoinnussa verokilpailun kanssa (Devereux – Keen 2001). Jos liikkuvat yritykset ovat keskimääräistä kannattavampia, ne hyötyvät tämän tyyppisestä veroreformista, kun taas heikosti kannattavien yritysten verotus kiristyy.<sup>5</sup>

## Finanssi-investoinnit ja kansainvälinen verosuunnittelu<sup>6</sup>

Liikkuvien veropohja liittyyneen finanssisijoituksiin. Jos pääoma on täysin liikkuvaa, saman riskin omaavan sijoituskohteen veronjälkeisen tuoton pitäisi olla sama

<sup>5</sup> Reformien taustalla on tietysti ollut muitakin motiiveja, kuten halu rajoittaa verosuunnittelumahdollisuuksia kaventamalla vähennyksiä.

<sup>6</sup> Ulkomaan sijoituksen ajatellaan olevan finanssi-investointi, jos sijoittaja sen seurauksena ei saa tiettyä kynnysarvoa korkeampaa äänivaltaa sijoituskohteessaan. IMF:n ohje raja-arvoksi on 10 prosentin äänivalta.

kaikkialla. Korkea veroaste tämän tyyppisille sijoituksille johtaa silloin pääomien virtaamiseen ulos maasta.

Kansainväliset pääomavirrat eivät ole kuitenkaan täydellisesti liikkuvia. Sijoitussalkut on vain puutteellisesti hajautettu kansainvälisesti, korkoerot ovat pysyviä maiden välillä, ja kotimaiset investoinnit korreloivat voimakkaasti kotimaisen säästämisen kanssa (Schjelderup 2001). Pääomien epätäydellistä liikkuvuutta selitetään esimerkiksi kaupankäyntikustannuksilla ja ulkomaisten sijoittajien epätäydellisellä informaatiolla sijoitusmaiden oloista.

Koska useimmat maat verottavat korkotuottoja asuinvaltioperiaatteen mukaisesti, verovelvollisen tulisi ilmoittaa myös ulkomailta saadut korot kotimaan verotuksessa. Veroviranomaisilla on kuitenkin vain puutteelliset mahdollisuudet tarkastaa, onko verotettava ilmoittanut kaikki ulkomailta saadut korot totuudenmukaisesti. Siksi verotettava voi periaatteessa kiertää verotusta tallettamalla varojaan maihin, joiden talletuksista kotimaan veroviranomainen ei saa tietoja.

Mitä korkeampi on lähdemaan korkotulojen veroaste, sitä enemmän maasta tehdään talletuksia ulkomaille. Yhden prosenttiyksikön lisäys veroasteessa näyttää lisäävän ulkomaille suuntautuvia talletuksia 4 prosenttia. Korkeampi varallisuusvero lähde- maassa lisää myös talletuksia ulkomaille. Yhden prosenttiyksikön lisäyksellä varallisuusveroasteessa on noin neljä kertaa suurempi vaikutus ulkomaille suuntautu- viin talletuksiin kuin korkotulojen verotuksessa. Verotuksen vaikutus talletusten kohdentumiseen näyttää olleen suurempi vuonna 1999 kuin keskimäärin vuosina 1983–1999 (Huizinga – Nicodème 2001). Talletusten kannalta tärkeät veroasteet ovat keskimäärin merkittävästi laskeneet (taulukko 6.1).

**Taulukko 6.1** Keskimääräisiä veroasteita talletuksille eräissä maissa, prosenttia.

	1985	1990	1995	2000
Korkotulojen veroaste oman maan kansalaisille	47	37	31	30
Varallisuusveroaste	0,6	0,51	0,47	0,36
Korkojen lähdeveroaste		3,6	3,6	1,8

Lähde: Huizinga – Nicodème (2001). Mukana olevat maat: Australia, Itävalta, Bahamasaaret, Bahrain, Belgia, Kanada, Cayman-saaret, Tanska, Suomi, Kreikka, Hong Kong, Irlanti, Italia, Japani, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Portugali, Espanja, Ruotsi, Sveitsi, Iso-Britannia, Yhdysvallat.

Kansainvälistä veronkiertoa vastaan voidaan toimia lisäämällä veroinformaation vaihtoa maiden välillä tai asettamalla koroille lähdeveroja. Euroopan unioni on päättänyt, että vuodesta 2010 alkaen kansainvälistä veronkiertoa pyritään välttämään informaation vaihdon avulla. Siihen saakka jäsenvaltiot voivat asettaa EU-maiden välisillekin koroille lähdeveron. EU pyrkii saamaan aikaan informaationvaihto- sopimuksen vuoden 2002 loppuun mennessä myös joidenkin ei-jäsenmaiden, erityisesti Sveitsin kanssa (Huizinga – Nicodème 2001). Veroparatiisivaltioilla on kuitenkin kannustimet toimia tällaisia sopimuksia vastaan.

Suljetussa taloudessa päävalinta osinkotulojen verotuksessa tehdään yhtäältä klassisen järjestelmän välillä, jossa osinkoja verotetaan sekä yrityksen että osingonsaajan verotuksessa, sekä toisaalta erilaisten huojennusmenetelmien välillä. Huojennusten perusteena on halu kohdella oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta neutraalisti. Jos omistajina on sekä kotimaisia että ulkomaisia osakkeenomistajia, klassisessa järjestelmässä molemmilla on kahdenkertainen verotus. Sen sijaan yhtiöveron hyvitys myönnetään vain kotimaisille osakkeenomistajille, ja siksi se suosii kotimaisia osakkeenomistajia ulkomaisten kustannuksella. Kansainvälisten yritysten investointipäätösten kannalta kotimaisten osakkeensaajien verokohtelulla ei ole merkitystä, eikä kotimaisille osakkeenomistajille siksi välttämättä kannata antaa hyvitystä osinkoverotuksessa (Fuest – Huber 2000). Sellainen klassinen järjestelmä, jossa korotkaan eivät ole vähennyskelpoisia, sopisi ehkä kansainvälisen harmonisoinnin perusteeksi (Kari – Ylä-Liedenpohja 2002).

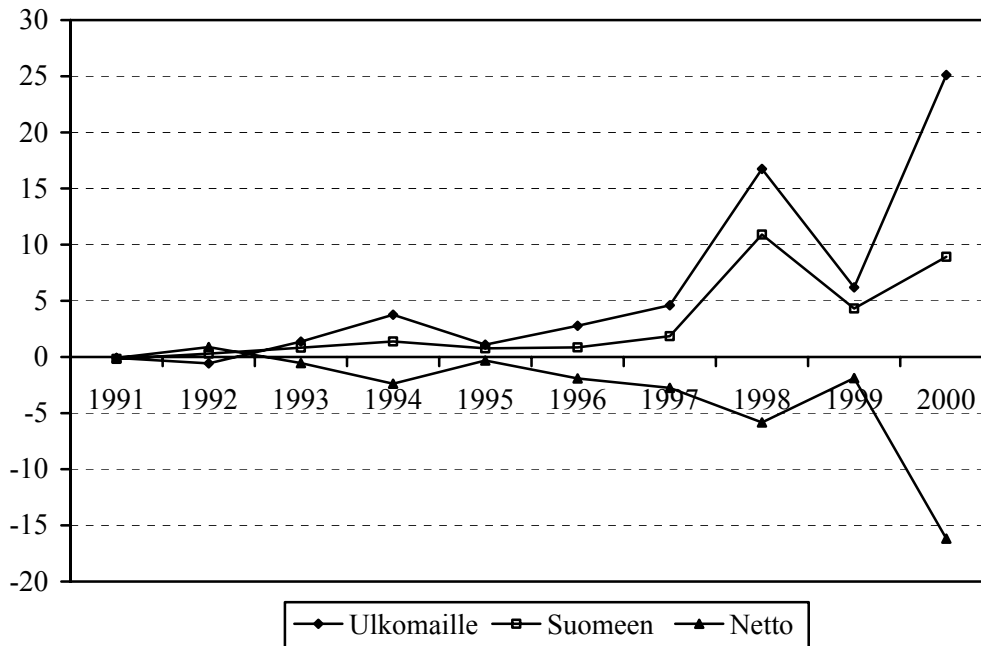
Yritykset voivat käyttää hyväkseen kansainvälistä verosuunnittelua minimoidakseen verotaakkansa. Monikansallisten yritysten käytettävissä on useita keinoja, joiden avulla ne voivat siirtää tuloja tytäryritystensä välillä siten, että voittoja kanavoidaan maihin, joissa yritysten tuloveroprosentti on alhainen (Hines 1999). Mahdollisia keinoja ovat mm. siirtohinnoittelu sekä yrityksen osien rahoitus verotuksen kannalta edullisella tavalla, esimerkiksi käyttämällä velkarahoitusta korkean yritysverotuksen maissa ja oman pääoman ehtoista rahoitusta matalan verotuksen maissa. Yhdysvaltalaiset monikansalliset yritykset ovat käyttäneet kansainvälistä verosuunnittelua yllä olevilla tavoilla hyväkseen (Hines 1999).

Suljetussa taloudessa eräs pääomaverotuksen perustelu liittyy tulojen uudelleenjakovaikutukseen. Jos kansainvälinen verosuunnittelu on mahdollista, pääomaverotuksen tulonjakovaikutukset heikentyvät.

### **Suomen pääomatuloverojärjestelmä ja kansainvälinen verokilpailu**

Suomalaisyritysten kansainvälistyminen on edennyt erittäin pitkälle (Ali-Yrkkö – Ylä-Anttila 2002). Suomalaiset teollisuusyritykset investoivat ulkomaille jo enemmän kuin kotimaahan. Suomalaisyritykset myös investoivat ulkomaille enemmän kuin ulkomaalaisyritykset investoivat Suomeen (kuviot 6.3).

**Kuvio 6.3** Suorat ulkomaiset sijoitukset Suomesta ja Suomeen vuosina 1990–2000, miljardia euroa.



Lähde: Suomen Pankki.

Tutkimus- ja kehitysmenoista valtaosa, noin 60 prosenttia, käytetään vielä Suomessa, mutta suomalaisyritysten ulkomainen T&K -toiminta kasvaa nopeammin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että ulkomainen ja kotimainen T&K -toiminta ovat useammin toisiaan täydentäviä kuin korvaavia.

Keskimääräinen veroaste on todennäköisesti tärkein verotukseen liittyvä mittari, kun monikansallinen yritys valitsee, minne se sijoittaa tuotantoaan. Suomessa yrityksen efektiivinen keskimääräinen veroaste (EATR) oli komission yritysverotutkimuksen (European Commission 2001) mukaan EU-maiden alhaisimpia vuonna 2001 eli 27 prosenttia. EU-maista alhaisempi EATR oli vain Ruotsissa ja Irlannissa.<sup>7</sup>

Maan sisällä tehtävien investointien suuruus riippuu puolestaan mm. efektiivisestä rajaveroasteesta (EMTR). Suomessa efektiivinen rajaveroaste yrityksille on 21 prosenttia eli samaa tasoa kuin EU-maissa keskimäärin. Oman pääoman rahoituksessa EMTR on 30,5 ja vieraalle pääomalle -11,1. Eräs syy oman pääoman rahoituksen korkealle rajaveroasteelle Suomessa on kotimaisten sijoittajien varallisuusvero.

Yritysverotus näyttäisi siis olevan Suomessa EU-maiden keskitasoa tai sen alapuolella. Aihetta tarkkaavaisuuteen ja paineita mahdollisiin veronalennuksiin jatkossa kuitenkin on, sillä nimellisillä yritysveroasteilla on ollut laskeva kehityssuunta kilpailijamaissa. Suomessa yritysverotuksen pitää olla kilpailukykyinen, koska maamme syrjäinen sijainti ei suosi investoimista Suomeen. Samoin kasvava osa teollisuudestamme suuntautuu aloille, joissa tutkimuksen ja tuotekehityksen merkitys on suuri. Nämä

<sup>7</sup> Nicodèmen (2002) mukaan yritysveroaste lisäksi vaihtelee toimialoittain. Hänen tutkimuksessaan Suomen yritysverotus vuonna 1999 oli keskimääräistä eurooppalaista tasoa.

toimialat saattavat olla keskimääräistä helpommin liikkuvia. EU:n laajentumisen seurauksena uusien jäsenmaiden, kuten Viron, alhaiset yritysveroasteet lisäävät painetta verokilpailuun.

**Laatikko 6.3** Pääkonttorien siirtyminen ulkomaille.

Kaikkien suurten suomalaisten yritysten kohdalla, joiden pääkonttori on siirtynyt 1990-luvulla ulkomaille, siirtymisen takana on ollut yrityskauppa tai fuusio. Ulkomainen yritys on ostanut suomalaisyrityksen, ja pääkonttorin sijaintipaikaksi on tullut ostajayrityksen sen hetkinen sijaintimaa (Ali-Yrkkö – Ylä-Anttila 2002).

Tulevaisuudessa pääkonttoreita saattaa kuitenkin siirtyä ulkomaille muutenkin kuin yrityskaupan yhteydessä lähinnä siksi, että kansainvälistyneessä yrityksessä monet seikat puoltavat pääkonttorien siirtoa keskeisemmälle paikalle, vaikka Suomen yritysverotus olisikin kilpailukykyinen. (Ali-Yrkkö – Ylä-Anttila 2002). Kansainvälistymisessä pitkälle edenneillä yrityksillä on jatkossa yhä vähemmän perusteita säilyttää pääkonttorinsa Suomessa (Teollisuus ja Työnantajat 2002b). Vaikka laajamittainen pääkonttoritoimintojen siirto ulkomaille ei ole todennäköistä, toiminnot laajenevat tulevaisuudessa enemmän ulkomaille kuin Suomessa. Suomen ongelmana koetaan erityisesti etäisyys asiakkaista ja henkilöverotuksen, mukaan lukien työsuhdeoptioiden verotuksen, kireys. Suomen yritysverotusta ei koeta tällä hetkellä haittatekijäksi. Vähemmän kansainvälistyneet yritykset katsovat yritysverotuksen nykyisen tason olevan pääkonttoritoimintojen Suomeen sijoitusta puoltava tekijä (Teollisuus ja Työnantajat 2002b).

Kansainvälinen verokilpailu luo paineita myös yritys- ja pääomaverotuksen rakenteeseen. Ei ole ehkä syytä jatkaa kotimaisten osakkeenomistajien ulkomaisia osakkeenomistajia edullisempaa verokohtelua, mihin yhtiöveron hyvitysjärjestelmä johtaa.<sup>8</sup> Joidenkin muiden maiden siirtyminen pois yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä lisää tämänsuuntaisia paineita myös Suomessa. Jos kotimaisten osakkeenomistajien osinkoverotuksessa palattaisiin osittain kahdenkertaiseen verotukseen, tällä tavoin kertyneet lisäverotulot voitaisiin käyttää yritysverotuksen alentamiseen. Näin voitaisiin yritysverotuksen kilpailukykyä ehkä jonkin verran lisätä menettämättä verotuloja. Tämä johtaisi toisaalta kotimaisten yritysten omistajien verotaakan kasvuun.

Toinen rakennekysymys liittyy yrityskauppoja koskevien myyntivoittojen käsittelyyn. Käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verovapautta voidaan perustella sillä, että verotettava tulo syntyy vasta, kun voitto jaetaan yrityksestä ulos. Ongelmana on kuitenkin se, että tämä pienentää veropohjaa ja luo kannustimen muuntaa tuloja myyntivoitoiksi. Myyntivoittojen verovapaudella on myös voimakas verokilpailuluonne, sillä yritysjärjestelyjä kannattaa kohdentaa maihin, joissa myyntivoittojen verotus on edullista. Myyntivoitot yrityksen sisällä ovat verovapaita mm. Alankomaissa, Belgiassa, Luxemburgissa ja Saksassa. Myös Ruotsi siirtynee samaan järjestelmään.

Korkea kotimainen korkojen veroaste lisää halukkuutta sijoittaa ulkomaille. Suomen korkotulojen veroaste (29 %) vastaa suurin piirtein taulukon 6.1 maiden keskiarvoa.

<sup>8</sup> Ulkomaisten osingonsaajien verotaakkaa kasvattaa myös mahdollinen verosopimuksen mukainen osinkojen lähdevero.

Myös varallisuusverotus lisää kannustinta sijoittaa ulkomaille. Toisin kuin monessa muussa EU-maassa, Suomessa on voimassa varallisuusverotus. Tämä voi lisätä veronkiertoa.

Suomalaisten (muiden kuin pankkien) talletuksia oli vuonna 1998 ulkomailla noin miljardin euron arvosta, mikä vastaa noin 2 prosenttia Suomen talletuskannasta (Huizinga ja Nicodème 2001). Suomella on ollut jo pitkään informaation vaihtosopimukset kaikkien verosopimusmaiden kanssa. Onnistuessaan EU:n pyrkimys laajalaiseen informaationvaihtoon helpottaa asuinvaltioperusteista pääomatulojen verotusta. Tästä huolimatta kansainvälisen veronkierron mahdollisuus täytyy pitää mielessä kotimaisen säästämisen verotuksen tasosta päätettäessä, varsinkin koska kansainvälisesti talletusten liikkuvuus on ollut kasvussa.

## 6.2 Työn verotus

Kansainvälisen integraation oloissa työn verotus vaikuttaa sekä työn kysynnän muutosten että työntekijöiden liikkuvuuden kautta (Andersen 2002b). Tuotannon-tekijä- ja hyödykemarkkinoiden integraatio lisää mahdollisuuksia siirtää tuotantolaitoksia ja työpaikkoja maasta toiseen. Yritysten sijoituspäätökset saattavat reagoida voimakkaammin työn verokiilaan kuin yritysveroasteeseen (De Santis ym. 2001). Työvoiman kysynnän herkkyyden kasvaessa työn verotuksen vääristävät vaikutukset pyrkivät kasvamaan. Vaikka työvoima ei olisikaan liikkuvaa, globalisoitumisen seurauksena voidaan joutua alentamaan työn verotusta ja julkisen sektorin kokoa (Huizinga – Martinez-Mongay 2001).

Työvoiman muuttoliikkeessä verokilpailu toimii herkästi liikkuvan työvoiman kohdalla samalla tavoin kuin pääomankin suhteen. Liikkuvalla työvoimalla on kannustin siirtyä maihin, joissa työn verotus on keveää. Maat ottavat tämän vaikutuksen huomioon veropolitiikassaan, jolloin niille syntyy tarve alentaa työn verotusta alemmalle tasolle kuin olisi haluttavaa vähemmän liikkuvan työvoiman tapauksessa.

Henkilön muuttopäätökseen vaikuttaa muiden liikkuvuuden määrittävien tekijöiden ohella kuitenkin verotuksen, julkisten palveluiden ja saatujen tulonsiirtojen yhteisvaikutus (Andersen 2002b, Atkinson 2002). Kun koko tämä "paketti" otetaan huomioon, keskimääräisen kansalaisen hyvinvointi voi olla sama korkean verotuksen ja laadukkaiden julkispalveluiden kuin matalan verotuksen ja suppeiden julkis- palveluiden maassa. Pelkkä veroero ei ole riittävä mittari muuttoliikepaineelle.

Verokilpailun kannalta vakava ongelma syntyy muuttajien valikoitumisesta (Andersen 2002b). Pohjoismaissa tuloerot ovat kansainvälisesti alhaisella tasolla ja sosiaaliturva kattava. Tämä voi houkutella nimenomaan alhaisen koulutustason köyhiä maahanmuuttajia. Samoin se luo kannustimen suurituloisille korkeasti koulutetuille muuttaa maasta, koska heille julkispalveluiden arvo alittaa maksettujen verojen määrän. Vaikka muuttajien määrä ei sinänsä olisikaan suuri, heidän valikoitumisensa voi aiheuttaa aivovuotoa ja valtiolle verotulojen menetyksiä. Andersen (2002b) havainnollistaa muuttajan koulutustason merkitystä Tanskan valtiontaloudelle. Tarvittaisiin yli 10 000 keskitason koulutuksen saanutta 35-vuotiasta pysyvästi ulkomaille jäävää maasta-

muuttajaa, jotta Tanskan valtiontaloudelle syntyisi nettomenetys, jonka suuruus on 1 prosenttiyksikkö bruttokansantuotteesta (ottaen huomioon muuttajan maksamien verojen ja hänen nauttimien palveluidensa arvon erotus). Sen sijaan jo noin 1 500 samanikäistä korkeasti koulutettua maastamuuttajaa aiheuttaisi samansuuruisen nettomenetyksen valtiontaloudelle.

Tämän tyyppinen työvoiman liikkuvuus hidastaa tuottavuuden kohottamispyrkimyksiä. Samoin tulojen uudelleenjako vaikeutuu työn verotuksen kautta, kun maksajia jää vähemmän mutta edunsaajien lukumäärä kasvaa. Erityisen hankalaksi liikkuvuus muodostuu maille, joissa arvostetaan tasaista tulonjakoa, sillä suurituloisten muuttohalukkuus näistä maista on suurin (Cremer ym. 1996). Luonnollisesti suurituloisillakin muut kuin taloudelliset arvot, esim. yhteiskunnan toimivuus ja turvallisuus, voivat vähentää muuttohalukkuutta.<sup>9</sup>

Maahanmuutto lisää työvoiman kasvun kautta kansantuotetta, mutta alentaa palkkatasoa lyhyellä aikavälillä. Myöhemmin pääomakannan kasvu palauttaa työn ja pääoman välisen tulonjaon ennalleen. Vastaavasti jos maahanmuuttajat ovat matalasti koulutettuja, matalapalkka-alojen palkkataso alenee suhteessa korkeasti koulutettujen palkkoihin. Tässäkin tapauksessa maahanmuutto kasvattaa tuotantoa, mutta tuloerot pyrkivät kasvamaan. Kun maahanmuuttajat ovat korkeasti koulutettuja, tuloerot puolestaan pyrkivät alenemaan, ellei teknologinen kehitys kasvata korkeasti koulutettujen tuottavuutta muun työvoiman tuottavuutta enemmän (Borjas 1995).

Kun koulutuksen tuottoon liittyy yksilön kannalta riskejä, voi valtio subventoida koulutusta ja samalla myös jakaa tuloja uudelleen progressiivisella tuloverotuksella (luku 2). Tällainen tulonjakopolitiikka on kannattavaa myös tehokkuussyistä, jos sen avulla pystytään edistämään kouluttautumista. Koulutuksen riskit yksilön kannalta pienenevät huomattavasti, kun hän on valmistunut ja siirtynyt työelämään. Tulojen uudelleenjaosta ei silloin ole hänelle enää edellä mainittua vakuutuksen kaltaista etua. Valtio tukee kansalaisen kouluttautumista, mutta koulutuksen saatuaan hän voi siirtyä maahan, jossa tuloverotus on alhainen. Koulutetun työvoiman liikkuvuus voi siten vähentää sekä tuloverotuksen progressiivisuutta että koulutuksen julkista tukea (ks. mm. Poutvaara 2001). Ratkaisukeinoina tilanteeseen on esitetty mm. koulutusmaksuja ja verotuksen sitomista jollain tavalla kansalaisuuteen työpaikkamaan lisäksi.

Toinen keskeinen kysymys liittyy erilaisten eläkejärjestelmien luomiin liikkuvuus-kannustimiin (Jousten – Pestieau 2000). Maiden väliset eläkejärjestelmät eroavat sekä sukupolven sisäisen (kuinka tarkasti eläkemaksut ovat sidotut etuuksiin) että sukupolvien välisen uudelleenjaon suhteen. Sukupolvien sisäisen uudelleenjaon vaikutukset ovat samankaltaiset kuin uudelleenjakavalla verotuksella: suurituloisten kannattaa muuttaa maihin, joissa eläkejärjestelmä on vähemmän uudelleenjakava. Tällöin mailla on kannustin alentaa eläkejärjestelmien uudelleenjakavuutta. Jos nuori sukupolvi on liikkuvaa, heidän kannattaa siirtyä maihin, joissa rahastointiaste on korkeampi. Siksi syntyy tarvetta siirtyä jakojärjestelmästä rahastointiin järjestelmiin. Eläkeläisten

<sup>9</sup> DeVoretzin ja Ituralden (2000) mukaan suurin syy siihen, miksi suurin osa korkeasti koulutetuista kanadalaisista pysyy maassa eikä muuta Yhdysvaltoihin korkeampia tuloja saadaakseen, johtuu juuri kanadalaisen hyvinvointiyhteiskunnan eduista.

muuton seurauksena myös veropohjat voivat siirtyä maiden välillä. Erityisesti eläkeläisten kulutuksesta kertyvät verot siirtyvät maihin, joihin ihmiset muuttavat eläköidytyään.

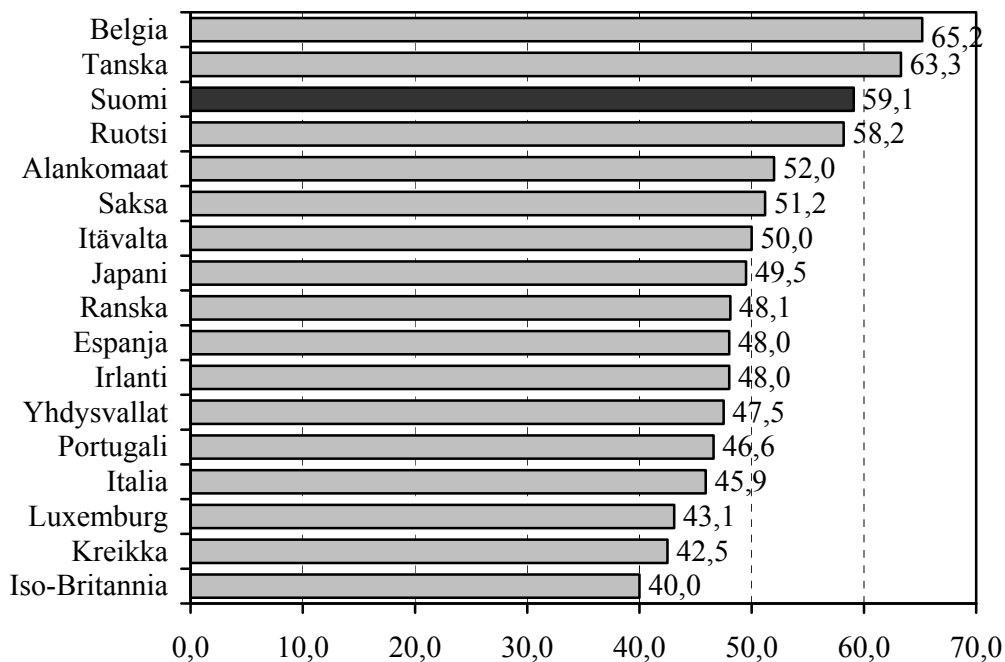
### **Kansainvälinen tilanne**

Muuttoliikkeeseen vaikuttavat sekä kotimaan 'työntö' -tekijät että ulkomaan 'veto' -tekijät. Korkeasti koulutettujen muuttopäätöksiin vaikuttavat OECD:n (2002) mukaan koulutetun työvoiman kysynnän ja tarjonnan erot maiden välillä, käteen jäävän palkan erot, urakehitysmahdollisuudet, työn kiinnostavuus sekä ulkomaankokemuksen arvostus. Verotus on yksi käteen jäävään palkkaan vaikuttava tekijä.

Muuttoliike Euroopassa on viime vuosikymmeninä ollut vähäistä. Euroopan maissa ulkomaalaisväestöä oli vuonna 1993 noin 17 miljoonaa, eli alle 5 prosenttia väestöstä. Näistä 3,3 prosenttiyksikköä oli muiden EU-maiden kansalaisia (Richter 2001). 1990-luvun alkupuolella vain 0,2 prosenttia EU:n väestöstä muutti vuosittain EU-maasta toiseen, kun Yhdysvalloissa alle 3 prosenttia väestöstä vuodessa muutti osavaltiosta toiseen (Wellisch 2000).

EU-maissa työvoiman vapaa liikkuvuus on yksi integraation peruseräaatteista, mutta verotuksessa päätävävalta on kansallisvaltioilla. Verokilpailua muuttoalttiista, varsinkin korkeasti koulutetusta työvoimasta voi siksi esiintyä. Toistaiseksi työn verorasitus mitattuna verokiilalla on pysynyt melko vakaana; työn verotuksen osuus on ollut EU-maissa keskimäärin noin 40 prosenttia työvoimakustannuksista vuosina 1980-1999. Euroopan maiden työtuloveroasteiden erot ovat kuitenkin vähitellen kaventuneet (Huizinga – Martinez Mongay 2001).

Eräiden OECD-maiden ylimmät rajaveroasteet on esitetty kuviossa 6.4. Viime vuosina monissa maissa on tehty tai suunniteltu verouudistuksia, joissa korkeimpia rajaveroasteita lasketaan. Yhtenä syynä tähän on kilpailu osaavasta työvoimasta.

**Kuvio 6.4:** Ylimmät rajaverot eräissä OECD-maissa vuonna 2001, prosenttia.

Lähde: OECD (2001e).

### Suomen työtuloverotuksen kilpailukykyisyys

Suomi on ollut vuosina 1990–2000 muuttovoittoinen maa (kts. liite 2). Nettomääräinen muuttovoitto vuonna 1999 oli 0,2 prosenttia koko väestöstä. Suomalaisten maastamuuttajien määrä on ollut kasvussa vuodesta 1994. Suhteessa eniten on kasvanut korkeasti koulutettujen muuttoalttiisuus. Kun vuonna 1991 ylemmän korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuus kaikista muuttajista oli 8,2 prosenttia, oli vuonna 2000 osuus 13,1 prosenttia. Vastaavasti perusasteen suorittaneiden maastamuuttajien osuus on laskenut. Maastamuuttajien osuus koko väestöstä on 1990-luvulla ollut keskimäärin 0,15 prosenttia. Siten muuttotodennäköisyys on muuttoliikkeen kasvusta huolimatta edelleen melko vähäinen. Korkein muuttotodennäköisyys (yhden vuoden sisällä) on korkeasti koulutetuilla, noin 0,5 prosenttia.

Koulutustasolla on tilastollisesti merkittävä vaikutus muuttohalukkuuteen. Alemman korkea-asteen koulutuksen saaneiden muuttoalttiisuus on noin kaksi ja ylemmän korkea-asteen koulutuksen saaneiden noin neljä ja puoli kertaa suurempi kuin keskiasteen koulutuksen saaneilla.<sup>10</sup> Siten maastamuuttajien kohdalla huoli siitä, että muutto-  
liikkeessä tapahtuu valikoitumista korkeasti koulutettuihin, näyttäisi aiheelliselta.

Tulojen vaikutus muuttoalttiuteen muistuttaa U-käyrää. Hyvin alhaiset tulot nostavat muuttoalttiutta voimakkaasti. Keskituloiset (aina jopa 50 000 € asti) muuttavat suhteessa vähemmän, kun taas yli 50 000 euron vuosituloja saavien muuttoalttiisuus on korkeampi. Kokonaan tuloja ansaitsemattomat tai hyvin pienituloiset eivät ole kuitenkaan normaalisti työmarkkinoilla. Siksi työmarkkinoilla olevilla muuttohalukkuus kasvaa tulojen myötä. Korkean koulutuksen merkitys muuttoalttiuteen on

<sup>10</sup> Koulutusaloista korkein muuttoalttiisuus on yleissivistävän koulutuksen saaneilla. Teknisen, kaupallisen tai yhteiskuntatieteellisen alan työntekijöiden muuttoalttiisuus ei poikkea keskimääräisestä muuttajasta.

kuitenkin korkeita tuloja suurempi. Muuttoalttiuteen vaikuttaa myös joukko muita tekijöitä. Muuttoalttius laskee, jos henkilö on naimisissa, hänellä on lapsia, tai hän on yli 40-vuotias.

Huoli siitä, että korkeasti koulutettujen muuttoalttius olisi muuttunut merkittävästi, ei saa tilastollista vahvistusta historia-aineistosta. Muuttoalttiuteen vaikuttavat tekijät ovat pysyneet vuosina 1990–1999 pääpiirteissään samoina.<sup>11</sup> Perusasteen koulutuksen saaneiden muuttoalttius on laskenut. Suurten tulojen merkitys muuttoalttiuteen ei ole muuttunut tilastollisesti merkitsevästi.

Puolet maastamuuttaneista palaa viiden vuoden sisällä, ja 10 vuoden sisällä paluumuuttoaste on 60 prosenttia. Muuttajien lähtöhetken koulutus- ja tulotaso ei selitä paluumuuttopäätöstä. Sama paluumuuttoaste (60 %) näyttää siis pätevän eri koulutus- ja tulotason muuttajiin. Naiset ja erityisesti iäkkäät maastamuuttajat palaavat muita selvästi harvemmin.

Paluumuuttajien tulotaso on noussut selvästi ansiotasoindeksiä enemmän. Siten eräs muuttoliikkeen selittäjä lienee tulevaisuuden paremmat urakehitysmahdollisuudet.<sup>12</sup> Ulkomaankokemuksesta näyttäisi olevan rahallista hyötyä paitsi muuttajalle itselleen myös koko taloudelle palkkatason taustalla olevan tuottavuuden kasvun myötä.

Ulkomaalaisten maahanmuuttajien koulutustaso on selvästi maastamuuttajia alhaisempi. Vuonna 2000 neljällä viidestä ulkomaalaisesta maahanmuuttajasta ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa. Koska Suomesta muuttaa suhteessa enemmän korkeasti koulutettuja kuin Suomeen muuttavissa on, valtion saamat verotulot/henkilö laskevat. Pitkällä aikavälillä myös palkkaerot Suomessa voivat kasvaa. Tällainen muuttoliike on lisäksi haitallista kasvun kannalta, kun tekninen kehitys suosii korkeasti koulutettua työvoimaa. Toisaalta Suomessa työvoiman tarve kasvaa etenkin alemman koulutustason töissä, jolloin nykyrakenteinen muuttoliike vastaisi tähän tarpeeseen.

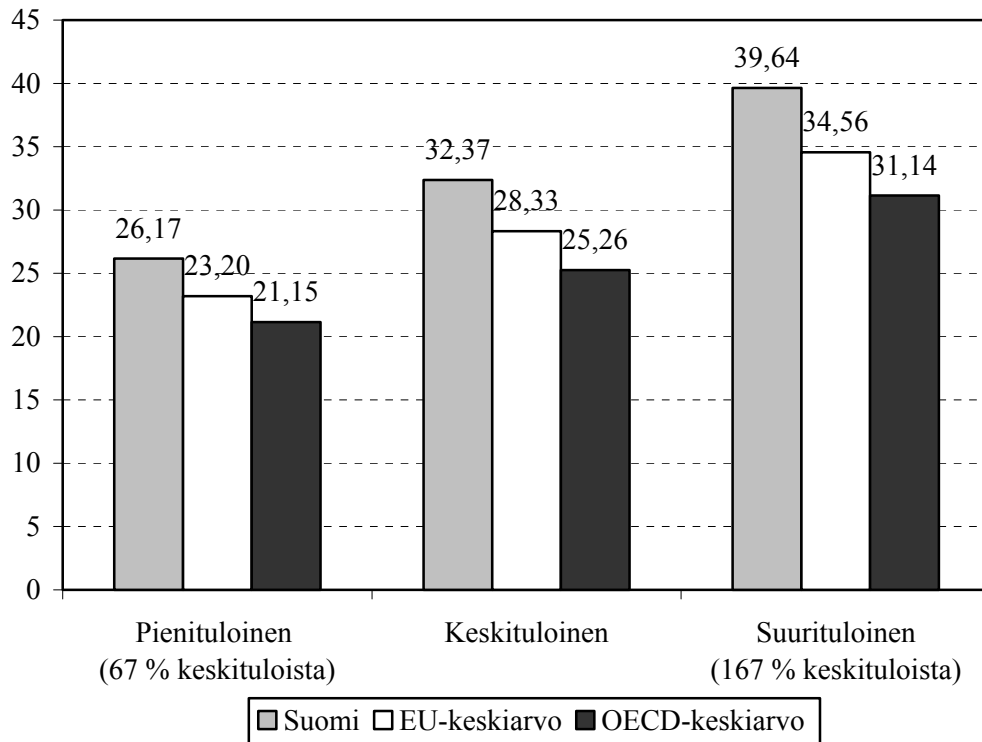
Kun otetaan huomioon kaikki vuosina 1994–2000 maastamuuttaneet ja maahanmuuttaneet, mukaan lukien paluumuuttajat, on Suomi menettänyt noin 5 600 vähintään keskiasteen koulutuksen saanutta henkilöä. Korkeasti koulutettujen nettomääräinen "aivovienti" on samana aikana ollut noin 1 500 muuttanutta.

Käteen jäävä palkka on yksi muuttoliikkeeseen vaikuttava seikka muiden joukossa. Siihen vaikuttaa keskeisesti työtulojen keskimääräinen veroaste. Myös kulutuksen ja pääomatulojen verotus vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin. Suomessa työn verotus on keskimääräistä ankarampaa kaikilla tulotasoilla (kuvio 6.5). Suurin ero veroasteissa on suurituloisilla. Tämä on työvoiman liikkuvuuden kannalta hankalaa, sillä korkeasti koulutetut suurituloiset ovat liikkuvin osa työvoimaa. Suomalaisten yritysten henkilöstön ulkomaille siirtymisen tärkeimmiksi motiiveiksi mainitaan urakehitys, Suomen alhainen palkkataso ja korkea kokonaisverotus (Teollisuus ja Työnantajat 2002b).

<sup>11</sup> Vaikka korkeasti koulutettujen muuttajien osuus kaikista muuttajista on lievästi kasvanut, korkeasti koulutettujen muuttotodennäköisyys ei ole kasvanut, koska väestön koulutustaso yleensäkin on kohonnut.

<sup>12</sup> Näin arvelee mm. Koivukangas (2002).

**Kuvio 6.5** Keskimääräinen työtuloveroaste (mukaan lukien työntekijän sosiaaliturvamaksut) eri tuloasteilla vuonna 2001, prosenttia.



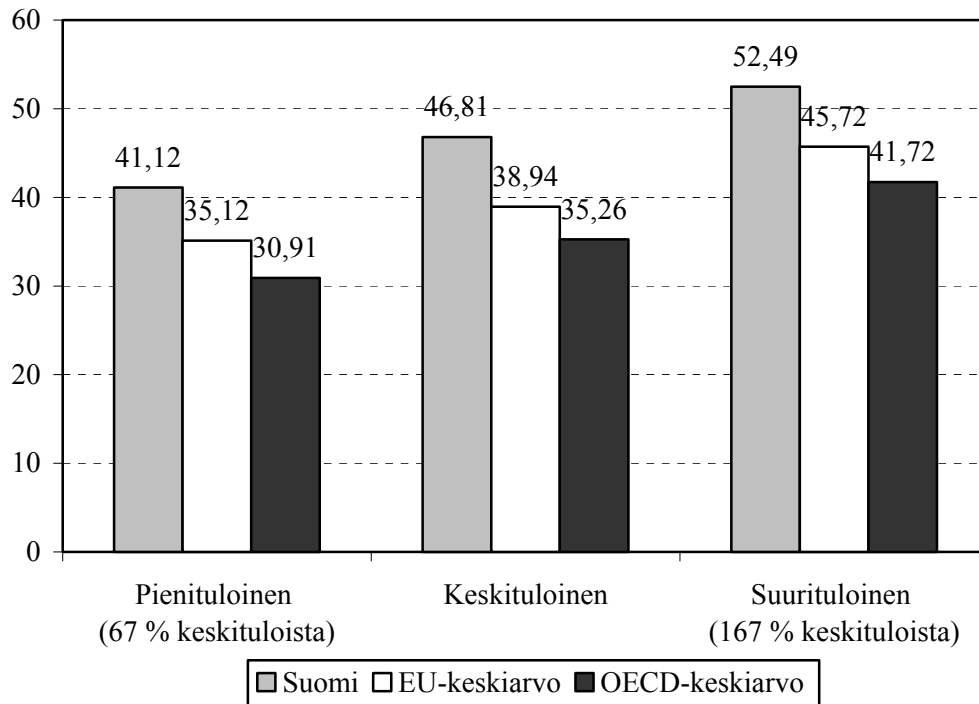
Lähde: OECD (2002e).

Myös rajaverotus voi vaikuttaa muuttoliikkeen suuruuteen, vaikkakin voi olettaa, että sen merkitys pitkän ajan muuttopäätöksiin on vähäisempi. Suomessa työn verotuksen rajaveroasteet ovat paljon korkeampia kuin muissa Euroopan maissa keskimäärin. Toisin kuin keskimääräisessä veroasteessa, rajaveroasteessa ero muihin maihin ei kasva tulojen kasvaessa (kuvio 6.6).

Korkeimmilla tulotasolla ero Suomen ja muiden Euroopan maiden verotuksen välillä kasvaa hiukan. 90 000 euroa vuodessa ansaitseva<sup>13</sup> maksaa Suomessa tuloveroa keskimäärin 48,5 prosenttia vuonna 2002, kun vastaava luku muissa Euroopan maissa on 41,9 prosenttia (eroa 6,6 prosenttiyksikköä). Rajaveroasteissa 90 000 euron tulotasolla ero on hiukan suurempi eli 7,9 prosenttiyksikköä (Suomessa 58,6 % ja muissa Euroopan maissa 50,7 %) (Kurjenoja 2002b).

<sup>13</sup> Tämä vastaa Suomessa 327 % keskimääräisen teollisuustyöntekijän palkasta.

**Kuvio 6.6** Ansiotulojen (mukaan luettuna työntekijän sosiaaliturvamaksut) rajaveroste eri tuloasteilla vuonna 2001, prosenttia.



Lähde: OECD (2002e).

Suosituimmat muuttokohteet ovat Ruotsi ja Norja, joihin vuonna 2000 muutti 45 prosenttia kaikista suomalaisista maastamuuttajista. Muut suurimmat kohdemaat ovat Saksa, Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Espanja. Suosituista kohdemaista Ruotsi, Norja ja Saksa ovat Suomen tavoin korkean veroasteen maita, kun taas Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Espanjassa ansiotulojen verotus on kevyempää kuin Suomessa.

Liitteessä 2 tutkitaan myös maakohtaisen aineiston avulla, miten suomalaisten maastamuutto 20 OECD-maahan vuosina 1991–2000 on riippunut kohdemaan veroasteesta sekä muista tekijöistä kaikkien muuttajien ja korkeasti koulutettujen osalta. Tutkimuksen perusteella ei löydetty tukea sille, että verorasitusta kuvaavat muuttajat (kokonaisveroaste, työntekijän veroaste tai verokiila), olisivat vaikuttaneet suomalaisten muuttoliikkeen kohdentumiseen. Muuttoliikkeeseen vaikuttivat kohdemaan tulotaso ja talouskasvu. Maan koko ja läheisyys Suomeen kasvattivat muuttoa kohdemaahan. Muuttoliikkeen kohdentuminen riippui muista tekijöistä kuin kohdemaan veroasteesta.

Työvoiman muuttoalttius voi jatkossa olla kuitenkin suurempaa. Tähän vaikuttavat mm. parantuva kielitaito, työvoiman vapaa liikkuvuus, tutkintojen harmonisointi sekä kasvava opiskelijavaihto. Korkeasti koulutettujen liikkuvuus on lisäksi keskimääräistä suurempaa.

Erillinen verokilpailun kohde ovat ulkomaiset asiantuntijat. Kaksi kolmasosa suomalaisista suuryrityksistä on kohdannut selviä tai suuria vaikeuksia ulkomaisten johtajien palkkauksessa, vaikka ulkomaisten johtajien ja asiantuntijoiden palkkaus on viime vuosina hieman helpottunut. Kokonaisverotus, alhainen palkkataso ja perhesyyt mainittiin suurimmiksi esteiksi Suomeen tulolle (Teollisuus ja Työnantajat 2002b). Yli

5 800 euroa kuukaudessa ansaitseville ulkomaalaisille työntekijöille on Suomessa olemassa erityinen 35 prosentin veroaste. Sen käyttö on ollut vähäistä (vuosittain sen parissa on ollut 150–200 henkeä), mutta se on periaatteessa keino vastata verokilpailuun kaikista liikkuvimman ulkomaisen erityistyövoiman suhteen. Muillakin mailla (mm. Alankomaat, Belgia, Ruotsi ja Tanska) on käytössä vastaavia järjestelmiä.

**Laatikko 6.4** EU:n itälaajentuminen.

EU-laajentumisen aiheuttama muuttoliikkeen lisäys vanhoihin jäsenmaihiin riippuu mm. hakijamaiden ja EU-maiden talouksien kasvuerosta, eli maiden välisten elintasoerojen vähenemisestä, sekä muuttoliikkeelle asetetuista siirtymäajoista.

Brückerin ja Böerin (2000) koko EU-tasoa tarkastelevan tutkimuksen tulokset ovat seuraavat:

- Laajentumisen ensimmäisenä vuotena muuttajia olisi 335 000 henkilöä. Tällöin muuttoliike Keski- ja Itä-Euroopan maista (KIE-maista) EU-maihin olisi noin 1990-luvun alun tasolla.
- Muuttajien määrä alkaisi elintasoerojen kaventuessa laskea siten, että vuonna 2010 muuttajia olisi 150 000 henkeä ja vuonna 2030 enää 2 500.
- Uusista jäsenmaista tulleiden osuus vanhojen jäsenmaiden kaikista kansalaisista nousisi 1,1 %:iin vuonna 2030.
- Jos muuttoliike tulevaisuudessa suuntautuisi eri EU-maihin samoin kuin KIE-maista nykyään tulleet ovat jakautuneet, muuttoliikkeestä kohdistuisi valtaosa Saksaan (65 %). Suomeen muuttajista tulisi 1,5 prosenttia. Tämän mukaan Suomessa asuisi KIE-maiden kansalaisia vuonna 2030 kaiken kaikkiaan 55 000, kun heitä vuonna 1998 oli 12 000.

Kiander ja Vartiainen (2001) puolestaan arvioivat, että KIE-maista Suomeen muuttaisi alkuvaiheessa noin 5 000 henkeä vuodessa. Tämän jälkeen muuttomäärä laskisi, mutta vuoteen 2015 mennessä KIE-maista muuttaneiden määrä olisi noin 90 000, eli kaksi kertaa Brückerin ja Böerin arviota enemmän. Muuttoliikkeen laajuuteen liittyviin arvioihin liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta (SAK 2002).

Tutkimusten mukaan laajentumisen aiheuttama muuttoliike jäisi siis melko pieneksi. Siten myös vaikutukset työmarkkinoille jäisivät keskimäärin vähäisiksi. Vaikka muuttajat olisivat koulutettuja, uudet työntekijät saattaisivat sijoittua keskimääräistä enemmän alhaisen koulutustason aloille, kuten teollisuuden työntekijäammatteihin, palvelusektorin alhaisen osaamisen työpaikkoihin sekä rakennusosalalle. Näillä aloilla palkkataso voisi siten työn tarjonnan kasvaessa suhteellisesti laskea tai työttömyys kasvaa. Lisäuhkana voivat olla ulkomaisen työvoiman väärinkäyttötapaukset, mm. suomalaisten työsopimusten noudattamattomuus (SAK 2002). Kiander ja Vartiainen päättelevät, että ikääntymisen synnyttämän työvoimatarpeen vuoksi muuttoliike KIE-maista on Suomelle hyödyllinen ilmiö. Arvioidut muuttomäärät ovat kuitenkin riittämättömät kattamaan tulevaisuuden työvoimatarvetta.

Verotus vaikuttaa keskimääräisen nettoansiotason kautta muuttokannustimiin. Siten Suomen korkea verotus voi vähentää KIE-maista tulevan muuttoliikkeen suuntautumista Suomeen. Jyrkkä ansiotuloveron progressio voi puolestaan ohjata muuttoliikettä alhaisen palkkatason ammatteihin. Lisäksi suomalaisen sosiaaliturvan parempi taso voi houkuttaa huonosti toimeentulevia muuttajia.

### 6.3 Hyödykeverotus

Hyödykeverotus perustuu miltei kaikkialla kohdemaaperiaatteeseen, eli vero maksetaan siellä, missä hyödyke kulutetaan. Kohdemaaperiaate ei ole voimassa kotitalouksien omassa tuonnissa rajan takaa. Moottoriajoneuvoja ja muutamia muita hyödykkeitä lukuun ottamatta kotitaloudet voivat tuontirajoitusten puitteissa tuoda toisesta EU-maasta hyödykkeitä omaan käyttöönsä maksamalla lähdemaan arvonlisäveron (Genser 2001).

Ongelma kohdemaaperiaatteen mukaisessa hyödykeverotuksessa on sen täytäntöönpano. Alueellinen yhteistyö tarkoittaa myös rajakontrollin vähentymistä, jolloin kohdemaaperiaatteen vaatima tavaraliikenteen tarkkailu vaikeutuu. Sähköisen kaupan käynnin yleistyminen vaikeuttaa edelleen tätä valvontatehtävää ja luo tarpeen uusien menetelmien kehittämiseksi.

Rajan yli käytävä kauppa mahdollistaa verokilpailun hyödykeverotuksella. Jos joku maa korottaa hyödykeveroastettaan, maan kansalaiset suuntaavat ostoksiaan enemmän ulkomaille. Vastaavasti hyödykeverotusta alentamalla pystytään houkuttelemaan ulkomaisia ostajia. Siksi hyödykeverot asetetaan strategisista syistä alemmaksi kuin suljetussa taloudessa (Mintz – Tulkins 1986). Kahden väkiluvultaan erikokoisen maan tapauksessa verotulojen maksimoinnin seurauksena veroasteet riippuvat maiden väkilukujen suhteesta. Tasapainotilanteessa pienemmän maan veroasteet asettuvat suurempaa maata alemmalle tasolle (Kanbur – Keen 1993). Tämä voidaan selittää sillä, että pienellä maalla on pienempien kotimarkkinoiden vuoksi vähemmän ”hävittävää” veroasteen laskiessa ja enemmän ”voitettavaa” houkuttelemalla suuresta maasta ostajia puolelleen.

Kohdemaaperiaatteen mukaisessa hyödykeverotuksessa on myös toisen suuntainen ongelma, eräänlainen piiloprotektionismi. Maat voivat asettaa suhteellisesti korkean hyödykeveron tuontituotteilleen ja vastaavasti alhaisen veron vientituotteilleen. Esimerkiksi monet viinintuottajamaat asettavat viineille alhaisen veron, kun taas maat, joissa ei ole huomattavaa viinituotantoa, suosivat korkeampaa veroa. Tulevina vuosina epäsuora protektionismi voi lisääntyä kaupan esteiden vapautumisen myötä. (Keen 2001).

#### Nykytilanne Euroopassa

Euroopan unionin maiden arvonlisäveroasteissa on huomattavia eroja (taulukko 6.2). Nämä erot johtuvat mm. erilaisista fiskaalisista tarpeista rahoittaa julkisia toimintoja. Useimmissa maissa välttämättömyyshyödykkeiden (kuten elintarvikkeet) veroaste on muita hyödykkeitä alhaisempi. Myös valmisteverojen tasoissa erot EU-maiden välillä ovat varsin suuret.

**Taulukko 6.2** Arvonlisäveroasteet EU-maissa 1.5.2001, prosenttia.

	Veroaste	Alennettu veroaste	Nollaveroaste
Tanska	25,0	-	käytössä
Ruotsi	25,0	6 ja 12	käytössä
Suomi	22,0	8 ja 17	käytössä
Belgia	21,0	6 ja 12	käytössä
Irlanti	20,0	4,2 ja 12,5	käytössä
Itävalta	20,0	10 ja 12	käytössä
Italia	20,0	4 ja 10	-
Ranska	19,6	2,1 ja 5,5	-
Alankomaat	19,0	6	-
Kreikka	18,0	4 ja 8	-
Iso-Britannia	17,5	5	käytössä
Portugali	17,0	5 ja 12	-
Saksa	16,0	7	-
Espanja	16,0	4 ja 7	-
Luxemburg	15,0	3 ja 6 ja 12	-

Lähde: VATT, Talouden rakenteet.

Euroopan unionissa käytiin 1990-luvun puolivälissä keskustelua mahdollisesta arvonlisäverotuksen koordinoinnista. Suunnitelmat kuitenkin kaatuivat yhteisymmärryksen puutteeseen. EU:n ehdotukset yhteisestä hyödykeverotuksesta kohtaavat vastustusta yksittäisten jäsenvaltioiden taholta. Kansallinen päätäntävalta on tällä hetkellä rajoitettu siten, että arvonlisäveroasteen alarajaksi on asetettu 15 prosenttia, alennettujen kantojen lukumäärä on rajoitettu kahteen ja 1990-luvun alussa olleet ylellisyystuotteiden perusprosenttia korkeammat alv-kannat on kielletty.

Verokilpailun suurin ongelma liittyy valmisteveroihin, sillä niissä veroaste-erot ovat suuria ja kuljetuskustannukset (esim. tupakan osalta) vähäiset. Tupakkaveroasteen vaihtelu EU:n sisällä on pienentynyt, vaikka keskimääräinen veroaste on noussut (Keen 2001). Samoin OECD-maiden tekemät valmisteveroastepäätökset ovat seurailleet muiden maiden päätöksiä.

Tutkimukset 1990-luvun alkupuolelta osoittivat, ettei rajan yli käytävä kauppa ole kovin merkittävää. Kannustimet hankkia tuotteet toisen valtion puolelta laskevat nopeasti etäisyyden kasvaessa. Myös veroasteiden ero ja kertaostos vaikuttavat raja-kauppahalukkuuteen: esimerkiksi Irlannissa tehdyn tutkimuksen mukaan arvonlisäverossa pitäisi olla 10 prosenttiyksikön ero ja kertaostoksen vähintään 100 euron arvoinen, ennen kuin kannattaa lähteä ostoksille naapurin puolelle. (Cnossen 2001.) Maiden väliset suuret erot arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa ovat merkki siitä, että verokilpailu ei ole kovin voimakasta tai että hallinnolliset rajoitteet ovat pitäneet sen kurissa (Keen 2001).

Vallitseva tilanne antaa jonkinlaista tukea sille, että pienet maat asettavat keskimääräistä matalampia hyödykeveroasteita. Ns. veroparatiisit ovat lähes poikkeuksetta pieniä maita, joiden oma veropohja on kapea. Toisaalta pohjoismaissa hyödykeveroaste on suhteellisen korkea (Keen 2001).

Veroasteiden harmonisoinnilla voi olla haitallisia vaikutuksia, jos maat ovat asettaneet veroasteet omien tarpeidensa mukaisesti. Genser (2001) on arvioinut arvonlisäveroasteen harmonisoinnin vaikutuksia laskemalla EU-maiden verotulojen muutoksia tilanteessa, jossa arvonlisäveroaste asetettaisiin koko Euroopan unionissa sen painotettua keskiarvoa vastaavaan 19 prosenttiin. Arvonlisäverotuksesta saatavien tulojen osuus koko verotuloista laskisi harmonisoinnin seurauksena<sup>14</sup> esimerkiksi Tanskassa 4,7 prosenttiyksikköä ja Suomessa 2,5 prosenttiyksikköä. Vastaavasti osuus nousisi esimerkiksi Saksassa 3,4 prosenttiyksiköllä. Muutokset ovat samansuuntaisia myös mitattaessa vaikutuksia verotulojen osuutena bruttokansantuotteesta.

## Sähköinen kauppa

Arvonlisävero tai muu hyödykevero on perinteisesti kerätty tuontitavaroista niiden ylittäessä rajan. Esimerkiksi EU:n sisäisten rajojen poistuttua tämä periaate ei enää riitä takaamaan tavaraliikenteen yhdenmukaista verotusta. Internetin kautta tapahtuvan sähköisen kaupankäynnin pelätään pahentavan tätä ongelmaa. Euroopan unionin tavoitteena on, että verotuksen vaikutus on sama riippumatta siitä, tapahtuuko kaupankäynti sähköisessä vai perinteisessä muodossa (KOM 1998).

Sähköisen kaupan luomat ongelmat eivät kuitenkaan ole niin laajat kuin pelätään. Suurin osa internetin kautta tapahtuvista liiketoimista on yritysten välisiä, mitä ei yleensä haluta verottaa. Arvonlisäverovelvollisiksi rekisteröityneiden yritysten ei kannata jättää ilmoittamatta sähköisiä liiketoimia, sillä ne saavat tuontituotteiden arvonlisäveron palautuksena. Toinen syy ilmoittaa kaikki kustannukset kirjanpitoon on voittojen yliarvioinnin estäminen. Ongelmallista on yksityisille kuluttajille ja rekisteröimättömille yrityksille tapahtuva myynti, koska heillä on selvä kannustin jättää arvonlisävero ilmoittamatta. Tämä veronkierto voi tapahtua joko myyjän puolelta (jättää arvonlisäveron veloittamatta) tai ostajan puolelta (väittää olevansa arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitynyt yhtiö) (Keen 2001, van den Noord ja Heady 2001, McLure 2001).

Hyödykeverotuksen näkökulmasta sähköisen kaupankäynnin kasvu luo kahdenlaisia haasteita. Sähköisten kanavien kautta tilatut mutta perinteisillä tavoilla toimitetut tavarat eivät verotuksen näkökulmasta eroa juurikaan perinteisistä kaupankäyntimuodoista. Pienten lähetysten määrän kasvu lisää kuitenkin tullien työmäärää. Sen sijaan sähköisessä muodossa toimitettujen aineettomien hyödykkeiden (esimerkiksi tietokoneohjelmat, tietokannat ym.) ja palveluiden verottaminen on vaikeampi tehtävä. Sähköisten toimitusten ja palveluiden kulkua rajan yli on vaikea valvoa. Periaatteessa myyjän tulisi laskuttaa ostajalta kyseisen maan mukainen hyödykeverotus. Tilanteissa, joissa osapuolilla ei kuitenkaan ole selvää kannustinta ilmoittaa itse arvonlisäverovelvollisuudestaan, tehokas veronkeräys vaatisi uusia keinoja, kuten myyjän ja ostajan tunnistamista ja paikantamista. Sähköisten tuotteiden tapauksessa myyjän ja ostajan fyysinen sijainti ei välttämättä ole tiedossa. Ja vaikka sijainti tiedettäisiinkin, on mahdotonta vaatia myyjältä kansainvälisesti erittäin vaihtelevien verokäytäntöjen hallitsemista (McLure 2001, van den Noord ja Heady 2001).

<sup>14</sup> Oletetaan, että arvonlisäveron muutokset eivät muuttaisi kuluttajien käyttäytymistä.

Sekä OECD että EU ehdottavat sähköisten tuotteiden verottamista enemmän palveluiden kuin perinteisten hyödykkeiden tapaan. EU:n kuudennen direktiivin mukaisesti palveluita verotetaan lähdemaaperiaatteella siten, että palveluiden tuonti EU:n ulkopuolelta on verovapaata, toisesta jäsenmaasta tuodusta palvelusta maksetaan lähdemaan vero ja vienti EU:n ulkopuolelle on taas kohdemaan verotuksen alainen. Vuonna 1999 telekommunikaatiotuotteiden vienti EU:n ulkopuolelle vapautettiin arvonlisäverosta ja tuonti unionin ulkopuolelta määritettiin arvonlisäveron alaiseksi. Tuontiyhtiöt joutuivat myös rekisteröitymään verotusta varten jokaisessa EU:n jäsenmaassa, jossa niillä oli asiakkaita. Vuonna 2000 komissio teki esityksen, jonka mukaan erillinen verokohtelu laajenisi merkittävästi telekommunikaation ulkopuolelle. Esitykseen kuului myös muita sähköisten tuotteiden verotukseen liittyviä muutoksia. Esitys kaatui jäsenmaiden vastustukseen (McLure 2001).

Kohdemaaperiaatteen soveltaminen sähköisten tuotteiden verottamisessa vaatisi huomattavaa kansainvälistä yhteistyötä. Vaatimus, että myyjät keräävät kunkin maan mukaisen veron asiakkailtaan, edellyttäisi huomattavaa EU:n ulkopuolellekin ulottuvaa arvonlisäveroasteiden harmonisointia (McLure 2001).

### **Tax-free-myynti**

Euroopan unionin sisällä tapahtuvan liikenteen tax-free-myynti lopetettiin vuonna 1999. Unionin ulkopuolelle suuntautuvan liikenteen verovapaa myynti on kuitenkin vielä sallittua. Säädöksen tultua voimaan muun muassa Suomenlahden laivaliikenne siirtyi suurelta osin kulkemaan EU:n ulkopuolisten alueiden, Tallinnan ja Ahvenanmaan, kautta tax-free-oikeuden säilyttämiseksi.

Verovapaa myynti aiheuttaa tehokkuustappioita ja vääristymiä tuotannon rakenteeseen. Tax-free-oikeuden rajoituksessa laiva- ja lentoliikenteeseen junamatkustajat ja vastaavan mittaisten kotimaanmatkojen tekijät jäävät oikeuden ulkopuolelle. Myyntituotteiden kuljettaminen laivaan tai lentokoneeseen ja sieltä takaisin aiheuttaa kustannuksia sekä myyjälle että ostajalle. Koska tax-free-myynti on sidoksissa matkustamiseen, voi itse matkustaminen olla taloudellisessa mielessä kannattamatonta vasta yhteispaketin tullessa kuluttajalle haluttavaksi. Teoreettisessa mielessä tästä aiheutuu tehokkuustappiota. (Christiansen – Smith 2001.)

Verovapaata myyntiä on perusteltu sillä, että se itse asiassa tukee kuljetustoimintaa. Tuki voi parantaa tehokkuutta lisäämällä kuljetusten lähtötiheyttä. Toisaalta, jos verottoman ja verollisen hinnan välinen ero on pieni, ei verovapaalla myynnillä ole kuljetusyhtiöille huomattavaa vaikutusta. Kokonaisuudessaan verovapaan kaupan aiheuttamat vääristymät varmasti ylittävät edut (Christiansen – Smith 2001).

### **Suomen järjestelmän arvio**

Suomen hyödykeverotus on kansainvälisesti verrattuna melko korkealla tasolla. Arvonlisäveron perusaste on 22 prosenttia, jota korkeampi veroaste on vain Ruotsissa ja Tanskassa. Myös Suomen alennetut verokannat ovat muihin verrattuna melko korkeat. Erityisesti elintarvikkeisiin kohdistuva arvonlisävero on kansainvälisessä

vertailussa korkea, esimerkiksi Ruotsissa vastaava veroaste on 12, Saksassa 7 ja Isossa-Britanniassa 0 prosenttia (Tikka 2001).

Myös valmisteverotuksen osalta Suomi kuuluu maihin, joissa verotus on ankarimpia. Keskioluen ja alkoholin valmistevero on Suomea korkeammalla EU-maista vain Ruotsissa. Suomessa bensiinin, viinin ja savukkeidenkin verotus on korkeimpien joukossa. Korkean arvonlisäveroasteen ja valmisteverojen vuoksi Suomen efektiivinen kulutusveroaste oli vuonna 2001 EU-maista kolmanneksi korkein.

Korkeat hyödykeverot kannustavat rajan yli käytävään kauppaan ja salakuljetukseen. Suomen asema nykyisiin EU-maihin verrattuna arvonlisäverotuksessa ei ole toistaiseksi kovin ongelmallinen, sillä maantieteellisesti lähimmässä maassa, Ruotsissa, alv-aste on korkeampi kuin meillä.<sup>15</sup> Viron EU-jäsenyys muuttaa tilannetta.

Tupakan ja alkoholin valmisteverot ovat korkeat myös nykyisiin jäsenvaltioihin nähden. Tupakkatuotteiden ja alkoholijuomien tuontirajoitukset on poistettu Euroopan unionin sisältä. Tuotteet saa tuoda omaan käyttöön maksamatta niistä uudelleen veroja. Arvonlisävero ja valmistevero maksetaan kuitenkin tuotteen hankintamaassa. Tuotteita saa tuoda vain omaa käyttöä varten, joten voimassa on ohjeelliset määrärajoitukset.

EU:n määrä säännösten voimaantuloa on lykätty Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa vuoden 2004 tammikuun 1. päivään saakka. Myös Irlannissa on käytössä alhaisemmat viinien ja oluen tuonnin rajat. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti vuonna 2001, että alkoholin tuontikiintiöitä suurennetaan asteittain vuoden 2003 alussa ja lopullinen siirtymä EU:n yhteisiin rajoihin tapahtuu vuoden 2004 alussa. Samalla päätettiin, että mahdolliset alkoholiveron alennukset tehdään samaan aikaan tuontikiintiöiden muuttumisen kanssa. Hallitus on antanut eduskunnalle vuoden 2003 talousarvioesitykseen liittyvän esityksen, jonka mukaan matkustajatuonnin sallittuja määriä muutetaan vuoden 2003 alusta ainoastaan siten, että kansalaiset saavat tuoda toisesta jäsenvaltiosta verolliseen hintaan hankittua olutta enintään 64 litraa maksamatta Suomessa veroja uudelleen. Esityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta alkoholijuomaveron tuottoon.

Suurimmat pulmat hyödykeverotuksessamme liittyvät Viron tulevaan EU-jäsenyyteen. Virossa sekä arvonlisävero- että hyödykeveroasteet ovat alempia kuin Suomessa, ja kuljetuskustannukset ovat sieltä matalat. Jos Viron EU-jäsenyys poistaa verovapaan liikenteen Suomen ja Viron väliltä ilman siirtymäaikoja, tilanne osittain helpottuu. Edelleen jää jäljelle Ahvenanmaan erityisjärjestelyn mahdollistama vääristävä verovapaa kauppa.

Ruotsissa arvioidaan, että noin kolmannes alkoholin kulutuksesta on laitonta alkuperää. Arvion mukaan alkoholituotteiden laitton tuonti maksaa valtiolle noin 260 miljoonaa euroa vuosittain menetettyinä verotuloina (IMF 2001b). Vastaavasti Suomessa valtiovarainministeriö on tehnyt suuntaa-antavia arvioita verotulojen

<sup>15</sup> Jos arvonlisäverotusta joudutaan ratkaisevasti alentamaan Ruotsissa ja Tanskassa Saksan kilpailun vuoksi, myös Suomen alv-asteeseen voi kohdistua alentamispaineita.

menetyksistä.<sup>16</sup> Vuodelta 2001 veromenetysten alkoholin tuonnista ja salakuljetuksesta on arvioitu olevan noin 140 miljoonaa euroa, joka vastaa 11 prosenttia ko. vuoden alkoholijuomaveron kertymästä. Savukkeiden osalta vastaavan menetyksen arvioidaan asettuvan noin 45 miljoonan euron tasolle eli noin 8 prosenttiin vuoden tupakkaveron kertymästä.

---

<sup>16</sup> Laskelmissa on jouduttu tekemään oletuksia esimerkiksi matkustajatuonnin ja salakuljetuksen todellisesta määrästä, joten luvut ovat vain suuntaa antavia.



## 7 VEROTUS JA ALUEKEHITYS

Muuttoliike ja talouden voimavarojen keskittyminen kasvualueille on lisännyt alueellista eriytymistä. Muuttoliike tasoittaa työmarkkinoiden epätasapainoa ja alueellinen keskittyminen on luonut tehokkuusetuja, mutta toisaalta kasvualueille syntyy myös pullonkauloja palvelutarpeen lisääntyttyä nopeasti. Muuttotappioalueet voivat ajautua pahenevaan kierteseen, kun aktiiviväestön poismuutto vaikeuttaa palvelujen rahoitusta ja lisää paineita kunnallisveron nostamiseen. Tämä lisää edelleen poismuuttoa.

Julkinen sektori pyrkii tasoittamaan alueiden välisiä eroja useilla keinoilla. Ns. suureen aluepolitiikkaan kuuluvat kaikki julkisen sektorin jakamat tulonsiirrot, verotus, julkiset palvelut ja investoinnit. Vaikka näiden pääasiallinen tavoite ei olekaan alueellisten tuloerojen tasaaminen, niin niillä on merkittävä rooli tasaisemman hyvinvoinnin takaajana kaikille alueille. Varsinaisesti alueiden välisten erojen tasaamiseen käytetään valtionosuuksien tasauksen lisäksi ns. pientä aluepolitiikkaa, joka pyrkii vaikuttamaan suoraan alueen talouden ja työllisyyden kehitykseen. Tähän kuuluu runsaasti sekä kotimaisia että EU-rahoitteisia tukia ja aluekehitysohjelmia (Talousneuvosto 2000a).

Huolimatta alueellisia eroja tasaavista toimista eri kunnilla on edelleen erilaiset mahdollisuudet alueensa talouden tukemiseen ja palveluiden tuottamiseen. Suurimmat kuntakohtaiset erot muodostuvat erikokoisten kuntien välille. Tässä keskitytään tarkastelemaan kuntien toimintaa tärkeimmän tulolähteen, verotuksen, näkökulmasta. Kansainvälisesti vertailtuna Suomen kunnilla on laaja itsemääräämisoikeus ja paljon vastuuta hyvinvointipalveluiden tuottamisesta ja rahoittamisesta. Kuntien rahoitusrakenne perustuu lähinnä verotuloihin ja valtionosuuksiin, mutta kiinteistöverotuksen rooli on pieni. Periaatteessa kiinteistövero on parhaiten paikallistasolle sopiva veromuoto, mutta sen tuottojen alueellinen jakauma on epätasainen. Myös Suomen kunnille tärkeä yhteisöveron tuotto on ongelmallinen rahoituslähde sen vuosittaisen vaihtelun vuoksi. Valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä tasaavat kuntien tuloeroja tehokkaasti, mutta toisaalta ne myös vähentävät kannustimia kunnallistason tehokkuuden lisäämiseen.

### 7.1 Paikallistaso Suomessa

Suomessa kuntasektorin tehtäviin kuuluu mm. erilaisten perus- ja hyvinvointipalveluiden, kuten terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja opetus- ja kulttuuripalvelujen takaaminen. Kuntien laaja tehtäväpohja vaatii myös huomattavan rahoituspohjan, joka koostuu pääasiassa verotuloista ja valtionosuuksista. Kunnilla on laaja itsehallinto: ne voivat päättää itsenäisesti veroasteistaan muutamia rajoituksia lukuun ottamatta. Mittavan tasausjärjestelmän vuoksi liikkuvan veropohjan (tuloverotus) keskeinen asema ei ole vielä muodostunut uhkaksi kuntataloudelle.

Pohjoismaissa aluepolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut taata hyvinvointipalvelut syrjäisillä alueilla, minkä vuoksi käytössä on laaja tulonsiirtojärjestelmä kuntien välillä. Tietyn tulo- ja palvelutason takaaminen kaikille kunnille on vähentänyt verokilpailun tarvetta ja siten mahdollistanut ansiotulojen verotukseen nojaavan rahoitusrakenteen. Demograafisten muutosten ja muuttoliikkeen vuoksi kuntatalouden nykyisen rahoituspohjan kestävyys on osassa kunnista vaakalaudalla.

## Rahoitusrakenne

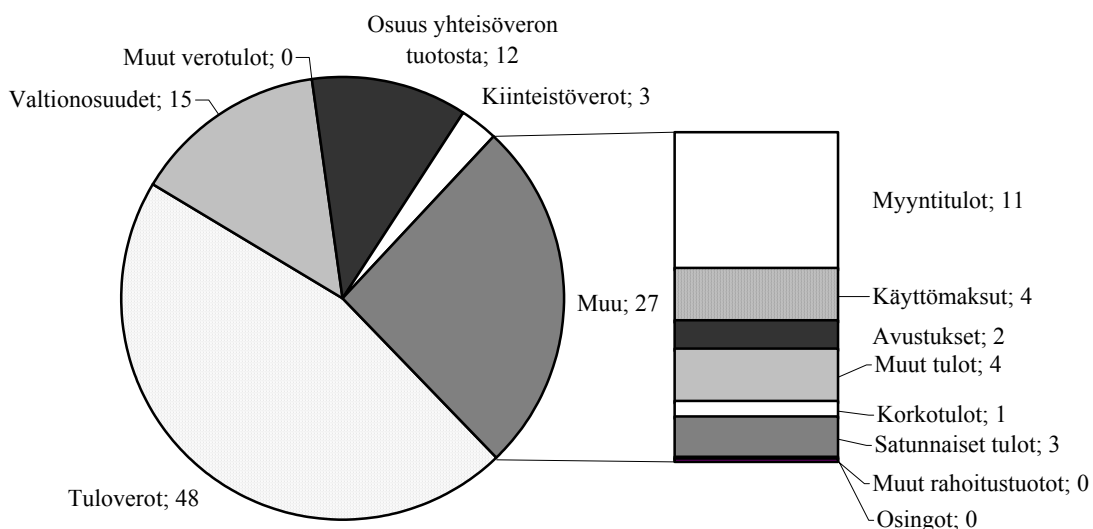
Hyvän paikallistason rahoitusjärjestelmän periaatteina pidetään verotulojen vakautta ja ennustettavuutta, veropohjan alueellista tasaisuutta sekä verotuksen läpinäkyvyyttä. Suomen kunnallis sektorin rahoitusjärjestelmä (kuvio 7.1) poikkeaa edellä mainituista periaatteista lähinnä siinä, että lähes puolet aluetason tuloista kertyy ansiotuloverosta. Veropohjan liikkuvuus ja suhdanneherkkyys lisäävät kuntatason rahoituksen epävakautta, mutta toisaalta valtionavut hillitsevät verokilpailua.

Ansioverotulojen jälkeen seuraavaksi tärkein kuntatason tulolähde olivat vuonna 2000 valtionosuudet (15 prosenttia). Valtionosuudet koostuvat yleisestä valtionavusta, sosiaali- ja terveystoimen ja opetus- ja kulttuuritoimen sektorivaltionosuuksista sekä harkinnanvaraisesta avusta.

Huomattavaksi kuntien tulolähteeksi on viime vuosina muodostunut yhteisöverojen tuotto-osuus. Vuonna 2002 yhteisöveron tuotosta noin 23 prosenttia maksettiin kunnille. Kiinteistöveron tuotoista muodostuu vain noin 3 prosenttia kuntien tuloista. Suomessa valtio päättää kiinteistöveroasteiden vaihteluvälin ja kunnat voivat määrätä itsenäisesti kiinteistöverosta välin puitteissa. Vaihteluvälien ylä- ja alarajoja on korotettu asteittain.

Erilaisten verotulojen ja valtionosuuksien lisäksi kunnat rahoittavat toimintaansa myyntitulojen (11 prosenttia) ja käyttömaksujen (4 prosenttia) avulla. Etenkin kunta-yhtymien tulot muodostuvat pääasiassa myyntituloista. Kunnat voivat rahoittaa menojaan myös velalla, mutta pidemmällä aikavälillä kunnat eivät voi kuitenkaan velkaantua.

**Kuvio 7.1** Kuntien tulojen jakauma vuonna 2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

## Kansainvälinen vertailu

Pohjoismaissa Norjaa lukuun ottamatta verotulojen osuus paikallishallinnon rahoituksessa on kasvanut viime vuosikymmeninä (taulukko 7.1). Ruotsin paikallistaso on eniten riippuvainen verotuloista: siellä kolme neljänestä tuloista muodostuu veroista. Suomessakin verotulojen osuus on noussut yli puoleen. Sen sijaan Isossa-Britanniassa verotulojen merkitys on pienentynyt ja vuonna 1998 niiden osuus oli vain noin 14 prosenttia. Pohjoismaissa verotulot painottuvat lähes pelkästään ansiotulo-veroisiin, kun taas Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa verotulot kertyvät pääasiassa kiinteistöveroista.

Valtionapujen osuus paikallistason rahoituksessa on Suomessa supistunut. Saman suuntaista kehitys on ollut myös Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa. Isossa-Britanniassa verotulojen merkityksen lasku on korvattu valtionavuilla, jotka muodostivat vuonna 1998 noin 70 prosenttia paikallistason tuloista. Norjassa ja Tanskassa valtionapujen osuus on 40 prosentin tasolla, Suomessa ja Ruotsissa noin 20 prosenttia.

Ruotsissa ja Tanskassa paikallistason tulot koostuvat miltei pelkästään veroista ja valtionavuista; siellä muiden tulojen osuus jää selvästi alle 10 prosentin. Ruotsin ja Ison-Britannian kunnissa muiden tulojen osuus on laskenut, Norjassa ja Yhdysvalloissa suunta on ollut päinvastainen.

**Taulukko 7.1** Paikallistason tulorakenteen kehitys Pohjoismaissa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja USA:ssa, prosenttia kaikista verotuloista.

Maa	Verotulot			Valtionavut			Muut tulot		
	1980	1990	1998*	1980	1990	1998*	1980	1990	1998*
Suomi	45,1	46,5	55,0	32,6	35,1	22,7	22,3	18,5	22,4
Ruotsi	57,0	66,0	74,4	25,3	19,7	20,4	17,7	14,3	5,3
Norja	54,0	47,3	43,7	38,0	40,2	38,0	8,0	12,5	18,3
Tanska	38,8	47,0	50,9	51,8	42,8	40,3	9,3	10,2	8,8
Saksa osavaltiot	70,2	70,5	69,8	18,1	13,1	19,6	11,7	13,1	10,6
Saksa kunnat	36,0	35,9	39,9	30,1	37,2	34,6	33,9	37,2	25,5
Iso-Britannia	29,6	20,2	13,7	46,7	58,9	70,6	23,6	20,9	15,7
USA osavaltiot	55,2	52,8	46,2	25,4	20,2	21,8	19,4	27,0	32,0
USA kunnat	37,9	40,7	39,1	44,1	36,7	37,2	18,0	22,6	23,8

\* Tilastointimuutoksista johtuen vuoden 1998 luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia aiempien vuosien kanssa.

Lähde: Moisio (2002).

Verotulojen jakauma valtiotason ja paikallishallinnon välillä vaihtelee. Pohjoismaissa valtio kerää suurimman osan verotuloista, yli puolet (taulukko 7.2). Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa paikallishallinto saa noin kolmanneksen verotuloista, sekä Suomessa ja Norjassa noin viidenneksen. Isossa-Britanniassa paikallishallinnon osuus on alhainen, vain noin neljä prosenttia.

Sosiaaliturvarahastojen osuus verotuloista on suurin Saksassa, jossa sosiaaliturvarahastot saavat noin 40 prosenttia verotuloista. Suomessa vastaava osuus on neljännes. Ruotsissa (9 %) ja Tanskassa (4 %) sosiaalirahastojen vero-osuus on varsin pieni.

**Taulukko 7.2** Kokonaisverotulojen jakautuminen kohteiden mukaan vuonna 1999, prosenttia

Maa	Valtio	Paikallishallinto	Sosiaaliturvarahastot
Suomi	53,0	21,6	25,4
Ruotsi	60,5	30,6	8,9
Norja	58,8	18,0	23,2
Tanska	64,0	31,9	4,2
Iso-Britannia	78,5	4,1	17,4
Saksa	30,4	30,0	39,5
USA	45,0	31,1	23,9

Lähde: Moisio (2002).

Vertailumaiden välillä on eroja myös paikallistason itsemääräämisoikeudessa. Suomessa ja Ruotsissa kunnat saavat itse päättää veroasteistaan, mutta valtio määrittää veropohjan. Norjassa valtio määrittää veroasteille ylärajan ja käytännössä kaikki kunnat käyttävätkin korkeinta mahdollista veroprosenttia. Tanskassa kunnat joutuvat neuvottelemaan valtion kanssa veroasteistaan. Saksassa paikallistaso voi vaikuttaa veropohjaan ja veroasteisiin vain lainsäädännön yhteydessä. Ruotsissa kiinteistövero on kokonaan valtion vero, ja Norjassa, Tanskassa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa valtio määrittelee kiinteistöveron ylärajan. Yhdysvalloissa sen sijaan paikallistaso saa päättää itsenäisesti sekä kiinteistöveron pohjasta että veroasteesta. Kiinteistövero on Suomessa ainoa puhdas kunnallistason vero ja kunnilla on oikeus päättää kiinteistöveroprosenteista tiettyjen rajojen sisällä<sup>1</sup> (Moisio 2002).

## 7.2 Kunnallistalouden kehitys ja verotulojen jako Suomessa 1990-luvulla

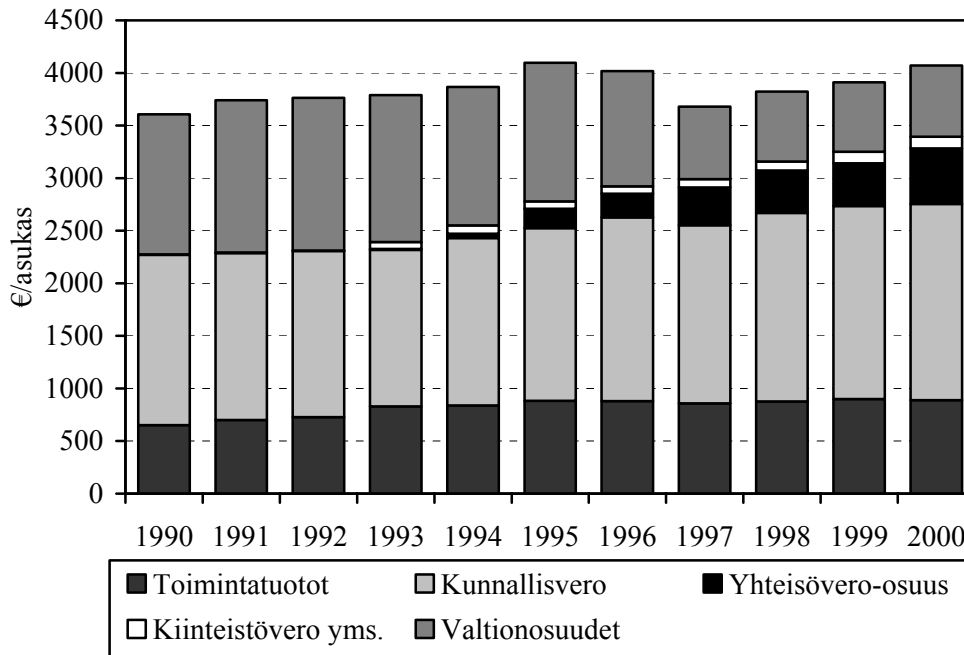
Huolimatta kiinteistöveron vaihteluvälien ylä- ja alarajojen vähittäisestä kohottamisesta kiinteistöverojen osuus kuntien rahoituspohjasta on melko pieni, vain noin kolme prosenttia (kuvio 7.2). Kiinteistöverotulot ovat myös varsin epätasaisesti jakaantuneet. Eniten verotuloja saavat suuret kaupungit, voimalaitoskunnat sekä sellaiset kunnat, joissa on paljon loma-asutusta.

Valtionosuusjärjestelmä muuttui vuonna 1993 menoperusteisesta tarve- ja olosuhdetekijöiden avulla määräytyväksi. Muutoksella poistettiin aiempi automaattinen kustannuskehitykseen sidottu järjestelmä ja se on tehostanut kuntien rahankäyttöä. Valtionosuudet asukasta kohti laskivat selvästi vuosina 1996 ja 1997<sup>2</sup>, samaan aikaan valtionosuuksien tasausjärjestelmän käyttöönoton kanssa. Vuosikymmenen alkupuolella valtionavut muodostivat noin 40 prosenttia kuntien tuloista ja ne olivat lähes yhtäsuuret kuin kuntien verotulot. Vuonna 2000 valtionosuudet muodostivat enää kuudenneksen kuntasektorin tuloista (Arhippainen 2002).

<sup>1</sup> Yleinen kiinteistöveroaste on 0,5–1,0, vakituksille asuinrakennukselle 0,22–0,5, voimalaitoksille 0–1,4 ja ydinvoimalaitoksille 0–2,2 prosenttia. Lisäksi rakentamattomalle maalle voidaan määrätä 1,0–3,0 prosentin suuruinen kiinteistövero.

<sup>2</sup> Kyseisinä vuosina valtionosuuksia leikattiin myös kustannusneutraalisti vähentäen samalla kuntien velvollisuuksia.

**Kuvio 7.2** Kuntien tuloerät asukasta kohden Suomessa vuosina 1990–2000, euroa asukasta kohti.



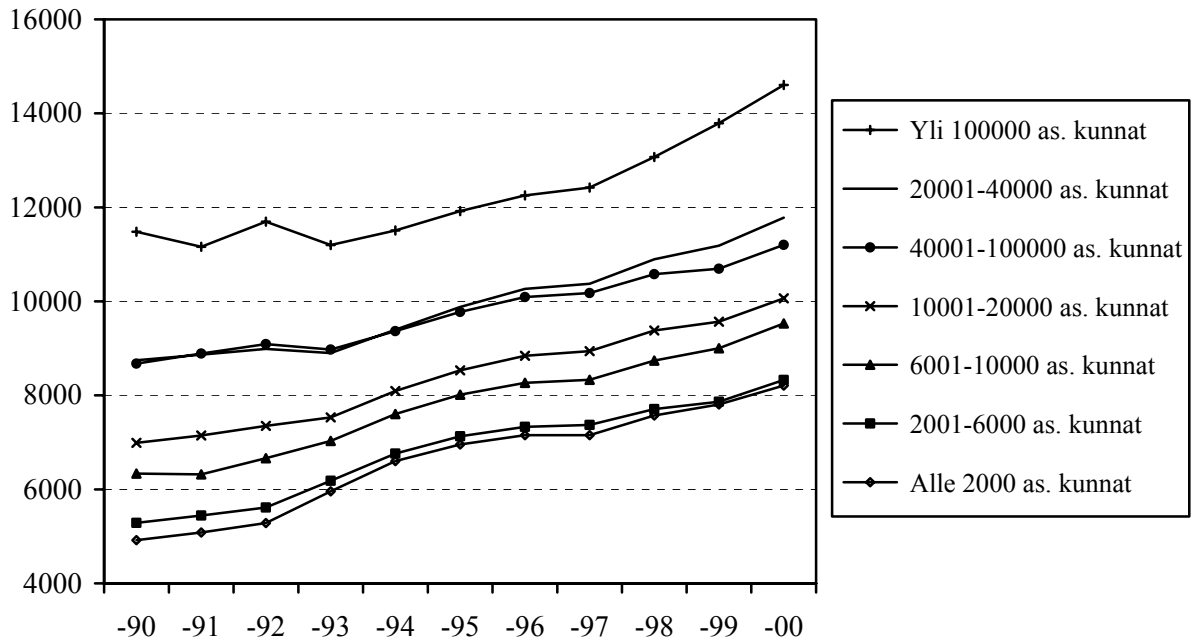
Lähde: Kuntaliitto.

### Kuntakohtaiset erot

Tulotason kehitys on eriytynyt alueellisesti. Harvaan asutulla maaseudulla palkkataso on alempi kuin kasvukeskuksissa matalampipalkkaisiin ammatteihin keskittyvän tuotantorakenteen vuoksi. Koska suurin osa kuntien tuloista muodostuu ansiotulojen pohjalta määräytyvistä tuloveroista, kuntien veronansaintakyvyissä on siten suuria eroja. Koulutetun työikäisen väestön poismuutto heikentää kuntien ansiotuloveropohjaa edelleen.

Suurimmissa yli 100 000 asukkaan kunnissa verotettava ansiotulo henkeä kohden on lähes kaksinkertainen pienimpiin kuntiin verrattuna (kuvio 7.3). Ansiotulot ovat kasvaneet kaikissa kuntakokoluokissa. Ansiotulojen kasvu on ollut 1990-luvun jälkipuoliskolla hieman lamavuosia nopeampaa. Ero parhaimmin ja heikoimmin ansaitsevien kuntien välillä on itse asiassa pienentynyt 1990-luvun alkuvuosista.

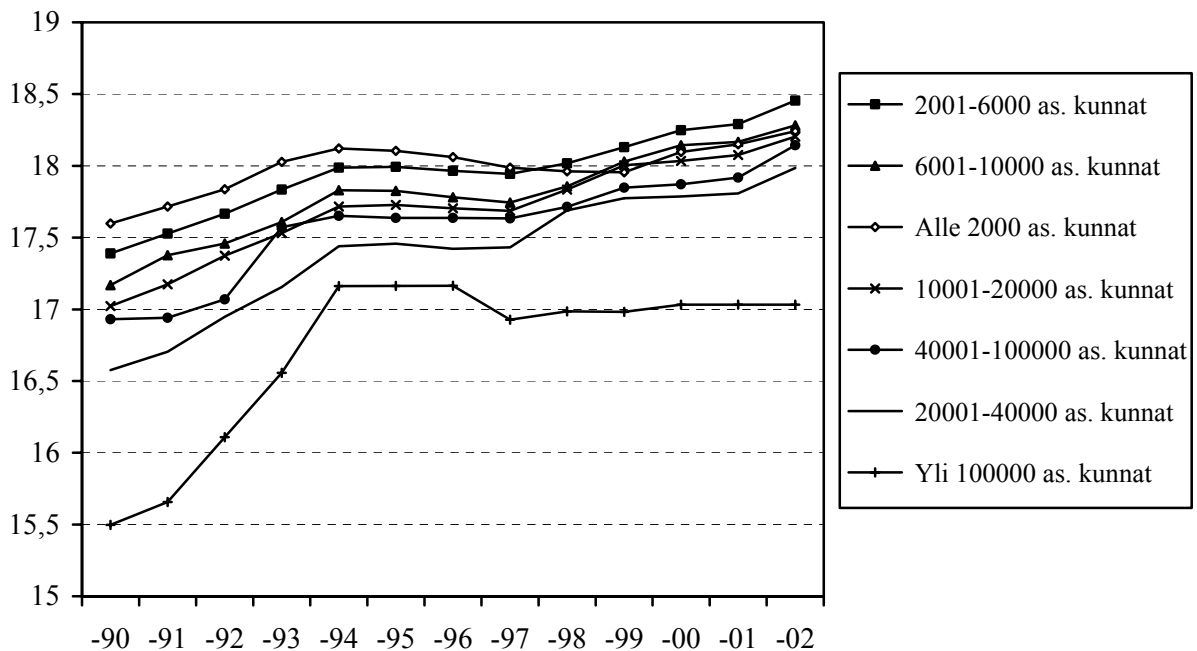
**Kuvio 7.3** Verotettava ansiotulo kuntakokoluokittain vuosina 1990–2000, euroa asukasta kohden.



Lähde: Moisio (2002).

Kunnallisveroprosentit ovat yli 100 000 asukkaan kaupungeissa selvästi alhaisemmat kuin pienemmissä kunnissa (kuvio 7.4). Veroasteiden kehitys oli vielä 1990-luvun alkupuolella laman oloissa yhtenäinen lähes kaikkien kuntien nosttaessa veroprosenttejaan, mutta vuosina 1998–2002 suurimmat kaupungit ovat eriytyneet muiden kuntien kehityksestä. Suurimmissa kaupungeissa veroprosentti on pysynyt melko tasaisena vuodesta 1997 lähtien, kun muissa kunnissa veroaste on noussut.

**Kuvio 7.4** Veroprosentti kuntakokoluokittain vuosina 1990–2002, äyriä.



Lähde: Moisio (2002).

Suomessa alueelliset työllisyserot ovat melko suuret. Työllisyysaste vaihteli vuonna 2001 Uudenmaan 76 prosentin ja Kainuun 57 prosentin välillä. Heikoimmat työllisyysasteet ovat Suomen pohjoisosissa Kainuussa, Lapissa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa. Myös työttömyysasteet ovat pahimmat näillä alueilla.

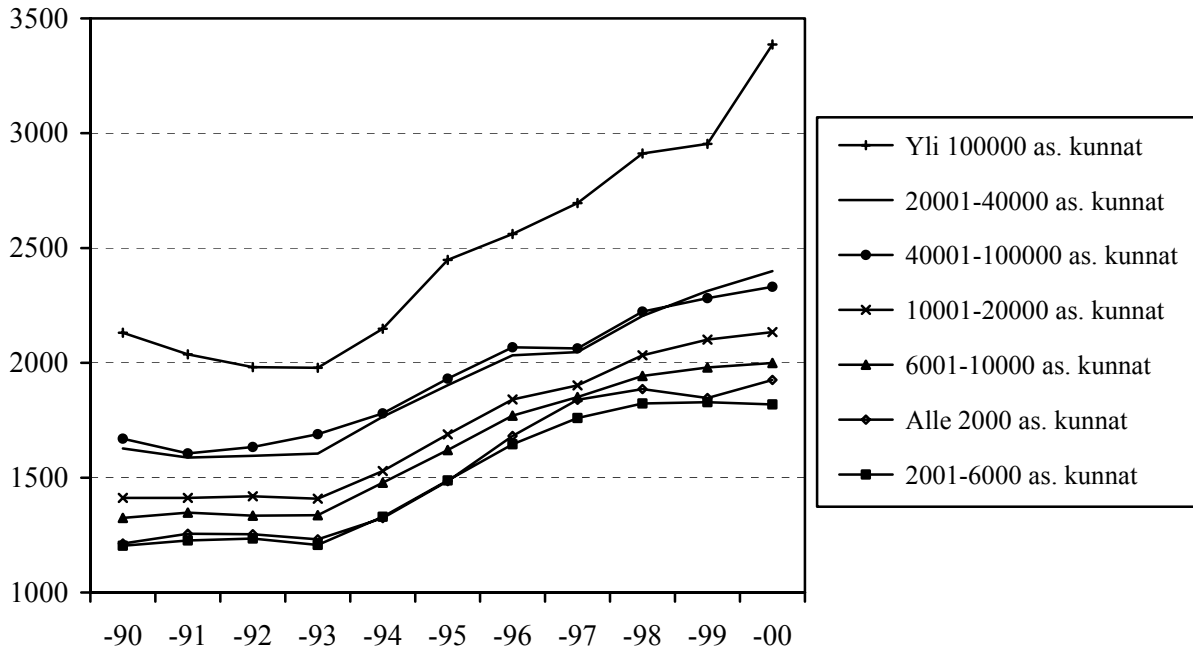
Korkea työttömyys lisää kunnan menoja työttömien toimeentulon turvaamisen ja työllistämisyrittämysten takia. Alhainen työllisyysaste kaventaa veropohjaa ja menojen kattamiseksi on usein nostettava veroastetta. Korkea veroaste puolestaan nostaa työn verorasitusta ja siten vaikeuttaa työllisyyden paranemista. Tilanteessa syntyy noidankehä alhaisen työllisyyden ja korkean verorasituksen välille.

Laskettaessa yhteen kuntien verotulot ansiotulo-, yhteisö- ja kiinteistöveroista sekä muut verotulot asukasta kohti, suurimmat kunnat eroavat selvästi muista (kuvio 7.5). Vuonna 2000 suurimpien kuntien tehdessä huomattavan harppauksen ylöspäin ero suurimpien ja pienimpien kuntaryhmien keskiarvoissa oli 1 500 euroa asukasta kohden.

Huolimatta sekä kunnallisveroprosentin että ansiotulotason noususta kuntien asukasta kohden laskettujen verotulojen keskiarvo on laskenut kokoryhmässä 2 001–6 000 asukasta (kuvio 7.5). Myös muissa kuntaluokissa kuin yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä verotulojen kehitys on ollut melko hidasta. Asukasluvultaan suurten kuntien suotuisaan verotulojen kehitykseen yksi syy löytyy muita kuntatyyppejä paremmasta ansiotulokehityksestä.

Yhteisöveropohja on epätasaisesti jakaantunut kuntien kesken. Kuntien osuus tuotosta määräytyy kunnassa verovuonna kerättyjen yhteisöverojen osuuden perusteella. Menetelmästä hyötyvät erityisesti kunnat, joiden alueella toimii kannattavia suur-yrityksiä. Toisaalta pienet kunnat saattavat olla riippuvaisia yhteisöverostaan ja siten haavoittuvaisia suhdanteille ja yritysjärjestelyille.

Kuntien verotulojen kannalta olennainen kysymys on myös yrittäjien ja maanviljelijöiden kohdalla määriteltävä jako ansio- ja pääomatuloihin. Pääomatulojen osuus määräytyy varallisuuden perusteella, joten mitä vakavaraisempi yritys tai maatila on, sitä suurempi osuus sen tuloista on pääomatuloja ja sitä pienemmäksi ansiotuloveropohja jää. Pääomatulot ovat puhtaasti valtion verotuksen piirissä, mutta ansiotulon määrittely vaikuttaa myös kunnan verotuloihin (Arhippainen 2002).

**Kuvio 7.5** Verotulot kuntakokoluokittain vuosina 1990–2000, euroa asukasta kohden.

Lähde: Moisio (2002).

### **Laatikko 7.1** Valtionosuudet ja valtionosuuksien tasausjärjestelmä.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksissa 1990-luvulla luovuttiin korvamerkinnoista ja lisättiin kuntien toimintavapauksia. Samalla muutettiin sektorivaltionosuuksien määräytymisperusteet tarve- ja olosuhdetekijöiden mukaisiksi. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisten menojen mukaisesti eivätkä toteutuneiden kustannusten perusteella kuten aikaisemmin.

Valtionosuus muodostuu yleisestä osasta, tehtäväkohtaisista opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon osista ja vuodesta 1996 voimassa olleesta tasausjärjestelmästä. Lisänä on vielä harkinnanvarainen rahoitusavustus niille kunnille, joiden talous on tilapäisesti vaikeuksissa. Harkinnanvaraista tukea saavien kuntien lukumäärä on kasvanut jo 1990-luvun puolivälistä saakka ja vuonna 2000 tukea sai 148 kuntaa. Vuonna 2002 valtionosuuksia jaetaan yhteensä 3,8 miljardia euroa.

Valtionosuuksien tasausjärjestelmä takaa kaikille kunnille verotuloja vähintään tasausrajan verran eli 90 prosenttia kuntien keskimääräisestä laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta. Laskennallinen verotulo saadaan käyttämällä maan keskimääräistä veroprosenttia kunnan ansioverotulojen määrittämiseen, keskimääräistä kiinteistöveroprosenttia kunnan kiinteistöveropohjaan sekä lisäämällä tähän vielä kunnan yhteisövero-osuus. Toisin sanoen laskennallinen keskimääräinen tulo vastaa sitä verotuloa, jonka kunta olisi saanut, jos sen veroprosentit olisivat olleet maan keskiarvojen mukaisia. Tasausrajan ylittävien kuntien valtionosuuksia vähennetään määrällä, joka vastaa 40 prosenttia rajan ylittävistä verotuloista. Vuoteen 2002 saakka oli voimassa maksukatto, joka rajoitti tasausvähennyksen 15 prosenttiin kunnan laskennallisista verotuloista.

Viime vuosina kolme neljästä kunnasta on saanut tasausta ja tasausraja on ylittynyt lähinnä pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa. Etenkin asukasluvultaan pienemmissä kunnissa valtionavut muodostavat huomattavan osan tuloista. Vastaavanlainen järjestelmä on

käytössä myös muissa Pohjoismaissa ja sillä on onnistuttu tasaamaan alueiden välisiä tuloeroja.

Valtionosuuksien tasausjärjestelmä vie toisaalta pohjaa kuntien itsenäiseltä veropolitiikalta. Eräänlainen kannustinongelma syntyy siitä, että tasausrajan alapuolella oleva kunta hyötyy omien verotulojen lisäyksestä vain, jos kunnan oma verokanta on keskimääräistä korkeampi. Tämä kysymys nousee esiin etenkin keskusteltaessa kiinteistöveron laajentamisesta.

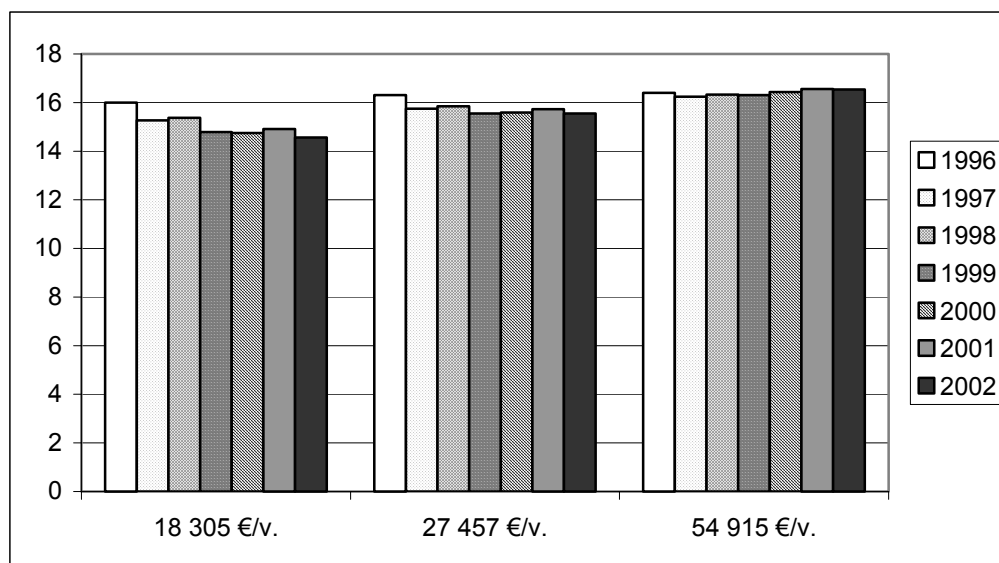
### Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys

Ansiotulovähennyksen avulla on viime vuosina pyritty kohdistamaan verokevennyksiä pienituloisille. Koska valtion tuloveroasteikon alaraja on niin korkea, aivan pienituloisimmille suunnatut vähennykset on toteutettu kunnallisverotuksessa. Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen vuonna 1993 vähennyksen määrää ja laajuutta on lisätty vähitellen.

Vaikka ansiotulovähennyksellä on onnistuttu keventämään pienituloisten verotaakkaa ja parantamaan työllistymiskannustimia, on vähennys samalla kaventanut kunnallisveron veropohjaa. Tämä tuntuu etenkin niissä kunnissa, joiden asukkaista huomattavalla osalla tulot ovat vähennyksen vaikutusalueella. Vuonna 2000 ansiotulovähennys pienensi kuntien veropohjaa noin 3,6 prosentilla. Köyhimmissä kunnissa vaikutus oli noin kahdeksan prosenttia (Arhippainen 2002).

Kun keskimääräiseen kunnallisveroasteeseen otetaan mukaan ansiotulovähennyksen muutos, voidaan tutkia efektiivisen kunnallisveroasteen kehitystä eri tulotasoilla (kuviot 7.6). Ansiotulovähennyksen korottaminen on tuonut suhteelliseen kunnallisverotukseen tuloja lievästi tasaavan progressiivisen elementin. Ansiotulovähennyksen kasvu on pienituloisilla kuntalaisilla kompensoinut veroäyrin noston vaikutuksen palkkatulon verotuksessa. Suurituloisten veroaste on sen sijaan kasvanut jonkin verran.

**Kuvio 7.6** Keskimääräinen kunnallisveroaste (kun on otettu huomioon ansiotulovähennys) palkkatulosta eri tulotasoilla eri vuosina, prosenttia.



Lähde: Valtiovarainministeriö.

### 7.3 Aluetason verotuksen haasteita

#### Verotulojen jako valtion ja kuntien välillä

Palveluiden tuotanto ja niistä päättäminen on monessa suhteessa järkevää toteuttaa paikallistasolla. Toisaalta hajasijoituksen kääntöpuolena voi olla alueiden välinen haitallinen verokilpailu ja tulonjakoon liittyvät kysymykset. Suomessa kunnat tuottavat suuren osan julkisista palveluista, joiden minimitaso valtio on määritellyt. Kuntien päättäenvalta minimitaso ylittävien palveluiden tuottamisessa mahdollistaa alueellisten erojen syntyminen, mikä aiheuttaa horisontaalista eriarvoisuutta eri kuntien samankaltaisten asukkaiden välille.

Suomessa valtionosuudet ja niiden tasausjärjestelmä ovat taanneet kunnille melko tasaiset mahdollisuudet tarjota suurin piirtein samanlaisia ja veronmaksajalle samanhintaisia palveluja. Tämä on pienentänyt tarvetta kuntien väliseen verokilpailuun. Verojen jälkeisillä tuloilla saattaa olla merkitystä muuttopäätöksiin. Kunnat ovat kilpailleet yritysten sijaintipaikoista tarjoamalla monenlaisia edullisia toimitiloja ja tukipalveluja. Sen sijaan kunnat eivät voi päättää itse yritysveroasteesta, joten kilpailua ei tässä veromuodossa esiinny.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen myötä niiden osuus kuntien tuloista on pienentynyt. Suurempi toimintavapaus on tehostanut kuntien palvelutuotantoa vähentäen moral hazard -tyyppisiä kannustimia. Kuitenkin samaan aikaan erot kuntien talouksissa ja tuotetuissa palveluissa ovat kasvaneet. Kuntien välisten erojen kasvun ja lisääntyneen verokilpailu-uhan edessä on pohdittu valtionosuuksien nostoa. Tämä yhdenmukaistaisi kuntalaisten palveluiden hintaa ja tasoa ja vähentäisi liikkuvuuden ja verokilpailun merkitystä. Valtionapujen lisääminen myös vähentäisi kuntien riippuvuutta suhdanneherkistä verotuloista. Toisaalta valtionosuuksien nosto vähentäisi kuntien kannustimia toimintojen tehostamiseen.

#### Kiinteistöverotuksen laajentaminen

Kiinteistövero on teorian näkökulmasta optimaalisin paikallistason vero: sen arvo on vakaa ja veropohja on suhteellisen liikkumaton. Suomessa kiinteistöveron merkitys on vain kolme prosenttia kuntien tuloista.

Kiinteistöverotuksen merkityksen lisääminen kuntien rahoituksessa ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Kiinteistöveroasteen nostosta aiheutuva hyöty jakautuisi epätasaisesti kuntien kesken. Epätasaisen veropohjan ja alueellisesti vaihtelevien verotusarvojen lisäksi tähän on syynä valtionosuuksien tasausjärjestelmä. Tasausrajan alapuolelle jäävät köyhemmät kunnat hyötyisivät vain tasausrajan nousun verran, eikä kunnan kiinteistöverojen nousulla olisi merkitystä kunnan tuloihin. Tasausrajan yläpuolella olevat kunnat sen sijaan hyötyisivät sekä rajan noususta että omista kiinteistöverotuloistaan. Kiinteistöveron korotuksen vaikutukset eivät muuttuisi tästä olennaisesti, vaikka kiinteistövero suljettaisiin tasausjärjestelmän ulkopuolelle. Korotuksen tuotot jakaantuisivat vielä epätasaisemmin kuin pidettäessä kiinteistövero tasausjärjestelmän piirissä. Tällöin köyhät kunnat, joissa ei ole paljon omia kiinteistöverotuloja,

saattaisivat jopa hävitä tasausrajan laskun ollessa suurempi kuin kiinteistöveron korotuksesta aiheutuneet lisäverotulot. Varakkaat kunnat sen sijaan hyötyisivät sekä tasausrajan laskusta että kiinteistöveron nostosta (Arhippainen 2002).

Kiinteistöveropohjan laajentaminen maa- ja metsätalousmaahan on keino lisätä alkutuotantovaltaisten kuntien rahoituspohjaa. Keskimäärin tämä laajennus ei lisäisi kuntien verotuloja merkittävästi. Koska valtaosa runsasmetsäisistä kunnista saa verotukseen perustuvaa valtionosuuksien tasausta, kiinteistöveron laajentamisen hyödystä osa hupenisi tasausrajan nousuun ja hyötyjiä olisivat vähämetsäiset suurkaupungit. Vastaavasti kiinteistöveron sulkeminen tasauksen ulkopuolelle varmistaisi metsästä kertyvien verojen säilymisen metsäkunnissa, mutta tässäkin vaihtoehdossa suurimpia edunsaajia olisivat tasausrajan laskusta hyötyvät hyvätuloiset kunnat (Arhippainen 2002).

Aluetaloudellisen kohdentumisongelman lisäksi kiinteistöveropohjan laajentamisella on myös vaikutus verorasituksen neutraalisuuteen. Kiinteistöveropohjan laajentaminen maa- ja metsätalousmaahan ilman veron vähennysoikeutta kiristäisi metsäomaisuuden verorasitusta. Verrattuna muuhun elinkeinotoimintaan verorasitus olisi lähes kolminkertainen (Arhippainen 2002).

Mikäli kiinteistöverotusta kiristetään tai sen pohjaa laajennetaan, pitäisi samassa yhteydessä harkita valtionosuuksien tasausjärjestelmän muuttamista. Nykyisellään tasausjärjestelmä vääristäisi kiinteistöverotulojen kohdentumista ja lisäisi kuntien välistä eriarvoisuutta. Kiinteistöveropohjan mahdollisen laajentamisen yhteydessä myös maa- ja metsätalouden verorasituksen neutraalisuuteen olisi kiinnitettävä huomiota.

### **Yhteisöverotuksen rooli kunnallisverotuksessa**

Kunnat saavat osan yhteisöveron tuotosta<sup>3</sup>. Eriytetyn tuloverojärjestelmän tultua voimaan kunnat saivat yhteisöveron tuotosta ensin 45 prosenttia. Sen jälkeen osuutta on useaan otteeseen alennettu, ja vuonna 2002 se on 23 prosenttia. Vuonna 2002 luovuttiin myös arvonlisäveron takaisinperinnästä. Yhteisövero jaetaan kuntien välillä niiden yhteisötoiminnan perusteella. Ruotsissa ja Norjassa, joissa on myös käytössä tietynlainen eriytetty tulovero, yhteisöveron tuotto menee kokonaan valtiolle.

Yhteisöveron käyttö paikallistason rahoituslähteenä on ongelmallinen. Koska veron tuotto jaetaan kuntien kesken kunnassa sijaitsevien yritysten menestyksen perusteella, yhteisöverosta hyötyvät etenkin kunnat, joissa on paljon kannattavia yrityksiä. Valtionosuuksien tasausjärjestelmä vaikuttaa myös yhteisöveroihin: tasausrajan alapuolella olevissa kunnissa yhteisövero-osuuden kasvusta saatava hyöty häviää tasausjärjestelmän kautta. Yhteisövero-osuuksilla on suurin merkitys suurten, yli 100 000 asukkaan kunnissa, mutta myös pienemmissä kuntaryhmissä yhteisöverot muodostavat noin 10 prosenttia tuloista (Moisio 2002).

<sup>3</sup> Yritysten voitoista kertyvä yhteisöveron tuotto jaetaan valtion, kuntien, seurakuntien, Kansaneläkelaitoksen, metsänhoitoyhdistyksen ja metsäkeskuksen välillä.

Toinen haittapuoli yhteisöverossa on sen suhdanneherkkyys ja suuri vuotuinen vaihtelu. OECD:n (2001a) laskelmien mukaan yhteisöveron hajonta variaatiokertoimella laskettuna on ollut Suomessa yli kymmenkertainen muihin veromuotoihin verrattuna. Etenkin pienet kunnat, joiden rahoituksessa yhteisöverolla on huomattava osuus, voivat olla haavoittuvaisia yrityksen tuloksen heilahteluille ja sijaintipäätöksille.

Riskipitoiset verokohteet kannattaisi keskittää keskushallinnon tasolle. Vuonna 2002 voimaantullut uudistus kuntien yhteisövero-osuuden laskusta ja arvonlisäverojen takaisinperinnän lopettamisesta pyrkii vähentämään kuntien riippuvuutta yhteisöverosta muuttamatta valtion ja kuntien välistä tulonjakoa.

### **Verotuksen ohjausvaikutukset**

Kuntien taloudellinen ja demograafinen eriytyminen nostaa esiin kysymyksen valtion mahdollisuuksista vaikuttaa verotuksen keinoin muuttoliikkeeseen. Valtion verotus on Suomessa alueellisesti neutraalia, eli tuloista maksetaan yhtäläiset verot riippumatta asuinalueesta. Myöskään alueellisesti vaihtelevia etuuksia ei juurikaan ole käytössä. Yritysverotuksen alueellisia verohelpotuksia on karsittu kansainvälisen linjan mukaisesti (Talousneuvosto 2000a).

Norjassa on kokeiltu syrjäseutujen muuttotappioiden estämiseksi kattavia henkilöihin kohdistuvia aluepoliittisia veroetuja<sup>4</sup>. Finnmarkin ja Pohjois-Tromssan alueella asuville myönnetään kiinteäsummainen erityisvähennys tuloverotuksessa (15 000 Norjan kruunua) ja verorasitus valtioveron alaisista tuloista on 3,5 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin muilla alueilla. Tämän lisäksi alueella maksetaan korotettua lapsilisää, peruskoulun ja lastentarhan opettajille myönnetään palkkaetuja sekä alueella työskentelevillä on mahdollisuus saada osa opintolainoistaan anteeksi (Tohmo ym. 2001).

Vaikka näillä toimilla on onnistuttu parantamaan alueen työllisyyttä ja myötävaikuttamaan alueen kaupan ja teollisuuden kehitykseen, syrjäisimmät ja harvimpaan asutut alueet eivät ole hyötyneet kokeilusta odotetulla tavalla. Huomattavimmat vaikutukset ovat kohdistuneet korkeasti koulutettuihin henkilöihin ja suurimpiin väestökeskittyymiin. Ongelmana on myös järjestelmän kalleus.

Verohelpotusten kautta syntyvällä nettotulojen lisäyksellä pystyttäisiin jossain määrin vaikuttamaan muuttopäätökseen (Tohmo ym. 2001). Ongelmaksi koetaan kuitenkin verovähennysten suureksi muodostuvat kustannukset sekä kohdentaminen. Mikäli etuudet kohdistetaan kaikkiin alueen asukkaisiin, kustannukset paisuvat. Jos taas etuudet rajoitetaan pieniin ryhmiin, nousee esiin kysymys tasa-arvosta ja rajoitusperusteista.

Suomessa alkaa kokeilu, jossa työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksua on alennettu muutamissa Pohjois-Suomen ja saaristoalueen kunnissa. Tällä hetkellä on

<sup>4</sup> Myös Suomessa on ehdotettu vastaaventyypistä syrjäseutuvähennystä (Maa- ja metsätalousministeriö 2000).

käytössä kolme työnantajayrityksen koosta ja pääomavaltaisuudesta riippuvaa sava-maksua: 2,95, 5,15 ja 6,05 prosenttia. Vuodesta 2003 alkaen 20 kunnassa kyseinen vero alennetaan nolnaan kolmeksi vuodeksi (Uusitalo 2002).

Tutkimusten mukaan muuttoliikkeeseen vaikuttavia alueellisia piirteitä ovat mm. työllistymismahdollisuudet, alueen taloudelliset kasvunäkymät ja reaali-palkkataso<sup>5</sup>. Myös yksilön ominaisuudet vaikuttavat olennaisesti muuttopäätökseen. Kuntien väliset veroaste-erot (vuonna 2002 kunnallisveroaste vaihteli 15:sta 19,75 prosenttiin) ovat todennäköisesti vaikuttaneet myös asumispäätöksiin ainakin lähekkäin sijaitsevien kuntien välillä. Keskimääräistä korkeamman veroasteen kuntien rajanaapureillakin näyttää olevan korkeampi veroaste<sup>6</sup>.

Useiden tutkimustulosten mukaan<sup>7</sup> muuttopäätös riippuu positiivisesti odotetuista nettopalkkatuloista. Verotuksella voidaan vaikuttaa suoraan odotettuihin nettopalkkatuloihin. Tämän lisäksi verotuksella voi olla epäsuora vaikutus muuttoalttiuteen työvoiman tarjonnan kautta. Verotuksen laskeminen nostaa nettopalkkoja ja lisää työvoiman tarjontaa. Tämän lisäksi on todettu, että työssäkäyvien henkilöiden muuttoalttius on pienempi kuin työttömien (Ritsilä – Tervo 1999). Näiden vaikutusten perusteella voidaan olettaa, että lähtöpaikan verotuksen alentamisella on muuttotodennäköisyyttä pienentävä vaikutus. Kymmenen prosentin nousu nettotuloissa alentaa todennäköisyyttä muuttaa noin 73 prosentilla (Haapanen – Ritsilä 2001).

## Ikääntymisen haasteet kuntarahoituksessa

Suomessa on monen muun teollisuusmaan tapaan edessä huomattava demograafinen rakennemuutos väestön ikääntyessä. Eläkkeelle jäävät ikäluokat ovat suurempia kuin työmarkkinoille tulevat nuorten ikäluokat. Muuttoliikkeen seurauksena voimistuva alueellinen eriytyminen lisää ikääntymisen tuomia menopaineita.

Ikääntymisen mukanaan tuomat ongelmat ilmenevät ensiksi niissä pienissä kunnissa, joiden väestörakenne on jo nyt painottunut vanhempaan väestöön. Väestön ikääntyminen lisää kuntien menopaineita myös hoiva- ja terveydenhoitopalveluiden tarpeen lisääntymisen myötä. Vaikka väestö ikääntyykin kaikilla alueilla, ongelmat kärjistyvät etenkin muuttotappioalueilla.

Kuntarahoituksessa olennainen määre on työssä käyvien veronmaksajien suhde ”huollettaviin”, eli lapsiin ja vanhuksiin. Huoltosuhteet<sup>8</sup> olivat vuonna 2000 Uudenmaan 0,66:n ja Etelä-Pohjanmaan 0,95:n välillä. Kolmenkymmenen vuoden

<sup>5</sup> Hyvä yhteenveto viimeaikaisista empiirisistä tutkimuksista on esimerkiksi Häkkinen (2000) tai Pekkala – Kangasharju (1998).

<sup>6</sup> Kyse on poikkileikkausaineistosta lasketusta korrelaatiosta, eikä se siis vielä todista verokilpailun olemassaoloa. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on suunnitteilla aiheesta tarkempi tutkimus vuonna 2003.

<sup>7</sup> Suomen tapauksesta katso esim. Haapanen (2000).

<sup>8</sup> Tässä huoltosuhte on määritelty alle 20-vuotiaiden ja yli 60-vuotiaiden suhteena 20–59-vuotiaisiin. Usein huoltosuhteen jakajana käytetään 15–64-vuotiasta työikäistä väestöä.

kuluttua huoltosuhteen oletetaan asettuvan muuttoliikkeen ja väestön demograafisen muutoksen myötä Uudenmaan 0,95:n ja Kainuun 1,70:n välille. Alueiden väliset erot huoltosuhdetta mittarina käyttäen näyttäisivät siis kasvavan tulevaisuudessa (Arhippainen 2002).

Erityisesti vanhushuoltosuhte on tulevaisuuden menopaineiden kannalta merkityksellinen. Muuttotappioalueilla resursseja vapautuu vähitellen lasten ja nuorten palveluista vanhenevan väestön hoitopalveluiden lisäämiseen. Kasvukeskuksissa sen sijaan lasten ja nuorten määrä pysyy lähes ennallaan ja paineet vanhuksille suuntautuvien palveluiden lisäämiseen kasvavat aiheuttaen huomattavia menopaineita (Nivalainen – Volk 2002).

## 8 YMPÄRISTÖVEROTUS RAKENTUU KANSAINVÄLISEN YHTEIS- TYÖN VARAAN<sup>1</sup>

Suurimmat ympäristöpoliittiset haasteet liittyvät ilmastonmuutoksen torjuntaan. Kioton sopimuksen päästöjen rajoittamistavoitteet kasvihuonekaasuille muodostavat keskeisen tavoitteen myös talouspolitiikalle. YK:n ilmastopöytäkirja pyrkii vakauttamaan kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään kestävästi kehityksen turvaamiseksi. Ilmastopöytäkirjan Kioton pöytäkirjassa määritellään sitovat päästötavoitteet. Suomi on yhdessä muiden EU-maiden kanssa äskettäin ratifioinut pöytäkirjan.

Kasvihuonekaasujen päästöistä valtaosa on peräisin fossiilisten energianlähteiden käytöstä. Siksi energiaverotuksella ja myös muilla taloudellisilla ohjaukeinoilla on merkittävä rooli ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Ilmastonmuutos ei globaalin luonteensa vuoksi ratkea yksittäisen maan toimenpitein vaan se edellyttää tiivistä yhteistyötä. Ilmastopoliittikkaan liittyvillä monilla ohjaukeinoilla ja toimenpiteillä ei ole välttämättä samansuuntaisia vaikutuksia. Ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta keskeisellä energiaverotuksella on lisäksi ollut kansallisia tavoitteita, jotka eivät aina ole liittyneet ympäristönsuojeluun.

### 8.1 Taloudelliset ohjaukeinot

Ympäristön kuormitus syntyy kulutuksen tai tuotannon sivuvaikutuksena ja siitä saattaa aiheutua yhteiskunnalle kustannuksia. Jos nämä kustannukset eivät heijastu kuormittajalle, on luultavaa, että kuormitus asettuu liian korkealle tasolle. Taloudellisten ohjaukeinojen käyttöä ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen perustellaan sillä, että niillä voidaan vähentää tällaisesta markkinahäiriöstä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Ilman markkinoita päästöjen aiheuttajalla ei ole kannustimia päästöjen rajoittamiseen, mutta taloudellisten ohjaukeinojen avulla sellaisia voidaan luoda. Asettamalla päästöille vero päästöjen rajoittaminen joudutaan punnitsemaan verosta aiheutuvia kustannuksia vastaan. Tällöin on järkevää vähentää päästöt tasolle, jossa päästöjen rajoittamisen rajakustannukset ovat yhtäläiset päästöveron kanssa. Yhteiskunnan tulisi asettaa vero tasolle, jossa päästöjen rajoittamisen rajakustannukset ovat yhtäsuuret rajahaitan kanssa.

Päästöveron käyttökelpoisuus riippuu suuresti siitä, kuinka hyvin kustannukset ja haitat tunnetaan. Paikallisten päästöjen tapauksessa on mahdollista, että ne tiedetään varsin hyvin. Suomessakin on käytössä päästöveron luonteisia maksuja, joilla katetaan päästöjen tai muiden tuotannon haittavaikutuksien aiheuttamia kustannuksia. Ilmastonmuutoksen tapauksessa haitoista on pelkästään epävarmaa tietoa. Lisäksi haitat riippuvat vain vähän yksittäisen maan omista päästöistä.

Taloudellisten ohjaukeinojen avulla voidaan saavuttaa päästöjen vähentäminen kustannustehokkaammin kuin muilla ohjaukeinoilla. Jos päästölähteitä on useita, päästöjen rajoittamisen kustannustehokas toteuttaminen edellyttää sitä, että vähennyksen rajakustannukset ovat kaikissa päästölähteissä yhtä suuret. Kustannustehokkuuden toteuttaminen hallinnollisin toimin vaatisi paljon informaatiota esimerkiksi päästöjen

<sup>1</sup> Tämä luku perustuu Juha Honkatukian tekemään muistioon.

rajoituskustannuksista. Jos päästölähteitä on paljon, hallinnolliset toimet kävisivät kalliiksi ja tehottomaksi. Päästöveron tapauksessa tietoa rajakustannuksista ei samassa määrin tarvittaisi. Kukin päästölähde joutuisi punnitsemaan lisäpäästöjen ja päästöjen rajoittamisen rajakustannuksia. Päästöveron tasoa säätelemällä voidaan vaikuttaa päästötasoon tuntematta tarkasti sen paremmin rajoittamisen rajakustannuksia kuin niiden rajahaittojakaan.

Taloudessa on yleensä käytössä vääristäviä veroja tai joillakin markkinoilla esiintyy markkinahäiriöitä. Päästöveroja ei siksi voida asettaa ottamatta huomioon muun verotuksen aiheuttamia vääristymiä. Paljon on keskusteltu kaksoishyötyhypoteesista, jonka mukaan päästöverojen kertymä voidaan kohdentaa siten, että se lievittää työn verotuksessa esiintyviä vääristymiä. Näin voidaan saavuttaa sekä ympäristöhyötyjä – ensimmäinen hyöty – että tehokkuusvoittoja ja hyvinvoinnin paranemista – toinen hyöty.

Jos taloudessa on muita vääristäviä veroja, päästöverot tulisi asettaa alemmiksi kuin muutoin (Bovenberg – Goulder 1996). Markkinahäiriöiden osalta on saatu samansuuntaisia tuloksia. Kaksoishyöty on helpommin saavutettavissa silloin, kun lähtötilanteessa esiintyy työttömyyttä (Koskela – Schöb 2001). Nämä tulokset ovat kuitenkin vaikeasti sovellettavissa käytäntöön. Käytännön kannalta kaksoishyötykeskustelun merkitys onkin ehkä sen seikan korostamisessa, että jotta ympäristöveroista saataisiin edes täysi ympäristöhyöty, niiden aiheuttamat lisävääristymät olisi kompensoitava.

Taloudellisten ohjauskeinojen vaikutukset riippuvat myös osittain niiden vaikutuksista suhteellisiin tuotantokustannuksiin ja suhteellisiin vientihintoihin. Jos päästörajoituksia toteutetaan muista maista riippumatta, on luultavaa, että hintakilpailukyky heikkenee voimakkaastikin etenkin energiantensiivisillä toimialoilla. Se, missä määrin vientikysyntä laskee, riippuu viennin hintajousta. Jos toisaalta kilpailijamaatkin rajoittavat päästöjään, eivät suhteelliset vientihinnat muutu ainakaan yhtä voimakkaasti. Suomen tapauksessa hintakilpailukyvyyn voi odottaa heikkenevän, koska energiantuotanto on jo nykyisellään erittäin tehokasta. Päästöjen rajoittaminen ei tästä syystä ole mahdollista ilman tuntuvia lisäkustannuksia.

Kaikki teollisuusmaat tulevat menettämään hintakilpailukykyään suhteessa niihin maihin, joita päästörajoitukset eivät sido. Päästöjen suhteen tämä johtaa ns. hiilivuotoon, päästöjään rajoittavien maiden tuotannon korvautumiseen lisääntyneellä tuonnilla ja tuotannolla niissä maissa, jotka eivät rajoita päästöjään. Hiilivuotoa on arvioitu useissa tutkimuksissa. Sen on arvioitu olevan 9–18 prosenttia ns. Liite B-maiden<sup>2</sup> päästövähennyksistä (Shackleton 1998, Tulpule ym. 1999). Hiilivuoto on Kioton pöytäkirjan kannalta todellinen ongelma. Se johtuu siitä, ettei päästörajoituksia ulotettu koskemaan kehitysmaita.

Hiilivuodon vaikutus on samankaltainen kuin ympäristöverokilpailunkin. Kehitysmaiden matala tai olematon päästöverotus on houkutin teollisuudelle siirtyä alhaisen verotason maihin. Kioton tavoitteeseen sitoutuneiden maiden välillä tällainen verokilpailu saattaisi sen sijaan vähentyä, varsinkin niiden välisen päästökaupan alkaessa.

<sup>2</sup> Liite B-maille, joita on yhteensä 39, annettiin Kioto-pöytäkirjassa määrälliset päästörajoitukset.

Nykyisellään valtaosassa teollisuusmaistakin on käytössä kilpailukyvyn turvaamiseen tähtääviä verohelpotuksia vientiteollisuudelle.

Energiaverotuksen vaikutukset hyvinvointiin riippuvat suuresti myös niiden tulonjako-vaikutuksista. Suuri osa energiaverokertymästä on peräisin polttoaineverotuksesta, erityisesti liikennepolttoaineiden veroista. Liikennepolttoaineiden kysyntä ei riipu suuresti tulotasosta, ja tästä syystä verot ovat useiden tutkimusten mukaan regressiivisiä (Kero 2000, Sinko 1999). Ilmastopolitiikan edellyttämä energia-verotuksen kiristys lisää todennäköisesti energiaverotuksen tuloeroja kasvattavaa vaikutusta (Kemppi ym. 2001).

## 8.2 Energiaverotus OECD-maissa

Taloudellisia ohjauskeinoja on jo käytössä useimmissa OECD-maissa. Yleisimpiä ohjauskeinoja ovat ympäristöön liittyvät verot, joiden käytössä on suuria eroja eri OECD-maiden välillä (kuvio 3.15). Pohjoismaissa ja eräissä Keski-Euroopan maissa ympäristöverojen osuus kansantuotteesta on suurempi kuin Euroopan ulkopuolisissa maissa. Verojen osuus kansantuotteesta on lisäksi kasvanut EU-maissa kahden viime vuosikymmenen aikana selvästi.

Suurin osa verotuotoista on peräisin veroista, jotka kohdistuvat liikenteeseen. Eniten tuottavat lyijyttömän bensiinin verot, mutta myös dieselpolttoaineen vero ja ajoneuvojen hankinta- ja vuotuisverot ovat merkittäviä. EU-maissa liikenteeseen kohdistuvat verot ovat alkaneet muodostua ympäristöpoliittisiksi ohjausvälineiksi. Ympäristötavoitteet ovat selvimmin olleet esillä polttoaineveron porrastuksessa lyijyllisen ja lyijyttömän bensiinin välillä. Pohjoismaissa porrastusta on käytetty myös dieselpolttoaineen rikkipitoisuuden mukaan. Veroporrastuksella arvioidaan olleen suuri merkitys lyijyllisen bensiinin syrjäytymisessä. Liikenteeseen kohdistuvien verojen taustalla on kuitenkin ensisijaisesti ollut se, että liikenne on tarjonnut pysyvän veropohjan julkisen sektorin rahoitukseen. Liikennepolttoaineiden kysyntä on varsin hintajoustamaton, eikä ajoneuvojen hankinta- tai vuotuisveroja voi välttää muutoin kuin autoilusta luopumalla. Verotuksen aiheuttamat hyvinvointitappiot minimoituvat, kun verotus keskitetään hintajoustamattomiin tuotteisiin.

Ympäristöverotuksesta virinnyt keskustelu on johtanut joihinkin muutoksiin verojärjestelmässä OECD-maissa. Vaikka eräissä maissa sovelletaan periaatteessa hyvin korkeita yksikköveroja teollisuudellekin, erilaiset poikkeukset ja maksetun veron määrää koskevat katot johtavat siihen, että käytännössä teollisuuden maksamat verot eivät ole läheskään yhtä korkealla tasolla kuin liikenteeseen kohdistuvat verot.

Polttoaineiden verotus on ilmastopolitiikan näkökulmasta perusteltua, koska siten rajoitetaan niiden käytöstä syntyviä päästöjä. Ollakseen ohjausvaikutukseltaan tehokasta, verojen tulisi kuitenkin heijastaa eri polttoainelaatujen päästöpotentiaalia, mitä ne eivät useimmissa maissa tosiasiaassa tee. Tämä pätee vielä enemmän monissa EU-maissa sovellettuihin sähkön kulutuksen veroihin, jotka voivat vaikuttaa energiankulutukseen sinänsä, mutta jotka eivät ota huomioon sähkön tuotannon polttoainerakennetta. Polttoaineiden verotukseen vaikuttavat myös fiskaaliset syyt ja huoltovarmuuskysymykset. Periaatteessa ympäristöveron tulisi kuitenkin kohdistua suoraan

siihen ongelmaa, johon halutaan vaikuttaa. Käytännössä verot kuitenkin kohdistuvat niihin hyödykkeisiin, joiden käytöstä päästöt aiheutuvat, siis polttoaineisiin.

Bensiinin veroton hinta samoin kuin verokin ovat Suomessa keskimääräistä korkeampia, kun taas dieselöljyn verollinen hinta jää keskiarvoa alemmaksi (kuvio 8.1). Sähkö on Suomessa kuluttajille halvempaa kuin monissa muissa EU-maissa. Korkeimpia polttoaineiden verot ovat Tanskassa, Isossa-Britanniassa, Norjassa ja Alankomaissa. Sähkövero on korkein Tanskassa, Italiassa ja Alankomaissa. Suomessa energiaverotus on rakenteeltaan sikäli muiden OECD-maiden kaltainen, että liikenteeseen kohdistuvat verot ovat tuotoltaan meilläkin tärkeimpiä. Liikennepolttoaineiden hinnasta verojen osuus jää muita OECD-maita alemmaksi. Sen sijaan Suomessa sovelletaan energiaveroja myös muihin kuin liikenteen polttoaineisiin.

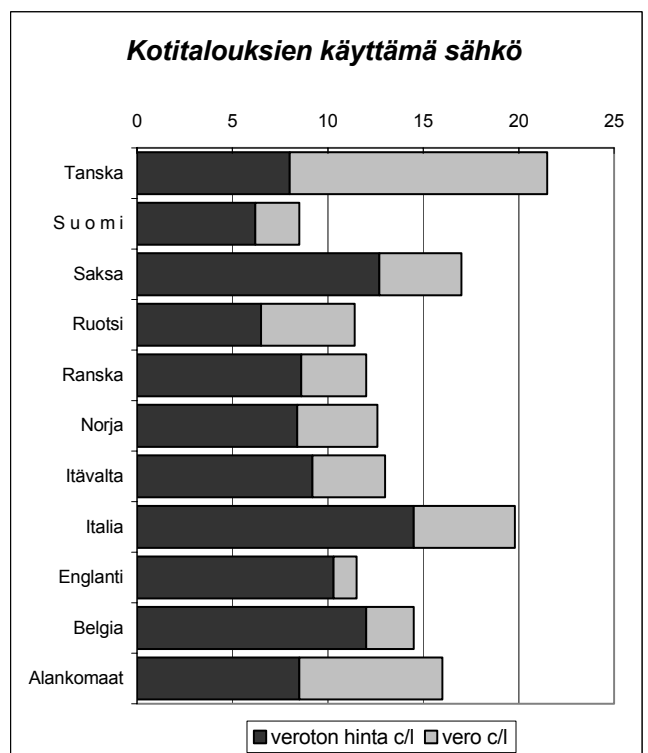
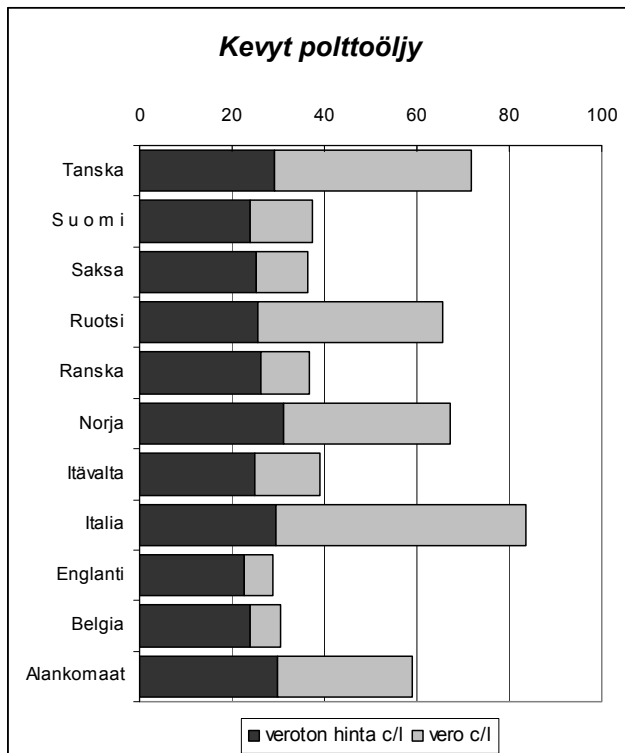
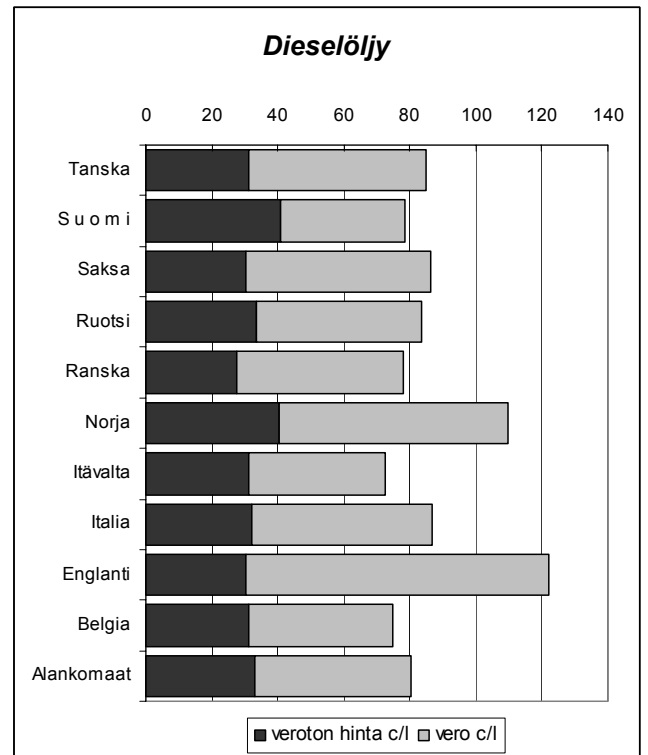
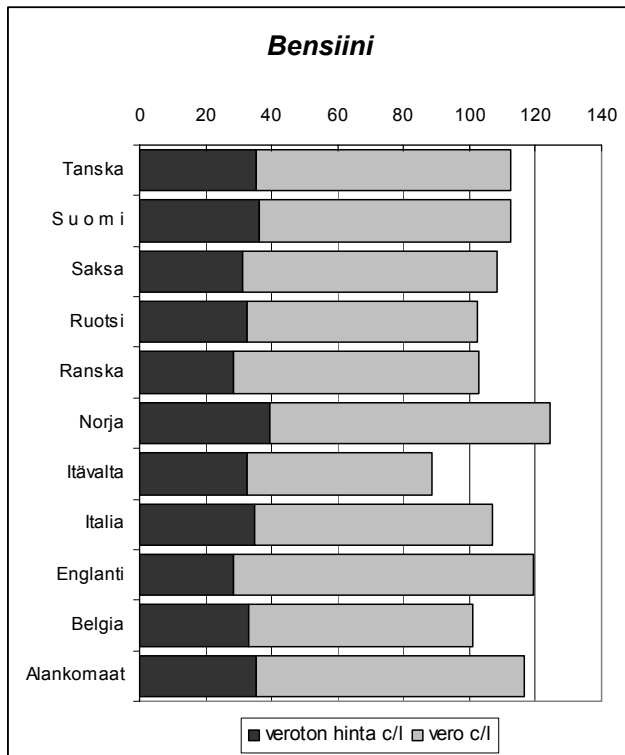
Suuri osa ympäristöverotuksesta rasittaa erityisesti kotitalouksia (kuvio 8.2). Verojen rasitus suhteessa kulutuskysyntään on selvästi suurin Tanskassa ja Suomessa.

Energiaverotus otettiin Suomessa käyttöön varhain. Polttoaineiden valmistevero tuli käyttöön 1974 ja sähkövero 1976. Myös ympäristönäkökulman suhteen Suomi on ollut aikaisin liikkeellä. Vuonna 1990 Suomi otti käyttöön fossiilisten polttoaineiden lisäveron, hiilidioksidiveron, ensimmäisenä maana maailmassa. Vuonna 1993 lisävero porrastettiin lyijytöntä bensiiniä ja rikitöntä dieselöljyä suosivaksi, ja samalla otettiin käyttöön puhtaasti fiskaalinen sähkövero.

Vuoden 1994 alusta vuoteen 1996 Suomessa sovellettiin järjestelmää, jossa 60 prosenttia verosta määräytyi polttoaineen hiilidioksidikomponentin ja 40 prosenttia sen energiasisällön mukaan. Tästä verorakenteesta, joka ilmastopolitiikan näkökulmasta oli ohjaavuudeltaan huomattavan perusteltu, jouduttiin kuitenkin luopumaan vuonna 1997. Järjestelmä saattoi kotimaisen sähkön vaikeaan kilpailuasemaan ja osittain tästä syystä kannettiin vesi- ja ydinvoimasta sekä tuontisähköstä perusveroa, jonka tulkittiin kuitenkin EU:n tuomioistuimessa olevan EU:n säädösten vastainen.

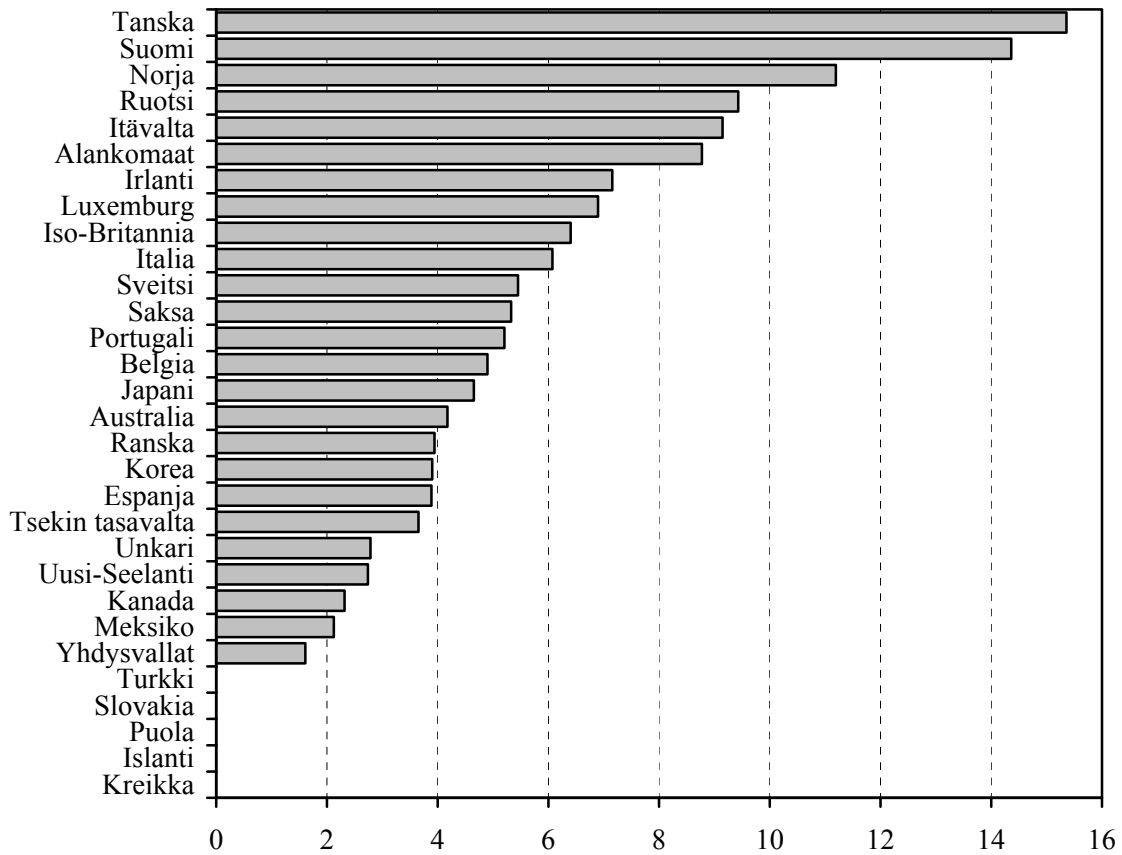
Suomen nykyisessä polttoaineverotuksessa hiilidioksidivero muodostaa polttoaineveron lisäosan ja määräytyy polttoaineen hiilipitoisuuden mukaan. Vero on kuitenkin porrastettu eri polttoaineille eikä se koske täysimääräisenä maakaasua eikä turvetta. Hiilen ja öljypolttoaineiden vero on nykyään noin 17 euroa hiilidioksiditonnilta, kun se maakaasulle on noin 8,5 euroa ja turpeelle noin 3 euroa.

**Kuvio 8.1** Bensiinin, dieselöljyn ja kevyen polttoöljyn kuluttajahinnat sekä veron osuus (sisältää arvonlisäveron) toukokuussa 2002 ja kotitalouksien käyttämän sähkön hinta vuonna 2001.



Lähteet: EU/Oil Petrolier/ÖKKL

**Kuvio 8.2** Ympäristöön liittyvien verojen ja maksujen suhde kulutuskysyntään vuonna 1998, prosenttia.

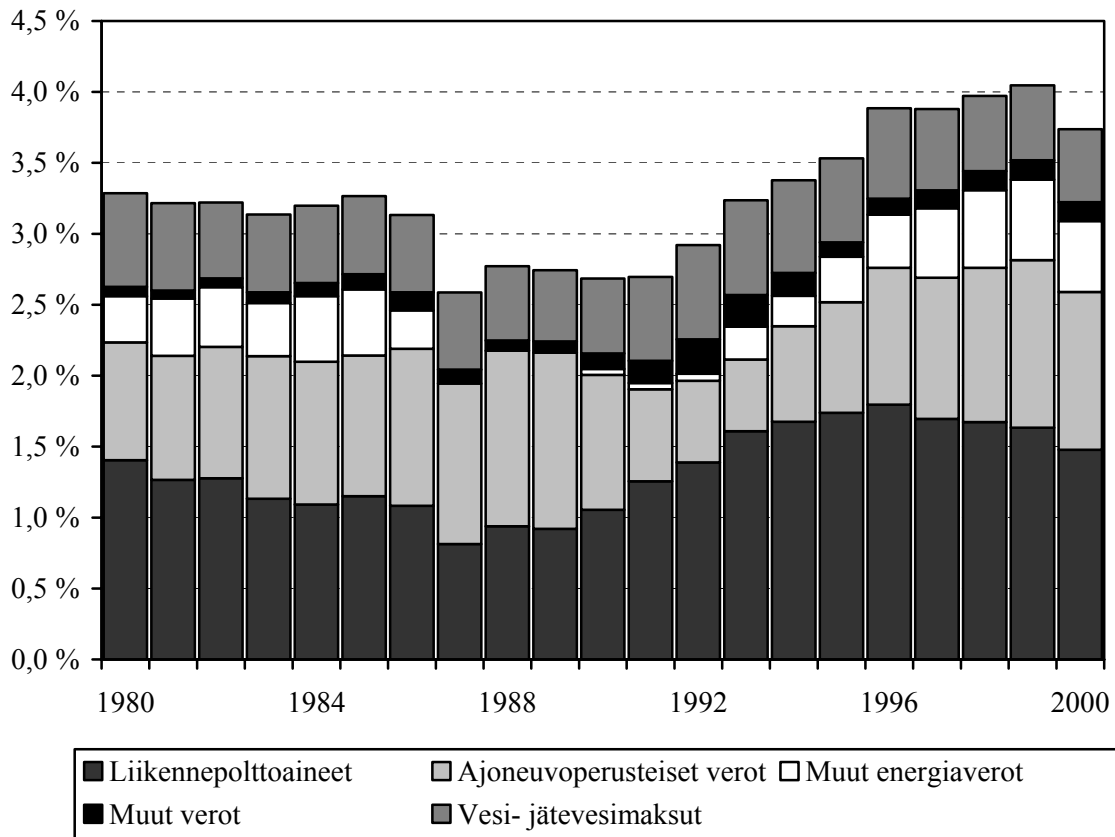


Sähköveroa on Suomessa käytetty hiilidioksidiveroa täydentävänä siinä mielessä, että sen korotukset on osutettu samansuuntaisiksi ja -aikaisiksi kuin hiilidioksidiveron. Tällä on pyritty paikkaamaan hiilidioksidiverotuksen sähköntuotantoa koskevaa aukkoa. Sähkövero on sekin porrastettu kahteen luokkaan, joista ylempään kuuluvat kotitaloudet ja palvelusektorit, alempaan taas sähkön suurkäyttäjät kuten teollisuus.

Vero riippuu polttoaineen käyttökohteesta. Vero peritään polttoaineiden kulutuksen yhteydessä sekä myös lämmöntuotannolta. Sähköntuotanto on vapautettu hiilidioksidiverosta. Järjestelmään kuuluu energiaintensiivisten yritysten veronpalautusmenettely, jonka mukaan yritys voi hakea veronpalautusta 85 prosenttia siltä osalta maksettuja polttoaine- ja sähköveroja, joka ylittää 3,7 prosenttia yrityksen jalostusarvosta. Palautukselle on kuitenkin asetettu noin 50 000 euron omavastuu. Energiaverojen kertymä Suomessa vuonna 1998 oli noin 15 miljardia markkaa, josta noin 11 miljardia koostui polttoaineverojen perusosasta ja noin 3,5 miljardia lisäverosta. Lisävero käsittää sekä CO<sub>2</sub>-perustaisen veron että sähköveron.

Ympäristöön liittyvät verot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat 1990-luvun jälkipuoliskolla vajaat 3 ½ prosenttia. Osuuden kasvu oli nopeaa vuosina 1992–1996 (kuvio 8.3).

**Kuvio 8.3** Ympäristöön liittyvät verot suhteessa bruttokansantuotteeseen Suomessa vuosina 1980–2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Energiaverotuksen nykyrakenteeseen siirryttäessä toteutettiin myös eräänlainen vihreä verouudistus, jossa energiaverotuksen kiristymisen yhteydessä laskettiin tuloverotusta. Tuloverojen ja sova-maksujen alentamisen vaikutuksista on esitetty arvio, että se selittäisi noin 10 prosenttia työllisyyden paranemisesta 1990-luvun loppuvuosina (Sinko 2002). Arvio ei kuitenkaan ota huomioon ympäristöverotuksen vaikutusta.

### 8.3 Arvioita energiaverotuksen kehitystarpeista Suomessa

Energiaverotuksen kehitystarpeen arvioimisessa lähtökohtana on ollut ennakoida niitä vaatimuksia, joita kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamisesta seuraisi taloudelliselle ohjaukselle. Kioton pöytäkirjan ja Euroopan unionin taakanjakosopimuksen mukaan Suomen tulee vähentää kasvihuonekaasujen päästöt vuoden 1990 tasolle vuosien 2008–2012 aikana.

Asiantuntijaryhmä laati talousneuvostolle vuoden 2000 lopussa arvion ympäristö- ja energiaverotuksen käytöstä Suomessa (Talousneuvosto 2000c). Raportin mukaan päästöt olisivat olleet 1990-luvun lopulla noin 7 prosenttia korkeammat, mikäli 1990-luvulla ei olisi korotettu energiaverotusta. Raportin keskeinen havainto oli myös, että verorakenteen muutoksilla voidaan vaikuttaa energiaverotuksen korottamisen kustannuksiin. Kuluttajat voisivat joissakin tapauksissa lievästi hyötyä ympäristöverojen

korottamisesta, jos ympäristöveron korotukset kompensoidaan muuta verotusta keventämällä. Raportissa tarkastellut energiaverojen korotukset eivät kuitenkaan vielä riittäisi vähentämään päästöjä Kioton sopimuksen vaatimalle tasolle.

### **Kansallisen ilmastostrategian arviot**

Kansallisen ilmastostrategian lähtökohtana oli talouden ja päästöjen kehityksen perusura. Hiilidioksidipäästöjä olisi rajoitettava noin 21 prosenttia perusuran vuoden 2010 tasosta Kioton pöytäkirjan mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Laskelmissa on korostettu sitä, ettei verotusta Suomessa voida ajatella ainoana ilmastopolitiikan ohjauskeinona, vaan sen tulisi kuulua eräänä osana laajempaan ohjauskeinovalikoimaan. Siksi sen vaikutuksia ei voida tarkastella erillään muista ohjauskeinoista.

Päästöjen rajoittamistoimet jakautuvat kolmeen osaan. Energiansäästöohjelman ja uusiutuvien energialähteiden ohjelman mukaiset toimet toteutuvat kaikissa vaihtoehtoissa. Sähkönhankintavaihtoehdot muodostavat toisen osan vaihtoehtoja. Energiaverotus on strategiavaihtoehtojen kolmas kokonaisuus. Verojen avulla pyritään säätämään päästöt sellaiselle tasolle, että päästötavoite juuri toteutuu. Tästä syystä verot poikkeavat toisistaan vaihtoehtojen välillä.

Energiansäästöohjelman ja uusiutuvien energialähteiden ohjelman energiansäästö perustuu osittain energiaverotuksen korottamiseen. Kustannusarvioiden lähtökohta oli se, että veroja korotetaan vain siinä määrin kuin olisi tarpeellista päästötavoitteen saavuttamiseksi. Energiaverojen korotustarve arvioitiin erikseen kolmelle erilaiselle energiaverotuksen vaihtoehdolle, jotka ovat:

- 1) Kaikkien energiaverojen korottaminen siten, että päästötavoite saavutetaan.
- 2) Muiden kuin liikennepolttoaineiden verojen korottaminen siten, että päästötavoite saavutetaan.
- 3) Energiantuotannon tukien lisääminen ja normien kiristäminen siten, että päästötavoite saavutetaan. Tuet rahoitetaan muuta verotusta kiristämällä.

Myös energiaverojen lisäkertymän palautusvaihtoehtoja oli useita:

- 1) Verotuotto palautetaan könttäsummaluonteisten tuloverojen kautta. Tässä tapauksessa verotuotto käytettäisiin tuloverojen alentamisen rahoittamiseen.
- 2) Verotuotto palautetaan puoliksi tuloverojen kautta ja puoliksi yritysten sosiaalivakuutusmaksuja alentamalla (nk. 50/50-kierrätys).
- 3) Verotuotto käytetään arvonlisäveron alentamiseen.

Energiaverojen käyttö vaikuttaa kokonaistaloudellisiin kustannuksiin selvästi. Niissä vaihtoehtoissa, joissa energiaveroja ei koroteta, päästöjen rajoittamisen vaikutukset kansantuotteeseen ovat selvästi suurimmat ja ylittävät kaikkien muiden vaihtoehtojen kustannukset sähkönhankinnasta riippumatta. Energiaverojen käyttö ohjauskeinona näyttää siis tehostavan päästörajoitusten kustannustehokasta kohdentamista. Verojen korotusten kattavuus vaikuttaa sekin kustannuksiin. Kansantuote laskee 0,1–0,2 prosenttia vähemmän jos korotuksia ei tehdä liikennepolttoaineille. Tämä johtuu osittain siitä, että liikenteen polttoainetaloudessa tapahtuu merkittävää tehostumista jo perusuran mukaan ja lisätehostaminen on siksi kallista.

Verojen palautustapojen välillä ei laskelmissa ole suuria eroja. Kansantuotteen laskua ei siis pystytä merkittävästi alentamaan suuntaamalla energiaverojen lisäkertymä tuloverojen ja sova-maksujen alentamiseen. Työllisyyteen kierrätyksellä voidaan kuitenkin jonkin verran vaikuttaa. Sova-maksujen alentamisella voidaan pienentää työllisyyden laskua. Vaikutus ei kuitenkaan ole suuri, mikä johtuu siitä, että energia-verojen lisäkertymä jää pieneksi verrattuna tuloverojen ja sova-maksujen kertymään, eikä sillä siksi voida rahoittaa suuria suhteellisia muutoksia muissa veroissa. Vaikutus on hieman suurempi, jos tuloverojen oletetaan verokiilan kautta vaikuttavan työllisyyteen.

Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, että nykyrakenteinen energiaverotus ei ole erityisen hyvin ohjaava. Tämän vuoksi vaaditut verojen prosentuaaliset korotukset ovat suuria ja niistä aiheutuu suuria kielteisiä sivuvaikutuksia. Nykyveroista hiilidi-oksidi-vero soveltuu parhaiten päästöjen rajoittamiseen ja aiheuttaa pienimmät kansantaloudelliset ja toimialatasoiset vaikutukset. Samansuuntaisia tuloksia ovat esittäneet myös Kemppi ja Kemppi (2002).

### **Energiaverotuksen yhteys päästökauppaan**

EU:n komissio on esittänyt yhteisön laajuisen toimialakohtaisen päästökaupan aloittamista vuonna 2005. Jos ehdotus toteutuu, aiheuttaa sekin osaltaan muutos-paineita kotimaiseen energiaverotukseen. Päästökauppadirektiivi ei sinänsä aseta rajoituksia energiaverotukselle, mutta se tekisi vähintään ongelmalliseksi verojen samanaikaisen käytön päästölupien kaupan piiriin kuuluvilla toimialoilla.

Komission ehdotuksen mukaan kasvihuonekaasujen päästökauppa yritystasolla käsittäisi sähkön ja lämmön tuotannon, raudan ja teräksen tuotannon, öljynjalostuksen, rakennusmateriaalien ja sementin tuotannon sekä massan ja paperin tuotannon. Näiden toimialojen osuus koko EU:n energiankulutukseen liittyvistä CO<sub>2</sub>-päästöistä vuonna 1997 oli 38 prosenttia. Suomessa vastaava osuus on 60 prosenttia. Mikäli energia-veroja ei käytettäisi päästökaupan piirissä olevilla toimialoilla, olisi päästökaupalla vaikutuksia energiaverokertymään. Käytännössä tämä merkitsisi lämmöntuotannon polttoaineverojen poistamista, jonka vaikutus energiaverokertymään on nykyisellä vero- ja kulutustasolla noin 100 miljoona euroa.

Päästökaupan yhteensovittaminen muiden kotimaisten politiikkainstrumenttien kanssa vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaiset vaikutukset toimialakohtaisella päästökaupalla on kotimaisen ilmastopolitiikan kustannuksiin (Forsström ym. 2002). Toimiala-kohtaisen päästökaupan aloittamiseen liittyy paljon ongelmia, jotka vähentävät päästökaupan kustannuksia tasaavaa vaikutusta, ja on hyvin mahdollista, että se ei itse asiassa laske ilmastopolitiikan kustannuksia. Ratkaisevaa on, millaiseksi päästö-oikeuksien hinta Euroopan laajuisilla markkinoilla muodostuu.

Energiaverotukselle päästökauppa voi merkitä muospainetta päästökauppaa käyvien sektorien lisäksi myös päästökaupan ulkopuolelle jäävillä toimialoilla. EU:n päästö-kauppadirektiiviehdotuksen mukaan päästökauppaa aloitettaessa jouduttaisiin tekemään päästokiintiöiden alkujako kauppaa käyvien toimialojen ja muiden toimialojen välillä, mikä jättäisi nämä muut toimialat kotimaisen ohjauksen piiriin. Sellainen

alkujako, joka johtaa suuriin eroihin päästöjen rajoittamisen rajakustannuksissa kotimaisten toimialojen välillä, voi lisätä ilmastopoliitiikan kokonaiskustannuksia päästökaupasta huolimatta. Päästökauppa ei välttämättä riitä kustannuseroja tasaamaan, koska se ei koske kaikkia toimialoja. Tämä nostaa esille vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä siitä, kuinka ohjaus olisi toteutettava ja kuinka voitaisiin taata päästökauppaa käyvien ja muiden toimialojen tasapuolinen kohtelu.

#### **8.4 Johtopäätöksiä**

Energiaverotuksen tason korottamisella on keskeinen merkitys ilmastopoliitikassa. Yleisen ohjauksen lisääntymisen lisäksi energiaverotukseen kohdistuu kuitenkin muitakin paineita. Suomen nykyinen energiaverojärjestelmä on syntynyt useiden tavoitteiden toteuttamisyrittämisistä. Ilmastopoliitiikan kannalta se ei monine poikkeuksineen ole ohjaavuudeltaan kovinkaan tehokas. Tämä lisää ilmastopoliittisen ohjauksen yhteiskunnallisia kustannuksia. Kun ilmastopoliitikka kuitenkin vaatii merkittäviä energiaverotuksen tason korotuksia, tehokkuustappioiden välttämiseksi olisi verotuksen rakennetta muutettava ohjaavampaan suuntaan. Tehokkuustappioiden välttäminen vaatii myös huomion kiinnittämistä verotuottojen käyttötapoihin. Tuloveroihin ja sova-maksuihin tehdyillä kevennyksillä voidaan pienentää ilmastopoliitiikan yhteiskunnallisia kustannuksia.

Ilmastopoliittiset tavoitteet ovat kuitenkin vain yksi osa energiaverotuksen tavoitteista. Mikäli ilmastopoliittiset päämäärät nousevat keskeisiksi, olisi muiden päämäärien toteuttaminen teoriassa tehokkaampaa ja läpinäkyvämpää muiden instrumenttien avulla. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi suorat tuet. Käytännössä tavoitteiden tasapainottaminen voi muodostua vaikeaksi ongelmaksi, koska jo tukienkin käyttöön liittyy EU:n asettamia rajoituksia.

Energiaverotuksen rakenteen muuttamiseen syntyy painetta myös Kioton mekanismien, ennen kaikkea päästökaupan seurauksena. EU:n komissio on esittänyt jo 2005 aloitettavaksi yhteisön laajuista, toimipaikkakohtaista päästökauppaa. Kauppa kattaisi Suomen päästöistä noin 60 prosenttia. Vaikka direktiiviehdotus ei aseta rajoitteita energiaverotuksen käytölle, muodostuisi päästökaupan vaatimasta päästöoikeuksien hankkimisesta kaupan piiriin kuuluville yrityksille ajan mittaan vaikutuksiltaan energiaveroihin rinnastettavissa olevia lisäkustannuksia. Energiaverotuksen kiristäminen ei tämän jälkeen enää tehostaisi ilmastopoliittista ohjausta vaan lisäisi luultavimmin ilmastopoliitiikan kokonaistaloudellisia kustannuksia. Koska päästökauppa ei koskisi koko taloutta, jouduttaisiin energiaverotuksessa ottamaan käyttöön eri veroasteet päästökauppaa käyville ja sen ulkopuolisille toimialoille. Kun päästökaupan yhteydessä ei ole myöskään mahdollista tehdä nykyisenkaltaisia poikkeuksia eri polttoaineiden hiilidioksidiveron osalta, saattaisi päästökauppa lisätä painetta eri polttoaineiden hiilidioksidiveron yhtenäistämiseen päästökaupan piiriin kuuluvien ja muiden toimialojen tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Tällaisen uudistuksen yhteiskunnallisista kustannuksista ei Suomen osalta kuitenkaan ole toistaiseksi olemassa tutkimustuloksia.

## 9 VERORAKENTEEN UUDISTAMINEN JA JULKISEN TALOUDEN TASAPAINO

Verotuksen tehokkuustavoitteen kannalta keskeisiä haasteita ovat työllisyyden edistäminen ja tuotannon kilpailukykyä uhkaavaan kansainväliseen verokilpailuun vastaaminen. Lisäksi verojärjestelmän oikeudenmukaisuus edellyttää, että verojen vaikutukset tulonjakoon ovat kansalaisten oikeustajun mukaisia. Verotulojen on myös oltava riittäviä, jotta julkisen talouden tasapaino voidaan säilyttää.

Tässä luvussa kootaan yhteen osittaisanalyysin puitteissa verorakennevaihtoehdot. Luvuissa 9.1–9.4 esitetyt verotuksen muutospainheet ovat usein ristiriitaisia. Eri kohdissa esitetyt muutospainheet eivät ole työryhmän suosituksia. Suositukset on esitetty luvun lopussa.

### **Laatikko 9.1** Kansainvälisten järjestöjen verosuosituksia Suomelle.

**OECD** (Economic Surveys, Finland (2001a)) suosittelee työtulojen veroasteikkojen alentamista ja veropohjan laajentamista. Painopiste tulisi siirtää työn tarjonnan kasvattamiseen pyrkivästä veropolitiikasta, esimerkiksi ansiotulovähennyksestä, työn kysyntää lisääviin toimiin, esimerkiksi työnantajan työn sivukulujen leikkaamiseen. Yksityisten eläkevakuutusten verohelpotuksia tulisi kaventaa. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastuksesta poistojen perusteella tulisi siirtyä järjestelmään, jossa matalapalkkaisista maksettavia sosiaaliturvamaksuja alennettaisiin.

Arvonlisäverotuksen alemmat verokannat tulisi poistaa ja eri hyödykeryhmien verokannat yhtenäistää. Ympäristöverotuksessa tulisi parantaa suurten saastuttajien kannustimia päästöjen vähentämiseen ja kaventaa bensiinin ja dieselöljyn välistä veroeroa.

Omistusasumisen korkojen verovähennysoikeutta tulisi vähentää ja verottaa oman asunnon myynnistä saatua voittoa. Yritys- ja pääomatuloverotus tulee säilyttää kilpailukykyisenä. Jos tulonjakosyistä näihin veroihin kohdistuu nousupaineita, kannattaa yhtiöveron hyvitys-järjestelmän poistamista harkita. Kuntien yhtiövero-osuudesta tulisi luopua. Kiinteistöveron ja lahja- ja perintöveron korotusta tulisi harkita, kun taas yleinen varallisuusvero tulisi poistaa.

**EU:n neuvosto** suosittelee (EU:n neuvoston suositus talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi 21.6.2002 (KOM 2002a)), että Suomen tulee välttää merkittäviä poikkeamia keskipitkän ajan menolinjauksista, joissa on sitouduttu vuoden 1999 reaalisuuteen. Paikallistasolla olisi vahvistettava budjettikuria. Työnteko on saatava kannattavaksi suuren rakennetyöttömyyden vähentämiseksi. Uudistusten tulisi koskea etuusjärjestelmiä varhaiseläkejärjestelyt mukaan luettuina suhteellisen korkeiden efektiivisten marginaaliverokantojen alentamiseksi varsinkin matalapalkkaisten työntekijöiden osalta.

**Kansainvälisen valuuttarahaston** mukaan (IMF:n neljännen sopimusartiklan mukainen Suomea koskeva konsultaatio 2002) valtion perusmenojen pitäminen vuoden 2002 budjetin tasolla mahdollistaa työhön kohdistuvien verojen alentamisen noin yhdellä prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen sekä välillisen verotuksen alentamisen samoin yhdellä prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen vuosina 2003–2004. Suuremmat veronkevennykset edellyttäisivät menoleikkauksia. Verostrategian tulisi olla kaksiosainen: työllisyyttä lisättäisiin työhön kohdistuvan verotuksen keventämisellä ja uusia tulolähteitä haettaisiin helpottamaan julkisen talouden paineita. Näitä olisivat mm. korkeammat käyttäjämaksut julkisista palveluista, alempien arvonlisäveroprosenttien nostaminen ja omaisuusverot.

## 9.1 Kasvun ja työllisyyden edistäminen

Hyvinvointiyhteiskunnan rahoittaminen ikääntyvässä taloudessa edellyttää korkeaa työllisyysastetta. Myönteinen työllisyyskehitys vaatii ripeää talouskasvua ja työvoimaresurssien tehokasta hyödyntämistä. Työllisyyden edistämisen kannalta verotusta voitaisiin kehittää siten, että

työtulojen verotuksessa

- alennetaan työtulojen verotusta pienituloisia painottaen
- suunnataan työnantajamaksujen alennuksia matalapalkkaisille

pääomatulojen verotuksessa

- pidetään pääomatulojen verotus kilpailukykyisenä riittävän investointien tason turvaamiseksi

kulutuksen verotuksessa

- selvitetään edellytykset muuttaa arvonlisäverotuksen maksuvelvollisuuden alaraja liukuvaksi
- harkitaan palvelualojen arvonlisäverotuksen alentamista ja kotitalousvähennyksen kehittämistä.

Työtulojen verorasitusta alentamalla voidaan alentaa kokonaistyövoimakustannuksia, jolloin työvoiman kysyntä kasvaa ja työttömyys alenee. Veronalennusten myönteisten työllisyysvaikutusten suuruus riippuu keskeisesti siitä, kuinka paljon veronalennukset siirtyvät palkkoihin. Mitä parempi on palkkamallti, sitä suurempia myönteisiä työllisyysvaikutuksia veronalennuksilla voidaan saada. Merkittävä työllisyyden parantaminen työtulojen yleistä veroastetta alentamalla vaatisi todennäköisesti tuntuvia veronalennuksia, jolloin myös verotulomenetykset kasvavat suuriksi.

Suomen työttömyys keskittyy voimakkaammin kuin muualla Euroopassa vähän koulutettuihin. Pitkällä aikavälillä ongelmaa voidaan pienentää nostamalla koko työvoiman koulutustasoa. Tämä on kuitenkin hidas tie ja aina on muita heikommin koulutettuja ja työtehtäviä, joihin riittää lyhytkin koulutus. Heikommin koulutettujen työssä käyntiä voidaan tukea matalapalkkaisille suunnatuilla veroalennuksilla, kuten Suomessa on tehty, tai tulonsiirroilla, kuten Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa (ks. liite 1). Heikosti koulutetuille sopivien työpaikkojen tarjontaa puolestaan voidaan edistää työllistämistuella tai työnantajamaksujen kohdennetuilla alennuksilla. Kaikkiin näihin keinoihin liittyy hyviä ja huonoja puolia.

Suomessa 1990-luvun loppupuoliskolla veronkevennykset tehtiin ensisijaisesti alentamalla palkka- ja eläketulojen verotusta, ja niitä painotettiin jossakin määrin alhaisen tulotason palkansaajille mm. korottamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennyistä. Ansiotulovähennyksen avulla on onnistuttu mm. alentamaan työn vastaanottamisen kynnyispalkkaa. Ansiotulovähennys on jatkossakin eräs mahdollisuus suunnata veronkevennykset pieniin työtuloihin. Käytännössä ansiotulovähennyksen käytön laajentamiseen liittyy kuitenkin ongelmia. Ansiotulovähennys kiristää verotuksen progressiota vähenemisalueellaan. Jotta kiristyminen olisi mahdollisimman lievä, vähennys on ulotettu laajalle tuloalueelle ja Suomen kapean palkkahajonnan vuoksi

suuri osa hyvityksestä kohdistuu muillekin kuin ongelmaryhmille. Vaikka progressio näyttää järjestäytyneillä työmarkkinoilla hillitsevän palkankorotusvaateita, se voi vähentää myös ahkeruutta ja kouluttautumishalua. Ansiotulovähennyksen ulottuminen laajalle tuloalueelle on myös merkittävästi kaventanut kuntien veropohjaa.

Mikäli ansiotulovähennyksen enimmäismäärää nostetaan ja vaikutus progressioon pidetään nykyisellään, lisävähennyksestä vain hyvin pieni osa kohdistuu pienituloisille, mutta vaikutus kuntien verotuloihin kasvaa huomattavasti. Toinen mahdollisuus olisi kaventaa vähennyksen vaikutusalueita samalla kun enimmäismäärää nostetaan. Tämä lisäisi vähennyksen vaikuttavuutta pienituloisten nettoansioihin ja pitäisi vaikutukset kunnallistalouteen kohtuullisina. Ongelmana on, että vaikutusalueen kaventaminen jyrkentäisi progressiota jo melko alhaisillakin tuloilla. Tätä vaikutusta voidaan kuitenkin ainakin lievittää valtion tuloveromuutoksilla.

Suomessa on vain rajatusti käytössä suoria tulonsiirtoja pienipalkkaisille. Sellaiseksi voidaan kuitenkin katsoa osa-aikatyöhön työllistyville työttömille maksettava soviteltu työttömyyspäiväraha. Tällä täydennetään pieniä ansiotuloja. Kohdennettuihin tulonsiirtoihin liittyy samoja ongelmia kuin verohelpotuksiin. Kun ne loppuvat tietyn tuloajan jälkeen, ne jyrkentävät jollakin tuloalueella verotuksen progressiota. Käytännön ongelma on myös se, kenelle niitä maksetaan. Mikäli ne maksetaan hakemuksesta, hakemusten käsittelystä voi tulla työläs prosessi. Yleisinä tulonsiirtoina ne olisi ilmeisesti mahdollista maksaa vain jälkikäteen verotietojen perusteella. Tällöin tuntuisi tehokkaammalta antaa tuki verovähennyksen muodossa.

Työntekijöille kohdistetuilla verovähennyksillä ja tulonsiirroilla voidaan lisätä matalapalkkaisen työn houkuttelevuutta. Tällaisten työpaikkojen tarjontaa voidaan toisaalta edistää matalapalkkaisista työntekijöistä maksettujen työnantajamaksujen kohdennetuilla alennuksilla. Niillä voidaan kasvattaa kouluttamattoman työvoiman kysyntää, mikäli tätä vaikutusta ei kumota vastaavan suuruisilla palkankorotuksilla.

Kohdennettujen sosiaaliturvamaksualennusten erityisetuna on katsottu olevan työllisyyden lisääminen mahdollisimman pienin julkisen sektorin veromenetyksin. Euroopan työllistämisstrategian vaikutusten arvioinnissa eri jäsenmaissa (KOM 2002b) todetaan, että verrattuna muihin veronkevennysmahdollisuuksiin (työtulo- verotuksen, työntekijän maksamien sosiaalivakuutusmaksujen tai valmisteverotuksen alennukset) matalapalkka-aloille kohdistetuilla työnantajamaksujen alennuksilla ja työvoimavalttaisten alojen arvonlisäverotuksen alennuksilla on saatu suurimmat myönteiset työllisyysvaikutukset. Kohdennettujen sosiaaliturvamaksujen etuna on mahdollisesti myös järjestelmän avulla työllistettyjen työntekijöiden työn kautta oppimien taitojen ja sitä kautta tuottavuuden kasvaminen (Bell ym. 1999).

Kohdennetut työnantajamaksujen alennukset ovat eräs työllistämistuen muoto ja niihin liittyy samoja ongelmia kuin muihinkin tukiin. Niiden avulla aikaansaadut työpaikat eivät välttämättä ole kokonaan uusia, vaan ne voivat korvata muita työpaikkoja. Samoin osa tuesta voi valua hukkaan, koska kohderyhmät työllistyisivät myös ilman tukea. Lisäksi alhaisen osaamisen työpaikkojen suhteessa edullisempi verotus voi vähentää kannustimia työpaikkojen syntymiseen tuottavimmille aloille tai ihmisten halukkuutta hankkia parempia taitoja. (Fitoussi 2000.) Merkittävä matalapalkkaisten

työnantajamaksujen kevennys vaatisi ehkä verotulomenetysten korvaamista muista työntekijöistä maksettuja työnantajamaksuja tai muita veroja korottamalla. Tällöin verotuksen progressio voi kiristyä.

Verohallinnon arvion mukaan yksilökohtaisiin palkkoihin perustuvan porrastuksen hallinnointi edellyttäisi Suomessa jonkin verran lisäresursseja ja olisi helpoimmin toteutettavissa nk. verotilijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Mikäli työnantajamaksujen alennus koskee vakuutusluontoisia maksuja, on myös huolehdittava siitä, ettei maksujen vakuutusluonne hämääry.

Verotuksella voi olla myös merkitystä eläköitymispäätöksiin ja sitä kautta työmarkkinoille osallistumiseen, vaikkakin työelämän ja eläkejärjestelmän itsensä aikaansaamat kannustimet ovat tärkeämpiä. Eläketulojen verotus on Suomessa palkansaajan verotusta keveämpää.

Tulevaisuudessa eläkevakuutusmaksu nousee väestön ikääntymisen vuoksi merkittävästi. Koska eläkemaksun korotus ei tuo sitä maksaville mukanaan parempia eläkkeitä vaan sillä maksetaan pääosin jo eläkkeellä olevien eläkkeitä, eläkemaksun nousu koetaan verojen nousuna ja se kasvattaa työn verokiilaa. Tämä puolestaan vähentää työllisyyttä. Koska ei ole järkevää alentaa tulevien eläkkeiden rahastointia, muuta työn verotusta tulisi voida alentaa.

Pääomatulo- ja yritysverotus voivat myös heijastua työllisyyteen. Kireä pääoma- ja yritysverotus vähentää investointeja tai suuntaa niitä ulkomaille, ja sitä kautta osa yritysverotuksesta kohdentuu työvoiman maksettavaksi. Talouskasvun ja työllisyyden kannalta riittävän yrittäjyyden tukeminen edellyttää myös pääomatuloverotuksen pitämistä kohtuullisena.

Kulutusverotus on osa työn verokiilaa, mutta kulutuksen verottaminen kohdistuu myös työelämän ulkopuolella oleviin ja säästöjen kulutukseen. Kulutusverotuksen rakenteella voi olla vaikutusta työllisyyteen. Eräissä EU-maissa on meneillään kokeilu, jossa työvoimavaltaisille palvelualueille sovelletaan alennettua verokantaa. Mikäli kokeilusta saadaan hyviä tuloksia, vastaavaa järjestelyä kannattaa harkita sovellettavaksi myös Suomessa. Voidaan myös harkita Suomessa nyt käytössä olevan kotitalousvähennyksen laajentamista. Suomen kansainvälisesti matalan arvonlisäverovelvollisuuden alarajan muuttamisella liukuvaksi olisi myönteisiä vaikutuksia pienyritysten kasvulle ja yrittäjyydelle. Samalla myös harmaa talous supistuisi.

Useista mahdollisista työllisyyden kannalta hyödyllisistä veronalennuksista keskeisintä olisi alentaa pienituloisten ansiotuloveroastetta sekä matalapalkkaisista työntekijöistä maksettavia työnantajamaksuja. Pitkällä tähtäimellä on pystyttävä estämään demografisiin tekijöihin liittyvä työn verorasituksen kasvu.

## 9.2 Kansainvälisen verokilpailun aiheuttamat muutospaineet

Kansainvälinen verokilpailu voi edellyttää, että

työtulojen verotuksessa

- alennetaan ansiotuloverotusta erityisesti asteikon yläpäässä
- alennetaan työvoimakustannuksia keventämällä ansiotulojen verotusta sekä työnantajan sivukuluja

pääomatulojen verotuksessa

- alennetaan yritysverotusta
- alennetaan yleistä varallisuusveroa tai poistetaan se kokonaan
- pidetään säästämisen verotus suhteellisenä sekä riittävän alhaisena
- harkitaan yrityskauppoihin liittyvien käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verovapautta

kulutuksen verotus

- alennetaan alkoholin ja tupakan valmisteveroja.

Työntekijöiden muuttohalukkuuteen vaikuttaa joukko tekijöitä, joista nettopalkka ja sitä kautta keskimääräinen veroaste on eräs tekijä. Koulutettujen muuttoliike Suomesta on ollut maahanmuuttoa suurempaa mutta toistaiseksi melko alhaisella tasolla. Muuttoliike ei ole myöskään suuntautunut verotuksellisesti edullisiin maihin, ja sitä saattavat hillitä korkeat kiinteistöjen hinnat muuton kohdemaassa. Suomessa ansiotuloveron progressio on korkea ja sosiaaliturva melko kattava, joten erityisuhkana on korkeasti koulutetun työvoiman maastamuutto ja maahanmuuttajien alhainen koulutustaso. Vaikka muuttoliike ei kohoaisi suureksi, sen fiskaalinen merkitys voi pitkällä aikavälillä olla merkittävä, koska paljon veroja maksavia menetetään ja tilalle saadaan vähemmän veroja maksavia ja enemmän hyvinvointipalveluja ja tulonsiirtoja vastaanottavia. Suomen talous tarvitsee tulevaisuudessa maahanmuuttajia työvoiman ikääntymisen aiheuttaman työvoimapulan takia. Siksi nimenomaan korkeasti koulutettujen maastamuutto voi muodostua ongelmaksi. Tulevaisuudessa työmarkkinoiden yhdentyessä kynnys maastamuuttoon saattaa alentua. Tämä puoltaisi suurituloisten keskimääräisen ansiotuloverotuksen alentamista.

Maastamuuton kannustimien vähentäminen ei automaattisesti vaadi ylimpien rajaverojen alentamista, koska veronalennukset asteikon alapäässä keventävät myös suurituloisen keskimääräistä veroastetta, joka on muuttoliikkeen kannalta keskeinen tekijä.<sup>1</sup> Verotuksen alentaminen asteikon alapäässä vähentäisi valtion verotuloja enemmän kuin vain ylimpien rajaveroasteiden alentaminen, mistä syystä kustannustehokas ratkaisu kilpailukykyongelmaan olisi vain ylimpien rajaveroasteiden alentaminen. Alimpien rajaveroasteiden alentaminen olisi kuitenkin hyödyllistä sekä työllisyyden että kilpailukykytavoitteen kannalta.

<sup>1</sup> Esimerkiksi 60 000 euroa vuodessa ansaitsevan asiantuntijan keskimääräinen veroaste alenisi enemmän, jos vuoden 2002 veroasteikkoa alennetaan kaksi prosenttiyksikköä kolmessa alimmassa tuloluokassa, kuin silloin, kun ylintä rajaveroa alennettaisiin 6 prosenttiyksikköä.

Liikkuvuuteen ei vaikuta pelkästään verotus, vaan myös se, millaisia ja miten tehokkaasti tuotettuja palveluja ja sosiaaliturvaa verotuksella tarjotaan kansalaisille. Suurituloisella henkilöllä maksettujen verojen arvo jää kuitenkin saatuja etuisuuksia suuremmaksi. Yksi keino vastata korkeampituloisten muuttohalukkuuteen on lisätä ansiosidonnaisen sosiaaliturvan osuutta. Tällöin kuitenkin julkisten menojen tuloja uudelleenjakava vaikutus alenee.

Toimipaikkojen sijoittumiseen vaikuttavat keskeisesti markkinoiden koko ja läheisyys, osaavan työvoiman saanti sekä työvoimakustannukset. Sekä työtulojen että yritysten verotuksella on tutkimusten mukaan myös oma vaikutuksensa sijoittumispäätöksiin. Pääoman ja välituotteiden liikkuvuuden lisääntyminen voi kasvattaa työn kysynnän herkkyyttä työvoimakustannuksille. Perinteisesti matalapalkka-alojen työpaikkoja on siirtynyt halvan työvoiman maihin, mutta nykyään on entistä enemmän vaihtoehtoja myös korkean osaamisen työpaikkojen sijoittumiseen. Suomen kaltaiselle maalle, jossa on melko korkeat työvoimakustannukset verrattuna esimerkiksi Itä-Eurooppaan tai kehitysmaihin, korkean osaamisen työpaikkojen liikkuvuus on keskeistä. Myös yritysten pääkonttoritoimintojen sijoittumisen kannalta henkilöverotuksella voi olla tulevaisuudessa merkitystä. Siksi työpaikkojen liikkuvuuden kannalta työn verorasituksen alentaminen yleensä sekä erityisesti korkeampituloisten verotuksen keventäminen lisäävät verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä ja edistävät taloudellista kasvua.

Ulkomaalaisten asiantuntijoiden ja yritysjohtajien houkuttelemiseksi maahan on tärkeää myös ylläpitää ulkomaalaisten asiantuntijoiden muita alhaisempaa vero-kohtelua tilapäisen oleskelun aikana. Järjestely voisi olla pysyvä ja samoin tulisi sallia maahanmuuttoon liittyvien kustannusten vähentäminen verosta. Verokilpailun lisäksi ulkomaalaisten määräaikaisten työntekijöiden alhaista verotusta puoltaa se, etteivät he välttämättä hyödy kaikista julkisista palveluista Suomen kansalaisten tavoin.

Pääomatulojen verotuksessa kansainväliselle verokilpailulle erityisen altis on yritysten tulovero. Eri tutkimusten mukaan Suomen efektiivinen yritysveroaste on EU-maiden keskitasoa tai sen alapuolella. Suomen syrjäinen asema ja melko herkästi liikkuvien korkean osaamistason alojen kasvanut osuus maamme kokonaistuotannosta puoltavat alhaista yritysveroastetta. Lisäksi on merkkejä siitä, että verokilpailu yritysverotuksessa kiihtyy edelleen. Monien EU-hakijamaiden alhaiset yritysverot ovat yksi merkittävä osatekijä yritysverokilpailussa. Näistä syistä paine alentaa yritysveroastetta kasvaneen tulevaisuudessa.

Kansainvälisen verokilpailun oloissa erilailla liikkuvia pääomamuotoja tulisi avo-  
taloudessa periaatteessa verottaa eri lailla. Puhdas eriytetty tulovero ei suoraan vastaa tähän tarpeeseen. Ruotsin järjestelmä, jossa yhtiöverokanta on alempi kuin yleinen pääomatulojen verokanta saattaa olla verokilpailun oloissa Suomen järjestelmää parempi.

Kilpailu yritysverotuksessa kohdistuu myös yritysten tuloveron pohjaan. Monet maat ovat ottaneet tai ottamassa käyttöön järjestelmän, jossa yritysjärjestelyihin liittyvät käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoitot ovat verovapaita. Näin pyritään houkuttelemaan maahan yrityksiä, jotka suunnittelevat yrityskauppoja ja fuusioita. Tällaisen

verovapauden myöntäminen myös Suomessa voisi siksi edesauttaa kilpailukykyä ja ainakin estää tästä syystä tapahtuvaa siirtymistä Suomesta muihin maihin. Toisaalta verovapauden myöntäminen aiheuttaa aukon veropohjaan ja kannustaa haitalliseen verosuunnitteluun.<sup>2</sup>

Kotimaisten säästöjen verotukseen verokilpailu ei vaikuta suoraan niin kauan kuin pääomatuloja pystytään tehokkaasti verottamaan asuinvaltioperiaatetta noudattaen. Kansainvälisen veronkierron mahdollisuus kuitenkin rajoittaa pääomatulojen kireää verotusta. Yleinen varallisuusvero voi olla kilpailukyvyn kannalta erityisen epäedullinen, koska se nostaa säästämisen tuoton efektiivistä rajaveroastetta ja luo siten kannustimen siirtää omistuksia ulkomaille.

Hyödykeverotukseen verokilpailu vaikuttaa rajakaupan kautta. Erityisen suuria alentamispaineita alkoholin ja tupakan valmisteveroille tuo Viron tulevan EU-jäsenyyden mahdollistama kasvava rajakauppa. Koska näiden tuotteiden korkea verotus on terveyshaittojen torjumiseksi hyödyllistä, kannattaa niiden valmisteveroja alentaa vain sen verran, mikä on välttämätöntä haitallisen suuren salakuljetuksen ja rajakaupan ehkäisemiseksi. Sen sijaan arvonlisäveron alentamispaine lienee pienempi, sillä naapurimaistemme Norjalla ja Ruotsilla alv-aste on korkeampi kuin Suomessa. Rajakauppa Virosta voi aiheuttaa ongelmia, mutta silti arvonlisävero on vähemmän altis verokilpailulle kuin työn ja pääoman verotus.

Mikä on mahdollisten veromuutosten tärkeysjärjestys? Verokilpailun nykyisessä laajuudessa työn verotuksen alentamispaine näyttäisi olevan suurin, sillä Suomen työn verorasitus (erityisesti suurituloisilla) on raskas. Työn verotus vaikuttaa lisäksi yritysten toimintojen sijoittumispäätöksiin. Yritysveroasteen alentamiselle on myös tarvetta, jos muiden maiden veronalennukset jatkuvat ja EU-hakijamaista tuleva verokilpailu kiristyy.

### 9.3 Tuloeroihin vaikuttaminen

Verotus on yksi tulonjakoon vaikuttavista tekijöistä. Mikäli verojärjestelmän tulonjakovaikutuksia halutaan tehostaa, niin seuraavia muutoksia voi harkita:

Työtulojen verotuksessa

- progression pitäminen ennallaan tai kiristäminen

Pääomatulojen verotuksessa

- pääomatulojen verotuksen korottaminen tai muuttaminen progressiiviseksi, mukaan lukien osinkotulojen verottaminen myös osingonsaajan tulona
- varallisuus- ja perintöverotuksen kiristäminen ja muuttaminen progressiivisemmäksi

Kulutuksen verotuksessa

- elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentaminen.

<sup>2</sup> Toisaalta myös nykytilanne kannustaa verosuunnitteluun, koska yritysjärjestelyt kannattaa toteuttaa verotuksellisesti edullisissa maissa sijaitsevien tytäryhtiöiden kautta.

Tuloerojen kaventaminen tai niiden laajentumisen estäminen on progressiivisen verotuksen keskeinen perustelu, ja siksi tuloverotuksen vääristäviä vaikutuksia on aina verrattava vähäisistä tuloeroista saataviin hyötyihin. Toisaalta tuloeroja voidaan kaventaa myös julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen kautta. Suomessa ansiotulojen veroprogressio on kansainvälisesti kireää. Viime vuosina on laman aikana korkealle kohonnutta keskimääräistä ansiotuloveroastetta laskettu, ja myös rajaveroasteet ovat alentuneet kaikilla tulotasoilla.

Verotuksen tuloja tasaavan vaikutuksen kannalta on tärkeää, miten veronalennukset suunnitellaan. Esimerkiksi jos progressiivisessa järjestelmässä kaikkien tuloluokkien rajaveroasteita alennetaan yhtä paljon, suurituloisten käytettävissä olevat tulot kasvavat suhteessa enemmän kuin pienituloisten (Willner ja Granqvist 2002). Jos tavoitteena on se, että eri tuloluokissa olevien tulonsaajien käytettävissä olevat tulot nousevat suhteessa yhtä paljon, on pienituloisten verotusta kevennettävä enemmän, jolloin progressio (siinä mielessä kuinka paljon rajaveroaste kasvaa tulojen myötä) kiristyy.

Suhteellisella veroasteikolla verotettujen pääomatulojen osuus kaikista tuloista on kasvanut, minkä vuoksi verotuksen tuloja uudelleenjakava vaikutus on Suomessa viime vuosina vähentynyt. Tuloverotukseen tehdyt muutokset ovat suosineet pientuloisia, mutta niiden vaikutus on jäänyt tulojen rakenteen muutoksen varjoon. Kansainvälisessä vertailussa tulonjako on Suomessa kuitenkin Ruotsin ja Tanskan ohella edelleen EU-maiden tasaisimpia.

Jos verotuksen tulonjakovaikutuksia halutaan tehostaa, olisi etsittävä keinoja, joilla pääomatulojen verotusta voitaisiin kiristää. Helpoin mahdollisuus olisi korottaa pääomatulojen veroastetta korottamatta kuitenkaan verokilpailusyistä yritysten voittoveroastetta. Toinen mahdollisuus on harkita progressiivisen pääomatuloverotuksen käyttöönottoa, mutta sitä voivat vaikeuttaa suhteellista veroa suuremmat hallinnointikustannukset. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen ja osinkotulojen mahdollisesti progressiivisen asteikon mukainen verotus olisi omiaan lisäämään verotuksen uudelleenjakavaa vaikutusta.

Varallisuus on myös Suomessa hyvin epätasaisesti jakautunut. Varallisuutta verotetaan kiinteistöverolla, yleisellä varallisuusverolla sekä perintö- ja lahjaverotuksella sen siirtyessä sukupolvien välillä. Lähisukulaisten perintöverotuksen progressio on Suomessa hyvin matala. Perintö- ja lahjaverotuksen alarajan nosto ja veroasteiden nosto lähisukulaisille lisääisivät progressiota ja palvelisivat tulojen uudelleenjakotavoitetta. Suuntaamalla verotuksen progressiota pääoma- ja varallisuusverojen suuntaan pystyttäisiin verotuksen kokonaistulonjakovaikutukset pitämään ennallaan, vaikka ansiotuloveron progressiivisuutta kevennettäisiin. Toisaalta pääomatuloverotuksen ja perintöverotuksen progression kiristäminen lisääisivät houkutusta niiden verotuottoja alentavaan verosuunnitteluun ja veronkiertoon ja vaikeuttaisivat pienyritysten sukupolvenvaihdoksia.

Hyödykeverot kohdistuvat suhteellisesti enemmän pienituloisiin, jos suurituloisten säästämistä on (pysyvästi) korkeampi. Eri hyödykeryhmistä vain elintarvikkeet ovat tutkimusten mukaan selkeästi välttämättömyshyödykkeitä, joten elintarvikkeiden alempi arvonlisäveroaste suosisi suhteessa enemmän pienituloisia.

Mikäli korostetaan tulonjakotavoitetta, tärkeintä on lisätä pääoma- ja varallisuusverotuksen progressiota sekä suunnata ansiotulon veronkevennykset pääosin asteikon alapäähän.

## **9.4 Muita verorakenteeseen liittyviä erityiskysymyksiä**

### **Verotus ja aluekehitys**

Sopiva valtion ja kuntien välinen verotulojen jako on vaikea kysymys. Nykyisistä veromuodoista yhteisövero sopii huonosti kunnille sen epävakaan tuoton takia. Toisaalta jos kunnat saavat osuuden yhteisöverotuotosta, se voi edistää aktiivista elinkeinopolitiikkaa kunnissa. Kuntien välisten tuloerojen taseus valtionapujen ja verotukseen perustuvan valtionapujen taseusjärjestelmän avulla lieventää merkittävästi liikkuvan veropohjan ongelmia mutta johtaa toisaalta kannustinongelmiin. Valtionapujen taseusjärjestelmän alarajan alapuolella olevissa kunnissa yhteisöveron kasvusta saatava hyöty häviää taseusjärjestelmän kautta.

Aluetasolle periaatteessa parhaiten sopiva veromuoto on kiinteistövero, joka on Suomessa nykyään kansainvälisesti verrattuna alhaisella tasolla. Se sopii myös liikkumattoman veropohjansa ansiosta kansainvälisen verokilpailun ympäristöön. Kiinteistöveron pulmana on, että kiinteistöveropohja on epätasaisesti jakautunut kuntien kesken. Kiinteistövero on osin lupaava tulevaisuuden veromuoto. Sen laajempi käyttö edellyttää kuitenkin koko valtakunnan kattavia yhteisiä pelisääntöjä kiinteistöjen arvon määrittämiseksi. Jos kiinteistöveron tuotot selvästi kasvavat, sen suhde verotukseen perustuvaan valtionapujen taseusjärjestelmään on ratkaistava. Tuottojen epätasainen jakauma puoltasi sen säilyttämistä taseusjärjestelmässä. Toisaalta sen pitäminen erillisenä loisi kunnille kannustimen kehittää rahoitusrakennettaan ja elinkeinopolitiikkansa.

Kuntien eriytynyt kehitys aiheuttaa ongelmia muuttotappioalueilla. Aktiiviväestön siirtyminen pois kunnasta kaventaa veropohjaa ja pakottaa kunnan nostamaan veroastettaan, jolloin aktiiviväestölle syntyy lisäkannustin muuttaa pois. Tätä kehitystä voitaisiin hillitä muuttamalla aluetason rahoitusta siten, että valtionosuuksien tase kasvaa ja kuntien riippuvuus omista verotuloistaan vähenee. Toisaalta valtionosuuksien korkea tase ja kuntien välinen verotukseen perustuva valtionapujen taseusjärjestelmä eivät välttämättä kannusta tehokkaiden ratkaisujen etsimiseen kunnallistaloudessa.

## **Pienten ja keskisuurten yritysten verotus**

Palkansaajan ja yrittäjän väliset mahdolliset veroerot vaikuttavat uravalinnan kautta yrittäjyyteen. Suomen nykyisessä eriytetyssä tuloverojärjestelmässä pörssissä listamattomien yritysten verotettava tulo jaetaan laskennallisesti pääomatulo- ja ansiotulo-osuuksiin. Tutkimusten mukaan nykyjärjestelmässä pienituloisen omistajayrittäjän verotus on kireämpää kuin palkansaajalla ja suurituloisella taas keveämpää. Yleisiä verokannustimia aloittaville ja tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa harjoittaville yrityksille ei meillä ole, toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Suora tutkimuksen ja kehityksen tuki on kuitenkin Suomessa kansainvälisesti korkealla tasolla.

Pienyritysten verotusongelmien ratkaisussa voidaan hyötyä muiden maiden kokemuksista. Eräs ongelma on kysymys vieraan ja oman pääoman välisestä verokohtelusta. Nykyinen järjestelmä kannustaa oman pääoman kasvattamiseen, mikä tiettyyn rajaan saakka on tavoiteltavaa mm. rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyden vuoksi. Tämä antaa kuitenkin yrittäjälle kannustimen lisätä yrityksen omavaraisuutta verosuunnittelusyistä eikä pelkästään yritysten tarpeiden vuoksi, mikä voi alentaa verokertymää ja vääristää yrityksen rahoituspäätöksiä. Toisaalta kansainvälisesti omistettujen suuryritysten kannalta vähempimerkityksisen yhtiöveron hyvitysjärjestelmän poistaminen kokonaan nostaisi pienyrityksissä oman pääoman muotoisen rahoituksen kustannuksia merkittävästi. Siksi tulisi harkita yhtiöveron hyvityksen mahdollisen poistamisen korvaamista jollakin muulla osingonsaajan osinkotulojen verohuojennusmenetelmällä.

## **Ympäristöverotus**

Ympäristöpolitiikassa suurin haaste on ilmastopimuksen mukainen päästöjen rajoittaminen. Sekä teoreettisen että empiirisen tutkimuksen mukaan taloudellisilla ohjaukeinoilla (ympäristöverot, päästökauppa) voidaan ympäristötavoitteiden toteuttamisen kustannuksia alentaa. Ilmastopimuksen velvoitteiden täyttäminen vaatii siksi energia- ja hiilidioksidiverotuksen nostamista. Jos toisaalta EU:n sisäinen päästökauppa toteutuu mahdollisesti jo vuodesta 2005 alkaen, päästökaupan piirissä olevien yritysten (jotka vastaavat noin 60 %:sta Suomen päästöistä) päästöjen verotusta ei tule samalla lailla korottaa. Näin siksi, että vältetään päästöjen kaksinkertainen verotus (päästömaksu ja vero) näiden yritysten osalta. Energiaverotuksessa jouduttaneen silloin ottamaan käyttöön eri veroasteet päästökauppaa käyville ja sen ulkopuolisille toimialoille. Samoin on mietittävä, millaisin keinoin ratkaistaan kiristyvän ympäristöverotuksen yritysten kilpailukyvyille aiheuttamat ongelmat.

Ympäristöverotuksen ohjaavuutta tulisi kehittää siten, että päästöjen vähentäminen toteutuisi tehokkaalla tavalla. Sähköverotus kohdistuu sähkön kulutukseen, mutta siinä ei oteta huomioon sähkön tuotannon polttoainerakennetta. Ohjaavuuden parantaminen voi olla vaikeaa pohjoismaisten sähkömarkkinoiden kilpailusyistä johtuen. Toinen ongelma on, että paljon saastuttavien teollisuusyritysten saamat hyvitykset energiaverosta vähentävät niiden kannustimia energian säästöön. Samalla energian säästön ja päästöjen puhdistusten kustannukset eivät jakaudu tehokkaasti taloudessa. Mm. OECD (2001) suosittaa hyvitysjärjestelmän uudistamista energiatehokkuutta kannustavaan

suuntaan. Samoin tulisi harkita muun muassa bensiinin ja dieselöljyn välisen veroeron kaventamista. Nykyään Suomessa dieselveron taso on kansainvälisesti ottaen matala.

Tehokkuustappioiden vähentäminen vaatii myös huomion kiinnittämistä ympäristöveroista saatavien verotulojen käyttötapoihin. Vaikka erot eri vaihtoehtojen välillä eivät ole suuria, voidaan ennen kaikkea tuloveroihin ja yritysten sosiaaliturvamaksuihin kohdistuvalla verotuksen keventämisellä jonkin verran pienentää ilmasto- ja ympäristöpolitiikan yhteiskunnallisia kustannuksia. Ympäristöverojen korottaminen kohdistuu suhteessa voimakkaammin pienituloisiin, minkä vuoksi ympäristöverojen haitallisia tulonjakovaikutuksia voi olla syytä kompensoida muilla veromuutoksilla.

## 9.5 Julkisen talouden tasapaino ja veroasteen kehitys

Veroasteeseen ja verotuksen rakenteeseen kohdistuvia paineita tarkastellaan seuraavassa kansantalouden kehitysnäkymien ja julkisen talouden tasapainovaatimusten valossa. Tarkastelujakso ulottuu vuoteen 2020, jotta ikääntymisen vaikutukset tulisivat riittävästi huomioon otetuksi. Kehitysnusteisiin sekä verotuksen ja talouden vuorovaikutukseen liittyy hyvin paljon epävarmuutta. Tässä on käytetty mahdollisimman yksinkertaisia laskentatapoja ja selkeitä oletuksia.

### Peruslaskelma

Talouden kehitysnäkymiä on arvioitu valtiovarainministeriön tuoreen arvion pohjalta.<sup>3</sup> Siinä bruttokansantuotteen määrän muutos on vuosina 2002–2006 keskimäärin 2½ prosenttia vuodessa. Inflaatio on 1½ prosenttia vuodessa. Työttömyys vähenee ja työllisyysaste nousee ½ prosenttiyksikköä vuoden 2002 tasosta. Talouden kehitysura vuodesta 2007 eteenpäin perustuu keväällä 2002 tehtyyn vuoteen 2050 ulottuvaan skenaariolaskelmaan.

Työryhmän peruslaskelmassa bruttokansantuote kasvaa vuosina 2002–2020 keskimäärin 2¼ prosenttia vuodessa, inflaatio on keskimäärin 2 prosenttia, työn tuottavuus nousee runsaat 2 prosenttia vuodessa kuitenkin niin, että tuottavuuskasvu hidastuu tarkasteluperiodin loppupuolella. Työeläkelaitosten sijoitustuottojen reaalkorko on 3 prosenttia. Työllisyysaste nousee noin 71 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tästä eläkesopimuksen vaikutusta on noin 3 prosenttiyksikköä. Vuoden 2020 ennakoitu työllisyysaste on sopusoinnussa luvussa 5 esitetyn työvoiman tarjonta-arvion kanssa.

Vaihtoehtoisia talouden kasvuskenaarioita ei tarkemmin käsitellä, vaan talouskasvun on oletettu olevan sama kaikissa laskelmissa. Kokonaistaloudellisen kehityksen vaikutuksia julkisen talouden tasapainoon on kuitenkin lyhyesti tarkasteltu.

<sup>3</sup> VM (2002a). Tässä on otettu lisäksi huomioon julkaisun ilmestymisen jälkeen täsmentyneet tiedot mm. talouskehityksestä, talousarvioesitykseen liittyvät hallituksen esitykset ja keskeiset sopimukset kuten täydennys 12.11.2001 tehtyyn yksityisalojen työeläkkeiden kehittämistä koskevaan sopimukseen (6.9.2002).

## **Julkiset menot**

Arvio menojen kehityksestä perustuu oletukseen, että julkisten palvelujen taso ja tulonsiirrot ovat pääpiirteissään nykylainsäädännön mukaisia. Huomioon on kuitenkin otettu ne muutokset, jotka todennäköisesti toteutuvat nyt tiedossa olevista hallituksen esityksistä, päätöksistä tai hallituksen ja työmarkkinaosapuolten välisistä sopimuksista johtuen. Laskelmat ovat skenaarioluonteisia ja vuoden 2003 jälkeinen kehitys on arvioitu väestö- ja talouskehityksen pohjalta yksinkertaisten perusoletusten mukaisesti.

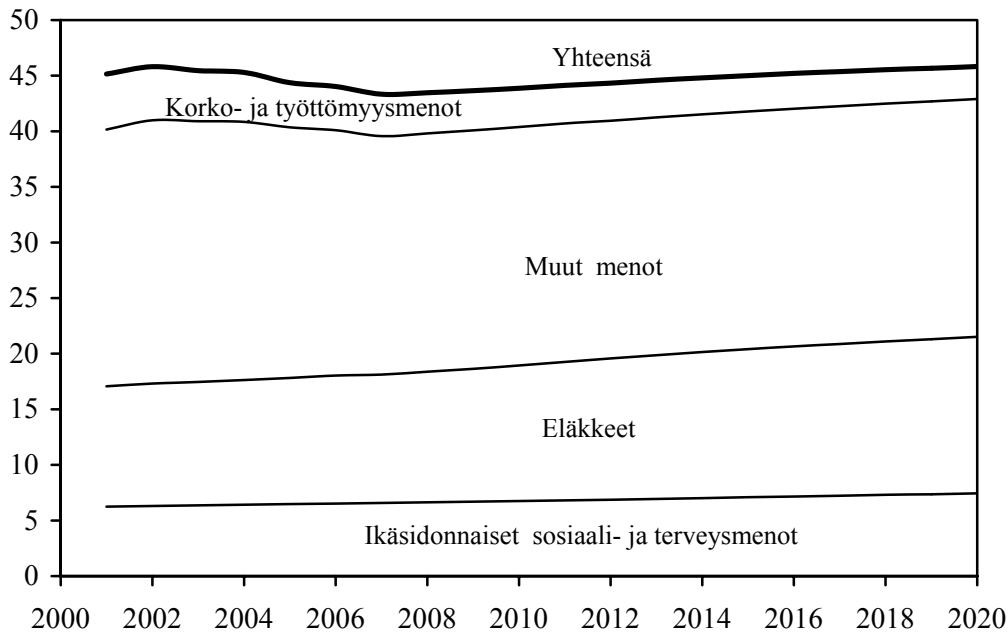
Tarkastelukaudella eniten kasvavia menoja ovat väestön ikääntymiseen liittyvät menot, kuten eläkkeet sekä terveyden- ja pitkäaikaishoidon menot. Ansioeläkkeiden muutos vastaa syyskuussa 2002 tehdyin täydennyksin sopimusta yksityisalojen työeläkkeiden kehittämistä. On oletettu, että myös julkisen sektorin eläkkeisiin tulevat sopimuksen mukaiset muutokset. Eläkepaketin arvioidaan lykkäävän eläkkeelle siirtymistä, korottavan työllisyysastetta ja tätä kautta parantavan talouden kasvua. Monet eläkesopimuksessa olevat toimenpiteet vaikuttavat vasta pitkällä aikavälillä, kun uusi eläkejärjestelmä on täysipainoisesti voimassa. Osa sopimuksen vaikutuksista on kuitenkin nähtävissä jo tarkastelukaudella.

Nykyisen työttömyyseläkkeen asteittainen poistaminen kasvattaa työttömyyspäivärahan lisäpäivillä olevien määrää. Määrän kasvua rajoittaa se, että lisäpäiväoikeuden ikäraja nostetaan kahdella vuodella. Kustannuksia kuitenkin siirtyy eläkesektorilta työttömyysturvarahastolle. Sen vuoksi työttömyysmenojen osuus bruttokansantuotteesta pysyy lähes vakiona, vaikka työllisyysaste kohoakin.

Korkomenoihin vaikuttaa julkisen velan suuruus. Peruslaskelmassa korkomenojen osuus vähenee julkisen velan supistumisen myötä.

Muihin menoihin kuuluvat mm. koulutus-, kulttuuri- ja infrastruktuurin ylläpitomenot, perhepoliittiset menot sekä hallintomenot ja elinkeinojen tuki. Muista menoista on oletettu, että ne kasvavat samaa vauhtia kuin bruttokansantuote. Suurin osa menoista on kulutusmenoja, loput eri tarkoitukseen meneviä tulonsiirtoja ja investointimenoja. Osa menoista on sellaisia, etteivät ne seuraa yleistä ansio- tai hintakehitystä. Osa menoista taas kohdistuu lukumäärältään supistuviin ikäryhmiin. Toisaalta julkisen sektorin työllisten reaaliensioiden nousu kasvattaa kulutusmenoja.

**Kuvio 9.1** Eräät keskeiset menot vuosina 2001–2020, prosenttia bruttokansantuotteesta. Peruslaskelma



Lähde: Työryhmän laskelmat.

## Verotulojen kehitys

Verotuloarvioissa on otettu huomioon tiedossa olevat muutospaineet. Nämä aiheutuvat EU-sopimuksen mukaisesta matkustajatuonnin vapautumisesta sekä eläkemaksuista. Alkoholi- ja tupakkaveron tuottoa supistavat matkustajatuontirajoitusten poistaminen ja EU:n laajentuminen. Autoveron tuottoa alentaa käytettyjen autojen tuonnin kasvu. Työeläkemaksut nousevat kun eläkeläisten osuus väestöstä kasvaa.

Suomen tulee poistaa viimeistään vuonna 2004 sisämarkkinoilta tapahtuvan alkoholin matkustajatuonnin rajoitukset, mikä voi siirtää kotimaista kysyntää matkustajatuontiin. Alkoholijuomaveron veropohjan säilyttämiseksi sekä alkoholin valmistukseen ja myyntiin liittyvän työllisyyden turvaamiseksi alkoholiveroa oletetaan alennettavan samanaikaisesti kun matkustajakiintiöt poistuvat. EU:n laajentuminen vapauttaa aikanaan myös Viron matkustajatuonnin. Tämän vuoksi alkoholijuomaveron pohja kapenee ja veron vuotuinen tuotto supistuu edelleen.

Kiintiöiden poistaminen koskee myös tupakkatuotteiden tuontia, jolloin Suomen hintoja alempien tupakkatuotteiden tuonti kasvaa esim. Baltian maista. Veropohjaa suojatakseen Suomi voi laskea tupakkaverotustaan EU:n sallimalle minimitasolle, mikä vastaa noin 7 prosentin alennusta tupakan vähittäismyyntihinnassa. Suomella on myös mahdollisuus rajoittaa tupakkatuotteiden matkustajatuontia uusista jäsenvaltioista niin kauan kuin näiden maiden tupakkatuotteiden vero alittaa EU:n minimiverotason.

Kyseisillä toimilla ei kuitenkaan pystytä täysin turvaamaan tupakkaveron veropohjaa, ja veron tuoton arvioidaan alenevan. Kilpailun kiristymisen seurauksena kotimaiset toimijat joutunevat lisäksi jonkin verran alentamaan tupakkatuotteiden hintoja.

Tuontiautojen verokohtelun muutosten vuoksi käytettyjen autojen tuonti kasvaa ja uusien autojen myynti vähenee. Tästä syystä autoveron kertymä alenee lähivuosina.

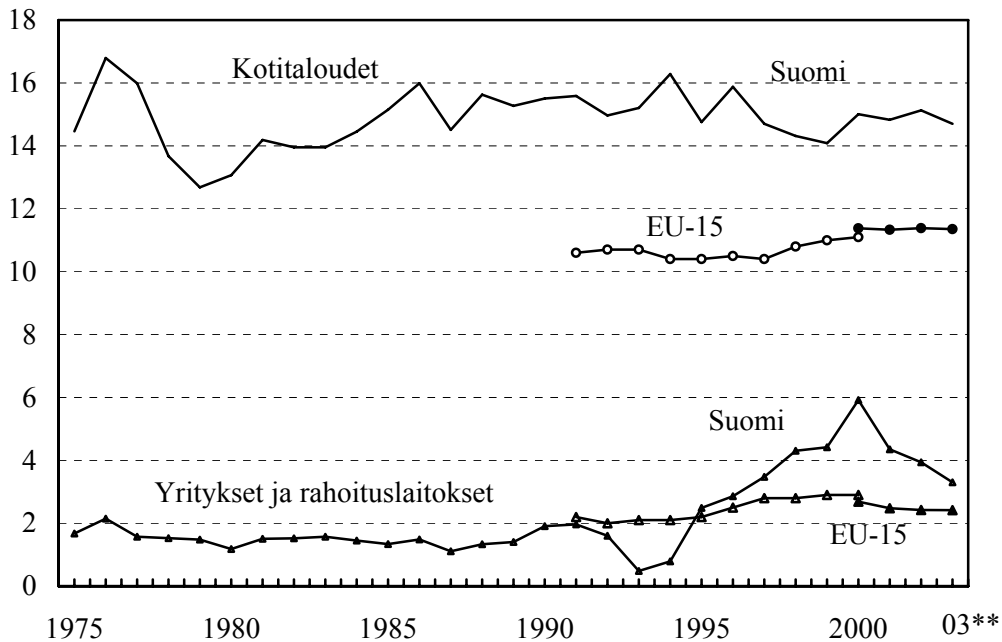
Valmisteverokertymän pieneneminen vähentää myös arvonlisäveron tuottoa. Kaikkiaan valmisteveron ja arvonlisäveron tuoton arvioidaan alenevan vuosina 2004–2008 yhteensä 1,5 miljardilla eurolla. Osa tästä voi alentuneiden hintojen ja piristyneen talouskehityksen vuoksi tulla takaisin, mutta tässä näitä vaikutuksia ei ole otettu huomioon. Alkoholien ja tupakan veronkevennykset painottuvat vuoteen 2004, jotta veropohjan rapautuminen matkustajatuonnin kautta estetään.

Eläkevakuutusmaksut ovat peruslaskelmassa eläkepaketin mukaiset. Ne on laskettu eläkelaitosten pääomatulojen, eläke- ja muiden menojen sekä rahastointitavoitteiden perusteella. Peruslaskelmassa yksityisen sektorin työeläkemaksu (TEL) nousee nykyisestä 21,1 prosentin tasosta noin 22 ½ prosenttiin vuonna 2010 ja runsaaseen 24 prosenttiin vuonna 2020. Eläkemaksun nousu jaetaan puoliksi työntekijän ja työnantajan kesken. Kuntien eläkemaksu (KVTEL) nousee vuoteen 2010 mennessä 27 prosentista 28 ½ prosenttiin, minkä jälkeen se pysyy ennallaan.

Verotukseen kohdistuu myös muita alentamispaineita. Monet EU-maat ovat laskeneet tai suunnittelevat keventävänsä yritysverotusta. Myös useimmissa EU:n hakijamaissa yritysverotus on alhainen. Suomen yhteisöverojen kertymä suhteessa bruttokansantuotteeseen on noin prosenttiyksikön suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Kun monissa EU-maissa yritysverotusta pyritään keventämään edelleen, niin yritysverotuksen alenemispaine saattaa olla merkittävä.

Toinen kansainvälisen kilpailun kohde ovat hyvin koulutetut. Suomessa kotitalouksien välittömien tuloverojen osuus on selvästi EU-keskitasoa suurempi ja rajaveroasteet ovat EU-maiden korkeimpien joukossa. Keskimääräinen työtuloveroaste on Suomessa 3–5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin muissa EU-maissa. Kun muissa maissa veroja on alennettu, on Suomen vaikea pitää muita maita selvästi kireämpää liikkuvan työvoiman verotusta.

**Kuvio 9.2** Yritysten ja kotitalouksien maksamat välittömät verot suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus, ennuste VM, EU-15: 1991–2000 EKP, 2000–2003\* EU.

Muiden verojen arvioissa vuosille 2003–2006 on otettu se, että EU-alueella veroasteet todennäköisesti laskevat ja Suomi seuraa samaa linjaa. Tästä syystä laskelmissa yhteisö- sekä tulo- ja varallisuusveron osuus kansantuotteesta hiukan alenee ko. vuosina. Vuodesta 2007 lähtien muiden verojen tuotto suhteessa kansantuotteeseen säilyy ennallaan.

**Taulukko 9.1** Julkisyhteisöjen saamat verot ja pakolliset maksut, prosenttia bruttokansantuotteesta.

	2002e	2005	2010	2015	2020
Tuotannon ja tuonnin verot	13,1	12,1	11,9	11,9	11,9
Yhteisövero	4,1	3,4	3,3	3,3	3,3
Muut tulo- ja varallisuusverot	15,1	14,4	14,4	14,4	14,4
Eläkevakuutusmaksut	8,9	9,0	9,2	9,4	9,9
Muut sosiaaliturvamaksut	3,4	3,2	3,2	3,2	3,2
Pääomaverot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Yhteensä (veroaste)</b>	<b>44,9</b>	<b>42,4</b>	<b>42,3</b>	<b>42,5</b>	<b>43,0</b>

### Julkisen talouden tasapaino

EU:n perustamissopimus edellyttää, että julkisen sektorin alijäämä on enintään 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan julkisen talouden tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen keskipitkällä aikavälillä. Työeläkejärjestelmä on rahastoja kasvattavassa vaiheessa aina vuoden 2030 paikkeille.

Edellä esitettyjen meno- ja verotuloarvioiden mukaan valtion ja kuntien talous olisi alijäämäinen lähivuosina, mutta muuttuisi tasapainoiseksi noin vuodesta 2010 alkaen (taulukko 9.2). Koko julkinen talous säilyisi eläkerahastoinnin ansiosta ylijäämäisenä. Peruslaskelman mukaan Suomella on siten niukalti liikkumatilaa työllisyyden edistämiseksi tarvittaville veromuutoksille ja kansainvälisen verokilpailun aiheuttamiin paineisiin vastaamiseksi. Merkittävämpi verotuksen alentaminen edellyttäisikin oletettua hillitympää menokehitystä.

**Taulukko 9.2** Valtio- ja kuntasektorin tasapaino peruslaskelmassa, prosenttia bruttokansantuotteesta.

	2002e	2005	2010	2015	2020
Tulot	39,1	36,0	35,5	35,5	35,5
Menot	38,5	36,8	35,5	35,5	35,5
Nettoluotonanto	0,5	-0,8	0,0	0,0	0,0
Velka	47,9	45,3	36,5	29,5	24,8
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto*	3,5	2,2	3,2	2,5	2,3

\* Mukaan lukien työeläkelaitokset.

Liikkumatila riippuu kuitenkin oleellisesti kokonaistaloudellisesta kehityksestä ja etenkin työllisyyden kehityksestä. Kokonaistuotannon kasvuvauhdin jäädessä ennakoitua pienemmäksi julkinen talous saattaa muuttua alijäämäiseksi. Tämä johtuu sekä julkisten työttömyys- ja muiden sosiaaliturvamenojen kasvusta että verotulojen vähenemisestä. Jos kansantuotteen kasvu alenee prosenttiyksiköllä, julkisen talouden tasapaino heikkenee vajaalla yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain. Tällöin valtio ja kunnat jäisivät peruslaskelmassa alijäämäisiksi.

## Vaihtoehdot veroskenaariot

### Skenaario 1: Maltillinen kevennys

Tässä vaihtoehdossa vastataan edellä mainittuihin alennuspaineisiin alentamalla perusvaihtoehtoa enemmän yritysten ja tulojen verotusta. Lisäksi hyödykeverojen tuoton väheneminen ja työeläkemaksujen kohoaminen ovat samaa luokkaa kuin perusvaihtoehdossa.<sup>4</sup> Laskelmassa oletetaan, että vuoteen 2010 mennessä

- yhteisöveron tuotto alenee. Alennus on suuruusluokaltaan 0,7 miljardia euroa ja vastaa reilun kolmen prosenttiyksikön alennusta pelkästään yhteisöverokannassa. Alennus on yli puoli prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta.
- ansiotulojen verotuksessa valtion tuloveroasteikon marginaaliveroasteita alennetaan kahdella prosenttiyksiköllä. Tämän lisäksi osa veronkevennyksistä kohdistetaan pieniin tuloihin muilla veroperustemuutoksilla siten, että pienten palkka- ja

<sup>4</sup> Yleisenä laskentaperiaatteena kaikissa skenaariossa on, että verotuotot ovat vakio-osuus bruttokansantuotteesta, ellei muuta ole oletettu.

muiden työtulojen veroaste alenee kahdella prosenttiyksiköllä. Veronalennuksen suuruus on 1,3 miljardia euroa eli vajaa prosentti bruttokansantuotteesta.

- työnantajan sosiaaliturvamaksua alennetaan. Maksun alennus kohdistetaan muita suurempana matalapalkkaisille. Alennuksen vaikutus on 0,3 miljardia euroa eli vajaa puoli prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta.

Ansiotulojen verotuksen ja työnantajamaksujen alennukset ovat yhdessä samaa suuruusluokkaa kuin viime vuosina toteutetut kevennykset, joissa myös eräänä keskeisenä tavoitteena oli työn verotuksen keventäminen.

Maltillisessa veronkevennysvaihtoehdossa kokonaisveroaste laskee hieman, noin 41–42 prosenttiin (taulukko 9.3). Työhön kohdistuvat verot alenevat myös siten, että ne ovat noin 54 prosenttia palkkasummasta, kun peruslaskelmassa ne ovat pari prosenttiyksikköä korkeammat (kuviokuva 9.4). Koko julkinen talous säilyy ylijäämäisenä koko tarkasteluperiodin ajan työeläkelaitosten rahastoinnin ansiosta. Sen sijaan valtion talous on alijäämäinen. Valtion ja kuntien velka tasaantuu noin 40 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

**Taulukko 9.3** Julkisyhteisöjen saamat verot ja pakolliset maksut, prosenttia bruttokansantuotteesta.

	2002e	2005	2010	2015	2020
Tuotannon ja tuonnin verot	13,1	12,1	11,9	11,9	11,9
Yhteisövero	4,1	3,0	3,0	3,0	3,0
Muut tulo- ja varallisuusverot	15,1	14,0	13,7	13,7	13,7
Eläkevakuutusmaksut	8,9	9,0	9,2	9,4	9,9
Muut sosiaaliturvamaksut	3,4	3,2	3,0	3,0	3,0
Pääomaverot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Yhteensä (veroaste)</b>	<b>44,9</b>	<b>41,6</b>	<b>41,1</b>	<b>41,3</b>	<b>41,8</b>

Tämän laskelman mukainen julkisen talouden kehitys vastaisi melko hyvin sitä periaatetta, että kokonaisveroaste säilyy yli ajan mahdollisimman tasaisena. Yli ajan tasaisesta veroasteesta aiheutuu pienemmät vääristymät kuin järjestelmästä, jossa veroaste on ensin alhainen ja sitten korkea. Eri sukupolville kohdistuva verorasitus on tällöin myös tasainen. Tasaista veroastetta voinee perustella myös tietynlaisella varovaisuusperiaatteella.

Tällä vaihtoehdolla voidaan saavuttaa myönteisiä kasvu- ja työllisyysvaikutuksia työn verotuksen alenemisen ansiosta. Tutkimustulokset veronalennusten myönteisistä työllisyysvaikutuksista vaihtelevat paljon. Vaikutusten suuruus riippuu myös veronalennusten toteutustavasta. Melko varovaisen arvion mukaan 1 prosenttiyksikön aleneminen työn verorasituksessa lisäisi työllisyyttä noin 0,2 prosenttiyksikköä. Siten työllisyys paranisi maltillisen veronkevennysvaihtoehdon ansiosta noin puoli prosenttiyksikköä. Koska veronalennukset eivät ole kovin suuria, eikä verotus ole kuin eräs työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä, merkittävä työllisyysasteen paraneminen edellyttää työllisyyttä tukevia toimia myös työvoima- ja palkkapolitiikassa. Tässä vaihtoehdossa tulonjaossa ei todennäköisesti tapahtuisi merkittäviä muutoksia.

Työllisyyden ja kasvun kohentumisen johdosta valtion ja kuntien talouden tasapaino olisi jonkin verran parempi kuin kuviossa 9.5 on esitetty. Koska alijäämäisyys olisi kuitenkin jatkuvaa, syntyisi tarve hidastaa menojen kasvua ja nostaa muita veroja. Jatkossa (luku 9.6) tarkastellaan, miten verotuottojen vähenemistä voidaan tarvittaessa korvata. Jos muuta verotusta kiristetään, voidaan kokonaisveroastetta muuttamatta alentaa esimerkiksi työn verotusta enemmän kuin yllä. Vaihtoehtoisesti lisäverotulot voidaan käyttää julkisen sektorin palvelujen parantamiseen.

Verotuksen kilpailukykyisyys voidaan maltillisen kevennyksen avulla säilyttää, mikäli verokilpailu ei merkittävästi kovene EU-alueella. Verotuksen harmonisoinnin edistymisen ja EU-maiden budjettikurin paraneminen edesauttaisivat verokilpailun hillitsemistä. Jos esimerkiksi yritysverotuksen aleneva suunta voimistuu, edellä kuvattu maltillinen veronkevennyslinja voi olla liikkuvien veropohjien suhteen riittämätön.

## **Skenaario 2: Huomattava kevennys**

Verokilpailun aiheuttama paine alentaa verotusta voi mahdollisesti säilyä melko maltillisena, esimerkiksi koska verotus on vain yksi tuotannontekijöiden sijoittumiseen vaikuttava seikka. Kuitenkin on epävarmaa, miten kovaa verokilpailu on jatkossa. Tämä veroskenaario perustuu siihen, että verokilpailu on nykyistä oleellisesti kovempaa ja verotusta alennetaan edellistä vaihtoehtoa selvästi enemmän, jotta työllisyyttä ja talouskasvua voidaan tukea.

### ***Laatikko 9.2*** Mitä voimakkaasta, säätelemättömästä verokilpailusta voi seurata Suomelle?

EU-maissa verokilpailu voimistuu etenkin hakijamaiden alhaisten veroasteiden takia. Haitallista verokilpailua rajoittavia säännöksiä ei ole helppoa saada voimaan. Kireintä kilpailu on pääomaverotuksessa. Myös korkean ammattitaidon omaavan työvoiman markkinat muuttuvat entistä globaalimmiksi, minkä myötä osaavan työvoiman maastamuutto ja maahanmuutto Euroopassa voimistuu merkittävästi. Eräänä liikkuvuutta ohjaavana tekijänä ovat työtulojen ja hyödykkeiden verotuksen erot.

Suomen tuotantorakenne on varsin keskittynyt ja myös haavoittuva verokilpailulle. Arvo-paperipörssin 10 suurinta yritystä vastaavat yli 2/3:sta kaikkien pörssiyritysten liikevaihdosta. Kymmenen eniten veroja maksavaa yritystä kattoi vuonna 2000 noin kolmasosan koko yhteisöveron tuotosta. Talouden verkottumisen vuoksi yksi iso siirtymispäätös voi johtaa monen pienemmän yrityksen samansuuntaiseen reaktioon.

Jos verokilpailuun ei vastata, jatkuvat omistusjärjestelyt johtavat pääkonttorien siirtymiseen ulkomaille. Samoin mittava osa yritysten kehitys- ja tutkimustöistä, alihankinnoista sekä omasta tuotannosta ja sen laajennuksista siirtyy ulkomaille. Tuotannon ja tuotanto-panosten kysynnän siirtyessä ulkomaille taloudellinen kasvu hidastuu ja työllisyys heikkenee.

Tämänkaltaiseen tilanteeseen sopeutuminen edellyttää huomattavia muutoksia verorakenteessa ja veroasteissa, kuten skenaario 2 havainnollistaa. Veropolitiikassa olisi varauduttava tilanteen nopeisiinkin muutoksiin. Hyvä julkisen talouden tasapaino antaisi välttämättömän puskurin ainakin lyhyelle sopeutumisjaksolle. Samoin kansainvälisessä yhteistyössä tulisi pyrkiä rajoittamaan haitallista verokilpailua.

Laskelmassa on peruslaskelman veromuutosten lisäksi oletettu, että vuoteen 2011 mennessä

- yhteisöveron tuotto alenee 2 miljardia euroa eli runsaan prosenttiyksikön verran bruttokansantuotteesta.
- ansiotuloverotuksessa tuloveroasteikon marginaaliveroasteita alennetaan kuudella prosenttiyksiköllä ja ylintä marginaaliveroastetta kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Lisäksi osa veronkevennyksistä kohdistetaan muilla veroperustemuutoksilla tulojakauman alapäähän niin, että pienten työtulojen veroaste alenee vähintään kahdella prosenttiyksiköllä. Alennus on yhteensä 2,5 miljardia euroa, mikä vastaa noin puoltatoista prosenttia bruttokansantuotteesta.
- työnantajan sosiaaliturvamaksuja alennetaan siten, että sen ja em. palkkatulojen verotuksen kevennyksen jälkeen palkkoihin perustuvien maksujen ja verojen osuus työvoimakustannuksista laskisi keskimäärin viidellä prosenttiyksiköllä nykytasosta eli 4 miljardilla eurolla. Lisäksi alennus olisi suurempi matalilla palkkatasoilla. Laskelmassa työnantajan maksujen alennus on tehty suoraan kansaneläke-, sairausvakuutus- ja työttömyysvakuutusmaksuihin. Käytännössä ratkaisu ei sellaisenaan ole toimiva vaan edellyttää järjestelmän muutosta. Vaikutus vastaa noin kahta prosenttia bruttokansantuotteesta.

Tässä vaihtoehdossa kokonaisveroaste alenee selvästi alle 40 prosentin (taulukko 9.4). Työhön kohdistuva verorasitus alenisi noin 48 prosenttiin palkkakustannuksista (kuvio 9.4). Valtion ja kuntien talous pysyisi reilusti alijäämäisenä koko tarkasteluajan ja alijäämä syvenisi tarkastelukauden lopulla. Myös koko julkinen talous olisi alijäämäinen keskipitkällä aikavälillä, mikä ei ole vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista. Julkinen velka ei myöskään tasapainottuisi vaan kohoaisi jo 2010-luvulla yli 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta (kuvio 9.5).

**Taulukko 9.4** Julkisyhteisöjen saamat verot ja pakolliset maksut, prosenttia bruttokansantuotteesta.

	2002e	2005	2010	2015	2020
Tuotannon ja tuonnin verot	13,1	12,1	11,9	11,9	11,9
Yhteisövero	4,1	3,0	2,4	2,3	2,3
Muut tulo- ja varallisuusverot	15,1	13,8	13,0	13,0	13,0
Eläkevakuutusmaksut	8,9	9,0	9,2	9,4	9,9
Muut sosiaaliturvamaksut	3,4	3,2	1,7	1,3	1,3
Pääomaverot	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Yhteensä (veroaste)</b>	<b>44,9</b>	<b>41,4</b>	<b>38,5</b>	<b>38,2</b>	<b>38,7</b>

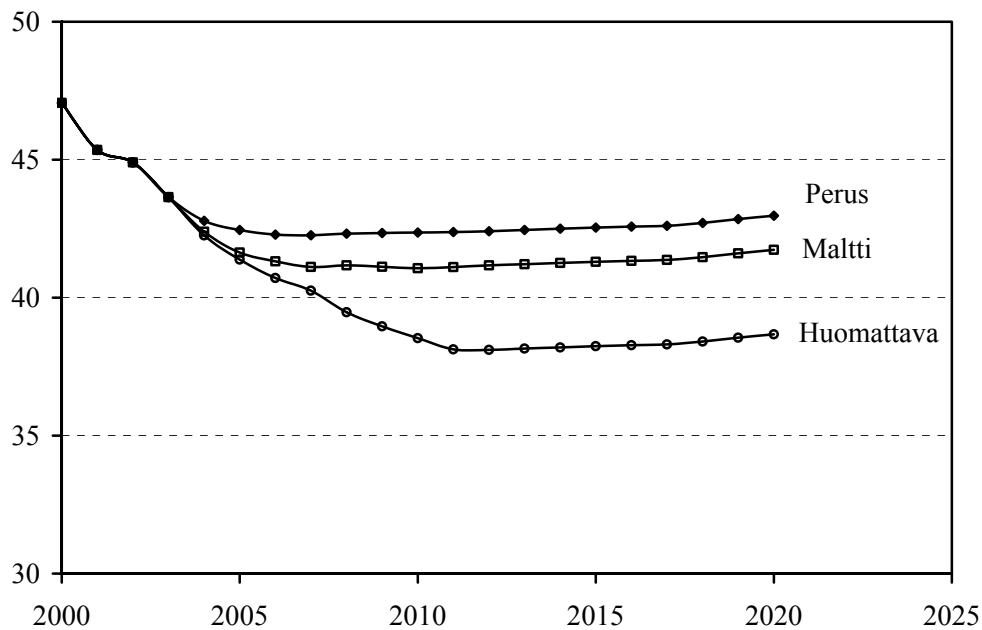
Osa verotulojen menetyksistä saataisiin kuitenkin takaisin, jos työllisyys ja talouskasvu paranevat veromuutosten seurauksena. Jos veronkevennyksen vaikutus työllisyyteen olisi suhteessa sama kuin maltillisessa veronkevennyksessä, parani työllisyys noin kahdella prosenttiyksiköllä. Työllisyyden paranemista rajoittaisi kuitenkin se, ettei kovenevan verokilpailun oloissa taloustilanne välttämättä parani samalla tavoin. Veronalennus ei kokonaan maksa itse itseään takaisin, joten vaihtoehto

edellyttää talouden kasvun kannalta vähemmän haitallisten verojen korottamista ja julkisten menojen kasvun hidastamista.

Tässä vaihtoehdossa Suomen verojärjestelmä säilyisi kilpailukykyisenä, vaikka verokilpailu EU-alueella kovenisikin. Sen sijaan tulonjakotavoitteita saattaa olla vaikea saavuttaa, sillä suurimmat veronkevennykset osuvat korkeampituloisille, ja julkisten menojen uudelleenkohdentamisen avulla toteutetun tulonjakopolitiikan mahdollisuudet ovat rajalliset. Toisaalta matalapalkkaisten työnantajamaksujen alennus tukisi työllisyyttä ja siirtäisi työttömiä työllisiksi ja siten paremmalle toimeentulolle.

### Vaihtoehtojen vertailua

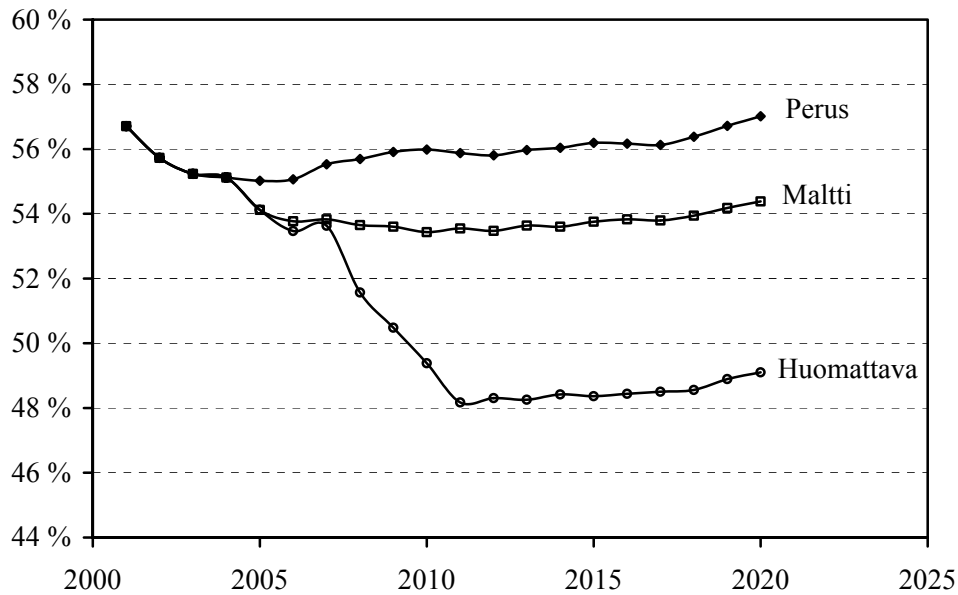
**Kuvio 9.3** Veroaste eri vaihtoehdoissa, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähteet: Kansantalouden tilinpito, työryhmän laskelmat.

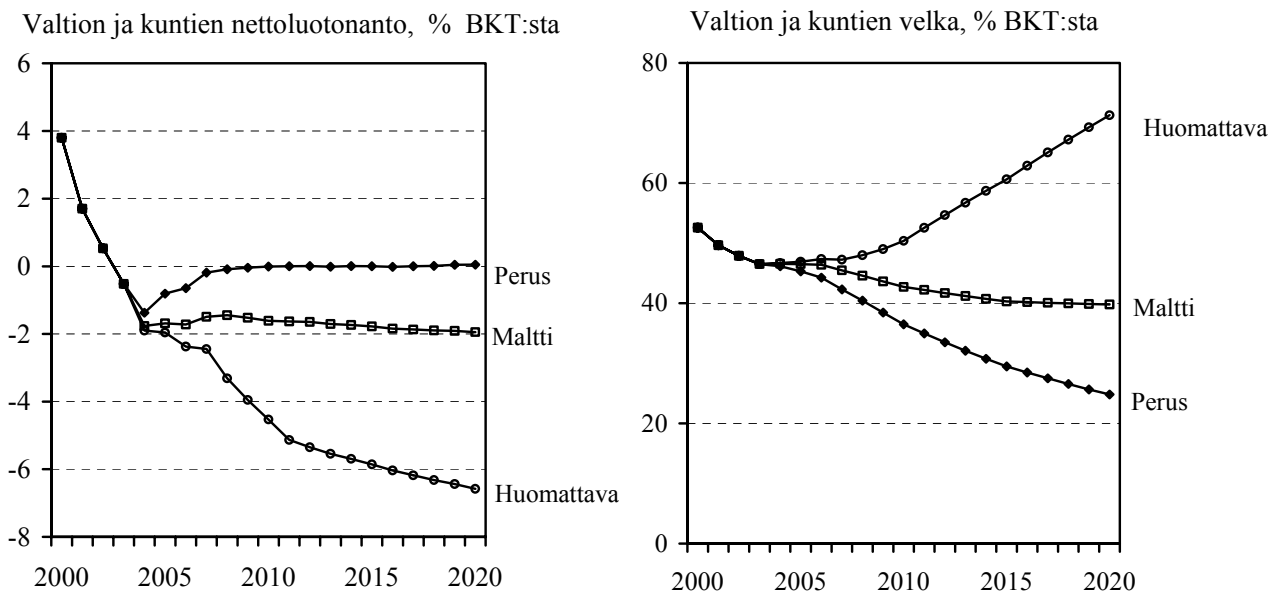
Eri vaihtoehtojen ensisijaisuus riippuu keskeisesti siitä, miten kovaa on verokilpailu, kuinka paljon myönteisiä työllisyys- ja kasvuaikutuksia veronalennuksilla on sekä kuinka paljon tulonjaon tasaisuutta ja sukupolvien välistä tasaista veroastetta arvostetaan. Työllisyyden ja talouskasvun kannalta myönteisiä kasvuaikutuksia voidaan hakea myös verorakennetta uudistamalla. Jos talouden katsotaan olevan vakavassa epätasapainotilassa työllisyyden osalta, saattaa kuitenkin olla perusteltua alentaa myös kokonaisveroastetta. Tällöin valtion velka voisi lyhyellä aikavälillä kasvaa, ja se maksettaisiin takaisin korkeampina veroina myöhemmin. Todennäköisesti veroasteen alentaminen vaatisi kuitenkin myös menojen alentamista.

**Kuvio 9.4** Palkkaan liittyvät verot ja maksut keskimäärin, prosenttia palkkasummasta eri vaihtoehdoissa.



Lähteet: Kansantalouden tilinpito, työryhmän laskelmat.

**Kuvio 9.5** Julkisen talouden tasapaino eri vaihtoehdoissa.



Lähteet: Kansantalouden tilinpito, työryhmän laskelmat.

## 9.6 Yhteenveto

**Missä määrin eri tavoitteiden aiheuttamat veromuutospaineet ovat samansuuntaisia?**

Osa kohdissa 9.1–9.4 olevista veromuutospaineista sopii yhteen monen tavoitteen kanssa, osa on selvästi ristiriidassa keskenään. Muutoksista seuraavat näyttäisivät

olevan sellaisia, joilla on voimakas myönteinen vaikutus jonkin tavoitteen kannalta tai myönteinen vaikutus monen tavoitteen kannalta, muttei merkittäviä kielteisiä vaikutuksia näiden tavoitteiden kannalta:

- työtulojen keskimääräisen verorasituksen alentaminen
- työnantajamaksujen alentaminen matalapalkkaisilla
- yritysverotuksen alentaminen
- yrityskauppoihin liittyvien myyntivoittojen verovapaus
- alkoholin ja tupakan valmisteverojen alentaminen
- arvonalisverotuksen maksuvelvollisuuden alarajan muuttaminen liukuvaksi.

Verorakennemuutosten toteuttaminen riippuu tietysti siitä, kuinka paljon veromenetyksiä niistä aiheutuu ja millainen näkökulma otetaan tavoiteltavaan kokonaisveroasteeseen.

Työllisyystavoitteen edistäminen on keskeistä myös muiden tavoitteiden toteuttamisen kannalta: työllisyysasteen nostaminen mahdollistaa kokonaisveroasteen pitämisen kohtuullisella tasolla, mikä on tärkeää verotuksen kilpailukyvyn kannalta. Korkea työllisyys parantaa myös mahdollisuuksia tulonjakotavoitteen toteuttamiseen.

Työtulojen verotuksen alentaminen on keskeistä myös kansainvälisen verokilpailun kannalta. Jos pieni- ja keskituloisten tuloveroasteita lasketaan, alenee myös suurituloisten keskimääräinen veroaste. Tällaisella veromuutoksella pyritään siis vastaamaan sekä työllisyystavoitteeseen että kansainväliseen verokilpailukykyyn. Kilpailukyvyn kannalta voi tosin tulla paineita alentaa suurituloisten verotusta keskimääräistä enemmän.

Tulonjakotavoitteen kannalta olisi tärkeää lisätä pääomaverotuksen uudelleenjakavuutta. Ansiotuloverotuksen progression alentaminen voitaisiin ehkä yhdistää kotitalouksien saamien pääomatulojen verotuksen kiristämiseen. Tällöin pääomatuloverotuksen kiristäminen tasapainottaa tulonjakoa kilpailukyvyn kannalta tärkeän ansiotuloveron progression alentuessa.

Verotuksen pitkän aikavälin kasvuvaikutusten kannalta tärkeitä ovat sekä työllisyystavoite (joka vaikuttaa työvoimapanoksen määrään) että kansainvälinen kilpailukyky. Verotuksen rakenteella näyttäisi olevan sen kokonaistasoa selvempi merkitys kasvulle. Talouskasvun kannalta haitallisia veromuotoja ovat todennäköisesti erityisesti pääomatulojen verotus, koska pääomatuloverotus vähentää kannustimia säästää ja investoida, ja (progressiivinen) työtulojen verotus, jolloin kannustimet kouluttautua alenevat. Siten osaltaan ne veromuodot, joiden olemassaolon keskeinen peruste liittyy tulonjakoon, ovat haitallisia kasvun kannalta. Toisaalta hyvinvointivaltion turvaverkko ja palvelut osittain edesauttavat kasvua, mikä kompensoi osan näiden palvelujen aikaansaamiseksi vaaditun verotuksen haittavaikutuksista.

## Millä tavalla verotuottoja voitaisiin turvata?

Kansainvälisen verokilpailun mahdollisesti aiheuttamien veromenetysten korvaamiseksi joudutaan ehkä harkitsemaan suhteellisen liikkumattomien veropohjien verotuksen kiristämistä. Kiinteistöverotus on Suomessa edelleen alhaisella tasolla, ja siksi kiinteistöverotuksen korottaminen on yksi mahdollisuus. Työ- ja yritysverotuksen kasvava alttius verokilpailulle puoltaisi verotaakan siirtämistä kulutuksen verotuksen suuntaan. Tämä voisi merkitä arvonlisäveron nostamista ja alennettujen arvonlisäverokantojen karsimista. Oman ja vieraan pääoman neutraalin valinnan kannalta sinänsä hyödyllisen yhtiöverotuksen hyvitysjärjestelmän poistaminen ei myöskään haittaisi kansainvälisesti omistettujen yritysten verotuksellista kilpailukykyä, koska hyvityksen osinkotuloista saavat vain kotimaiset osakkeenomistajat. Myös EU-lainsäädäntö voi edellyttää luopumista yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä.

Verotuottojen lisäämiseksi voidaan myös harkita veropohjien laajentamista ja verotukien poistamista. Verotuksen aiheuttamien vääristymien kannalta yleinen hyvä periaate on laaja veropohja ja matala veroaste. Ansiotulojen veropohja on Suomessa jo melko yhtenäinen vuosikymmenen takaisen kokonaisverouudistuksen ansiosta (vähennysten suuruusluokka taulukossa 4.9). Jäljellä olevien vähennysten roolia tulee tarkastella myös kriittisesti. Tärkeimmistä jäljellä olevista vähennyksistä ansiotulo-vähennyksen roolia ja eläketulovähennystä pohdittiin luvussa 5. Työssäkäyntiä edistävien tulonhankkimisesta syntyvien kulujen ja matkakulujen sekä kotitaloustyö-vähennyksen olemassaolo on perusteltua. Eräs veropohjaan liittyvä seikka on luontoisetujen verotusarvojen suuruus. Sen tulisi olla sellaisella tasolla, ettei luontoisetuja käyttämällä pysty perusteettomasti alentamaan veroastetta rahamuotoiseen palkanmaksuun verrattuna.

Kotitalousvähennyksessä on muista vähennyksistä poiketen voimassa käytäntö, jossa vähennys tehdään suoraan verosta, ei verotettavasta tulosta. Jos vähennys tehdään verotettavasta tulosta, korkeampituloinen saa suuremman veroprosentin vuoksi suuremman hyvityksen mm. tulonhankkimiseen käyttämistään tuloista. On pohdittava, voidaanko muitakin vähennyksiä muuttaa kotitalousvähennyksen kaltaiseksi ja tehdä ne suoraan verosta. Tämän johdosta verotuksen nousevaa progressiota voisi pienentää alentamalla vastaavasti rajaveroasteita.

Omistusasumisen verokohtelu on nykyään muita sijoitusmuotoja kevyempää korkojen verovähennysoikeuden ja kahden vuoden asumisen jälkeen ansaittujen myyntivoittojen verovapauden vuoksi. Tämä verokohtelu suosii omistusasumista vuokralla asumiseen verrattuna, mutta sillä voi toisaalta olla asuntopoliittisia tavoitteita. Mikäli asuntolainan verovähennysoikeutta halutaan rajoittaa, se tulisi toteuttaa asteittain, jotta helpotetaan suuren asuntolainan ottaneiden sopeutumista. Myös muuta asuntopoliittikkaa olisi tehostettava vuokra-asuntojen tarjonnan lisäämiseksi.

Kulutuksen verotuksessa voidaan harkita nykyisten alennettujen verokantojen tarkistamista. Alennetuilla arvonlisäverokannoilla on tavoiteltu esimerkiksi tulonjakovaikutuksia (elintarvikkeiden alempi verokanta), kulttuuri tai kansanterveyspoliittisia tavoitteita (kulttuuri- ja urheilutapahtumien alempi verokanta) ja liikennepoliittisia tavoitteita (joukkoliikennemaksujen verotus).

## Työryhmän linjaukset

Perusvaihtoehto johtaisi kohtuullisen talouskasvun ja tiukan menopolitiikan oloissa ylijäämäiseen julkiseen talouteen. Maltillisilla veronkevennyksillä saavutettaisiin perusvaihtoehtoon verrattuna myönteisiä työllisyys- ja kasvuvaikutuksia ilman että verotuksen muut tavoitteet vaarantuisivat. Maltillinen kokonaisveroasteen alentaminen antaisi myös pelivaraa vastata kansainväliseen verokilpailuun keskittämällä alennukset verokilpailulle herkkiin veromuotoihin. Huomattava työtulojen ja yritysten verotuksen keventäminen johtaisi alijäämäiseen julkiseen talouteen ja velan kasvuun. Veromenetysten korvaamiseksi olisi löydettävä korjaavia veromuotoja. Tämä ei pelkästään riitä alijäämän rahoittamiseen. Myös julkisten menojen hallinta ja harkittu kohdentaminen olisi tärkeää, jotta riittävät julkiset palvelut ja tulonsiirrot kyettäisiin turvaamaan taloudellisen kasvun ja julkisen talouden kestävyuden vaarantumatta.

Verorakenteeseen kohdistuvista muutoksista voidaan koota oheinen yhteenveto. Muutoksia voidaan toteuttaa niissä rajoissa, joihin julkisen talouden tasapaino antaa mahdollisuuden.

### **Laatikko 9.3** Verosuositukset.

#### Työtulojen verotus:

- on jatkettava keskimääräisen työtuloerotuksen alentamista kautta linjan mutta pientuloisten veronkevennyksiä painottaen
- tuloerotuksen alennusten ohella on harkittava matalapalkkaisten työnantajamaksujen alennuksia
- ansiotuloerotuksen progressiota on ehkä kevennettävä työvoiman tarjonnan, erityisesti osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi

#### Pääomatulojen ja varallisuuden verotus:

- varaudutaan yritysverotuksen alentamiseen
- jos yhtiöverotuksen hyvitysjärjestelmästä luovutaan, tulisi harkita sen korvaamista jollakin muulla yritysten toimintaa tukevalla huojennusmenettelyllä
- perintöverotuksen ja pääomatulojen verotuksen kiristäminen, mikäli mahdollista ansiotuloerotuksen progression alentamista halutaan kompensoida
- yrityskauppoihin liittyvien käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verovapauden harkitseminen
- kiinteistöverotuksen korotus

#### Kulutuksen verotus:

- yleisen arvonlisäverokannan nostaminen, jos julkisen talouden tasapaino sitä vaatii
- alkoholin ja tupakan valmisteverojen alentaminen, mutta mahdollisimman vähän
- palvelualueiden alennettujen arvonlisäverokannan harkitseminen ja nykyisten alennettujen kantojen mahdollinen karsiminen
- selvitetään edellytykset muuttaa arvonlisäveron maksuvelvollisuuden alaraja liukuvaksi

#### Ympäristöverotus:

- energia- ja hiilidioksidiverotuksen yhteensovittaminen mahdollisen päästökaupan kanssa
- dieselveron korotus ja energiaverotuksen kohdentumisen tehostaminen

**KIRJALLISUUSLUETTELO**

- Adam, S. – Frayne, C. (2001): A Survey of the UK Tax System. Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 9.
- Aghion, P. – Howitt, P. (1999): Endogenous growth theory. MIT Press.
- Alankomaiden valtiovarainministeriö (2002): Taxation in the Netherlands 2002. Syyskuu, 2002.
- Ali-Yrkkö, J. – Ylä-Anttila, P. (2002): Pääkonttorien sijainti, kansainvälistyminen ja verotus, ETLA, muistio.
- AMECO (2001): Database, European Commission.
- Andersen, T. M. (2002a): International integration, risk and the welfare state. IZA Discussion Paper No. 456.
- Andersen, T. M. (2002b): Taxation and international mobility of labour. Seminaarissa "Taxation in international framework", Helsinki kesäkuu 2002, esitetty tutkimus.
- Arellano, M – Bond, S. (1991): Some tests for specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies* 58, 277–297.
- Arhippainen, M. (2002): Veropolitiikka ja alueellisten erojen asettamat rajoitukset. Toukokuu 2002.
- Asplund, R. (2001): Koulutus, palkkaerot ja syrjäytyminen. ETLA Keskusteluaiheita No. 777.
- Atkinson, A. (2002): Taxation and the basis for the welfare state. Seminaarissa 'Taxation in international framework', Helsinki kesäkuu 2002, esitetty tutkimus.
- Atkinson, A.B. – Stiglitz, J.E., (1976): The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics* 6, 55–75.
- Atkinson, A.B. – Stiglitz, J.E. (1980): *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill.
- Auerbach, A.J. – Hines Jr, J. (2001): Taxation and economic efficiency. Teoksessa A.J. Auerbach – M. Feldstein: *Handbook of Public Economics* vol. 3, Elsevier, North-Holland, painossa.
- Baldwin, R. – Krugman P. (2000): Agglomeration, integration and tax harmonization. CEPR Discussion Paper No. 2630.
- Baltagi, B. (1995): *Econometric analysis of panel data*. John Wiley and Sons.
- Barr, N. (2001): *The Welfare State as a Piggy Bank*. Oxford University Press.
- Barro, R. (1999): Inequality, Growth and Investment. NBER Working Paper 7038.
- Barro, R. – Sala-i-Martin X. (1995): *Economic Growth*. McGraw Hill, New York.
- Bell, B., R. Blundell ja J. Van Reenen (1999): Getting the unemployed back to work: the role of targeted wage subsidies. IFS Working Paper No. 99/12.
- Berghäll, E. (2002): Veropaineet Virosta ja Ahvenanmaan itsehallintoalueelta. VATT-vuosikirja 2002. Luonnos: toukokuu 2002.
- Bernheim, B. D. (2001): Taxation and savings. Teoksessa A.J. Auerbach ja M. Feldstein: *Handbook of Public Economics* vol 3, Elsevier, North-Holland, painossa.
- Blomquist, S. – Hansson-Brusewitz, U. (1990): The effect of taxes on male and female labour supply in Sweden. *The Journal of Human Resources* 25, 317–357.
- Blomquist, S. – Christiansen, V. (1998): Topping up or opting out? The optimal design of public provision schemes, *International Economic Review* 39, 399–411.

- Bloom, N. – Griffith, R. (2001): The internationalisation of UK R&D. *Fiscal Studies* 22, 337–355.
- Blundell, R. (2000): Work incentives and in-work benefit reforms: a review. *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 16 No. 1.
- Blundell, R. – Pasharde, P. – Weber, G. (1993): What do we learn about consumer demand patterns from micro data. *American Economic Review* 83, 570–597.
- Blundell, R. – Duncan, A. – McCrae, J. – Meghir, C. (2000): The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit. *Helmikuu*, 2002.
- Blöndal, S. – Field, S. – Girouard, N. (2002): Investment in Human Capital through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects. *OECD ECO/WKP No. 333*.
- Blöndal, S. – Scarpetta, S. (1998): The retirement decision in OECD countries. *OECD ECO/WKP No. 202*.
- Boadway, R. (1998): The Mirrlees Approach to the Theory of Economic Policy, *International Tax and Public Finance* 5 (February, 1998), 67–81.
- Boadway, R. (2001): The Role of Public Choice Considerations in Normative Public Economics, Invited presentation at the 57th IIPF Congress, Linz, Austria, August 2001.
- Boadway, R. – Keen, M. (1996): Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers. *International Tax and Public Finance* 3, 137–155.
- Boadway, R. – Keen, M. (2000): Redistribution, in Anthony Atkinson and Francois Bourguignon (eds), *Handbook of Income Distribution* (Amsterdam: North-Holland, 2000), 677–789.
- Bond, S. – Chennells, L. (2000): *Corporate Income Taxes and Investment: A Comparative Study*. IFS publications.
- Borjas, G.J. (1995): The economic benefits from immigration. *Journal of Economic Perspectives* 9, 3–22.
- Borjas, G.J. (1999): The economic analysis of immigration. *Teoksessa (toim. O. Ashenfelter ja D. Card) Handbook of Labor Economics*, vol. 3.
- Bovenberg, A.L. – Goulder, L.H. (1996): Optimal Environmental Taxation in the Presence of Other Taxes: General-Equilibrium Analyses. *American Economic Review*, 86, 985-1000.
- Brücker – Böeri (2000): The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states (final report). Berlin and Milano.
- Bucowetsky, S. – Wilson, J. (1991): Tax competition with two tax instruments. *Regional Science and Urban Economics* 21, 333–350.
- Cameron, G. (1998): *Innovation and Growth: A Survey of the Empirical Evidence*. July 1998, mimeo.
- Canton, E. (2002): Higher Education Reform: Getting the Incentives Right. Meeting of OECD, Paris, 1st July 2002.
- Chamley, C. P. (1986): Optimal taxation of capital income in a general equilibrium with infinite lives, *Econometrica* 54, 607–622.
- Christiansen, V. (1988): Choice of occupation, tax incidence and piecemeal tax revision. *Scandinavian Journal of Economics* 90, 141–159.
- Christiansen, V. – Smith, S. (2001): *Duty-Free Shopping from a Global Welfare Perspective*. University of Oslo, muistio.
- Cnossen, S. (2001): Tax Policy in the European Union. A Review of Issues and Options. Konferenssissa “Tax Policy in the European Union” (Haag, 2001) esitetty tutkimus.

- Cnossen, S. – Bovenberg, L. (2000): The Fundamental Tax Reform in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 8, 471-484.
- Coe, D. – Helpman, E. (1995): International R&D Spillovers. *European Economic Review* Vol. 39, 859–887.
- Convention Ministère de l'emploi et du travail –ULB (2002): L'évaluation d'impact de la stratégie européenne pour l'emploi en Belgique.
- Cremer, H. – Fourgeaud, V. – Leite-Monteiro, M. – Marchand, M. – Pestieau, P. (1996): Mobility and redistribution: A survey. *Public Finance / Finances Publique* 51, 325–352.
- Cremer, H. – Pestieau, P. – Rochet, J-C. (2001): Direct versus indirect taxation: The design of the tax structure revisited. *International Economic Review* 42, 781–799.
- Cummins, J. G. – Hubbard, R. G. (1995): The tax sensitivity of foreign direct investment: Evidence from firm level panel data. Teoksessa M. Feldsten (toim.) *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*.
- De Mooij, R. – Ederveen, S. (2001): Taxation and foreign direct investment: A synthesis of empirical research. CPB Discussion Paper Nr. 3/2001.
- De Santis, R. – Mercuri, M. C. – Vicarelli, C. (2001): Taxes and location of foreign direct investments: An empirical analysis for the European Union countries. *Instituto Di Studi e Analisi Economica, Working Paper Nr 24/01*.
- Delipalla, S. – Keen, M. (1992): The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics* 49, 351–367.
- Devereux, M. – Freeman, H. (1995): The impact of tax on foreign direct investment: Empirical evidence and the implications for tax integration schemes. *International Tax and Public Finance* 2, 85-106.
- Devereux, M. – Griffith, R. (1998): Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US multinationals. *Journal of Public Economics* 68, 335–367.
- Devereux, M. – Keen, M. (2001): Making Sense of Recent Corporation Tax Reforms in the EU. October.
- Devereux, M. – Griffith, R. (2001): The impact of corporate taxation on the location of capital: A Review. Konferenssissa 'The international mobility of tax bases' (Tukholma, 2001) esitetty tutkimus.
- DeVoretz, D. – Ituralde, C. (2000): Probability of staying in Canada. Vancouver Centre of Excellence RIIM Working Paper No. 00–06.
- Diamond, P.A. (1998) 'Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates', *American Economic Review* 88, 83–95.
- Diamond, P.A. – Mirrlees, J. (1971): Optimal taxation and public production I: Production efficiency and II: Tax rules. *American Economic Review* 61, 8–27 and 261–278.
- Dilnot, A. – McCrae, J. (2000): The family credit system and the working families tax credit in the United Kingdom. *OECD Economic Studies* No. 31, 2000/II.
- Easterly, W. – Rebelo, S. (1993): Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics* Vol. 32, 417–58.
- Eaton, J. – Rosen, H.S. (1980): Taxation, human capital and uncertainty. *American economic review* 70, 405–715.
- Ebrill, L. – Keen, M. – Bodin, J-P. – Summers, V. (2001): The modern VAT. *International Monetary Fund*.
- Edwards, J. – Keen, M. – Tuomala, M. (1994): Income tax, commodity tax and public good provision: A brief guide. *FinanzArchiv* 51, 472–487.

- Estonian Investment Agency (2002): Taxes (2002). Helmikuu, 2002.
- European Commission (2001): Company Taxation in the Internal Market.
- Evaluation de la strategie européenne pour l'emploi (2002). France.
- Fitoussi, J.-P. (2000): Payroll tax reductions for the low paid. OECD Economic Studies No. 31.
- Fjærli, E. – Lund, D. (2001): The choice between owner's wages and dividends under the dual income tax, Finnish Economic Papers 14, 104–119.
- Forbes, K. (2000): A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth American Economic Review, Vol. 90 (4).
- Forsström, J. – Honkatukia, J. (2001): Suomen ilmastostrategian kokonaistaloudelliset kustannukset. Keskustelualoite 759, ETLA, Helsinki.
- Forsström, J. – Honkatukia, J. (2002): Energiaverotuksen kehittämistarpeet Kioton pöytäkirjan toteuttamiseksi. Keskustelualoite 801, ETLA, Helsinki.
- Forsström, J. – Honkatukia, J. – Sulamaa, P.(2002): Suomen asema EU:n laajuisessa päästökaupassa. Keskustelualoite 800, ETLA, Helsinki.
- Fuest, C. – Huber, B. (2000): The optimal taxation of dividends in a small open economy. CESifo Working Paper Nr. 348
- Fuest, C. – Huber, B. (2001): Can Corporate-personal Tax Integration Survive in Open Economies? Lessons from the German Tax Reform. FinanzArchiv vol. 57 no. 4, 514–524.
- Gale, W. (1997): What Can America Learn from the British Tax System? Fiscal Studies vol. 18, no. 4.
- Galli, E. – Padovano, F. (2002): Comparing the Growth Effects of Marginal and Average Tax Pressure and of Tax progressivity. European Journal Of Political Economy Vol. 18, 529–544.
- Genser, B. (2001): Coordinating VATs between Member States. Konferenssissa “Tax Policy in the European Union” (Haag, 2001) esitetty tutkimus.
- Gordon, R ( 2000): Taxation of capital income versus labour income: An overview. Teoksessa S. Cnossen (toim.) Taxing capital income in the European Union, Oxford University Press.
- Greene, W. H. (1997): Econometric analysis. Prentice-Hall.
- Haapanen, M. (2000): Expected earnings and interregional migration. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteellinen osasto, Working Paper No. 221.
- Haapanen, M. – Ritsilä, H. (2001): Can Migration decisions be affected by income taxation policies? Jyväskylän yliopisto, Taloustieteellinen osasto, Working Paper No. 238.
- Hakola, T. (1999): Race for Retirement. VATT-Research Reports 60.
- Hakola, T. (2001): Ikääntyneiden työnteon kannustimet ja työmarkkinatilojen vaihtoehtoisuus, Ilmakunnas Seija (toim.): Työmarkkinat testissä. VATT-julkaisuja 30.
- Hakola, T. (2002): Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce. VATT-tutkimuksia 89.
- Hamermesh, D. (1993): Labour Demand. Princeton University Press, New Jersey.
- Hansson, P. – Henrekson, M. (1994): A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity. Public Choice Vol. 81, 381–401.

- Herd, R. – Bronchi, C. (2001): Increasing Efficiency and Reducing Complexity in the Tax System in the United States. OECD Economics Department Working Papers No. 313. Tammikuu, 2002.
- Hines, J. R. Jr. (1999): Lessons from behavioral responses to international taxation. *National Tax Journal*, June 1999.
- Holm, P. – Koskela, E. (1996): Tax Progression, Structure of Labour Taxation and Employment. *Finanzarchiv* 53, 28–46.
- Holm, P. – Honkapohja, S. – Koskela, E. (1995): Työllisyys ja työnantajan sosiaalivaikutusmaksujen porrastaminen. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja 1995:11*.
- Holm, P. – Kiander, J. – Tuomala, J. – Valppu, P. (1998): Työttömyysvakuutusmaksujen työttömyysriskin mukainen porrastus ja omavastuu. *VATT-tutkimuksia* 48.
- Holm, P. – Somervuori, E. (1997): Structural Unemployment in Finland. *OECD Working Papers* No. 177.
- Holm, P. – Vihriälä, V. (2002): Matalan tuottavuuden työn tuki – Tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi Suomessa. *Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita* No. 57.
- Homburg, S. (2001): German Tax Reform 2000: Description and Appraisal. *FinanzArchiv* vol. 57 no. 4, 504–513.
- Honkapohja, S. – Koskela, E. – Uusitalo, R. (1999): Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino. *Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 1/99*.
- Huber, B. (1999): Tax competition and tax coordination in an optimum income tax model. *Journal of Public Economics* 71, 441–458.
- Huizinga, H. – Martinez-Mongay, C. (2001): Labor taxation in the European Union. Konferenssissa 'Tax Policy in the European Union' (lokakuu 2001, Haag) esitetty tutkimus.
- Huizinga, H. – Nicodème, G. (2001): Are international deposits tax-driven? *European Commission Economic Paper* Number 152.
- Häkkinen, I. (2000): Muuttopäätös ja aluevalinta Suomen sisäisessä muuttoliikkeessä. *VATT-tutkimuksia* 65. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*.
- Ilmakunnas, S. (1997): Female labour supply and work incentives. *Labour Institute for Economic Research Studies* 68.
- IMF (2001): Country Report No. 01/45. Belgium: Selected Issues.
- IMF (2001a): Netherlands: Selected Issues – The Labour Income Tax Credit in an International Perspective.
- IMF (2001b): Sweden. Selected issues. The role of government. IMF Washington D.C.
- Irlannin talousneuvoston sihteeristö (2002): Tax notes 25.6.2002.
- Joumard, I. (2001): Tax Systems in European Union Countries. *OECD Economic Department Working Papers* No 301.
- Jousten, A. – Pestieau, P. (2000): Labor mobility, redistribution and pension reform in Europe. *Muistio*, University of Liège.
- Judd, K. (1985): Redistributive taxation in a simple perfect foresight model', *Journal of Public Economics* 28, 59–83.
- Kaiser, H. – van Essen, U. – Spahn, P. (1992): Income taxation and the supply of labour in West Germany. *Jahrbucher für Nationalökonomie und Statistik* 209, 87–105.

- Kanbur, R. – Keen, M. (1993): *Jeux Sans Frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size*. *The American Economic Review* vol. 83. No. 4. 877–892.
- Kari, S. (2001): Eriytetty tuloverotus, taloudellinen tehokkuus ja eräitä uusia veromalleja. Teoksessa *Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeet*, toim. R. Hjerpe, S. Kari ja H. Lönnqvist. VATT-keskustelualoitteita 261.
- Kari, S. (2002): Norjan ja Suomen tuloverojärjestelmien vertailua. VATT-keskustelualoitteita 272.
- Kari, S. – Ylä-Liedenpohja, J. (2002): Classical corporation tax as a global means of tax harmonization. CESifo Working Paper Nr. 665.
- Kari, S. – Kröger, O. – With, H. (2002): Saksan verouudistus 2001. Keskustelualoitteita Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Muistio.
- Kay, J. (1980): The deadweight loss from a tax system. *Journal of Public Economics*, vol. 13, 111–120.
- Kay, J.A. – King, M. A. (1990): *The British Tax System*. Fifth Edition. Oxford University Press.
- Keen, M. (1997): Peculiar Institutions: A British Perspective on Tax Policy in the United States. *Fiscal Studies* vol. 18, no. 4, 371–399.
- Keen, M. (2001): Some International Issues in Commodity Taxation. Konferenssissa 'The international mobility of tax bases' (Tukholma, 2001) esitetty tutkimus.
- Keen, M. – Marchand, M. (1997): Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66, 33–53.
- Keen, M. – Wildasin, D. (1999): Pareto Efficiency in international taxation. Muistio, Vanderbilt University.
- Kemppi, H. – Perrels, A. – Lehtilä, A. (2001): Suomen kansallisen ilmasto-ohjelman vaikutukset. VATT-tutkimuksia 75, VATT, Helsinki.
- Kemppi, H. – Lehtilä, A. (2002): Hiilidioksidiveron taloudelliset vaikutukset. Keskustelualoitteita 277, VATT, Helsinki.
- Kero, P. (2000): Energiaverojen kohtaanto ja tulonjakovaikutukset Suomessa. Joensuun yliopisto.
- Kiander, J. – Vartiainen, J. (2001): EU:n itälaajeneminen ja suomalaiset työmarkkinat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 97, 296–314.
- Kneller, R. – Bleaney, M. – Gemmell, N. (1999): Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics* Vol.74, 171–190.
- Koivukangas, O. (2002): Siirtolaisuuden nykytilanne ja sen mahdolliset yhteydet verotukseen. Muistio 19.4.2002.
- KOM (1998): Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle eurooppalaisen elektronisen kaupankäynnin aloitteesta.
- KOM (1999): Targeted wage reductions, particularly for low paid labour: the Dutch review. Mimeo.
- KOM (2000): European Economy Public Finances in EMU - 2000. Euroopan komissio. Numero 3/2000.
- KOM (2001a): Country Profile Fact Sheet, Estonia. Euroopan komissio.
- KOM (2001b): European Economy Public Finances in EMU - 2001. Euroopan komissio. Numero 3/2001.

- KOM (2002a): Report of the implementation of the 2001 broad economic policy guidelines.
- KOM (2002b): Impact evaluation of the EES. Background paper. Tax-benefit reforms and taxation of labour. EMCO/23/060602/EN\_REV1.
- Konrad, K.A. (2001): Privacy and time-consistent optimal labor income taxation. *Journal of Public Economics* 79, 503–519.
- Koskela, E. – Virén, M. (1994): Taxation and household saving in open economies – evidence from the Nordic countries. *Scandinavian Journal of Economics* 96, 425–441.
- Koskela, E. (2001): Labour taxation and employment in trade union models: A partial survey. *Bank of Finland Discussion Papers* 19/2001.
- Koskela, E. – Schöb, R. (2000): Alleviating unemployment: The case for green tax reforms. *European Economic Review* 43, 1723–1746.
- Koskela, E. – Schöb, R. (2001): Optimal Factor Income Taxation in the Presence of Unemployment. *Keskustelualoite* 758, ETLA, Helsinki.
- Koskela, E. – Schöb, R. (2001): Why governments should tax mobile capital in the presence of unemployment. *Helsingin yliopisto, muistio*.
- Kuismanen, M. (1995): Progressiivinen tuloverotus ja miesten työn tarjonta. *Lisensiaattityö, Helsingin yliopisto*.
- Kuismanen, M. (1998): Labour supply, unemployment and income taxation: An empirical application for Finnish females. *VATT Discussion Papers* 145.
- Kuismanen, M. (2000): Labour supply and income tax changes: A simulation study for Finland. *Bank of Finland Discussion Papers* 5/2000.
- Kuismanen, M. (2002): Labour Supply and Non-Linear Income Taxation: An over-view. *University College London, mimeo*.
- Kurjenoja, J. (2002a): Työn verotuksen kehittämisen taloudellisia lähtökohtia. *Verotietoa* 29. *Veronmaksajain Keskusliitto*.
- Kurjenoja, J. (2002b): Kansainvälinen palkkaverovertailu 2002. *Veronmaksajat. Verotietoa* 31.
- Kurri, S. – Loikkanen, H. (1998): Kuntien rahoitus: Periaatteita ja kansainvälinen verotailu. *VATT-keskustelualoitteita* 177.
- Kröger, O. (2002): Verouudistusten uusi aalto. *VATT-muistio*.
- Lahdenperä, H. (1991): Female labour supply in Finland. *Suomen Pankki, D:76*.
- Laine, V. – Uusitalo, R. (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. *VATT-tutkimuksia* 74.
- Laine, V. (2002): Evaluating tax and benefit reforms in 1996–2001. *VATT-keskustelualoitteita* 280.
- Lassila, J. – Valkonen, T. (1999): Social Security Financing and External Shocks. *ETLA Discussion papers* No. 662.
- Layard, R. – Nickell, S. – Jackman, R. (1991): *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press, Oxford.
- Lindhe, T. – Södersten, J. – Öberg, A. (2001): Economic effects of taxing closed corporations under a dual income tax. *Konferenssissa 'Corporate and capital income taxation in the European Union' (Mons, 2001) esitetty tutkimus*.
- Lipsey, R.G. – Lancaster, K. (1956): The general theory of second-best. *Review of Economic Studies* 24, 11–32.

- Lockwood, B. – Manning, A. (1993): Wage Setting and the Tax System – Theory and Evidence for the United Kingdom. *Journal of Public Economics* No. 1, 1–29.
- Lockwood, B. (1999): Inter-regional insurance. *Journal of Public Economics* 72, 1–37.
- Loikkanen, H. – Parkkinen, P. (toim.) (1993): Kunnat kuntoon – seminaari 17.5.1993, VATT-keskustelualoitteita 53.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2000): Ihmisten maaseutu - tahdon maaseutupolitiikka, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2001–2004.
- Markusen, J. (1995): The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade, *Journal of Economic Perspectives* 9, 169–189.
- Martinez-Mongay, C. (2000): ECFIN's Effective Tax Rates – Properties and Comparisons with other Tax Indicators. European Commission, Economic Papers No. 146.
- Martin, P. (2000): A quoi servent les politiques régionales européennes? *Economie Internationale* No. 81, 3–20.
- McCleary, W. (1991): The earmarking of government revenue. A review of some World Bank experience. *World Bank Research Observer* 6, 81–104.
- McLure, C. E. Jr. (2001): Taxation of Electronic Commerce in the European Union. Konferenssissa "Tax Policy in the European Union" (Haag, 2001) esitetty tutkimus.
- Mendoza, E. – Razin, A. – Tesar, L. (1994): Effective tax rates in macroeconomics – Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption. *Journal of Monetary Economics* No. 34, 297–233.
- Milesi-Ferretti G.M. – Roubini, N. (1998): On the taxation of human and physical capital in models of endogenous growth' *Journal of Public Economics* 70, 237–254
- Mintz, J. – Tulkens, H. (1986): Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency. *Journal of Public Economics* 29, 133–172.
- Mirrlees, J. (1971): An exploration in the theory of optimal income taxation, *Review of Economic Studies* 38, 175–208.
- Moisio, A. (2002): Kuntatalouden rahoitus. Toukokuu 2002.
- Musgrave, R. – Thin, T. (1948): Income Tax Progression. *Journal of Political Economy*, 498–514.
- Myles, G. (1995): *Public Economics*. Cambridge University Press.
- Naito, H. (1999): Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency, *Journal of Public Economics* 71, 165–188.
- Nicodème, G. (2002): Sector and size effects on effective corporate taxation. European Commission Economic Papers Nr 175.
- Nielsen, S.B. – Sørensen, P.B. (1997): On the optimality of the Nordic system of dual income taxation. *Journal of Public Economics* 63, 311–329.
- Nielsen, S.B. – Schou, P. – Sobygard, J. K. (2001): Tracing international income tax avoidance in Denmark. Seminaarissa 'The International Mobility of Tax Bases', Tukholma 2001, esitetty tutkimus.
- Nio, I. (2001): Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia tilastoseurannan pohjalta – Kolme näkökulmaa vaikuttavuuteen. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2001.
- Nivalainen, S. – Volk, R. (2002): Väestön ikääntyminen ja hyvinvointipalvelut: alueellinen tarkastelu. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja no. 181.
- OECD (1999): *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*.

- OECD (2001a): Economic Surveys: Finland. Pariisi, OECD.
- OECD (2001b): Environmentally Related Taxes in OECD Countries – Issues and Strategies.
- OECD (2001c): Consumption Tax Trends. VAT/GST, Excise and Environmental Taxes.
- OECD (2001d): Indicators.
- OECD (2001e): Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in ERDC country reviews.
- OECD (2002a): Economic Outlook 71, June 2002.
- OECD (2002b): Employment Outlook, July 2002.
- OECD (2002c): International mobility of the highly skilled. OECD, Pariisi.
- OECD (2002d): Revenue Statistics.
- OECD (2002e): Taxing Wages.
- Ordover, J. – Phelps, E. (1979): The concept of optimal taxation in the overlapping-generations model of capital and wealth. *Journal of Public Economics* 12, 1–26.
- Oswald, A. (1999): The housing market and Europe's unemployment: A non-technical paper. Muistio, University of Warwick.
- Padoa Schioppa, F. (1990): Union Wage Setting and Taxation. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* Vol. 52, 143–167.
- Pedersen, P. J. – Roed, M. – Schröder, L. (2001): Utvandringen från de skandinaviska välfärdsstaterna. Muistio, SNS.
- Pekkala, S. – Kangasharju, A. (1998): Migration and regional convergence among the Finnish subregions, 1975–95. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita N:o 12.
- Pigou, A. C. (1920): *The economics of welfare*. London: MacMillan.
- Piketty, T. (2001): Income inequality in France, 1901–1998. CEPR Discussion Paper 2876.
- Piketty, T. – Saez, E. (2001): Income inequality in the U.S., 1943–1998. NBER Working Paper No. 8467.
- Pirttilä, J. – Tuomala, M. (1997): Income tax, commodity tax and environmental policy. *International Tax and Public Finance* 4, 379–393.
- Pirttilä, J. – Tuomala, M. (2002): Publicly provided private goods and redistribution: A general equilibrium analysis, *Scandinavian Journal of Economics* 104, 173–188.
- Poterba, J.M. (2001): Taxation, risk-taking and household portfolio behaviour. Teoksessa A.J. Auerbach ja M. Feldstein: *Handbook of Public Economics* vol 3, Elsevier, North-Holland, painossa.
- Poutvaara, P. (2001): *Essays on the political economy of education and income redistribution*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto.
- Ramsey, F.P. (1927): A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal* 37, 47–61.
- Rauhanen, T. (2002): Liikevaihtoraja arvonlisäverotuksessa – pienyrityksen kasvun este? VATT-keskustelualoitteita 278.
- Razin, A. – Sadka, E. (1991): International tax competition and gains from tax harmonisation, *Economics Letters* 37, 96–76.
- Richter, W.F. (2001): Social security and taxation of labor subject to subsidiarity and freedom of movement. Konferenssissa 'The international mobility of tax bases' (Tukholma, 2001) esitetty tutkimus.
- Riihelä, M. – Sullström, R. (2002): Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990–1999. VATT-keskustelualoitteita 270.

- Riihelä, M. – Sullström, R. – Suoniemi, I. – Tuomala, M. (2001): Recent trends in income inequality in Finland. Tampere Economic Working Papers Net Series No. 6.
- Riihimäki, E. (1998): Kansainvälinen verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/6.
- Riihimäki, E. (2000): Sitkeästi korkea verokiila – Laskelmia palkansaajien tulovero-tuksen työvoimakustannusten verokiilan kehityksestä. Verotietoa No. 19.
- Riksskatteverket (2000): Taxes in Sweden. A Summary of the Statistical Yearbook of Sweden 2000.
- Ritakallio, V.-M. (2000): Tuloerot ja köyhyys kansainvälisessä vertailussa 1980-1995. Teoksessa Heikkilä, M. ja Karjalainen, J. (toim.) Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Gaudeamus, Helsinki.
- Ritsilä, J. – Tervo, H. (1999): Regional Differences in the Role of migration in labour Market Adjustment: the Case of Finland. Teoksessa Crampton, G. (toim.) Regional Unemployment, Job Matching and Migration. Series of European Research in Regional Sciences, 166–182.
- Ritvanen, K. – Toiviainen, T. (2000): Vuoden 2000 painotetun keskimääräisen arvonlisäverokannan laskenta. Muistio, Tilastokeskus.
- Rodrik, D. (1998): Why do more open economies have bigger governments? Journal of Political Economy, 106(5), October 1998.
- Rotschild, M. – Stiglitz, J. (1976): Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information. Quarterly Journal of Economics 95, 629–649.
- SAK (2002): Itälaajentumisraportti. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.
- Sandmo, A. (1985): The effects of Taxation on Savings and risk taking. Teoksessa Auerbach, A., Feldstein, M., (Eds), Handbook of Public Economics, Vol I, Amsterdam: North Holland.
- Schjelderup, G. (2001): International capital mobility and the taxation of portfolio investments. Konferenssissa 'The international mobility of tax bases' (Tukholma, 2001) esitetty tutkimus.
- Schreiber, U. (2001): German Tax Reform – An International Perspective. FinanzArchiv vol. 57 no. 4. s. 525–541.
- Sinko, P. (2002): Labour Tax Reforms and Labour Demand in Finland 1997–2001. VATT-keskustelualoitteita 273, Helsinki.
- Slemrod, J. – Bakija, J. (1999): Taxing ourselves. A citizen's guide to the great debate over tax reform. MIT Press.
- Smith, R (2001): Personal wealth taxation and the European Union. Konferenssissa 'Tax Policy in the European Union' (lokakuu 2001, Haag) esitetty tutkimus.
- Stiglitz, J.E. (1987): Pareto-efficient and optimal taxation and the new new welfare economics. Teoksessa Auerbach, A., Feldstein, M., (Eds), Handbook of Public Economics Vol II, Amsterdam: North Holland.
- Stiglitz, J.E. (2000): Economics of the Public Sector, W.W. Norton.
- Strand, H. (1999): Some Issues Related to Equity-Efficiency Trade-Off in the Swedish Tax and Transfer System. OECD Economics Department Working Papers No. 225.
- Sullström, R. – Riihelä, M. (1996): Välilliset verot osana Suomen verojärjestelmää: Analyysi verojen vaikutuksista kotitalouksien tulonjakaumaan vuosina 1966–1990. VATT-keskustelualoitteita 120.

- Suoniemi, I. – Sullström, R. (1995): The structure of household consumption in Finland, 1966–1990. VATT-tutkimuksia 27.
- Sørensen, P. B. (1997): Public finance solutions. A tax shift away from low-paid labour may fight unemployment. *Economic Policy* October 1997, 223–264.
- Sørensen, P.B. – Lassen, D.D. (2002): Financing the Nordic welfare states: The Challenge of globalisation to the Nordic tax systems. Euroopan ministerineuvosto.
- Talousneuvosto (1998): Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslia 1998/4.
- Talousneuvosto (2000a): Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Talousneuvosto (2000b): Talouspolitiikka yhteisen rahapolitiikan oloissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/1.
- Talousneuvosto (2000c): Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/3.
- Tanninen, H. – Tuomala, M. (2001): Inherent inequality and the extent of redistribution in OECD countries. *Tampere Economic Working Papers* 7/2001.
- Tanzi, V. (1995): Long-Run Growth and Public Policy, in *Social Capability and Long-Term Economic Growth* eds. Koo, B. – Perkins, D. St. Martin's Press, New York.
- Taro, L. (2002): Viron verojärjestelmä. Valtiovarainministeriö. Työryhmän käyttöön laadittu julkaisematon muistio. Helmikuu, 2002.
- Teollisuus ja Työnantajat (2002a): Suomalaisen verotuksen kansainvälistä vertailua. Maaliskuu 2002.
- Teollisuus ja Työnantajat (2002b): Lähtevätkö pääkonttorit Suomesta? TT:n kysely pääkonttoritoimintojen ja emoyhtiöiden sijoittumisesta sekä henkilöstön liikkuvuudesta.
- Tikka, Kari S. (2001): Suomen verotuksen uudistamistarpeet ja varokilpailu. Teoksessa Hjerpe, Reino, Kari, Seppo ja Lönnqvist, Henrik (toim.) *Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeet*. VATT-keskustelunaloitteita 261. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Tilastokeskus (2001): Väestöennuste.
- Tohmo, T. – Ritsilä, J. – Nenonen, T. – Haapanen, M. (2001): Jarrua muuttoliikkeelle. Kunnallisanon kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 31. Vammalan Kirjapaino.
- Tuomala, J. (2000): Työttömien työmarkkinasiirtymät vuonna 1998. VATT-keskustelunaloitteita 225.
- Tuomala, M. (1990): *Optimal income tax and redistribution*. Oxford University Press.
- Tuomala, M. (1997): *Julkistalous*. Gaudeamus.
- Tyrväinen, T. (1995): *Wage Determination, Taxes, and Employment: Evidence from Finland*. Bank of Finland Studies E:3.
- Työministeriö (1998): Inkerinsuomalaisten maahanmuutto Suomeen 1990-luvulla. Työhallinnon julkaisu Nro. 215.
- Työministeriö (2001): EU:n itälaajenemisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen. Työhallinnon julkaisu 291.
- Työministeriö (2002a): Työllisyys uuden vuosituhaten alussa – Työvoima 2020 – Väliraportti. Työpoliittinen tutkimus Nro 234.
- Työministeriö (2002b): Työnvälitystilasto.
- Uusitalo, R. (2002): *Taxation and Employment*. Kesäkuu 2002.

- Van den Noord, P. (2000): The Tax System in Norway: Past Reforms and Future Challenges. OECD Economic Department Working Paper No. 244.
- Valkonen, T. (1999): The Finnish corporate and capital income tax reform. A general equilibrium analysis. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja A 29.
- Valkonen, T. (2000): Shifting the Tax Burden from Labour to Capital in General Equilibrium. ETLA Discussion papers No. 702.
- Valtiovarainministeriö (2002a): Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta. VM 3/2002.
- Valtiovarainministeriö (2002b): Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta. VM 128:00/2001.
- Van den Noord, P. – Heady, C. (2001): Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of findings in Economic Surveys. OECD Economics Department Working Papers No. 303.
- Van Soest, A. – Woittiez, I. – Kapteyn, A. (1990): Labour supply, income taxes and hours restrictions in the Netherlands. *Journal of Human Resources* 25, 517–558.
- Viitamäki, H. (1998): Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1989–1999. VATT-muistioita 33.
- Viitanen, J. (2001): Risk aversion and intertemporal substitution in aggregate consumption: Finland 1975–2001. Joensuun yliopisto, kansantaloustiede, keskustelualoite 3/2001.
- Viron valtiovarainministeriö (2002): Tax Policy. Maaliskuu, 2002.
- Virtaharju, M. (2002): Korkeasti koulutetun väestön liikkuvuus. Tilastokeskus, julkaisematon käsikirjoitus.
- Wellisch, D. (2000): Theory of public finance in a federal state. Cambridge University Press.
- Westerhout, W. – Van Sinderen, J. (1994): The influence of tax and expenditure policies on economic growth in the Netherlands: an empirical analysis. *De Economist* 142 No. 1.
- Willner, J. – Granqvist, L. (2002): The impact on efficiency and distribution of a base-broadening and rate-reducing tax. *International tax and public finance* 9, 273–294.
- Ympäristöministeriö (2001): Asumistuen yhteensovitusryhmän muistio – Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta. Ympäristöministeriön moniste Nro 86.
- Zodrow, R.G. – Mieszkowski P. (1986): Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics* 19, 356–370.

## **TYÖRYHMÄN KUULEMAT ASiantuntijat, Puheenjohtajan ja Sihteerien vierailut ja seminaarit**

Lasse Arvela	Valtiovarainministeriö
Juha Honkatukia	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Tero Honkavaara	Teollisuus ja Työnantajat
Pekka Immeli	Akava
Esko Kiviranta	MTK
Matti Koivisto	Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
Olavi Koivukangas	Turun yliopisto/Siirtolaisinstituutti
Tarmo Korpela	Teollisuus ja Työnantajat
Jaana Kurjenoja	Veronmaksajain Keskusliitto
Teemu Lehtinen	Veronmaksajain Keskusliitto
Ismo Luimula	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
Mika Maliranta	Tilastokeskus
Antti Moisio	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Ilkka Ojala	MTK
Marja-Liisa Parjanne	Sosiaali- ja terveysministeriö
Helena Pollari	Palvelutyönantajat
Minna Punakallio	Palvelutyönantajat
Hannu Roine	Isku-konserni
Matti Saari	Tilastokeskus
Tuire Santamäki-Vuori	Kunta-alan ammattiliitto KTV ry.
Heikki Sourama	Valtiovarainministeriö
Jouko Taipale	UPM-Kymmene OYJ
Maija Torkko	Nokia
Juhani Turkkila	Suomen Kuntaliitto
Jorma Tuukkanen	Valtiovarainministeriö
Johnny Åkerholm	Valtiovarainministeriö

Seppo Leppäsen, Jukka Pirttilän ja Marja Tuovisen osallistuminen Ruotsin talousneuvoston järjestämään veroseminaariin Tukholmassa 1.11.2001.

Seppo Leppäsen osallistuminen yritys- ja pääomatulojen verotusta Euroopan unionissa käsittelevään konferenssiin Belgiassa Monsissa 7.–8.12.2001.

Seppo Leppäsen keskustelut OECD:n sihteeristön veroasiantuntijoiden kanssa Pariisissa 10.–11.12.2001.

Puheenjohtajan ja sihteerien vierailu VATT:ssa 1.3.2002.

Seppo Leppäsen vierailu Keskustan veroryhmässä 2.4.2002.

Seppo Leppäsen keskustelut EU:n komission veroasiantuntijoiden kanssa Brysselissä 17.5.2002.

Vierailu Suomen Yrittäjissä (Pasi Holm, Anna Lunden ja Jussi Järventaus) koko työryhmä 30.5.2002.

Seppo Leppäsen keskustelut Irlannin talousneuvoston veroasiantuntijoiden kanssa Dublinissa 25.6.2002.

Seppo Leppäsen keskustelut Alankomaiden vuoden 2001 verouudistusta valmistelleiden asiantuntijoiden kanssa 9.8.2002 ja 28.8.2002.

Jukka Pirttilän osallistuminen Euroopan talous- ja sosiaalikomitean järjestämään konferenssiin "Immigration: the role of civil society in promoting integration" Brysselissä 9.–10.9.2002.

**SEMINAR ON  
TAX POLICY IN INTERNATIONAL FRAMEWORK**

House of the Estates, Helsinki, Finland

10 June 2002

organised by

Prime Minister's Office, Secretariat of the Economic Council of Finland

**PROGRAMME:**

Chair: Jukka Pekkarinen, Director, Labour Institute for Economic Research

- 09:00 – 09:15 Opening Address  
Seppo Leppänen, Secretary General, Secretariat of the Economic Council of Finland
- 09:15 – 10:30 Taxation and the Basis for the Welfare State  
Tony Atkinson, Professor, Nuffield College, Oxford  
Comments:  
Raimo Sailas, Permanent Secretary of State, Ministry of Finance  
Pertti Haaparanta, Professor of International Economics, Helsinki School of Economics
- 10:30 – 10:45 Coffee Break (Banqueting Hall 20, 2<sup>nd</sup> floor)
- 10:45 – 11:45 Taxation and Employment  
Roope Uusitalo, Dr, Department of Economics, Uppsala University  
Comment: Seija Ilmakunnas, Head of Research Department, Central Pension Security Institute
- 11:45 – 13:00 Lunch Break
- Chair: Vesa Vihriälä, Managing Director, Pellervo Economic Research Institute
- 13:00 – 14:00 Taxation and Foreign Direct Investment; A Synthesis of Empirical Research  
Ruud de Mooij, Head of Unit, CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis  
Comment: Heikki A. Loikkanen, Professor, University of Helsinki
- 14:00 – 15:00 Taxation and International Mobility of Labour  
Torben M. Andersen, Professor, Department of Economics, University of Aarhus  
Comment: Panu Poutvaara, Research Fellow, Centre for Economic and Business Research, Copenhagen
- 15:00 – 15:15 Coffee Break (Banqueting Hall 20, 2<sup>nd</sup> floor)
- 15.15 – 17:00 Panel Discussion: What Kind of a Tax Reform Does a Small and Open Welfare State Need?  
Chair: Martti Hetemäki, Director General, Ministry of Finance  
Introduction to the theme: Christopher Heady, Head, Tax Policy and Statistics Division, Centre for Tax Policy and Administration, OECD  
Participants:  
Tony Atkinson  
Vesa Kanninen, Professor, University of Helsinki  
Ruud de Mooij  
Kari S. Tikka, Professor, University of Helsinki

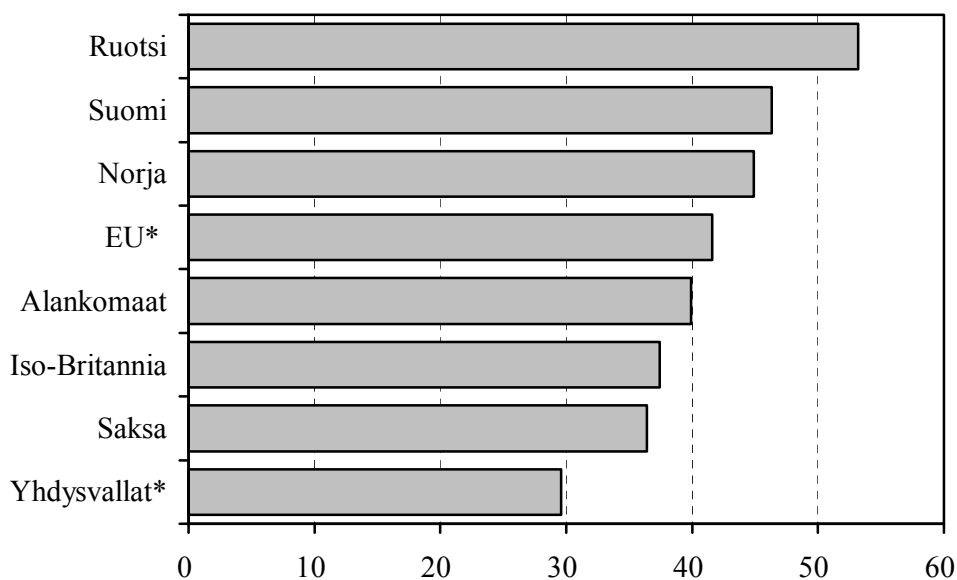
## LIITE 1: ERI MAIDEN VEROJÄRJESTELMIEN VERTAILUA<sup>1</sup>

Lähivuosien aikana useissa teollisuusmaissa tehdään verouudistuksia. Näiden taustalla on useimmiten pyrkimys edistää työllisyyttä ja talouden kilpailukykyä. Yritysverotuksen kohdalla kansainvälinen verokilpailu on tiukinta. Myös kilpailuun korkeatasoisesta työvoimasta on varauduttu useissa maissa alentamalla ylimpiä rajaveroasteita. Verojärjestelmät ovat kuitenkin rakentuneet vastaamaan maiden erilaisia institutionaalisia rakenteita. Tämän vuoksi verojärjestelmien ja -uudistusten suoraviivainen vertailu on vaikeaa.

Tämän liitteen vertailuun mukaan otetut maat on valittu edustamaan Suomen näkökulmasta tärkeitä veropoliittisia suuntauksia. Yhdysvallat on mielenkiintoinen tarkastelukohde sen huomattavasti suomalaisesta järjestelmästä poikkeavan verotuksen vuoksi. Iso-Britannia myös edustaa pohjoismaisesta näkökulmasta erilaista verojärjestelmää Yhdysvaltojen ja Manner-Euroopan välimuotona. Saksa ja Alankomaat puolestaan ovat eurooppalaisia maita, joissa on aivan viimeaikoina otettu käyttöön uudenlaisia metodeja laajempien verouudistuksien yhteydessä. Ruotsi ja Norja ovat Suomen rajanaapureina tärkeitä maita mm. verokilpailun näkökulmasta. Niiden järjestelmät kuvaavat pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden erilaista verotustapaa. Viron läheinen sijainti, erilainen tulo- ja yritysverotus sekä tuleva EU-jäsenyys tekevät siitä kiinnostavan tarkastelukohteen.

Vertailumaiden välillä verotuksen kokonaistasossa on nähtävissä selvä ero (kuvio 1). Pohjoismaissa veroaste on Euroopan unionin keskiarvon yläpuolella, kun taas Isossa-Britanniassa ja Saksassa jäädyään keskiarvon alapuolelle. Yhdysvallat erottuvat selkeästi alhaisen verotuksen maana.<sup>2</sup>

**Kuvio 1** Veroaste vuonna 2001 (ennuste), prosenttia.



\* Luvut vuodelta 2000.

Lähde: OECD (2002d).

<sup>1</sup> Liitteen on kirjoittanut Sanna Tenhunen.

<sup>2</sup> Verotaakan vertailu bruttokansantuoteosuuksien mukaan ei ole aivan yksiselitteinen. Mm. tulonsiirtojen verokohtelu sekä verohyvitysten (tax credits) käyttö vaikeuttavat vertailua. Suhteutettujen verotaakkojen käyttö vertailussa osoittaa, että erot Pohjoismaiden ja muiden teollisuusmaiden välillä ovat todellisuudessa pienemmät (Sørensen – Lassen 2002).

Viimeaikaisten verouudistusten yleislinja on ollut kohti työn verotuksen alentamista. Työn verotus on perinteisesti korkeaa mm. Itävallassa, Belgiassa, Ranskassa ja Pohjoismaissa, kun taas Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa työtä verotetaan selvästi matalammin. Työn verotusta on pyritty keventämään alentamalla työtulojen marginaaliveroja yleisesti (Itävalta, Saksa, Irlanti, Alankomaat, Espanja, Ruotsi ja Iso-Britannia) tai alempiin tuloryhmiin kohdentuen (Tanska, Ranska, Suomi, Italia ja Portugali). Työnteon kannattavuutta on lisätty ansiotulovähennyksillä Yhdysvalloissa, Belgiassa, Suomessa, Saksassa, Italiassa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa. Tämän liitteen lopussa on tiivistelmänomaisesti koottu yhteen taulukkoon Euroopassa tehtyjä ja tulossa olevia verouudistuksia (Joumard 2001).

Varsinkin yritysverotusta arvioidaan yleensä kansainvälisesti kilpailukyvyn näkökulmasta. Sillä uskotaan olevan merkitystä yritysten sijoittamispäätöksiin. Yritysverotukseen liittyy läheisesti osakkeenomistajien tuottojen verotus. Perinteinen kaksinkertainen verotus vääristää sijoituspäätöksiä, mutta toisaalta erilaiset hyvityssysteemit johtavat usein sijoituskohteiden ja koti- ja ulkomaisten sijoittajien välisen neutraalisuuden häviämiseen. Viimeisimmät verouudistukset näyttäisivät siirtyvän kohti perinteistä kaksinkertaista verotusta hyvitysjärjestelmien vähentyessä.

Verotuksen tulisi kohdella neutraalisti taloudellista toimintaa riippumatta siitä, harjoitetaanko toimintaa palkansaajana vai yrittäjänä. Pääomatulojen verotus on kuitenkin usein työn verotusta kevyempää, joten yrittäjillä on kannustin muuntaa tulojaan palkkatuloista pääomatuloiksi. Verotusjärjestelmän pitäisi pystyä ottamaan myös tämä epäkohta huomioon. Esimerkiksi Alankomaissa ja Norjassa on käytössä laskennallinen tuloerä, jossa yrittäjätuloista osa oletetaan työtuloiksi ja verotetaan sitten progressiivisen veroasteikon mukaan.

## **YHDYSVALLAT**

Verotulojen osuus bruttokansantuotteesta on Yhdysvalloissa huomattavasti pienempi kuin Euroopassa tai OECD:ssä keskimäärin. Se on ollut selvästi OECD:n keskiarvon alapuolella 1970-luvulta lähtien. Tuloverotus ja hyödykeverotus ovat vertailumaiden pienimpiä. Tämä herättää kysymyksen, miten on mahdollista pitää verotus suhteellisen matalalla. Eräänä syynä nähdään osavaltioiden välinen kilpailu: työvoiman, hyödykkeiden ja pääoman helppo liikkuvuus osavaltioiden rajojen yli lisää veronalennuspaineita. Myös työllisyysaste on noussut tasaisesti Euroopan maita nopeammin (Talousneuvosto 2000b.) Muita mahdollisia selityksiä alhaiseen verotukseen ovat menojen siirtäminen tuleville sukupolville massiivisen julkisen velan muodossa tai tulonjaon taseuspyrkimysten alhainen taso suhteessa vertailumaihin. Yhdysvaltojen velkaantumisaste on melko korkea, 65,1 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 1999 (Keen 1997, Herd – Bronchi 2001).

Yhdysvalloissa on voimassa rinnalla toinen verotussysteemi, vaihtoehtoinen pienin vero (*alternative minimum tax*, AMT). Tämä vero koskee sekä yksityisiä henkilöitä että yrityksiä ja on suunniteltu vähentämään niiden korkeatuloisten henkilöiden ja yritysten määrää, jotka muutoin onnistuisivat välttämään verovastuunsa käyttämällä hyväkseen erilaisia vähennyksiä ja hyvityksiä. AMT:n pohjana on tavallista verojärjestelmää laajempi tulokäsite, sillä veron perusteena olevia tuloja laskettaessa vähennyksiä on perusjärjestelmää vähemmän. Tästä laajemmasta tulopohjasta maksetaan sitten veroja kaksiporraisella veroasteella: alempi veroaste on 26 prosenttia ja ylempi 28 prosenttia. Yritysten AMT-veroaste on 20 prosenttia.

AMT:a kutsutaan vaihtoehtoiseksi veroksi, koska jokainen kotitalous ja yritys joutuu laskemaan molemmat tuloverot, joista suurempi on lopullinen maksettavaksi lankeava vero. Useimmiten perusjärjestelmän mukainen vero on kuitenkin korkeampi ja siten lopullinen verotaakka. AMT-järjestelmä on lisännyt Yhdysvaltojen verojärjestelmän monimutkaisuutta onnistumatta kuitenkaan täysin saavuttamaan alkuperäistä tavoitettaan estää korkeatuloisten veronkierto verosuunnittelun avulla (Herd – Bronchi 2001, sivu 13).

### ***Ansio- ja pääomatulojen verotus***

Vuonna 2000 lakisääteinen liittovaltion tulovero vaihteli 15 ja 40 prosentin välillä. Tämä on kansainvälisesti verrattuna melko alhainen, mutta Yhdysvalloissa lisäksi tulevat vielä osavaltioiden perimät tuloverot. Osavaltioiden veroasteet vaihtelevat nollan (kaikki osavaltiot eivät peri tuloveroa) ja 12 prosentin välillä. Osavaltioiden ja paikallisten tahojen perimät verot ovat kuitenkin vähennyskelpoisia liittovaltion tuloverotuksessa, joten veroasteet eivät ole aivan yhteenlaskettavissa.

Sosiaaliturvaverolla (noin 15 prosenttia) rahoitetaan valtion maksamia eläkkeitä. Siitä puolet maksaa työnantaja ja puolet pidätetään työntekijän palkasta. Yhteenlaskettunakin tuloista maksettavat verot (varsinainen tulovero ja sosiaaliturvamaksut) ovat Yhdysvalloissa OECD:n alhaisimpia: korkein yhteenlaskettu veroaste jää siellä selvästi alle 50 prosentin, kun taas esimerkiksi Ranskassa vastaava veroaste on yli 70 prosenttia (Herd – Bronchi 2001, sivu 12).

Yhdysvalloissa osinkotulot verotetaan yhdessä muiden tuloverojen kanssa. Osingoista jo kerran maksettua yhtiöveroa ei hyvitetä osingonsaajalle lainkaan, eli siellä käytetään klassista kaksinkertaista verotusta (Bond – Chennels, 2000). Osinkojen yhteenlaskettu yhtiö- ja tuloveroaste nousee korkeimmin verotetuissa osavaltioissa 62 prosenttiin.

Yhdysvalloissa varallisuuden verotus vaihtelee yritysten osinkoina jakamiin voittoihin joissakin osavaltioissa kohdistuvan yli 60 prosentin ja osavaltioiden ja paikallisten tahojen liikkeelle laskemien velkakirjojen korkojen nollaveroprosentin välillä. Näin suuri vaihtelu eri omaisuuslajien verotuksessa aiheuttaa vääristymän; vuoden 2000 loppuun mennessä lähes puolet kotitalouksien omaisuudesta oli kerääntynyt verotuksen ulkopuolelle jääviin kohteisiin (Herd – Bronchi 2001, sivu 25).

### ***Ansiotulovähennys***

Suomalaista kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä lähinnä vastaava verotusetu *earned income tax credit* (EITC) on onnistuneesti lisännyt pienituloisten työllisyyttä. Yhdysvalloissa EITC tarkoittaa liittovaltion tuloveron vähennysoikeutta, joka kaikkein matalimmilla tulotasoilla toimii negatiivisen veron tavoin palkkatulon subventiona. Parhaimmillaan tuki lisää 40 prosentilla jokaista ansaittua lisädollaria, eli marginaalivero on selvästi negatiivinen. Yhdysvaltojen järjestelmä myönnetään kotitalouskohtaisesti, toisin kuin esimerkiksi Alankomaissa, jossa vastaava tuki perustuu yksilön eikä perheen tuloihin.

Muihin vastaaviin ansiotulovähennysjärjestelmiin verrattuna Yhdysvaltojen EITC luo paremmin kannustimia osallistua työmarkkinoille korkean tasonsa vuoksi. Toisaalta EITC laskee nollaan melko nopeasti, joten tämä yhdessä tuloharkintaisten avustusten menetyksen kanssa nostaa marginaaliveroa keskituloisilla ja pahentaa kannustinongelmaa. Vähentymisalue (*phase-out range*) kuitenkin takaa, että avustus kohdistuu pienituloisiin ja kustannukset pysyvät kurissa (IMF 2001a).

Tutkimusten mukaan EITC:n tapainen hyvitysjärjestelmä ei ole itsestään selvästi paras mahdollinen ratkaisu. Negatiivinen marginaaliveroaste ei voi olla optimaalinen, vaan sen olisi oltava aina nollan ja yhden välillä (Mirrlees 1971). Toisaalta, laskettaessa EITC:n vaikutus yhteen muiden pienituloisille tulevien tarveharkintaisten etuuksien kanssa, voi todellinen marginaaliveroaste hyvinkin olla positiivinen. Huomioitavaa on myös se, että subventio voi itse asiassa laskea työnantajien maksamia bruttopalkkoja sen sijaan, että se vain nostaisi työntekijän nettotuloja. Tarkastelussa ei myöskään oteta huomioon työmarkkinoiden epätäydellisyyttä (Keen 1997).

### ***Yritysverotus***

Yhdysvaltojen yritysverotus sijoittuu kansainvälisessä vertailussa OECD:n keskivaiheille. Yritysveron marginaaliveroaste nousee nettotulojen kasvaessa niin, että verotettavan tulon noustessa yli 10 miljoonaan dollariin yrityksen veroaste on 34 prosenttia. Jos verotettava tulo jää alle 335 000 dollarin, osa yrityksen tuotoista verotetaan alemmalla veroasteella. Myös tulojen yläpäässä järjestelmä on progressiivinen: veroaste kasvaa tulojen ylitettyä 15 miljoonaa dollaria. Yritysten efektiivinen veroaste tosin laskee lähinnä ulkomaille maksetuista veroista tehtävien vähennysten ansiosta keskimäärin 27–28 prosenttiin (Herd – Bronchi 2001).

Yhdysvaltojen tuloverotus ei kohtelee tasapuolisesti erilaisia yrityksen rahoituspäätöksiä. Eroavaisuudet eri rahoitusmuotojen verovaikutuksissa ovat OECD:n korkeimpia. Yritysverotuksen ja yksilöiden tuloverotuksen yhteisvaikutuksesta velkarahoitus ja jakamattomien voittojen säilyttäminen yrityksen käytössä on verotuksellisesti osingonjakoa kannattavampi vaihtoehto<sup>3</sup>. Yritykset saavat vähentää 70–100 prosenttia<sup>4</sup> toiselta yhtiöltä saamistaan osingoista, mutta yksilöverotuksen puolella ei ole käytössä hyvitystä (Herd – Bronchi 2001, sivu 49).

### ***Hyödykeverotus***

Yhdysvallat on ainoa OECD:n jäsenmaa, jossa ei ole arvonlisäverojärjestelmää. Lähes vastaava on kuitenkin osavaltioiden ja paikallisten viranomaisien keräämä myyntivero (*sales tax*). Myyntiverolle ei ole määritelty yhteistä veroastetta tai veropohjaa, joten osavaltiot ja paikallistahot voivat päättää itsenäisesti, mistä tuotteista ja palveluista vero kerätään. Korkein oikeus on kuitenkin kieltänyt keräämästä veroa yritykseltä, jolla ei ole varsinaista toimintaa alueella. Tämän vuoksi rajojen yli käytävä kauppa esimerkiksi internetin tai postimyyntin välityksellä murentaa veropohjaa.

<sup>3</sup> Marginaalinen efektiivinen yritysverokiila vuonna 1999 oli Yhdysvalloissa rahoitustavasta riippuen jakamattomien voittojen tapauksessa 1,66, velkarahoituksella 1,42 ja uudella pääomalla 4,79. OECD-maista Yhdysvaltoja suurempi hajonta eri rahoitusmuotojen välillä oli vain Alankomaissa, Japanissa ja Ranskassa (Herd – Bronchi 2001, sivu 35).

<sup>4</sup> Yritys on oikeutettu 80 prosentin vähennykseen, mikäli omistusosuus osinkoa jakavasta yrityksestä on vähintään 20 prosenttia. Täyden vähennyksen saa tehdä emo- ja tytäryhtiöiden maksamista osingoista.

## ISO-BRITANNIA

Ison-Britannian verojärjestelmä on Yhdysvaltojen ja Euroopan välimuoto monessa suhteessa. Tuloverotuksen hallinnointi on selvästi helpompaa kuin Yhdysvalloissa veropohjan kustannuksella: Ison-Britannian tuloverotus ei ylety koskemaan kaikkia tuloja, mutta toisaalta myös erilaisia vähennyksiä on selvästi vähemmän (Gale 1997).

### *Tuloverotus ja työssä käyvien perheiden verovähennys*

Isossa-Britanniassa tuloverotus perustuu tuloluokkiin ja avustuksiin ja veron pohjaan kuuluvat työtulojen lisäksi myös pääomatulot. Tuloverotus on kolmiportainen, alimman tuloajan kohdalla marginaaliveroaste on 10 prosenttia, keskimäinen perusaste on 22 prosenttia ja ylärajan ylittäviä tuloja verotetaan 40 prosentin mukaan.

Tuloverotuksessa vähennykseksi luetaan erilaisia avustuksia. Jokainen veronmaksaja on oikeutettu henkilökohtaiseen vähennykseen (*personal allowance*). Muissa yleisimmissä verovähennyksissä tapahtuu lähivuosina suuria muutoksia: avioparien verovähennys (*married couples' allowance*) poistui käytöstä vuonna 2000, työssä käyvien perheiden verovähennys (*working families' tax credit*, WFTC) poistuu vuonna 2003, jolloin sen lapsia koskeva osa yhdistetään lapsivähennykseen (*children's tax credit*) ja aikuisia koskevasta osasta tulee työntekijävähennys (*employment tax credit*). Verovähennykset samoin kuin veroasteen määrittävät tulorajat ovat inflaatiosidonnaisia ja niitä tarkistetaan vuosittain (Adam – Frayne 2001).

Isossa-Britanniassa ansiotulovähennystä vastaa tällä hetkellä parhaiten WFTC<sup>5</sup>. Se on yhdysvaltalaisen vastineensa tavoin etuus, joka toimii palkkasubventiona matalilla palkkatasoilla. WFTC myönnetään vain niille tietyn tuloajan alapuolelle jääville yksilöille, jotka työskentelevät vähintään 16 tuntia viikossa. Yhdysvalloissa vastaavan työaikavaatimuksen puute tuo tuen piiriin myös sellaiset perheet, jotka työskentelevät vain vähän, mutta suurella palkalla. WFTC, kuten myös Yhdysvaltojen EITC, nosta marginaaliveroasteita tulojen noustessa edun vähentymisalueelle<sup>6</sup>. Tämä ei kannusta lisäämään työntekoa tai perheen toista osapuolta siirtymään myös työmarkkinoille. Esimerkiksi Alankomaissa tämä ongelma on ratkaistu myöntämällä vastaava etuus kaikille työssäkäyville, jolloin ansiotulovähennys ei nosta marginaaliveroastetta millään tulotasolla.

Isossa-Britanniassa veronmaksajat suorittavat sosiaaliturvaetuudet taatakseen maksuja kansalliseen vakuutusrahastoon (*National Insurance*, NI). Työntekijät maksavat 10 prosentin maksun tulojen osuessa tiettyjen rajojen väliin<sup>7</sup>. Mikäli työntekijän tulot alittavat alarajan, ei NI-maksuja tarvitse maksaa, mutta henkilö ei ole myöskään oikeutettu sen kattamiin sosiaaliturvaetuuksiin. Ylärajan ylittäviä tuloja ei oteta huomioon NI-maksuja määriteltäessä, eli sosiaaliturvamaksut nousevat korkeintaan 10 prosenttiin tulojen ylärajasta. Tämä piirre tekee sosiaaliturvamaksuista luonteeltaan regressiivisen. Työnantaja sen sijaan maksaa noin 12 prosenttia kaikista alarajan ylittävistä palkoista ilman maksukattoa.

Yhtiöveron ja yksityisen tuloveron yhdistäminen ei ole Isossa-Britanniassa puhtaasti kaksinkertainen: osa yritysverosta luetaan osingonsaajan tuloverotuksen ennakkomaksuksi, osa taas

<sup>5</sup> Lisää *working families' tax credit*stä katso esimerkiksi Blundell ym. 2000.

<sup>6</sup> Esimerkiksi Isossa-Britanniassa WFTC nosta marginaaliveroastetta 55 prosenttiyksiköllä (IMF 2001a).

<sup>7</sup> Verovuonna 2001–2002 alaraja oli 87 £/viikko ja yläraja 575 £/viikko (Adam – Frayne 2001).

tavalliseksi tuloksi. Käytössä oleva yhtiöverohyvitys on 10 prosenttia, loput osingoista tulevat verotetuiksi kahteen kertaan (Bond – Chennels 2000).

### *Yritysverotus*

Useimmissa Euroopan maissa yritysverotus on suhteellista, mutta Isossa-Britanniassa myös yritysverotus on Yhdysvaltojen tapaan progressiivinen. Yrityksen tuottoja verotetaan Isossa-Britanniassa kolmiportaisesti. Pienimmän alarajan alapuolelle jääviä tuottoja verotetaan 10 prosentin verokannalla, ylä- ja alarajan väliin jäävistä vuosittaisista tuotoista maksetaan 20 prosenttia ja ylärajan ylittävistä 30 prosenttia. Hyppäykset eivät ole kuitenkaan kertaluonteisia, vaan perusveroastetta suuremman marginaaliveroasteen myötä keskimääräinen vero nousee vähitellen tuottojen kasvaessa (Adam – Frayne 2001).

### *Hyödykeverotus*

Arvonlisäveron perusprosentti Isossa-Britanniassa on 17,5 sekä alennettu arvonlisävero (0 tai 5 prosenttia) kotimaisille polttoaineille. Täysin arvonlisä-verottomiin hyödykkeisiin kuuluvat mm. elintarvikkeet, kotimainen liikenne, lasten vaatteet, reseptilääkkeet sekä kirjat ja lehdet. Arvonlisäverosta vapautettuja hyödykeryhmiä ovat mm. yksityinen koulutus, terveydenhoitokulut ja postipalvelut. Todellisuudessa näissä tuotteissa arvonlisävero tulee implisiittisesti, sillä arvonlisäverosta on vapautettu vain lopputuote, joten riippuen jalostusasteesta tuotteen efektiivinen arvonlisäveroaste on jotain nollan ja perusprosentin väliltä.

Olutta, viinejä, alkoholia, tupakkaa ja polttoaineita koskee kiinteähintainen hyödykevero. Verotuksen reaaliarvon säilymiseksi näiden verojen määrä on suhteutettava vuosittain inflaatioon. Tupakkatuotteille on asetettu lisäksi vielä 22 prosentin vero. Vuonna 2001 verojen osuus tupakan ja polttoaineiden hinnasta oli lähes 80 prosenttia (Adam – Frayne 2001).

## **SAKSA**

Vuosituhanen vaihteessa Saksa erottui muista teollisuusmaista korkealla yhteisöverokannallaan ja keskiarvon ylittävillä henkilöverotuksen marginaaliveroasteillaan. Vuonna 2001 Saksassa tehtiin verouudistus, jolla alennettiin yleisesti tulovero- ja yhteisöverokantoja ja uudistettiin yritysverotusta. Pyrkimyksinä oli mm. parantaa Saksan työllisyyttä, talouden kasvua sekä yritysten kilpailukykyä ja yritysmuotojen välistä neutraalisuutta.

### *Henkilöverotus*

Saksan henkilöverotuksessa kohteena on henkilö, mutta aviopuolisot voivat valita yhteisverotuksen. Tällöin esimerkiksi puolisoilla, joista vain toisella on ansiotuloja, keskimääräinen veroaste voi jäädä jopa 10 prosenttiyksikköä matalammaksi kuin erillisverotuksessa.

Myös tuloverotus on ollut Saksassa kansainvälisesti vertailtuna melko korkealla tasolla. Uudistus toi tähän parannusta lähinnä laskemalla suuri- ja pienituloisten veroja, keskituloisten verotaakka keveni vain hiukan. Verouudistuksen yhteydessä nostettiin myös verovapaan tulon ylärajoja. Tuloveron päälle lasketaan lisäksi solidaarisuusmaksu, joka määräytyy tietynä prosenttina liittovaltion tuloverosta. Solidaarisuusmaksua maksavat kaikki verovelvolliset, sekä yksityiset henkilöt että yhtiöt. Maksun tarkoituksena on kattaa Saksojen yhdistymisestä aiheutuneita kustannuksia.

Saksan verouudistus pystyi poistamaan vain osittain yritysverotuksen ja tuloverotuksen erotuksen aiheuttamia epäedullisia kannustimia. Erotus tuloverotuksen korkeimman marginaaliveron ja yrityksen tuloveron välillä on edelleen 17 prosenttiyksikköä, mikä kannustaa pienyrittäjiä siirtämään palkkatulonsa yritystuloksi ja siten pienentämään verotaakkaansa. Uudistuksen myötä pienyrittäjät saavat vähentää paikallisen kauppaveron henkilökohtaisesta tuloverotuksestaan, mutta tämäkään ei riitä täysin kompensoimaan verotusmuotojen eroa (Fuest – Huber 2001).

### ***Yritysverotus***

Ennen uudistusta yhteisöverokanta oli määritelty erikseen jakamattomille ja jaetuille voitoille. Varsinkin jakamattomien voittojen verokanta oli selvästi muiden teollisuusmaiden yläpuolella. Uudistuksen jälkeen saksalaisen osakeyhtiön verokanta on samalla tasolla Yhdysvaltojen, Belgian ja Italian kanssa, mutta edelleen selvästi Euroopan unionin keskiarvon yläpuolella (Kari ym. 2002).

Aiemmin yrityksissä maksettiin jakamattomasta voitosta 45 prosenttia veroa ja jaetusta voitosta 30 prosenttia. Yritysten tuloveroa laskettiin 25 prosenttiin vuoden 2001 verouudistusten yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan ole lopullinen verotaakka, vaan saksalainen yritys maksaa tuotoistaan kolmea veroa: yritysveroa (*Körperschaftsteuer* tai *Einkommensteuer*), solidaarisuuslisää (*Solidaritätszuschlag*) sekä paikallista kauppaveroa (*Gewerbesteuer*). Paikallinen vero vaihtelee alueittain, esimerkiksi suuressa saksalaiskaupungissa sijaitseva yritys maksaa veroja noin 40 prosenttia tuloistaan (Homburg 2001).

### ***Puolitulojärjestelmä***

Toinen Saksan verouudistuksen olennaisia muutoksia oli siirtyminen hyvitysmenetelmästä puolitulometodiin (*half income method*) osinkotulojen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi. Muutosta perusteltiin mm. sillä, että ulkomaisia sijoittajia diskriminoiva hyvitysjärjestelmä on Euroopan unionin lakien vastainen. Uudistuksella haluttiin parantaa kotimaisten sijoituskohteiden neutraalisuutta kansainvälisesti ja samalla estää kaksoisverotuksen tuomat ongelmat (Homburg 2001).

Puolitulometodin mukaan vain 50 prosenttia osakkeenomistajien osinkotuloista on tuloveronalaista tuloa riippumatta osinkoja jakavan yhtiön kotimaasta. Uudistus alentaa merkittävästi ulkomailta saatavien osinkojen verotusta. Vertailu Saksan aiemman yhtiöveron hyvitysjärjestelmän ja puolitulometodin välillä osoittaa, että uusi järjestelmä parantaa suurituloisten asemaa: netto-osinko jää uudella menetelmällä suuremmaksi, mikäli osakkaan verotettavat tulot ovat vähintään noin 37 000 euroa (Kari ym. 2002).

Puolitulometodi puolittaa paitsi osinkotulojen ja myyntivoittojen<sup>8</sup> verotusosuuden myös kulujen ja myyntitappioiden verovähennyksen puoleen. Tämä muuttaa sijoittamisen riskirakennetta; aikaisemmin voitaessa vähentää myyntitappiot täysin verotuksesta, verokäsittely pienensi sijoittamiseen liittyvää riskiä. Toisaalta metodi takaa neutraalin käsittelyn ulkomailta ja kotimaasta saataville tuotoille, mikä mahdollistaa laajemman hajauttamisen kansainvälisille sijoitusmarkkinoille ja siten pienemmän riskin.

---

<sup>8</sup> Myyntivoitot ovat verovapaita, mikäli omistusaika ylittää vuoden ja omistusosuus uudistuksen jälkeen on alle 1 prosentti.

Puolitulomenetelmä ei kuitenkaan ole neutraali eri sijoitusmuotojen välillä. Se kannustaa sijoittamaan enemmän osakkeisiin kuin muihin sijoitusmuotoihin. Käytännössä osinkotulojen verotus jää alle 50 prosentin erilaisten huojennusten ja verovapaiden pääomatulojen korkeahkon alarajan vuoksi. Korkean alarajan vuoksi saksalaiset piensijoittajat eivät juurikaan joudu maksamaan sijoitustuotoista veroa.

Verouudistuksen todellisia vaikutuksia tutkittaessa on todettu, että verouudistus ei yksiselitteisesti lisää kotimaisia investointeja. Kalleinta on rahoittaa investoinnit osakeannilla, edullisimmaksi tavaksi jäävät pidätetyt voitot. Kaikkien rahoitustapojen kustannukset nousevat vuoteen 2005 verouudistuksen lopullisten vaikutusten tullessa näkyviin. Kustannusten nousu johtuu erityisesti poistosäännösten kiristämisestä sekä veroasteiden keventämisen tuomasta reaalisesta poistoedun pienenemisestä (Kari ym. 2002).

Yhteisöjen uudistuksen myötä saama verovapaus myös ulkomaisista osinkotuloista ja myyntivoitoista parantaa ulkomaisten investointien suhteellista asemaa verrattuna kotimaisiin. Tämä johtaa siihen, että sijoittajilla on vahva kannustin investoida maahan, jossa yhteisövero on matalampi kuin Saksassa. Vaikka verouudistuksen piti parantaa ulkomailta Saksaan päin tulevien investointien houkuttelevuutta, se paransi huomattavasti myös ulkomaisten sijoitusten kannattavuutta.

Kansainvälistä neutraalisuutta ei voida saavuttaa pelkästään kansallisten päätösten kautta. Hyvitysjärjestelmän piirissä olevissa maissa sijoituksilla ulkomaille on sama efektiivinen veroaste riippumatta sijoituksen kohdemaasta, eli pääoman vienti on neutraalia, mutta toisaalta ulkomaiset sijoittajat eivät välttämättä saa samaa kohtelua kuin kotimaiset. Yksittäisen maan ei kannata neutraalisuuden ja tehokkuuden nimissä vapauttaa ulkomaisia pääomatuloja veroista, ellei yhteisöveroasteita ole yhtenäistetty. Esimerkiksi Saksan tapauksessa yritysten kannattaa perustaa tytäryhtiönsä maihin, joissa on pienempi yhteisöverokanta kuin Saksassa. Tällainen toiminta kannustaa maiden väliseen verokilpailuun (Homburg 2001, Schreiber 2001).

## **ALANKOMAAT**

Myös Alankomaissa toteutettiin vuonna 2001 verouudistus, jonka yhtenä osana on uudistaa pääomatulojen verotuskohtelu henkilöverotuksen yhteydessä. Verouudistuksen pääpiirteinä ovat yleinen verotaakan alentaminen, työn verotuksen lieventäminen sekä kulutuksen ja saastuttavien aineiden epäsuoran verotuksen lisääminen. Työn verotuksen helpotukset painottuvat Saksan uudistuksen tapaan ylimpien marginaaliverojen alentamiseen ja pientuloisten työssäkäyntietujen parantamiseen. Olennaisimmat muutokset liittyvät pääomatulojen verotuksen täydelliseen uudistamiseen ja eriytetyn tuloverojärjestelmän käyttöönottoon.

### ***Tuloverotus***

Uudistuksen myötä henkilöiden tulot on jaettu kolmeen ryhmään: ansiotuloihin, omistajayrittäjien tuloihin sekä varallisuuden tuottoon, joita verotetaan erillään toisistaan omilla veroprosenteillaan. Ansiotulot, joihin lasketaan mukaan työtulot, eläkkeet ja pääomatuloista mm. omistusasunnon laskennallinen tuotto, verotetaan progressiivisen neliportaisen veroasteikon mukaisesti. Uudistuksessa kaikki veroasteet laskivat ja alimpien tuloportaiden rajaa nostettiin (Kröger 2002).

Omistajayrittäjien kohdalla on tehty poikkeus varallisuuden verotukseen. Ennen vuotta 1997 omistajayrittäjät saivat muuntaa työtulonsa pääomatuloksi rajatta ja saavuttivat näin huomattavasti alhaisemman verotaakan. Vuoden 1997 aikana otettiin käyttöön keinotekoinen palkka (*fictitious wage*), jossa pienyritysten omistajajohtajille laskettiin tietyn määräinen tuloverotuksen alainen palkka. Vuoden 2001 uudistuksen myötä ansiotulojen ja yrittäjätulojen tasa-arvoisuuden parantamiseksi osaa omistajayrittäjien pääomatuloista verotetaan ansiotulojen mukaisesti progressiivisella asteikolla. Määräävässä asemassa olevien osakkaiden (omistusosuus vähintään viisi prosenttia) kohtuullisen palkan ylittävä osa sekä osinkotulot ja osakkeiden myyntivoitot ovat sen sijaan suhteellisen 25 prosentin verotuksen alaisia (Kröger 2002).

### ***Yritysverotus***

Alankomaiden yritysverotus on pyritty muodostamaan kansainvälisten yritysten näkökulmasta houkuttelevaksi. Yrityksen voittoja verotetaan lievästi progressiivisesti kahdella veroasteella: ensimmäistä 22 700 euron osuutta 29 prosentilla ja sen ylittävää osuutta 34,5 prosentilla. Tytär- ja emoyhtiöiden välisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi käytössä on osakkuusvähennys (*participation exemption*). Yli 5 prosenttia toisen yrityksen osakkeista omistavan yrityksen ei tarvitse laskea tältä yritykseltä saamiaan osinkoja ja myyntivoittoja omaan verotettavaan tuloonsa. Jakamistaan osingoista kaikki yritykset kuitenkin maksavat ennakkoveroa 25 prosenttia (Alankomaiden valtiovarainministeriö 2002).

### ***Oletusarvoinen pääomaverotus***

Uudistuksen myötä pääomatulojen<sup>9</sup> verotus muuttuu klassisesta kaksinkertaisesta verotuksesta nk. oletusarvoiseen pääomatuloveroon (*presumptive tax*). Siinä oletetaan, että pääoman tuotto on neljä prosenttia vuodessa ja tästä peritään 30 prosentin vero eli pääoman arvoon kohdistuu 1,2 prosentin varallisuusvero. Tämä ei kuitenkaan vastaa reaalista verotaakkaa, vaan tuotosta maksettava efektiivinen vero riippuu toteutuneesta tuotosta<sup>10</sup>. Mitä suuremaksi todellinen tuotto muodostuu, sitä pienemmäksi tuotosta maksettava veroprosentti jää. Tässä mielessä oletusarvoinen vero on todellisuudessa regressiivinen. Osa pääomatuloista verotetaan kuitenkin tuloverotuksen yhteydessä progressiivisen asteikon mukaisesti. Tällaisia omaisuuslajeja ovat omistusasunto sekä osa omistajayrittäjien pääoman tuotosta (Cnossen – Bovenberg 2000).

Oletusarvoinen vero jättää käyttämättä hyväkseen mahdollisuuden verottaa enemmän niitä, joilla on korkeammat tuotot esimerkiksi parempien tietojen ja taitojen vuoksi. Toisaalta verotus ei myöskään pienennä riskiä, kuten muissa järjestelmissä verotettaessa toteutunutta tuottoa. Vaikka sijoitus tuottaisi tappiota, täytyy omistajan maksaa oletetusta neljän prosentin tuotosta. Näiden piirteiden osalta oletusarvoinen verotus on ristiriidassa verotuksen oikeudenmukaisuuteen yhdistettävän maksukykyoletuksen (*ability to pay*) kanssa.

Suurin oletusarvoisen pääomatuloveron ongelma on sen kapea veropohja. Esimerkiksi omistusasumisen oletusarvoinen vero on vain 1,25 prosenttia ja eläkerahastojen tuotot ovat täysin verovapaita. Veropohjan kapeus vääristää taloudellisia päätöksiä kannustamalla

<sup>9</sup> Omistajayrittäjien pääoman tuotto, omaisuuden korko- ja vuokratuotto ja myyntivoitto sekä kaikkien henkilöiden omistusasunnon laskennallinen nettotuotto asuntolainan koroilla vähennettynä kuuluvat kuitenkin ansiotulojen mukaisesti verotettaviin tuloihin.

<sup>10</sup> Jos pääoman tuotto on esimerkiksi 8 prosenttia, mutta maksettu vero on 30 prosenttia neljän prosentin oletetusta tuotosta, todellinen tuottoon kohdistunut vero on vain 15 prosenttia.

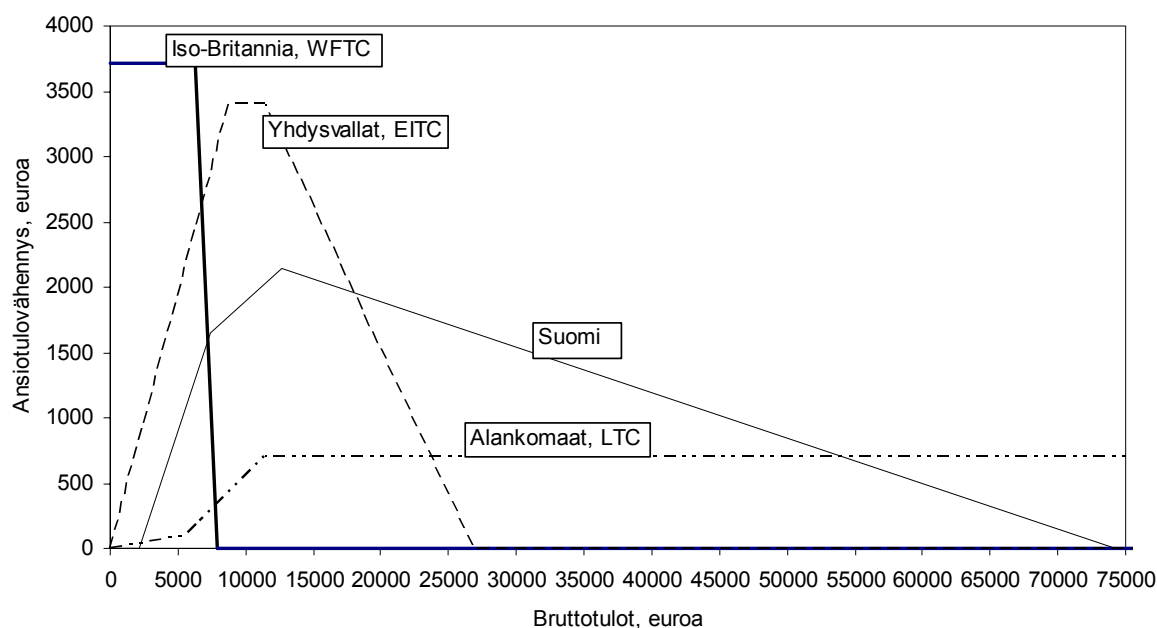
siirtämään sijoitukset kevyimmin verotettuun omaisuuslajiin. Jotta pääomatulojen verotus olisi kattavaa, veropohjaan olisi otettava mukaan myös varallisuuden arvon kasvu (*capital gains tax*). Varallisuuden arvonnousun verottamista on kuitenkin kritisoitu mm. siksi, että se kannustaa sijoittajia viivästyttämään voittojen realisoitumista verotuksen välttämiseksi. Kun lisäksi varallisuuden arvonlasku voidaan vähentää verotuksessa, järjestelmä pienentää riskiä ja siten houkuttelee sijoittamaan korkean riskin kohteisiin.

Verouudistus muuttaa eri rahoitusmuotojen välistä suhdetta: pidätettyjen voittojen käyttäminen investoinneissa menettää etulyöntiasemansa suhteessa velkarahoitukseen. Myös osakeannin epäedullisuus suhteessa pidätettyihin voittoihin rahoitusmuotona on pienentynyt huomattavasti. Vaikka verouudistus paransikin eri rahoitusmuotojen välistä neutraalisuutta, on velkarahoitus edelleen selvästi muita vaihtoehtoja edullisempi rahoitusmuoto (Cnossen – Bovenberg 2000).

### ***Ansiotulovähennys***

Useissa maissa on käytössä pienituloisille myönnettävä verohelpotus, jonka tarkoituksena on kannustaa töihin menoa. Alankomaissa puhutaan työtulojen veroedusta (*Labour Income Tax Credit, LTC*). LTC eroaa eniten Yhdysvaltojen vastaavasta EITC:stä kattavuudeltaan. Toisin kuin Yhdysvalloissa, LTC ei poistu vähitellen tulojen kasvaessa (kuvio 2), vaan kaikki työssäkäyvät hollantilaiset saavat kyseisen veroedun. Hyvä puoli tässä on, ettei veroetus aiheuta kannustavuusongelmia kuten EITC tai Ison-Britannian WFTC edun vähentymisalueella (*phase-out range*). Toisaalta Alankomaiden järjestelmä tulee kalliiksi huonon kohtaannon vuoksi (IMF 2001a).

LTC alentaa sekä keskimääräistä veroastetta että marginaaliveroastetta. Kaikkein pienituloisimmille työssäkäyville (palkkatulot alle 6 000 € vuodessa) veroedusta ei ole kuitenkaan juurikaan vaikutusta, sillä se alentaa marginaaliveroastetta vain vajaalla kahdella prosenttiyksiköllä, siitä ylöspäin vaikutus on parhaillaan yli kymmenen prosenttiyksikköä (IMF 2001a, sivu 5). Verrattuna Suomen, Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen verovähennykseen LTC on selvästi alhaisempi (kuvio 2) ja siten sen kannustinvaikutuksetkin jäävät pienemmiksi. LTC ei myöskään ole yhdysvaltalaisen ja brittiläisen vastikkeensa mukaisesti palautettava (*refundable*), eli marginaaliveroaste ei voi olla koskaan negatiivinen eikä työntekijä voi saada etua nettomaksuna (subventiona).

**Kuvio 2** Ansiotulovähennysten vertailu vuonna 2001.

Lähde: Kurjenoja (2002b), IMF (2001a), sivun 3 kuviota mukaillen.

## RUOTSI

Ruotsi on tyypillisen pohjoismaan tapaan korkean verotuksen ja laajojen hyvinvointipalveluiden maa. Tilastojen luomaan kuvaan Ruotsin muita maita korkeammasta verotuksesta vaikuttaa se, että Ruotsissa sosiaaliturvaan liittyvät avustukset ovat veronalaisia, kun vastaavat edut saatetaan muualla antaa esimerkiksi verohelpotuksina tai kokonaan verojärjestelmän ulkopuolisina avustuksina.

### Tuloverotus

Efektiiivisesti verotaakka painottuu työn verotukseen, lähes 2/3 verotuloista kertyy siitä. Tulosidonnaisten etuuskien ja avustusten vuoksi matalilla tulotasoilla käteen jäävä lisätulo voi olla hyvinkin pieni. Suomen tapaan Ruotsissakin alemmissa tuloluokissa efektiivinen marginaaliveroaste voi olla jopa yli 90 prosenttia (Strand 1999, sivu 23). Ruotsissa ei ole lainkaan Yhdysvaltojen EITC:n kaltaista pienituloisille suunnattua veroetuutta parantamaan työnteon kannustavuutta alhaisilla palkkatasoilla.

Tulonsiirrot ja sosiaalivakuutukset ovat Ruotsissa kattavat. Kaikki asukkaat kuuluvat kansallisen sairausvakuutuksen piiriin. Työssäkäyvien työttömyysvakuutus hallinnoidaan ammattiyhdistysten kautta ja niihin kuulumattomat saavat hieman matalamman avustuksen valtiolta. Ruotsissa vain pieni osa (7 prosenttia) tulonsiirroista on tarveharkintaisia. Lähes kolmannes avustuksista maksetaan samankokoisina kaikille saajille (esimerkiksi lapsilisät ja opintotuki) ja loput ovat riippuvaisia aikaisemmista tuloista.

Sosiaalivakuutusmaksut kohdistuvat lähinnä työnantajille, jotka maksavat huomattavasti suuremman osan maksuista kuin esimerkiksi Suomessa. Työntekijän osuus on 7 prosenttia bruttopalkasta, kun työnantajan sosiaalivakuutusmaksut ovat noin 33 prosenttia. Ruotsissa on meneillään neliportainen uudistus, jossa pyritään tuloveroja laskemalla kompensoimaan

työntekijän 7 prosentin osuus sosiaalivakuutusmaksuista (IMF 2001b, sivu 12). Ruotsin tuloverouudistuksen tavoitteena on myös nostaa verovapaan tulon rajaa siten, että vuonna 2005 enää 15 prosenttia veronmaksajista maksaisi valtion tuloveroa.

Ruotsissa on Suomen tapaan käytössä erillinen verokäsittely työ- ja pääomatuloille (*dual income tax*). Työtuloja verotetaan progressiivisen asteikon mukaan, kun taas pääomatuloihin pätee kaikilla tulotasoilla vakioprosentti. Osinkojen verotuksessa sovelletaan alennettua verokantaa, joka johtaa osittain kaksinkertaiseen osinkotulojen verotukseen. Pääomatulojen verotus on selvästi kevyempää kuin korkeimmat työtulon veroasteet, joten yksityisyrityksille ja pienten yritysten omistajille syntyy kannustin muuntaa osa työtuloistaan pääomatuloksi ja välttää näin korkeampi vero. Ruotsin verojärjestelmässä on kuitenkin pyritty estämään tämä omistajayrittäjien monimutkaisella verotuksella. Osa tuloista verotetaan pelkästään yritysveroasteen mukaisesti, osan saa sijoittaa vapaaehtoisesti tulontasausrahastoon, joka oikeuttaa verovähennyksiin, ja osa tuloista verotetaan progressiivisen tuloverotuksen mukaisesti<sup>11</sup>. Tällä järjestelmällä on onnistuttu vähentämään kannustimia siirtää tuloja toiseen muotoon, mutta järjestelmän monimutkaisuudella aiheutetaan ylimääräisiä kustannuksia pienyrityksille. Verotuksen monimutkaisuus voi myös vaikuttaa kannustimiin ryhtyä yksityisyrittäjäksi (Strand 1999, sivu 35).

Ruotsissa on käytössä varallisuusvero, joka kansainvälisesti vertailtuna on melko korkea (1,5 prosenttia) ja jonka alaraja on taas alhainen (1 000 000 ruotsin kruunua). Jo suhteellisen vaatimattoman asuntovarallisuus ylittää rajan yli. Toisaalta veron ulkopuolelle jäävät listaamattomat osakkeet ja yli 25 prosentin äänimäärään oikeuttavat osakkeet. Tämä tarjoaa kaikkein varakkaimmille mahdollisuuden järjestellä omaisuuttaan sopivasti verotaakan pienentämiseksi. Varallisuusverosta saatava verotuotto on valtiolle vain puoli prosenttia koko verokertymästä, joten sen merkitys on melko vähäinen.

### ***Hyödykeverotus***

Arvonlisäverokanta on Ruotsissa yhdessä Tanskan kanssa Euroopan korkein, 25 prosenttia. Huomattava osa hyödykeverotuloista tulee energian ja ympäristöhaittojen verotuksesta. Alkoholin ja tupakan verotus on myös korkeimpien joukossa. Rajan yli haettavien alkoholin ja tupakan veromenetyt on miljardiluokkaa. Veronalennuspaineisiin on jo vastattu alentamalla viineihin kohdistuvaa veroa lähes 20 prosentilla vuonna 2001 (IMF 2001b).

## **NORJA**

Norja on muiden Pohjoismaiden tapaan korkean verotuksen ja kattavien hyvinvointietuuksien maa. Siellä kiinnitetään huomiota paitsi tulonjakoon ja sosiaaliseen suojaverkkoon, myös julkisesti tuotettuihin palveluihin ja alueellisten erojen tasaukseen. Norja pyrkii verojärjestelmänsä avulla tukemaan harvaan asuttuja alueita ja tarjoamaan myös näillä alueilla kattavat hyvinvointipalvelut: verojärjestelmään kuuluvat laajat horisontaaliset paikallisten verotulojen tasaukset ja alueittain räätälöidyt veroasteet.

---

<sup>11</sup> Esimerkiksi pienyritysten omistajille tämä tarkoittaa, että sijoitetun pääoman määrään suhteutettujen tulojen mukaisesti ensimmäisestä osasta vero on 28 prosenttia, seuraavasta noin 50 prosenttia ja ylijäävästä noin 70 prosenttia.

Vaikka Norjan vuoden 1992 verouudistus laski yhtiöveroasteen 50,8 prosentista 39,1 prosenttiin<sup>12</sup>, verouudistuksen seurauksena yritysverotulojen osuus bruttokansantuotteesta nousi huomattavasti. Tähän voi olla osasyynä se, että verojärjestelmän yksinkertaistuttua verosuunnittelu ja investoinnit verolta suojattuihin toimintoihin vähentyivät. Verouudistuksen pääpiirteinä oli neutraalisuuden tavoittelu, mutta aivan kaikilla osa-alueilla sitä ei saavutettu mm. omistusasumisen ja laivausalan suotuisan verokohtelun jatkumisen vuoksi (van den Noord 2000).

### ***Tuloverotus***

Norjassa siirryttiin 1990-luvun alussa kaikkia tuloja samalla progressiivisella asteikolla verottavasta järjestelmästä eriytettyyn tuloverotukseen, jossa pääomatulot ja ansiotulot verotetaan erikseen. Norjassa yksilön tuloverotus tapahtuu verottamalla ensin kokonaistuloja 28 prosentin suuruisen yhtiöveron mukaisesti. Verotettava tulo tässä sisältää henkilökohtaiset tulot mukaan lukien realisoituneet hallussapitovoitot, omistusasuntoa vastaavat laskennalliset tulot sekä poislukien erilaiset vähennykset<sup>13</sup>. Tämän jälkeen henkilötuloista eli työ- ja eläketuloista sekä yksityisyrittäjän ansiotuloista maksetaan kaksiportainen vero (*toppskatt*). Alempi rajaveroaste on 13,5 prosenttia 40 000 euroa ylittävistä tuloista ja ylempi 19,5 prosenttia 105 000 euroa ylittävistä tuloista. Tämän lisäksi henkilötulosta maksetaan 3–10 prosentin suuruiset sosiaaliturvamaksut. Korkeimmat marginaaliverot asettuvat runsaaseen 50 prosenttiin. Norjassa tuloverotuksen progressiivisuus syntyy perusvähennysten, henkilötuloon kohdistuvan verotuksen sekä sosiaaliturvamaksujen yhteisvaikutuksesta (van den Noord 2000, Kari 2002).

Pääomatulojen ja työtulojen erillistä verotusta perustellaan muun muassa tehokkuusnäkökulmalla: pääomaa työvoimaa liikkuvampana veropohjana kannattaa verottaa kevyemmin. Tosin pääoman verotus on todellisuudessa hieman 28 prosentin veroastetta korkeampi varallisuusveron vaikutuksesta. Toisekseen eriytetty verojärjestelmä kohtelee kaikkia omaisuuslajeja yhdenvertaisesti vähentäen velkarahoitteen omistusasumisen suhteellista etua muihin sijoitusmuotoihin verrattuna. Omistusasuminen verokohtelu on kuitenkin lievä: asunnon arvoksi lasketaan vain 25 prosenttia markkina-arvosta ja laskennalliseksi asuntotuloksi arvioidaan 2,5 prosenttia asunnon arvosta, mikä jää selvästi muista sijoituskohteista saatavien keskimääräisten tuottojen alapuolelle.

Norjassa on Suomen tapaan käytössä yhtiöveron hyvityssystemi. Koska henkilöiden pääomatuloveroaste ja yhtiöveroaste ovat molemmat 28 prosenttia, on hyvitys täysimääräinen. Norjassa on kiinnitetty huomioita myös jakamattomien voittojen kaksoisverotuksen poistamiseen. Jakamattomia voittoja käsitellään käytännössä viivästettyinä osinkoina, joiden arvo heijastuu osakkeiden arvoon ja tulee verotettua jo yhtiötasolla. Täten ainoastaan jakamattomien voittojen vuosikasvun ylittävä omaisuuden arvonnousu on veronalainen.

Kansainvälisesti katsottuna eräs Norjan verojärjestelmän erityispiirre on sosiaalivakuutusmaksujen käyttäminen alueellisena tukena harvaan asutuille alueille. Työnantajan sosiaaliturvamaksut vaihtelevat nollan ja 14 prosentin välillä riippuen työntekijöiden vakituisesta asuinpaikasta: Pohjois-Norjassa asuvista työntekijöistä sosiaaliturvamaksut ovat alhaisimmat. Vuonna 1998 EFTA:n oikeusistuin katsoi tämän menettelyn olevan vastoin

<sup>12</sup> Virallinen yhtiöveroprosentti on 28, mutta huomioitaessa erilaiset vähennykset todellinen veroaste on 39,1 prosenttia.

<sup>13</sup> Verotettavasta tulosta tehdään henkilökohtainen vähennys (noin 3 300 €), 22 prosentin perusvähennys palkka- ja eläketuloista aina 4 400 euroon asti sekä perheavustus.

EEA:n säännöksiä ja vaati Norjaa purkamaan järjestelmän. Tämän seurauksena Norja on lupautunut purkamaan alueellisesti eritellyn sosiaaliturvamaksujärjestelmän terästeollisuuden ja laivanrakennuksen osalta (van den Noord 2000).

### ***Yritysverotus***

Norjassa on kolme erillistä yritysverotusjärjestelmää: mannermaan, laivanvarustusalan sekä öljyteollisuuden verotus. Tällä menetelmällä pyritään takaamaan valtiolle osuus Norjan luonnonvaroista saatavista tuloista heikentämättä alan kilpailukykyä. Vaikka öljyteollisuuden verotus on mannermaan yritysveroon nähden korkea, sektorilla säilyy kansainvälinen kilpailukyky, sillä myös muissa öljyntuottajamaissa käytetään vastaavia tapoja kerätä valtiolle tuottoja luonnonvaroista<sup>14</sup>.

Norjassa sovelletaan ns. jakomallia (*split model*), jonka tarkoituksena on vähentää yksityisyrittäjien ja pienten yritysten johtajaomistajien kannustimia muuntaa työtulojaan pääomatuloiksi. Malli jakaa liiketoiminnasta saadun arvioidun tulon perustuloon, jota verotetaan kiinteään 28 prosentin mukaisesti, sekä laskennalliseen henkilökohtaiseen tuloon (*imputed personal income*), josta maksetaan sosiaaliturvamaksut ja lisävero yksityisyrittäjien veroasteikon mukaisesti. Henkilökohtaisen tulon verotuksessa käytetään ylärajaa, jonka ylittävät tulot verotetaan taas kiinteällä 28 prosentin veroasteella. Käytännön syistä myös aktiivisesti toiminnassa mukana olevat osakkeenomistajat<sup>15</sup> maksavat veronsa jakomallin mukaisesti.

### ***Hyödykeverotus***

Korkea hyödykkeiden ja palveluiden verotus on kaikille Pohjoismaille yhteinen piirre. Norjan tärkeimmät luonnonvarat, öljy ja maakaasu, ovat verotuksellisesti muita aloja edullisemmassa asemassa. Jos Norjan verotuksesta tutkitaan vain mannermaan osuutta jättäen öljy- ja maakaasuteollisuus tarkastelun ulkopuolelle, Norjan hyödykeverotus on selvästi EU-maiden ja OECD:n keskiarvojen yläpuolella.

Arvonlisävero on Norjassa Pohjoismaisella tasolla 23 prosentissa. Kaikkiin verotettaviin hyödykkeisiin ja palveluihin kohdistuu samansuuruinen vero, eli alennettua alv-kantaa ei ole lainkaan. Norjassa kuitenkin arvonlisäveron veropohja on muita maita kapeampi. Alennetun arvonlisäverokannan puuttuminen lisää kannustimia rajan yli tapahtuvaan kauppaan. Esimerkiksi Ruotsin puolella ruuan arvonlisäverokanta on selvästi matalampi.

Myös tiettyihin hyödykeryhmiin, kuten alkoholiin ja tupakkaan kohdistuu oma vero. Erikoispiirteenä voidaan mainita 7 prosentin investointivero pääomahyödykkeistä. Ympäristöön liittyvistä ”vihreistä” veroista Norja kerää selvästi keskimääräistä enemmän verotuloja. Nämä verot koostuvat lähinnä ajoneuvoveroista sekä hiilidioksidi- ja rikkipäästöihin kohdistuvista veroista (van den Noord 2000).

### ***Paikallistaso***

Paikallistason hallinnolla eli kunnilla ja lääneillä ei ole omaa verotusoikeutta. Sen sijaan prosentti alueelta kerätyistä veroista menee suoraan paikallishallinnon käytettäväksi erilaisten

<sup>14</sup> Esimerkiksi Yhdysvallat, Kanada ja Australia huutokauppaavat tuotantolupia.

<sup>15</sup> Vuosina 1995–1998 aktiivinen osakkeenomistaja määriteltiin siten, että hän työskentelee yrityksessä vähintään 300 tuntia vuoden aikana. Tämän lisäksi osakkeenomistajan täytyy omistaa vähintään 2/3 osakkeista tai äänioikeuksista.

palveluiden tuottamiseen. Paitsi varallisuusverosta paikallishallinto saa myös osuuden tavallisista tuloveroista. Koska paikallistasolla ei ole oikeutta päättää veropohjasta eikä veroasteista, alueiden välistä verokilpailua ei esiinny. Valtion tuet pyrkivät tasaamaan alueellisia eroja edelleen. Paikallistason toiminta on keskitetysti suunniteltua ja paikallisesti tuotettujen palveluiden tasoa seurataan, joten julkiset palvelut ovat kattavat myös harvaan asutussa Pohjois-Norjassa. Alueellista tukea annetaan myös alennetun tuloveroasteen, maatalous- ja pienyritystukien ja asuntolainojen tukemisen kautta.

## **VIRO**

Viron verotus eroaa merkittävästi muista vertailumaista mm. suhteellisen tuloverotuksen, alhaisten hyödykeverojen sekä yhteisöjen jakamattomien voittojen nollaverotuksen vuoksi. Verotusta on kuitenkin muutettu ajatellen Viron pyrkimyksiä liittyä Euroopan unioniin. Arvonlisäverotusta on esimerkiksi nostettu vuoden 2002 alusta. Myöskään käsitys, ettei Virossa maksettaisi lainkaan yritysveroa, on virheellinen; yritykset maksavat tuloveroa jaetuista voitoista.

Viron näkökulmasta kohtuullisen yksinkertaisella verotusjärjestelmällä on selvät etunsa. Alhaisella verorasituksella pyritään edistämään talouden kasvua ja investointeja sekä houkuttelemaan suoria sijoituksia maahan. Läpinäkyvä verorakenne helpottaa verojen hyväksymistä yksityisten kansalaisten keskuudessa ja samalla vähentää korrupcion mahdollisuuksia. Myös hallinnollisesta näkökulmasta Viron verojärjestelmä on edullinen kerätä (Berghäll 2002).

### ***Tuloverotus***

Työntekijöiden tuloveroaste on 26 prosenttia kaikista tuloista. Tulot muodostuvat työtuloista, yritystuloista, myyntivoitoista, vuokratuloista, koroista, osingoista, eläkkeistä, avustuksista ym. Osinkotulot ovat tuloverotuksen alaisia vain siinä tapauksessa, että osinkotuloja jakava yhteisö on ulkomainen. Kotimaisten yhteisöjen osinkojen verotus on siis yhdenkertainen.

Poikkeuksen muodostavat eläkevakuutukset, joiden veroaste on 10 prosenttia. Matalaa tuloveroastetta kompensoi jonkin verran se, ettei Virossa ole juurikaan verovähennyksiä. Ulkomailta tulevista tuloista ulkomaille maksetut verot ovat kuitenkin vähennyskelpoisia (Taro 2002, Viron valtiovarainministeriö 2002).

Tuloverotusta huomattavamman osan Viron verotuloista muodostavat sosiaaliset verot (*social tax*). Tällä hetkellä ainoastaan liiketoimintaa harjoittavat työnantajat ja yksityisyrittäjät ovat velvoitettuja maksamaan sosiaali- ja terveysturvavakuutuksista koostuvan yhteensä 33 prosentin sosiaaliveron kaikista työtuloista (mukaan lukien luontoisedut). Esimerkiksi työttömyysturva on Virossa melko uusi asia; työttömiksi rekisteröityneet ovat voineet saada puolen vuoden ajalta työttömyyskorvausta vuodesta 2000 lähtien (Estonian Investment Agency 2002, KOM 2001a).

### ***Yritysverotus***

Vuoden 2000 alusta voimaan tulleen tuloverolain mukaisesti yhtiöt eivät maksa lainkaan veroja jakamattomista voitoista. Jaetuista osingoista, lahjoituksista, luontoiseduista sekä muista jaetuista voitoista ja liiketoimintaan liittymättömistä kuluista yritykset joutuvat

maksamaan kuukausittain 26 prosentin veron. Verottamalla voittonjakoa yrityksen tuloksen sijaan on pyritty kannustamaan yrityksiä laajentamaan toimintaansa ja houkuttelemaan lisää ulkomaisia sijoituksia (Estonian Investment Agency 2002).

Yritysverouudistusta ei kuitenkaan ole koettu aivan ongelmattomaksi. Yritykset maksavat veron ”piilevästä voittonjaosta”, eli lahjoista, edustuskuluista ja luontoiseduista, joten käytännössä myös tappiollista tulosta tekevä yritys voi joutua maksamaan veroja. Uudistus muutti myös verotuksen realisoitumisen ajankohtaa (Berghäll 2002).

### *Hyödykeverotus*

Hyödykeverotusta koskeva uusi laki arvonlisäverotuksesta astui voimaan vuoden 2002 alussa. Sen mukaan arvonlisäveron perusprosentti on 18 prosenttia ja alennetut verokannat ovat viisi ja nolla prosenttia. Esimerkiksi suuresta osasta lämmityskustannuksia arvonlisäveroa ei makseta lainkaan. Viiden prosentin alennettu arvonlisäverokanta koskee mm. oppikirjoja, lääkkeitä ja ongelmajätteiden käsittelyä. Näin ollen Viron arvonlisäverotus on hyvin lähellä eurooppalaista tasoa (Taro 2002).

Viron maantieteellinen sijainti antaa mahdollisuudet kauttakulkuyhteyksien järjestämiseksi. Kilpailukyvyn edistämiseksi Viroon on perustettu vapaakauppa-alueita. Tällaisilla alueilla tuotetuista tavaroista ei tarvitse maksaa lainkaan arvonlisäveroa eikä muitakaan veroja (Berghäll 2002).

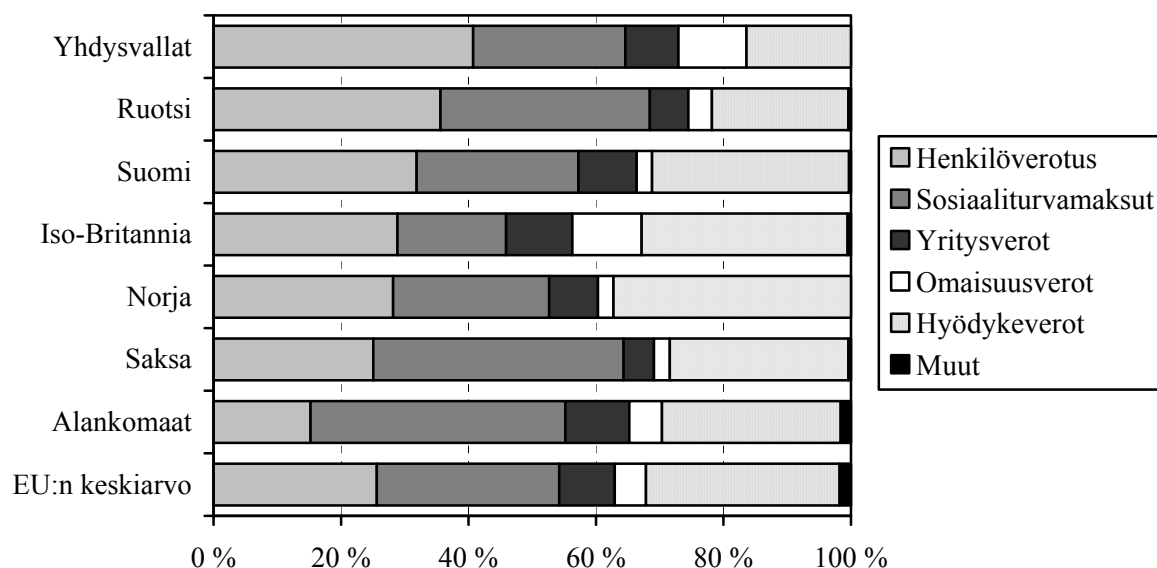
### *Paikallistaso*

Paikallishallinnolla on oikeus kerätä veroja, mm. henkilöveroa, myyntiveroa, veneveroa, mainosveroa, katumaksuja ja eläintenpitoveroa. Paikallishallinnolla on usein mahdollisuus määrittää itse veroasteet. Käytännössä kuitenkin vain muutamassa kunnassa kerätään näitä veroja. Kunnat saavat sen sijaan käyttöönsä yli puolet alueelta kerätyistä tuloveroista, millä ne voivat rahoittaa toimintaansa (KOM, 2001a, Viron valtiovarainministeriö 2002).

## **LOPUKSI**

Verojärjestelmien vertailua vaikeuttavat esimerkiksi eri maiden erilaiset institutionaaliset järjestelyt, erilaiset veropoliittiset painotukset ja verojen vakuutusluonteen vaihtelu. Verotuksen perusrakenteita voidaan kuitenkin vertailla. Vertailumaiksi on valittu Suomen näkökulmasta mielenkiintoisia, erilaisia veropoliittisia suuntauksia edustavia maita.

Verotulojen koostumus eri verolajeista vaihtelee vertailumaiden välillä. Vaikka Yhdysvalloissa henkilöverotuksen osuus kaikista verotuloista on suurempi kuin Euroopan maissa, ei se siis tarkoita, että Yhdysvaltojen henkilöverotus olisi korkeammalla tasolla kuin Euroopassa (kuvio 3). Kuviossa esitetään, millainen painoarvo kullekin veromuodolle maan verotuksessa muodostuu verotuloilla mitattuna. Silmiinpistävimpiä seikkoja ovat Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian selvästi muita suurempi omaisuusverotuksen osuus. Myös hyödykeverotuksen merkityksessä on suuria eroja. Yhdysvalloissa niiden osuus verotulosta on huomattavasti Eurooppaa alhaisemmalla tasolla. Saksa ja Alankomaat keräävät merkittävän osan verotuloistaan sosiaaliturvamaksuina ja Norjan verotulot painottuvat hyödykeverotukseen.

**Kuvio 3** Verotulojen koostumus vuonna 1999, prosenttia verotuloista.

Lähde: OECD (2002d).

Taulukkoon 1 on koottu vertailussa olennaisesti esiin nousseita verojärjestelmien piirteitä. Olennaisimmat eroavaisuudet olivat tuloverotuksen veropohjassa, yritysverotuksessa ja sen yhdistämisessä henkilöiden tuloverotukseen.

**Taulukko 1** Verojärjestelmien pääpiirteiden yhteenveto.

	Yhdysvallat	Iso-Britannia	Saksa	Alankomaat	Ruotsi	Norja	Viro	Suomi
Kokonaistulovero	X	X	X				X suhteellinen	
Eriytetty tulovero				X	X	X		X
Ansiotulovähennys	X	X		X				X
Osinkojen verotus	klassinen järjestelmä	huojennusmenetelmä	puolitulometodi	oletusarvoinen po-vero	huojennusmenetelmä	hyvitysjärjestelmä	hyvitysjärjestelmä	hyvitysjärjestelmä
Yritysvero	progressiivinen	progressiivinen	suhteellinen	progressiivinen	suhteellinen	suhteellinen	suhteellinen, vain jaetuista voitoista	suhteellinen

Tuloja verotettiin pääasiassa kahdella eri tavalla: joko Ruotsin, Norjan, Suomen ja Alankomaiden tapaan eriytetyn tuloverotuksen mukaisesti tai kuten Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Virossa yhteenlaskettuina kokonaistuloina. Vertailumaista ainoastaan Virossa on käytössä suhteellinen vero, muissa maissa käytetään progressiivista veroasteikkoa. Kokonaistulomallissa ei eritellä pääomatuloja ja työtuloja, joten eri tulolähteiden verokäsittely on neutraalia. Eriytetyn tuloveron mallissa taas työn verotus on selvästi korkeampaa kuin pääomatulojen. Tämä luo kannustimia esimerkiksi yksityisyrittäjille siirtää työtulonsa yrityksen kautta omaisuustuloksi ja siten pienentää verotaakkaansa. Toisaalta pääomatulojen suhteellinen verotus takaa sijoituskohteiden neutraalisuuden

kokonaistulomallia paremmin. Pohjoismaisissa pienissä avotalouksissa myös pääomatulo-verotuksen kilpailukykyisyys nähdään yhtenä eriytetyn tuloverotuksen etuna.

Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa on käytössä ansiotulovähennys, jolla pyritään edistämään matalapalkkaisten työllistymistä. Varsinkin Yhdysvalloissa vähennyksellä on todettu olevan työllisyyttä edistävä vaikutus. Ansiotulovähennysjärjestelmät eroavat toisistaan kattavuudeltaan ja tasoltaan. Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen vähennykset ovat tasoltaan korkeita ja kattavat kapeamman osan tulonsaajista. Suomessa ja Alankomaissa vähennyksen taso ei sen sijaan ole aivan yhtä korkea, mutta vähennystä saa vielä kohtuullisen suurilla tuloilla. Mitä jyrkemmin ansiotulovähennyksen taso putoaa tulojen noustessa, sitä enemmän tämä vaikuttaa kannustimiin tulojen ollessa vähentymisalueella. Alankomaissa tämä ongelma on ratkaistu myöntämällä ansiotulovähennys kaikille tulonsaajille.

Vertailumaista Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Alankomaissa yritysverotus on progressiivista, muissa on käytössä suhteellinen vero. Virossa yritykset maksavat veroja yrityksen tuloksen sijasta vain jaetuista voitoista. Tällä on pyritty kannustamaan yritysten laajenemista ja houkuttelemaan ulkomaisia sijoituksia maahan.

Osinkotulojen kaksinkertaisen verotuksen estämiseksi käytössä on useita erilaisia järjestelmiä. Yhdysvaltoja lukuun ottamatta kaikissa vertailumaissa hyvitetään yrityksen tuottojen kaksinkertaista verotusta jollakin tavalla. Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa osingoista maksettava vero on alhaisempi kuin muista pääomatuloista maksettava vero. Suomessa, Norjassa ja Virossa ainakin osa yrityksen maksamasta verosta hyvitetään osakkeen omistajalle. Saksalla ja Alankomailla on verouudistuksien jäljiltä käytössään uudenlaiset menetelmät. Saksa käyttää puolitulometodia eli vain puolet osinkotuloista on veronalaisia, ja Alankomaissa osinkotuloihin sovelletaan oletusarvoista verotusta, eli maksettava vero riippuu varallisuuden arvosta eikä todellisesta tuotosta.

Verotuksen tulonjakovaikutuksia on vaikea vertailla järjestelmien erilaisuuden vuoksi. Tulojen uudelleenjaon välineenä voi olla työtulojen verotus, omaisuusverotus, yritysverotus, tulonsiirrot tai vaikkapa julkiset palvelut. Taulukossa 2 on esitelty vertailumaiden (Viroa lukuun ottamatta) tulonjakoa kuvaavat Gini-kertoimet<sup>16</sup> tuotannontekijätuloista sekä verojen ja tulonsiirtojen jälkeisistä käytettävissä olevista tuloista. Kaikkien vertailumaiden vero- ja tulonsiirtojärjestelmät tasaavat tuloeroja merkittävästi. Pohjoismaissa tulonjako on selvästi tasaisin, Yhdysvalloissa Gini-kerroin pienenee vähiten. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa julkisia palveluita käytetään tuloeroja tasaavana keinona (Gale 1997).

<sup>16</sup> Gini-kerroin vaihtelee 0 ja 100 välillä siten, että 0 tarkoittaa täysin tasaista tulonjakoa. Tarkempi selitys laatikossa 2.1 luvussa 2.

**Taulukko 2** Verojen ja tulonsiirtojen vaikutus Gini-kertoimeen 1990-luvun puolivälissä.

	Ennen veroja ja tulonsiirtoja	Verojen ja tulonsiirtojen jälkeen
Suomi	48	23
Ruotsi	48	22
Norja	43	24
Alankomaat	54	28
Saksa	48	30
Iso-Britannia	60	35
USA	50	38

Lähde: Ritakallio (2000).

Verot eivät vaikuta pelkästään tuloja tasaavaan suuntaan. Useiden maiden verotuksesta on löydettävissä regressiivisiä piirteitä: maksukattojen vuoksi marginaalinen verorasitus voi jäädä erittäin korkeilla tulotasoilla häviävän pieneksi. Tällaisia piirteitä ovat esimerkiksi Alankomaiden oletusarvoinen pääomatuloverotus sekä Ison-Britannian sosiaaliturvamaksujen kiinteämääräinen maksukatto.

Hyödykeverotuksessa olennaisimmin vertailumaista erosi Yhdysvallat, joissa ei ole lainkaan arvonlisäveroa. Siellä on tosin käytössä arvonlisäveroa melko hyvin vastaava myyntivero (*sales tax*). Arvonlisäverokannoissa on myös jonkin verran eroja (taulukko 3), mutta esimerkiksi Virossa verouudistuksen myötä arvonlisävero on eurooppalaisella tasolla. Useissa maissa on käytössä alennettu arvonlisäverokanta mm. elintarvikkeille, kirjoille ja lääkkeille. Osa hyödykkeistä kuten koulutus, terveydenhuolto ym. on yleensä suljettu kokonaan arvonlisäverotuksen ulkopuolelle (OECD 2001c).

**Taulukko 3** Arvonlisäverokannat vertailumaissa, prosenttia.

	Perusarvonlisä- verokanta	Alennettu arvonlisäverokanta
Suomi	22	8/17
Ruotsi	25	0/6/12
Norja	23	-
Alankomaat	19	6
Saksa	16	7
Iso-Britannia	17,5	0/5
Viro	18	5
USA	-	-

Lähde: OECD (2001c).

## Eräiden maiden verouudistukset

	<b>Muutos- vuosi</b>	<b>Tuloverotus</b>	<b>Yritysverotus</b>	<b>Pääomatulojen verotus</b>	<b>Sosiaaliturva- maksut</b>	<b>Hyödyke- verotus</b>	<b>Muut</b>
Alanko- maat	2001	Tulot jaetaan kolmeen ryhmään: ansiotulot, omistajayrittäjien tulot ja varallisuustuotot. 4 rajaveroastetta välillä 32,35–52 %. Rajaveroasteet laskivat ja alimpia tulo rajoja nostettiin.	Yhteisöveroaste laski vuonna 2002 30 %/35 % ⇒ 29 %/34,5 %. Alempi vero peritään ensimmäiseltä 22 700 €:lta, ylemmän veroasteen mukaan verotetaan sen ylittäviä tuloja.	Progressiivinen pääomatulo vero ja varallisuusvero korvattiin oletusarvoisella pääomaverotuksella. Pääoman tuotoksi oletetaan 4 %, josta 30 %:n vero.	Yli 65-vuotiaiden työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja alennettiin.	Arvonlisävero-kanta 17,5 % ⇒ 19 %. Työvoimaintensiivisten alojen arvonlisävero alennettiin.	Työllistyneille myönnetään kertaluonteinen verovähennys 2 723 €. Kaikille työntekijöille tuleva ansiotulovähennys käyttöön.
Belgia	2002– 2006	Tuloveroasteikkoa muutetaan ja kaksi ylintä asteikkoluokkaa poistetaan, ylimmäksi rajaveroksi jää 50 %.	Yhteisöverokanta alennetaan 40,17 % ⇒ 33,99 %.		Sekä työnantajan että työntekijän sosiaaliturvamaksuja alennetaan.	Palvelualojen arvonlisävero alennettiin.	Vuosien 1993–1999 kriisimaksu (1 %/3 %) poistuu vähitellen vuoteen 2004 mennessä. Ansiotulovähennys matalapalkkatöiden parantamiseksi.
Espanja	1999	Ylin rajaveroaste aleni 56 % ⇒ 48 % ja alin 20 % ⇒ 18 %. Verasteikkoluokkia vähennettiin 10 ⇒ 6. Verovapaan tulon rajaa korotettiin.			Vuonna 2000 alennettiin sotumaksuja (0,2 %-yks. työnantajalta ja 0,05 %-yks. työntekijältä). Alennukset kohdistuvat vakituisiin työsuhteisiin.	Työvaltaisten palvelualojen arvonlisävero alennettiin.	

	<b>Muutos- vuosi</b>	<b>Tuloverotus</b>	<b>Yritysverotus</b>	<b>Pääomatulojen verotus</b>	<b>Sosiaaliturva- maksut</b>	<b>Hyödyke- verotus</b>	<b>Muut</b>
Italia	1998– 2003	Tuloluokat vähen- netty viiteen, raja- verot 18–44 %. Suunnitelmassa 2003: kaksi rajaveroastetta, 23 % ja 33 %. Ei-osakeyhtiöillä normaalivoiton ylittävä osa vero- tetaan progr. tulo- verotuksen mukaan.	Aikaisemmin yhteisövero 37 % ja alueellinen tulo- vero 16,2 %. Uudistuksen jälkeen alueellinen 4,25 %:n vero yritysten liike- toiminnalle, 19 % laskennallisesta normaalivoitosta <sup>17</sup> ja yhteisövero 36 % sen ylittävistä osasta.	Pääomatulojen veropohjaa laa- jennettiin ja vero- asteita laskettiin. Kaksi veroastetta 12,5 % ja 27 %. Käyttöön myös osakkeiden rea- lisoitumattomien myyntivoittojen vero.	Sosiaaliturva- maksuja leikattu, alennuksia matalapalkka- aloille. Alennus sotu-maksuihin Etelä-Italiaan uusien työ- paikkojen luomiseksi. Yrittäjien sotu- maksut nousivat.	Vuonna 1997 arvonlisävero 19 % ⇒ 20 %. Työintensiivi- sillä palvelu- aloilla alv:tä alennettiin.	Henkilöverouudis- tus siirretään vuodelle 2003 tai lähitulevaisuuteen (budjettirajoitteen mukaisesti). Uudis- tuksen yhteydessä tarkoituksena myös laskea yhteisövero 33 %:iin ja poistaa alueellinen 4,25 % vero.
Iso- Britannia	2000– 2003	Alinta tuloveroa lasketaan 20 % ⇒ 10 % ensimmäisen 1 520 £:n osalta. Perusprosenttia alennetaan 23 % ⇒ 22 %.	Alle 10 000 £:n vuosivoitosta ei mene yhteisö- veroa. Pienten yritysten vero- kantaa alennetaan 20 % ⇒ 19 %. Yritysten arvon- lisäveron liike- vaihtorajan korottaminen 54 000 £:aan.		Sosiaaliturva- maksuja leikattiin palkkajakauman alapäästä. Alennus työn- tekijän sotu- maksuihin.	Työintensiiv- visten palvelu- alojen arvon- lisäveroa alennettiin Isle of Man -saarella.	Uudistuksia vähen- nyksiin, avioparien ansiotulovähennys poistettiin, henkilö- kohtaista vähen- nystä korotettu. WFTC poistuu vuonna 2003, tilalle lapsivähennys ja työntekijävähennys.

<sup>17</sup> Normaalivoitto lasketaan kertomalla vuoden 1996 jälkeen kertynyt pääoma 1,4:llä, jonka oletetaan tuottavan 7 prosenttia vuosittain. Tätä tuottoa vastaavaa voittoa verotetaan 19 %.

	<b>Muutos- vuosi</b>	<b>Tuloverotus</b>	<b>Yritysverotus</b>	<b>Pääomatulojen verotus</b>	<b>Sosiaaliturva- maksut</b>	<b>Hyödyke- verotus</b>	<b>Muut</b>
Irlanti	2000– 2003	Veroasteita alennettiin asteittain: perusaste 24 % ⇒ 20 % ja ylin veroaste 46 % ⇒ 42 %. Verovapaan tulon rajaa korotettiin.	Yhteisöveroastetta laskettiin 1999 28 % ⇒ 24 % ja edelleen vuoteen 2003 mennessä asteittain ⇒ 12,5 %.		Työnantajan sosiaaliturvamaksut laskivat 12 % ⇒ 10,75 %.	Tupakan verotusta kiristettiin. Arvonlisäveroaste laski vuonna 2001 21 % ⇒ 20 % ja vuoden 2002 alusta nousi takaisin 21 %:iin.	
Itävalta	2000– 2001	Tuloveroasteita kevennettiin kaikissa tulo-luokissa, korkein jäi 50 %:iin.	Yritysten pääoma jaetaan laskennalliseen tuottoon, jonka veroprosentti on 25 %. Voiton loppuosan yhteisövero 34 %.	Pääomatulojen verotusta kiristettiin laajentamalla veropohjaa.	Eläkemaksuja korotettiin 0,8 %-yks. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu poistui uusilta yli 50-vuotiailta työntekijöiltä.		
Portugali	2000– 2002	Alimman tulo-luokan rajaveroa alennettiin 14 % ⇒ 12 %. Uudistuksia perheiden verotetuksiin.	Yhteisöverokanta 32 % ⇒ 30 % ja suunnitelmien mukaan vuonna 2006 edelleen ⇒ 25 %.	Myyntivoittoja ja osinkotuloja verotetaan yhdessä muiden tulojen kanssa progressiivisesti. Ulkomaisten myyntivoittojen verotus kiristyy.	Yrittäjien ja työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja harmonisoitiin.	Arvonlisäveroa alennetaan työvaltaisilla aloilla.	Vuonna 2002 tarkoituksena luopua kunnallisesta omaisuuden-siirtoverosta (transfer of property) ja uudistaa paikallista kiinteistöveroa.

	<b>Muutos- vuosi</b>	<b>Tuloverotus</b>	<b>Yritysverotus</b>	<b>Pääomatulojen verotus</b>	<b>Sosiaaliturva- maksut</b>	<b>Hyödyke- verotus</b>	<b>Muut</b>
Ranska	2000– 2003	Rajaveroja vähennetään kaikissa tuloluokissa, painottuen alimpiin luokkiin. Alin rajavero laskee 9,5 % ⇒ 7 % ja ylin 54 % ⇒ 52,5 % asteittain vuoteen 2003 mennessä.	Yhteisöverotuksen ylimääräinen 10 %:n korotus poistuu asteittain vuoteen 2003 mennessä. Yhteisöverokanta laskee 36,6 % ⇒ 33,33 %. Pienille ja keskisuurille yrityksille alhaisempi 15 %:n veroaste.		Työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja alennetaan pientuloisten työntekijöiden osalta. Työttömyysvakuutusmaksu alenee 6,18 % ⇒ 5,4 % vuonna 2003.	Yleinen arvonlisävero laski 20,6 % ⇒ 19,6 % vuonna 2000.	Uudistuksen yhteydessä yli 50 pientä veroa on poistettu kokonaan. Käyttöön otettu ansiotulovähennys niille, joiden palkka on korkeintaan 1,4-kertainen minimipalkkaan verrattuna. Ympäristöveroja kiristetään.
Ruotsi	1999– 2005	Eläkeuudistuksen (2003) myötä eläkkeet muuttuvat veronalaisiksi. Tuloverotusta lasketaan alimmissa tuloluokissa. Tavoitteen mukaan vuonna 2005 veronmaksajista 15 % maksaa valtion tuloveroa.		Kiinteistövero alenee ja veron alaraja nousee. Myös varallisuusveron verovapaan osuuden raja nousee.	Työntekijän sotumaksujen meno- neutraali uudistus: eläkemaksuja korotetaan 3,8 %-yks., sairausvakuutusmaksuja korotetaan 1 %-yks. ja palkan verotusta lasketaan 4,95 %-yks.	Matkustajaliikenteen arvonlisävero laski 12 % ⇒ 6 %.	Ympäristövero-uudistuksen myötä CO <sub>2</sub> -päästöjen, sähkön ja jätteiden verotus nousee.

	<b>Muutos- vuosi</b>	<b>Tuloverotus</b>	<b>Yritysverotus</b>	<b>Pääomatulojen verotus</b>	<b>Sosiaaliturva- maksut</b>	<b>Hyödyke- verotus</b>	<b>Muut</b>
Saksa	2001– 2005	Verovapaan tulon ylärajaa korotettu asteittain. Kaikkia rajaveroja laske- taan, alin rajavero- aste laskee 25,9 % ⇒ 15 % ja ylin 53 % ⇒ 42 % vuoteen 2005 mennessä.	Aikaisemmin jakamattoman voiton veroaste 45 % ja jaetun voiton 30 %. Yhteisö- verokanta laski uudistuksen myötä 25 %:iin. (Todelli- nen yritysvero solidaarisuusmak- sun ja paikallisen kauppaveron jälkeen n. 40 %.	Yksityishenki- löiden osinko- tuloista puolet verovapaata (puolitulojärjes- telmä) ja toinen puoli verotetaan tuloverotuksen mukaisesti.	Eläkejärjestel- mään maksettavia sotu-maksuja alennettiin 1 %- yks.		Ympäristöverotus kiristyy.
Tanska	1998– 2002	Tuloveroasteet laskeneet etenkin alimmissa tulo- luokissa. Ylintä rajaveroastetta oli tarkoitus korottaa 63 %:iin, mutta siitä luovuttiin.	Yhteisöveroaste on laskenut 34 % (1998) ⇒ 30 % (2001)	Eläkerahastojen osaketuotoille uusi vero, joka nousi 5 % ⇒ 15 % vuonna 2000.	Väliaikaiseksi tarkoitettu 1 %:n lisäeläketurvamak- su muutettiin pysyväksi vuonna 1999. Varhaiseläke- järjestelmän maksuja nostet- tiin vuonna 2001.	24-tunnin aikaraja EU- maista tuotavilta tuliaisilta poistuu vuonna 2004. Alennetaan tupakka- ja alkoholivero- tusta.	Uusi hallitus teki vuonna 2002 uuden budjetti- ehdotuksen, jonka mukaan kaikki veronkorotukset jäädytetään.
Viro	1999– 2002	Vuoden 2000 alusta suhteellinen tuloveroaste 26 %. Osalle tuloista (esim. urheilijan tulot, eläkkeet) verokanta 0%/10%/15%.	Vuodesta 2000 alkaen yritykset maksavat 26/74 % (≈35 %) veroa vain jaetusta voitosta (osingot, luontoisedut yms.).	Yritykset maksavat pääoman tuloista veroa 26/74 % vasta niiden realisoituessa.	Vuoden 2001 alusta voimassa ollut työnantajan sosiaalivero 33 %.	Arvonlisäveron perusaste 18 % ja alennettu veroaste 5 % vuodesta 2002 alkaen. Alko- holin verotus uudistui 2001.	Kuljetusajo- neuvoille uusi vero vuoden 2003 alusta.

## **LIITE 2: MUUTTOLIIKE SUOMESTA JA SUOMEEN 1990-LUVULLA JA MUUTTOLIIKKEESEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT<sup>1</sup>**

### **1 Johdanto**

Tässä liitteessä tarkastellaan lähemmin muuttoliikettä Suomesta ja Suomeen vuosina 1990–2000. Luvussa 2 kuvaillaan ensin muuttoliikkeen laajuutta ja kehitystä viime vuosikymmenellä Tilastokeskuksen aineiston valossa. Tarkastelu keskittyy ensin Suomen kansalaisten maastamuuttoon, sitten heidän paluumuuttoonsa ja lopuksi ulkomaan kansalaisten maahanmuuttoon. Erikoishuomion kohteena on se, miten muuttajat jakautuvat pääasiallisen toiminnan sekä koulutustason ja -alan mukaan.

Liitteessä tutkitaan lisäksi ekonometrisen analyysin avulla muuttoliikkeeseen vaikuttavia tekijöitä. Aluksi tarkastellaan vuosien 1990–1999 suomalaisia maastamuuttajia sisältävän otosaineiston avulla, mitkä seikat vaikuttavat muuttopäätökseen (luku 3). Seuraavaksi tutkitaan (luku 4), mitkä tekijät selittävät vuonna 1994 maastamuuttaneiden Suomen kansalaisten paluumuuttoa seuraavien kuuden vuoden aikana. Näissä molemmissa tutkimuksissa erikoishuomion kohteena on, miten koulutustausta ja tulotaso vaikuttavat maastamuutto- ja paluumuuttopäätöksiin. Lopuksi luvussa 5 tutkitaan maakohtaisen aineiston avulla, mitkä seikat selittävät Suomen kansalaisten muuttoliikettä 20 OECD-maahan vuosina 1990–2000. Tämän osan tarkoituksena on valottaa erityisesti verotuksen ja muun julkisen sektorin roolia muuttovirtojen selittäjänä. Johtopäätökset on esitetty luvussa 6.

### **2 Maasta- ja maahanmuutto vuosina 1990–2000**

#### ***Muuttoliike yleisesti***

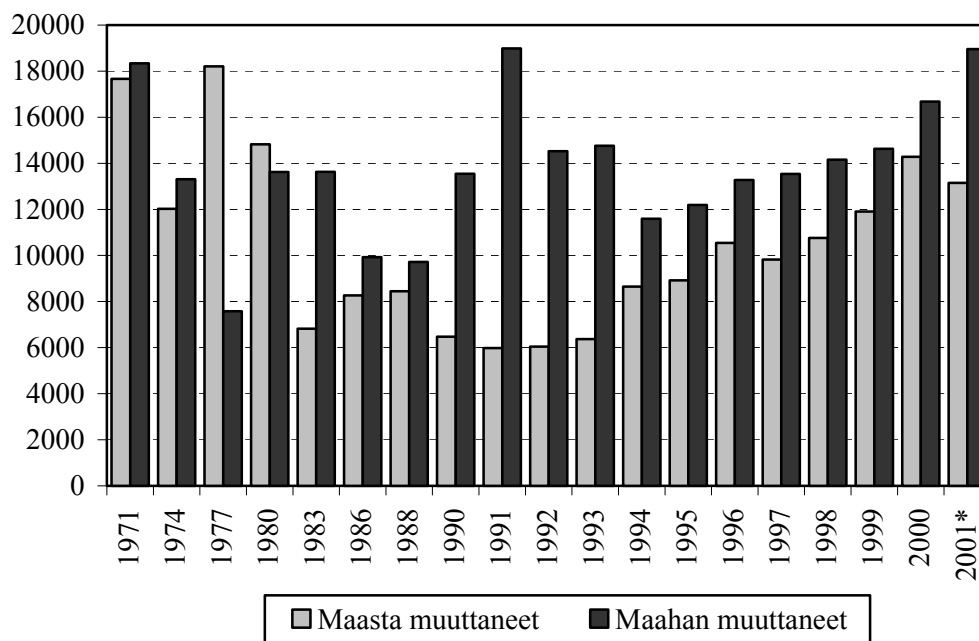
Suomi on ollut koko 1990-luvun muuttovoittoinen maa. Nettomääräinen muuttovoitto oli 0,2 prosenttia väestöstä vuonna 1999. Suhteellisesti muuttovoittoisimmat maat Euroopassa olivat tuolloin Slovenia, Irlanti, Islanti ja Norja, missä nettomuutto oli 0,4–0,6 prosenttia maan väestöstä. Muuttotappiota Euroopassa syntyi vain epävakaina oloista tai taloudellisista ongelmista kärsineissä maissa, esimerkiksi Albaniassa, Valko-Venäjällä ja Kroatiassa. (Recent Demographic Developments in Europe, 2000.)

Suomalaisten maastamuutto on vähentynyt 1970-luvun ajoista ja lähtenyt 1990-luvulla tasaiseen nousuun (kuvio 1). 1970-luvun jälkipuolisko oli muuttotappioaika, muuttotappiot olivat noin 10 000 henkilöä vuodessa. Suomi on ollut 1980-luvun alusta saakka muuttovoittoinen maa. Suurimmat muuttovoittovuodet ovat 1990-luvun alussa. Sekä maastamuutto että maahanmuutto ovat kasvaneet tasaisesti 1990-luvulla. Vuonna 2001 Suomeen muutti lähes 19 000 henkilöä ja täältä pois lähti noin 13 000 henkilöä (kuvio 1).

---

<sup>1</sup> Liitteen ovat kirjoittaneet Sanna Tenhunen (luku 2) ja Jukka Pirttilä (luvut 3–6). Tekijät haluavat kiittää Reija Liljaa hyödyllisistä kommentteista ja Iris Koskela-Näsästä avusta aineiston kanssa.

**Kuvio 1** Suomeen ja Suomesta muuttaneet vuosina 1971–2001\*, henkilöä.



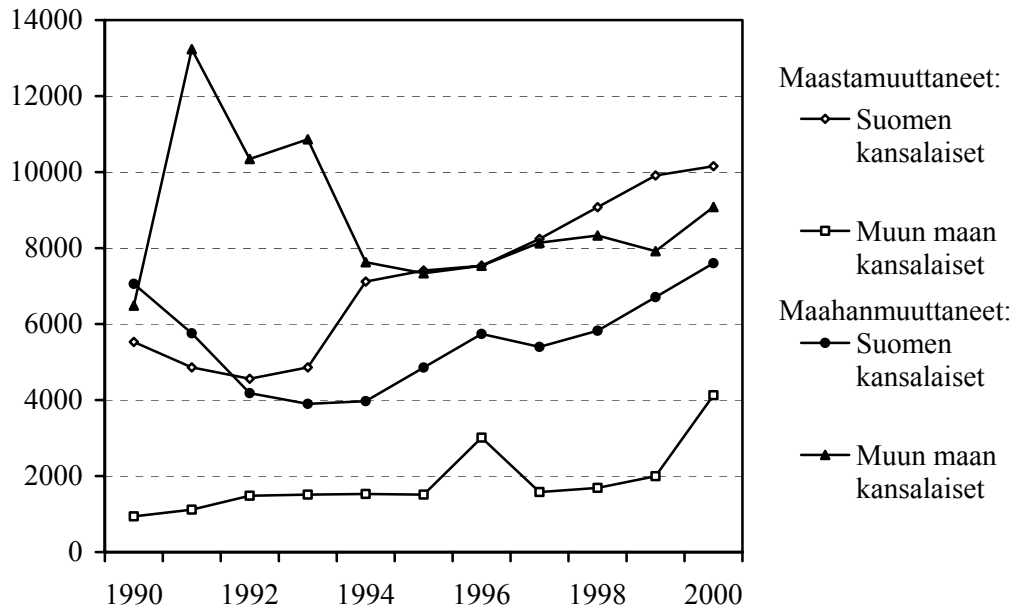
Lähde: Tilastokeskus.

Perehdyttäessä tarkemmin maahan- ja maastamuuttoon kannattaa tutkia erikseen Suomen kansalaisten ja ulkomaalaisten muuttomääriä. Ulkomaalaisten maastamuuttaneiden määrä on kasvanut tasaisesti (kuvio 2)<sup>2</sup>. Samoin ulkomaille lähteneiden suomalaisten määrä on kasvanut. Suomalaisten muutto kasvoi hyppäksenomaisesti parilla tuhannella henkilöllä Euroopan unioniin liittymistä edeltävänä vuonna 1994. Kasvu on jatkunut edelleen ja vuosikymmenen lopulla ulkomaille muutti vuosittain jo noin 10 000 Suomen kansalaista.

Myös maahanmuutto on kasvanut 1990-luvun loppupuolella. Vuosikymmenen alussa maahanmuuttaneiden suomalaisten määrä laski, mutta on sen jälkeen kasvanut ripeästi ja on jo laajempaa kuin 10 vuotta sitten. Ulkomaalaisten maahanmuutto oli 1990-luvun alussa nykyistä huomattavasti korkeammalla tasolla. Piikkiä ulkomaalaisten muutossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin myöhemmin ulkomaalaisten lähtömaita selvitettäessä.

<sup>2</sup> Vuosien 1996 ja 2000 hyppäykset johtuvat tilastointikäytännöstä.

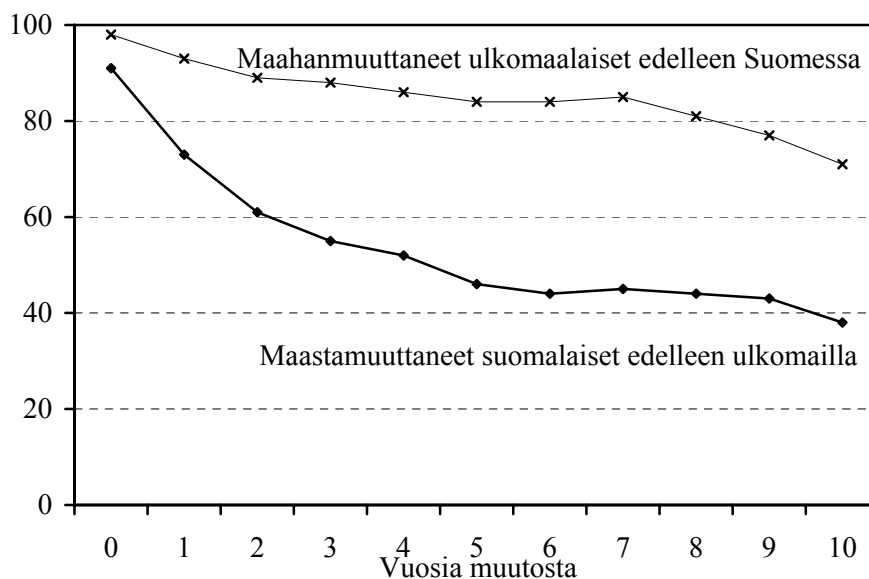
**Kuvio 2** Maahan- ja maastamuuttaneet kansalaisuuden mukaan vuosina 1990–2000, henkilöä.



Lähde: Tilastokeskus.

Muuttopäätökseen vaikuttavat aina sekä lähtömaan että kohdemaan ominaisuudet. Muuttajilla on usein tunnesiteitä kotimaahansa, mikä vaikuttaa etenkin paluumuuttopäätöksiin. 1990-luvulla maasta muuttaneiden suomalaisten palaamisaste on melko korkea: puolet muuttaneista palaa jo viiden vuoden sisällä ja kymmenen vuoden kuluttua enää alle 40 prosenttia asuu ulkomailla (kuvio 3).<sup>3</sup> Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten pysyvyysaste laskee hitaasti. Kymmenen vuoden kuluttua muutosta edelleen noin kolme neljäsosaa maahanmuuttaneista asuu täällä.

**Kuvio 3** Maastamuuttaneiden suomalaisten ja maahanmuuttaneiden ulkomaalaisten pysyvyysasteet 0–10 vuoden kuluttua muutosta, prosenttia.



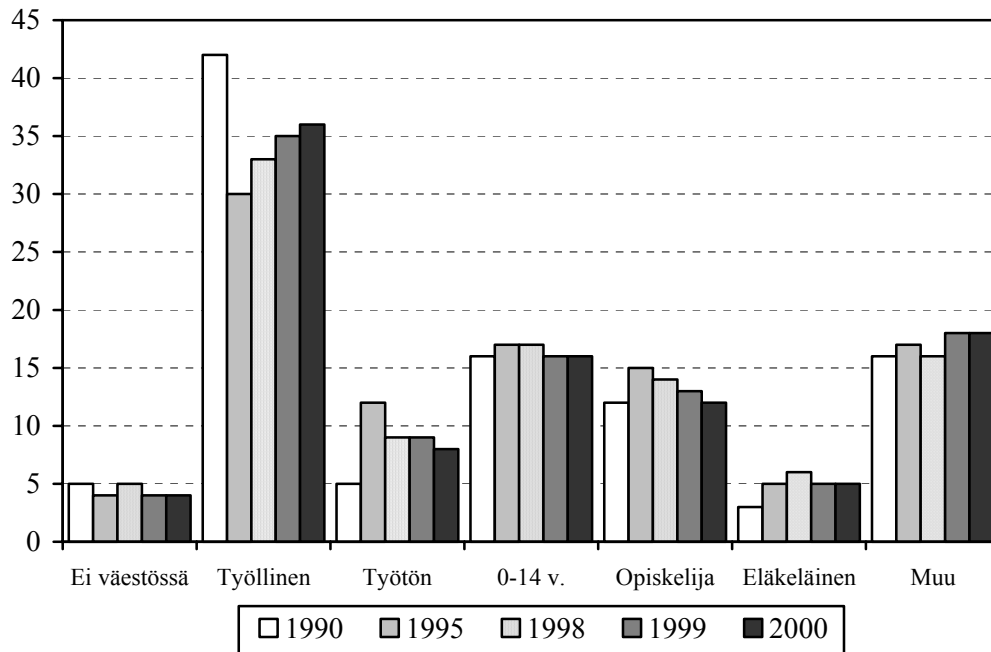
Lähde: Tilastokeskus.

<sup>3</sup> Virtaharju (2002) on tarkastellut erikseen Eurooppaan ja Yhdysvaltoihin vuosina 1987–1997 muuttaneiden korkeasti koulutettujen paluumuuttoasteita. Hänen mukaansa 3–4 vuoden ulkomaillaolon jälkeen palanneita oli vajaa puolet, minkä jälkeen paluutodennäköisyys laski siten, että alle 60 prosenttia muuttaneista palasi 10 vuoden sisällä. Luvut ovat siis hyvin samansuuruiset kuin kaikkien muuttajien tapauksessa.

### *Suomalaisten maastamuutto*

Suurin osa ulkomaille muuttavista Suomen kansalaisista on pääasialliselta toiminnaltaan työllisiä (kuvio 4). Perheiden mukana muuttavien lasten osuus on pysynyt vuosikymmenen ajan melko tasaisesti 15 prosentin tuntumassa. Opiskelijoiden ja työttömien osuus muuttaneista on laskenut hieman vuosikymmenen loppupuolella. Noin viisi prosenttia Suomesta muuttaneista on eläkeläisiä; heidän muuttomääränsä ei näytä olevan kasvussa.

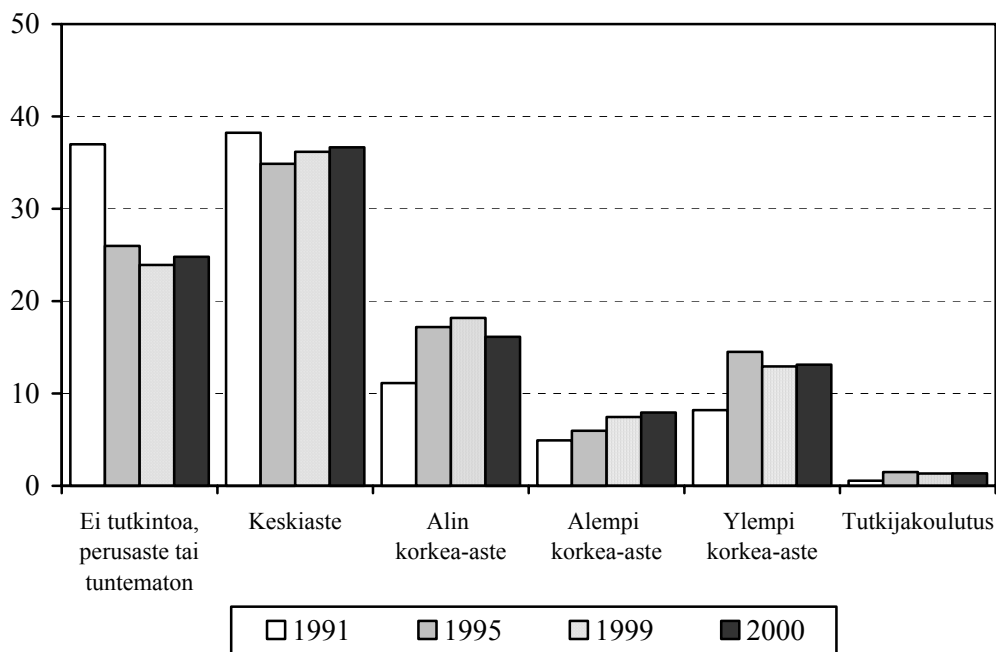
**Kuvio 4** Suomalaisten maastamuutto pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 1990, 1995, 1998, 1999 ja 2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Runsa kolmannes yli 15-vuotiaista suomalaisista maastamuuttaneista on saanut keskiasteen koulutuksen (kuvio 5). Heidän osuutensa on pysynyt samalla tasolla koko vuosikymmenen. Perusasteen tai ilman tutkintoa olevien osuus on pudonnut vuosikymmenen alun yli kolmanneksestä nykyiseen noin neljännekseen, kun taas keskiastetta korkeamman koulutuksen saaneiden osuus on noussut. Nousu korkeamman koulutusasteen ja tutkijakoulutuksen saaneiden osuuksissa ajoittuu vuodelle 1994 (taulukko 1).

**Kuvio 5** Yli 15-vuotiaiden suomalaisten maastamuutto koulutusasteen mukaan vuosina 1991, 1995, 1999 ja 2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

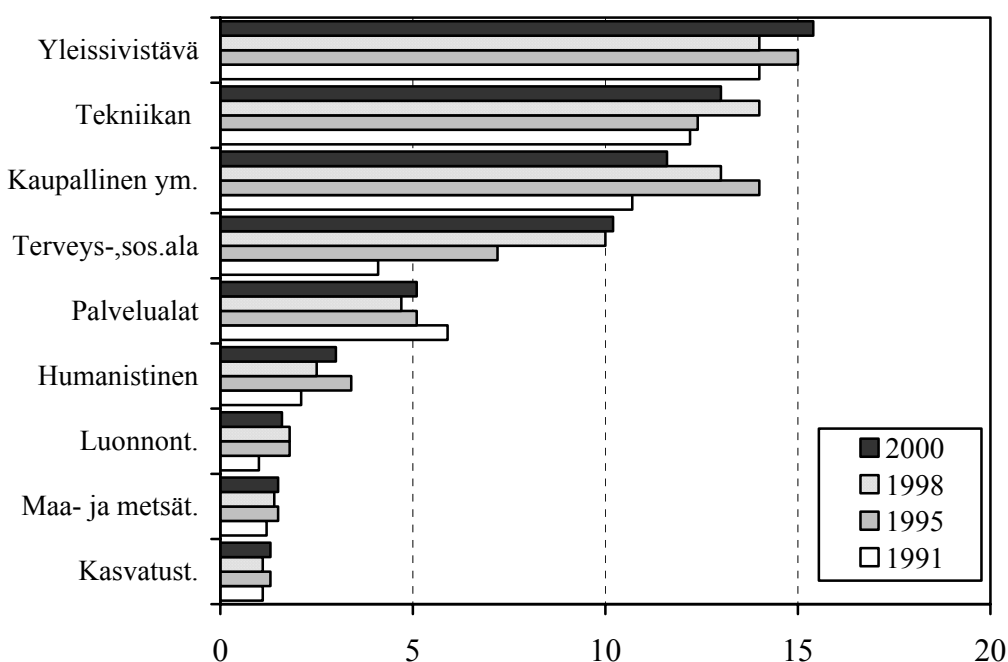
**Taulukko 1** Suomalaisen maastamuutto koulutusasteen mukaan vuosina 1991–2000, prosenttia.

	Ei tutkintoa tai perusaste	Keskiaste	Alin korkea-aste	Alempi korkea-aste	Ylempi korkea-aste	Tutkijakoulutus
1991	37,0	38,2	11,1	4,9	8,2	0,5
1992	34,9	35,5	13,5	6,1	8,9	1,1
1993	31,8	36,7	14,0	6,5	10,1	0,9
1994	26,8	35,6	16,7	6,5	13,0	1,5
1995	26,0	34,9	17,2	6,0	14,5	1,5
1996	25,2	36,2	17,7	6,2	13,1	1,6
1997	25,6	35,2	18,1	6,0	13,6	1,4
1998	24,5	35,0	18,5	6,7	13,7	1,6
1999	23,9	36,2	18,2	7,5	12,9	1,3
2000	24,8	36,6	16,1	7,9	13,1	1,3

Lähde: Tilastokeskus.

Suomalaisten maastamuuttajien tärkeimmät koulutusalat ovat yleissivistävä, tekninen sekä kaupallinen tai yhteiskunnallinen koulutus (kuvio 6). Terveys- ja sosiaalialan koulutuksen saaneiden muuttajien osuus on noussut huomattavasti 1990-luvulla. Ilman koulutusala-ainintaa olevien osuus on pudonnut lähes 50 prosentista noin 38 prosenttiin vuosikymmenen puoliväliin mennessä ja pysynyt sen jälkeen samalla tasolla. Kaupallisen tai yhteiskunta-tieteellisen koulutuksen saaneiden osuus oli huipussaan vuosikymmenen puolivälissä, mutta on sen jälkeen lähtenyt laskuun. Absoluuttiset muuttajamäärät ovat kasvaneet kaikilla koulutusaloilla koko 1990-luvun.

**Kuvio 6** Suomalaisen maastamuutto koulutusalojen mukaan vuosina 1991, 1995, 1998 ja 2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Suomalaiset muuttavat ennen kaikkea muihin Euroopan maihin (taulukko 2). Koko vuosikymmenen ajan Euroopan osuus Suomen kansalaisten maastamuutosta on ollut 85 prosentin luokkaa. Tärkeimmät kohdemaat Euroopan unionissa ovat Ruotsi, Saksa, Iso-Britannia ja Espanja. Unionin ulkopuolisista valtioista Norja ja Yhdysvallat ovat suosituimpia muutto-kohteita.

**Taulukko 2** Suomalaisen maastamuuttajien kohdemaat vuosina 1990–2000.

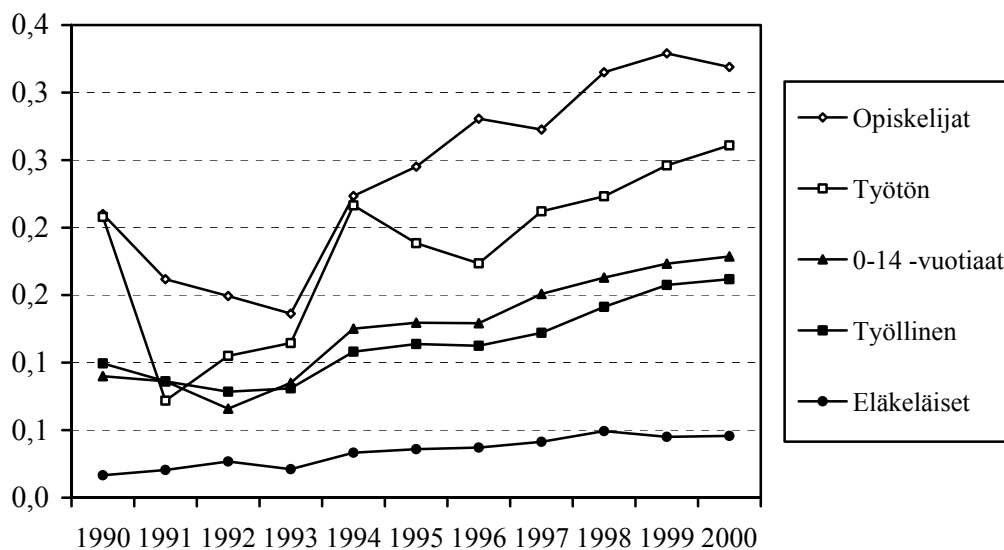
	2000		1990–2000	
	Lukumäärä	Prosenttia	Lukumäärä	Prosenttia
<b>Yhteensä</b>	<b>10 153</b>	<b>100,0</b>	<b>79 256</b>	<b>100,0</b>
EU-maat	6 962	68,6	57 432	72,5
EFTA-maat	1 480	14,6	8 628	10,9
Amerikan maat	921	9,1	6 477	8,2
Aasian maat	361	3,6	2 780	3,5
Muu Eurooppa	281	2,0	2 218	2,2
Oseania	105	1,0	985	1,2
Afrikan maat	34	0,3	497	0,6
Tuntematon	9	0,1	239	0,3
<b>Tärkeimmät kohdemaat</b>				
Ruotsi	3 338	32,9	31 750	40,1
Norja	1 229	12,1	7 006	8,8
Saksa	693	6,8	5 524	7,0
Yhdysvallat	793	7,8	5 086	6,4
Iso-Britannia	765	7,5	4 489	5,7
Espanja	733	7,2	4 392	5,5

Lähde: Tilastokeskus.

### *Suomalaisten muuttotodennäköisyydet<sup>4</sup>*

Pääasiallisen toiminnan mukaan jaoteltuna ahkerimmin suomalaisista muuttavat opiskelijat, joista noin 0,32 prosenttia muuttaa ulkomaille vuosittain (kuvio 7). Pienin muuttotodennäköisyys sen sijaan on eläkeläisillä, joista alle 0,1 prosenttia muuttaa. Kaikissa ryhmissä muuttotodennäköisyydet ovat kuitenkin kasvaneet 1990-luvun aikana.

**Kuvio 7** Muuttotodennäköisyys pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 1990–2000, prosenttia.

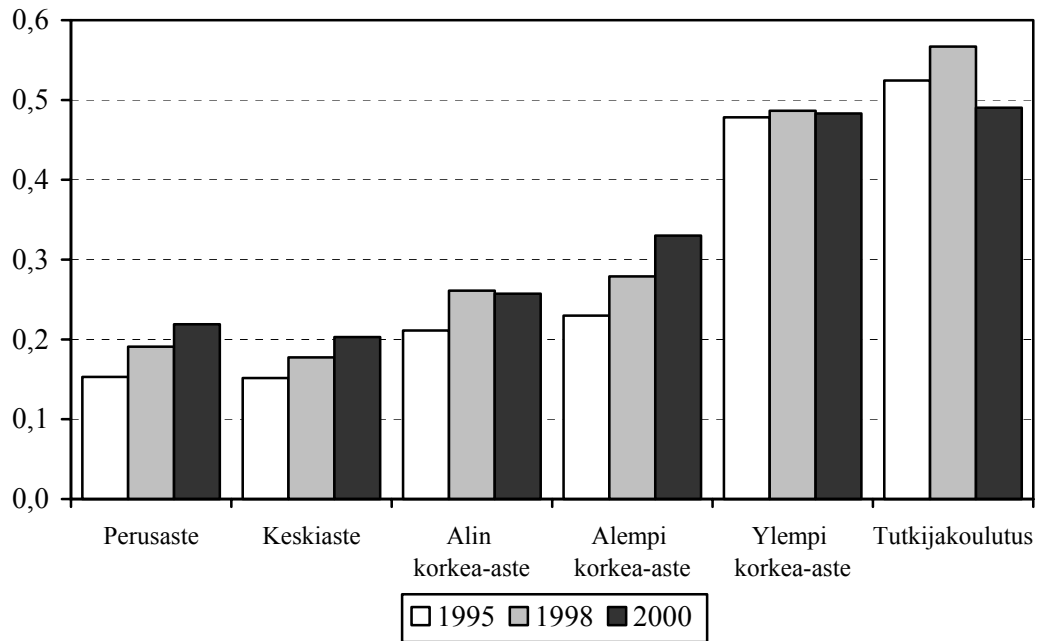


Lähde: Tilastokeskus.

<sup>4</sup> Muuttotodennäköisyydellä tarkoitetaan tässä muuttajien osuutta asianomaisesta väestöryhmästä.

Koulutusasteella näyttäisi olevan merkitystä muuttotodennäköisyyksiin (kuvio 8). Perusasteen ja keskiasteen koulutuksen saaneet muuttavat suurin piirtein yhtä usein. Alimman korkea-asteen ja alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet muuttavat hieman heitä useammin ja ylemmän korkeakoulututkinnon tai tutkijakoulutuksen saaneiden muuttotodennäköisyys on korkein. Kahden korkeimman koulutusasteen kohdalla muuttoaste on hieman pudonnut vuonna 2000, mutta näiden ryhmien edustajista edelleen muuttaa ulkomaille suurempi osa kuin alemman tutkinnon suorittaneista.

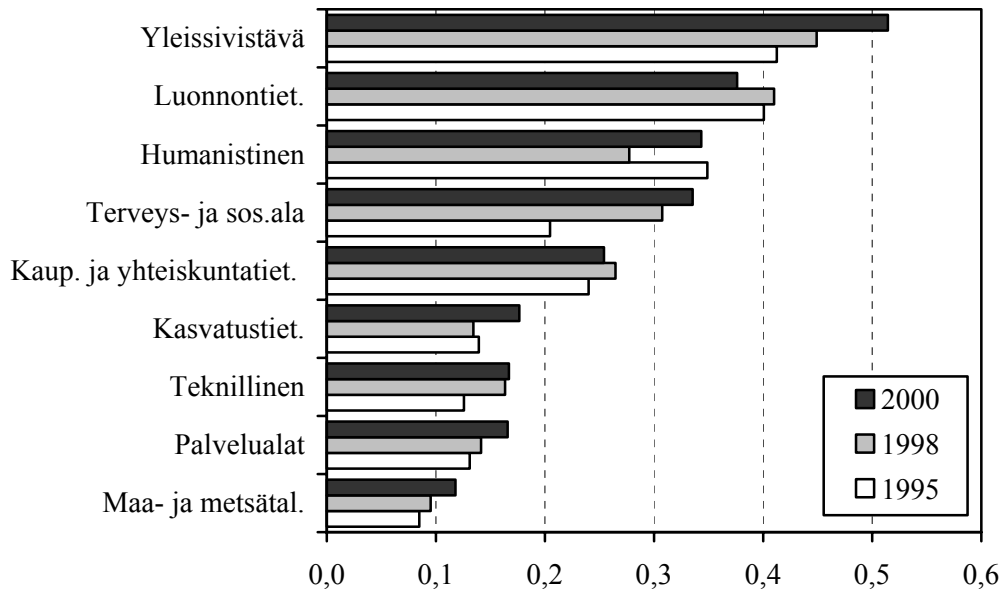
**Kuvio 8** Muuttotodennäköisyys koulutusasteen mukaan vuosina 1996, 1998 ja 2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Muuttotodennäköisyydet vaihtelevat myös koulutusaloittain (kuvio 9). Vuonna 2000 yleisimmin muuttivat yleissivistävän, humanistisen, luonnontieteellisen tai terveys- ja sosiaalian koulutuksen saaneet. Yleissivistävän koulutuksen ja terveys- ja sosiaalian koulutuksen saaneiden muuttotodennäköisyydet ovat selvästi kasvaneet vuosikymmenen puolivälistä. Myös muiden koulutusalojen kohdalla muuttoasteet ovat nousseet.

**Kuvio 9** Muuttotodennäköisyys koulutusalan mukaan vuosina 1996, 1998 ja 2000, prosenttia.

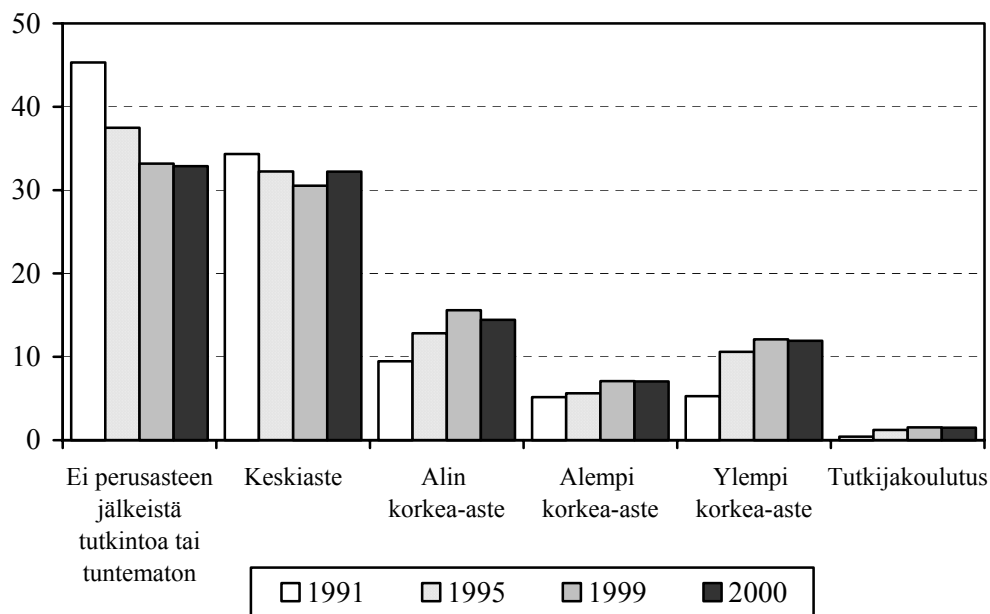


Lähde: Tilastokeskus.

### Maahanmuutto

Maahanmuuttavien suomalaisten eli paluumuuttajien koulutustaso on kasvanut 1990-luvulla. Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien yli 15-vuotiaiden paluumuuttajien osuus on laskenut alle kolmannekseen (kuvio 10). Vuosikymmenen alkuun verrattuna alimman korkea-asteen, korkeakoulututkintojen sekä tutkijakoulutuksen saaneiden osuus maahanmuuttajista on kasvanut. Vuonna 2000 noin 15 prosentilla oli alimman korkea-asteen tutkinto ja viidenneksellä korkeakoulututkinto.

**Kuvio 10** Yli 15-vuotiaat suomalaiset maahanmuuttajat koulutustason mukaan vuosina 1991, 1995, 1999 ja 2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Suurin osa Suomeen muuttaneista ulkomaalaisista on kotoisin itäisen Euroopan alueelta (taulukko 3). Lähtömaista tärkeimmät ovat nykyisin Venäjä ja Viro. Tarkasteltaessa koko vuosikymmentä huomattava osa maahanmuuttajista on tullut entisen Neuvostoliiton alueelta ennen sen hajoamista. Inkerinsuomalaisten paluumuuttoa on vaikea arvioida, sillä muuttajien etnistä taustaa ei rekisteröidä. Työministeriön arvion mukaan vuosina 1990–1997 Suomeen palasi inkerinsuomalaisia perheineen yhteensä noin 20 000, joka vastaa noin viidennestä kaikista tuolloin Suomeen muuttaneista (Työministeriö 1998).

Viidennes vuoden 2000 maahanmuuttajista tuli Aasian maista ja saman verran muutettiin Euroopan unionin jäsenmaista (taulukko 3). Aasian maista tärkeimmät ovat Turkki, Kiina ja Thaimaa. EU-alueelta muutetaan Suomeen eniten Ruotsista, Isosta-Britanniasta ja Saksasta. Tarkasteltaessa vuosina 1990–2000 muuttaneita yhteensä mainittavia lähtömaita ovat myös Somalia (3 077 maahanmuuttanutta), Yhdysvallat (2 314), Kiina (2 133) ja entinen Jugoslavia (2 022).

**Taulukko 3** Ulkomaalaisten muuttajien lähtömaat vuosina 1990–2000.

	2000		1990–2000	
	Lukumäärä	Prosenttia	Lukumäärä	Prosenttia
<b>Yhteensä</b>	<b>9 079</b>	<b>100,0</b>	<b>96 904</b>	<b>100,0</b>
Muu Eurooppa	4 255	46,9	48 564	50,1
Aasian maat	1 829	20,1	18 112	18,7
EU-maat	1 820	20,0	15 495	16,0
Afrikan maat	457	5,0	8 026	8,3
Amerikan maat	456	5,0	4 127	4,3
EFTA-maat	132	1,5	1 249	1,3
Oseania	93	1,0	543	0,6
Tuntematon	37	0,4	788	0,8
<b>Tärkeimmät lähtömaat</b>				
Venäjä	2 490	27,4	18 947	19,6
Viro	742	8,2	13 060	13,5
Entinen Neuvostoliitto <sup>5</sup>	-	-	7 601	7,8
Ruotsi	717	7,9	7 181	7,4
Turkki	298	3,3	3 324	3,4
Iso-Britannia	256	2,8	1 896	2,0
Saksa	224	2,5	1 819	1,9

Lähde: Tilastokeskus.

Ulkomaalaisten maahanmuutto oli korkeimmillaan 1990-luvun alkuvuosina, jolloin yli 10 000 maahanmuuttajaa tuli Suomeen vuosittain. Vuonna 1994 määrä putosi noin 7 500 muuttajan vuositasolle, mistä määrä on noussut tasaisesti lähestyen vuosikymmenen alun huippuvuosien tasoa. Vuoden 1991 huippu maahanmuutossa aiheutui Somaliasta saapuneiden yli tuhannen pakolaisen sekä Neuvostoliiton hajoamisen vaikutuksesta tänne muuttaneiden noin 5 500 henkilön muuttorysäyksestä.

Yhdysvalloista ja Euroopan unionin maista tulleiden maahanmuuttajien määrä on pysynyt melko tasaisena 1990-luvulla. Viime vuosien loiva maahanmuuton nousu ei näyttäisi olevan yksittäisestä maasta tulevan muuttoliikkeen seurausta, vaan muutto kaikista maanosista on kasvanut tasaisesti.

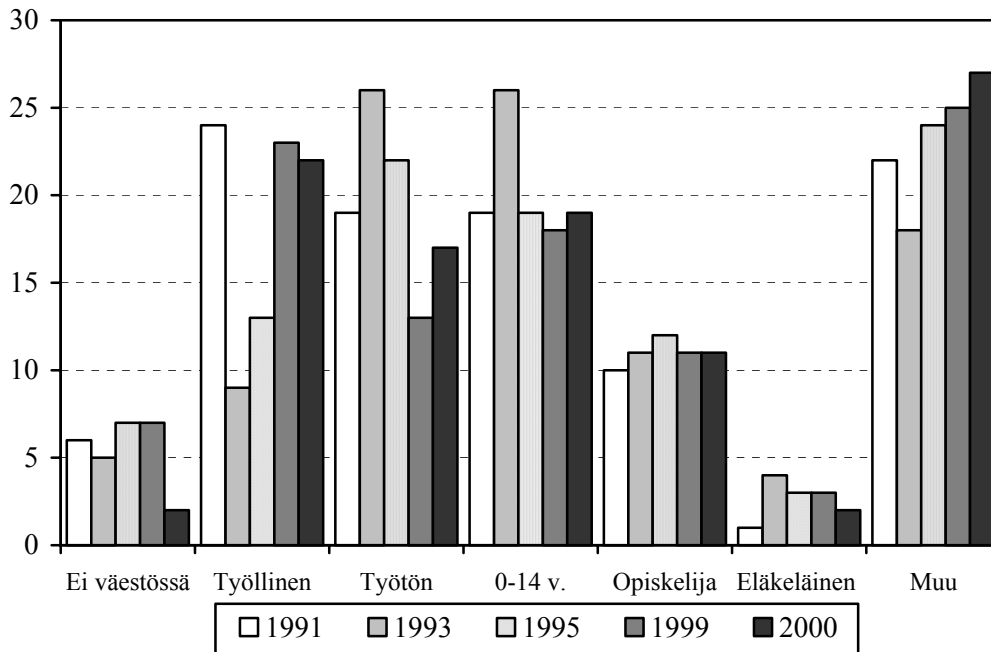
<sup>5</sup> Pääasiallisesti nämä ovat vuosina 1990–1991 Suomeen muuttaneita. Vuoden 1991 jälkeen Neuvostoliiton alueelta muuttaneiden noin 300 henkilön kohdalla kyse lienee puutteellisista taustatiedoista.

Maahanmuuttaneista ulkomaalaisista noin 70 prosenttia asui edelleen Suomessa kymmenen vuoden kuluttua muutosta. Vuonna 2000 paluumuutto oli aiempia vuosia yleisempää: kunkin vuoden ulkomaalaisista maahanmuuttajista 3–5 prosenttia muutti pois Suomesta, kun esimerkiksi vuonna 1999 vuosikymmenen alun muuttajaryhmistä vain yksi prosentti ei jäänyt Suomeen.

Ulkomaalaisten maahanmuuttajien pääasiallinen toiminta on vaihdellut Suomen suhdanteiden mukana. Vuosikymmenen alussa maahanmuuttaneista lähes neljännes oli pääasiallisen toiminnan mukaan työllisiä, kun lamavuonna 1993 vastaava osuus oli enää vajaat 10 prosenttia (kuvio 11). Vastaavasti työttömien osuus lisääntyi lamavuosina. Ulkomaalaisten maahanmuuttajien työllisyystilanne näyttäisi palautuneen lähes lamaa edeltäneelle tasolle.

Opiskelijoiden osuus ulkomaalaisista maahanmuuttajista näyttäisi pysyneen samalla tasolla koko 1990-luvun. Myös lasten osuus muuttajista on ollut melko tasainen lukuun ottamatta vuotta 1993, jolloin yli neljännes maahanmuuttajista oli lapsia.

**Kuvio 11** Ulkomaalaisten maahanmuuttajien pääasiallinen toiminta muuttoa seuraavana vuonna, prosenttia.

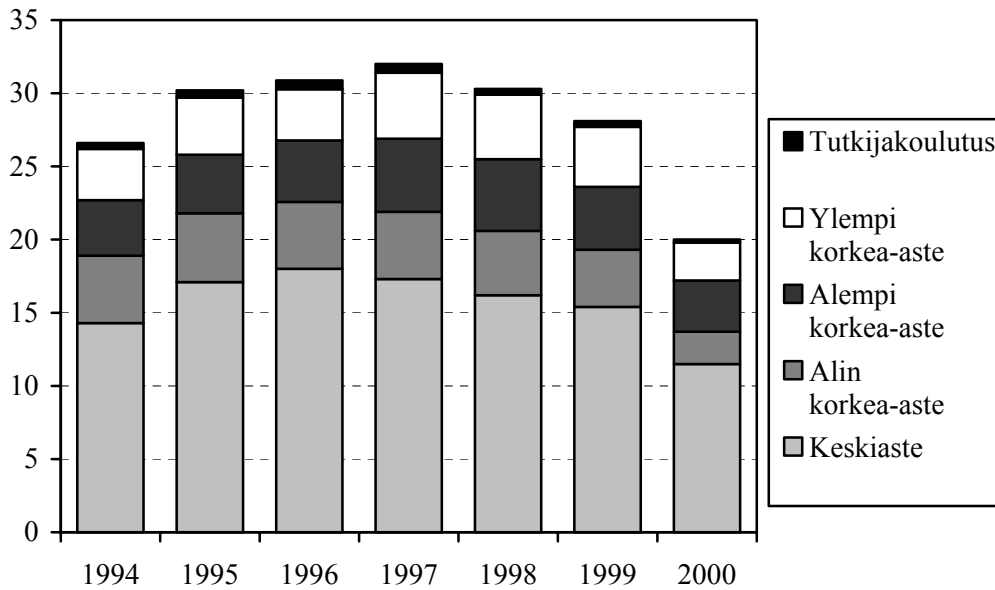


Lähde: Tilastokeskus.

Vuoden 2000 ulkomaalaisista maahanmuuttajista neljällä viidestä ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa, runsaalla 10 prosentilla oli keskiasteen tai alimman korkea-asteen tutkinto ja noin viidellä prosentilla korkeakoulututkinto (kuvio 12)<sup>6</sup>. Suurimmillaan koulutettujen osuus oli vuonna 1997, jolloin lähes kolmanneksella ulkomaalaisista maahanmuuttajista oli vähintään keskiasteen tutkinto.

<sup>6</sup> Vuosikymmenen alkupuolelta ei ole saatavissa vertailukelpoista tietoa.

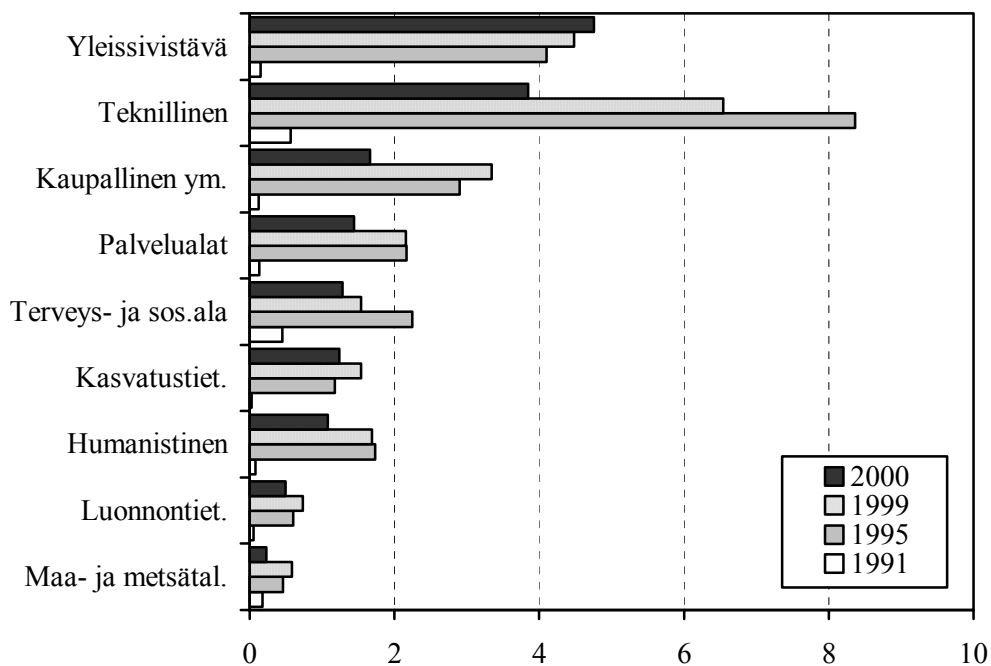
**Kuvio 12** Ulkomaalaisten yli 15-vuotiaiden maahanmuuttajien koulutusaste vuosina 1994–2000, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Ulkomaalaisten maahanmuuttajien koulutusajakaumassa (kuvio 13) on näkyvissä ilman tutkintoa olevien osuuden vaihtelu: koulutusasteen heikentyessä vuosikymmenen lopussa yleissivistävän koulutusalan osuus on noussut. Varsinkin vuosikymmenen puolivälissä tekninen ala oli selvästi yleisin maahanmuuttajien koulutusala. Vuonna 2000 lähes viidellä prosentilla ulkomaalaisista maahanmuuttajista oli yleissivistävä koulutus ja vajaalla neljällä prosentilla oli teknillinen koulutustausta. Seuraavaksi yleisimpiä olivat kaupallinen ala, palveluala sekä terveys- ja sosiaaliala.

**Kuvio 13** Ulkomaalaisten maahanmuuttajien jakauma koulutusalan suhteen vuosina 1991, 1995, 1999 ja 2000, prosenttia.

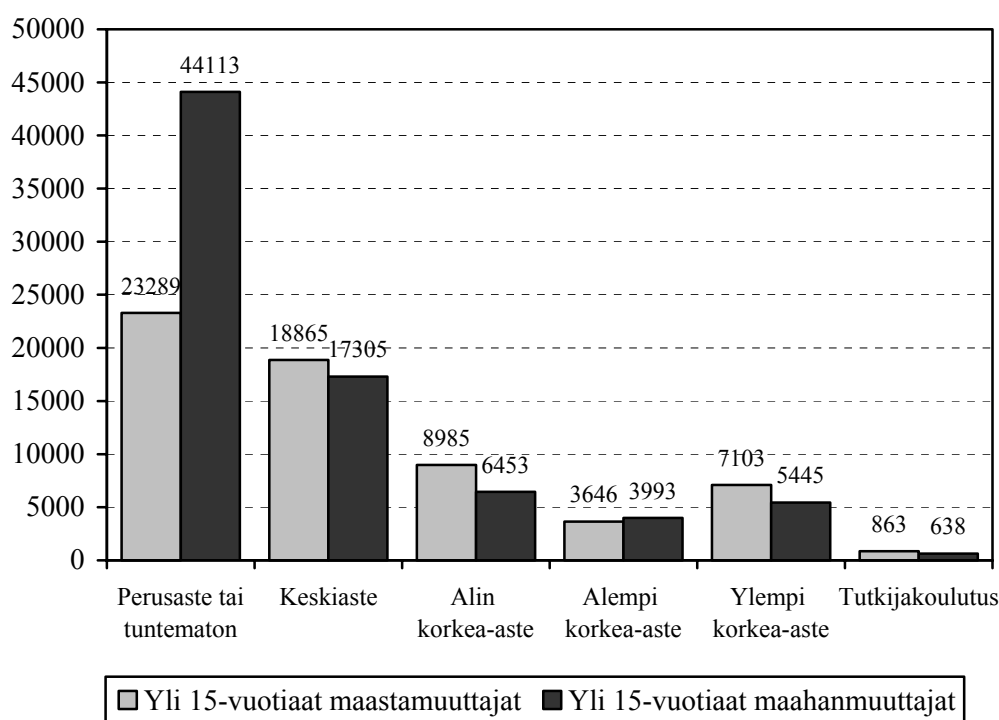


Lähde: Tilastokeskus.

## Aivovienti

Kuviossa 5 todettiin Suomesta muuttavien koulutustason kohonneen 1990-luvun aikana. Koska myös maahanmuuttajien koulutustaso on kasvanut, voidaan vuosittain lähtevien ja tulevien määriä vertailemalla selvittää ”aivoviennin” taso. Tilaston vertailukelpoisuuden vuoksi laskelmiin on otettu mukaan vuosina 1994–2000 muuttaneet yli 15-vuotiaat henkilöt. Suomeen on tullut ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevia maahanmuuttajia yli 20 000 henkilöä enemmän kuin täältä on lähtenyt (kuvio 14). Muissa koulutusasteissa erot ovat selvästi pienempiä ja alemman korkeakouluasteen kohdalla Suomeen on tullut enemmän muuttajia kuin täältä on lähtenyt. Vuosien 1994–2000 välisenä aikana Suomi on ”menettänyt” nettomääräisesti noin 1 500 korkeakoulutuksen saanutta. Kaikkiaan vähintään keskiasteen koulutuksen saaneita on menetetty noin 5 600.

**Kuvio 14** Maahan- ja maastamuuttaneiden koulutustausta vuosina 1994–2000.



Lähde: Tilastokeskus.

## Vertailu Pohjoismaihin

Pedersenin ym. (2001) tutkimuksen mukaan vuonna 1999 Ruotsin kansalaisia muutti kotimaastaan noin 22 000, tanskalaisia 25 000 ja norjalaisia 10 000. Vastaava luku Suomessa oli noin 10 000. Tanskan ja Norjan muuttoliike oli pysynyt vakaana, mutta Ruotsissa maastamuutto oli kasvanut merkittävästi, vuoden 1990 noin 8 000 muuttajasta. kaikkien kansalaisten muuttotodennäköisyys vuonna 1998 oli Norjassa 0,29 sekä Ruotsissa ja Tanskassa 0,35 prosenttia. Ylemmän korkea-asteen suorittaneiden muuttotodennäköisyys vaihteli 0,5 prosentista 0,6 prosenttiin. Paluumuuttoasteet (kuinka monta prosenttia vuonna 1989 muuttaneista palasi 8 vuoden sisällä) olivat Tanskassa 58, Ruotsissa 48 ja Norjassa 66 prosenttia. Kokonaisuudessaan kaikkien Pohjoismaiden muuttoliikkeen kuva on hyvin samantapainen. Suurin ero on, että Suomessa muiden kuin korkeasti koulutettujen muuttoliike on suhteessa vähäistä.

### 3 Muuttopäätökseen vaikuttavista tekijöistä

Tässä luvussa tarkastellaan, minkälaiset tekijät vaikuttavat maastamuuttopäätökseen.<sup>7</sup> Analyysi perustuu tilastokeskuksen materiaaliin pohjautuvaan otosaineistoon, jossa vuosina 1990–1999 on kultakin vuodelta poimittu satunnaisesti 500 maastamuuttanutta ja 500 muuttamatonta 15–64-vuotiasta Suomen kansalaista. Näistä henkilöistä on kerätty seuraavat tiedot:

- ikä
- sukupuoli
- siviilisäätty
- perheasema (aikuinen vai lapsi)
- perhetyyppi (onko lapsia vai ei)
- pääasiallinen toiminta (työssä, työtön, opiskelija, eläkeläinen)
- ammattiasema (yrittäjä, työntekijä)
- koulutusaste
- koulutusala
- valtionveronalaiset tulot.

Liitetaulukossa 1 tarkastellaan, kuinka maastamuuttaneet ja perusväestö eroavat näiden tekijöiden suhteen. Lopullinen otoskoko on 7 100, kun aineistosta on jätetty pois lapset. Tulot on muunnettu vuoden 1994 hintaisiksi ansiotasoindeksillä.

Tarkoituksena on tutkia, kuinka erilaiset muuttajat selittävät muuttopäätöstä, kun kaikki tekijät otetaan huomioon yhtä aikaa. Tutkimus perustuu ns. logit-estimointimenetelmään, jossa selitettävä muuttuja saa vain kaksi arvoa: 1, jos henkilö tarkasteluvuoden aikana muuttaa ulkomaille, ja 0 jos ei muuta.<sup>8</sup> Taulukon 4 selittävät muuttajat ovat myös 0/1 -tyyppisiä, ns. indikaattorimuuttujia. Alimman ja alemman korkea-asteen koulutusluokat on yhdistetty, samoin kuin tutkija-aste ja ylempi korkea-aste. Ammattialoista selittäviksi muuttujiksi on otettu tekninen, kaupallinen ja terveydenhuoltoala sekä yleissivistävä koulutus.

Tarkastellaan ensin perustapausta, jossa kaikkien vuosien muuttoliikettä tutkitaan samanaikaisesti. Vertailuhenkilöksi on valittu mies, joka ei ole naimisissa, jolla ei ole lapsia, on työssä, ei ole yrittäjä, jolla on keskiasteen koulutus joltakin muulta alalta kuin yleissivistävältä, teknilliseltä, terveydenhuolto- tai kaupalliselta alalta, on 25–29-vuotias ja jonka tulot ovat vuoden 1994 hinnoin 50 000–100 000 markkaa.

Tulokset on raportoitu taulukossa 4. Tulokset on esitetty ns. suhteellisen riskin käsitteen avulla. Esimerkiksi, kun vertailuryhmänä ovat miehet, naisten suhteellinen riski 0,87 tarkoittaa sitä, että naisten riski muuttaa ulkomaille on 0,87-kertainen miesten riskiin nähden. Analyysi perustuu logit-estimoinnin tuloksiin, jotka on tarkemmin esitetty liitetaulukossa 2.

<sup>7</sup> Tutkimus seuraa Nielsenin ym. (2001) vastaavaa tutkimusta Tanskan aineistolla.

<sup>8</sup> Logit-estimoinnista, ks. mm. Greene (1997), kpl. 19.

**Taulukko 4** Muuttoalttiusestimoinnin tulokset. Verrokkihenkilö: mies, ei naimisissa, ei lapsia, työssä, ei yrittäjä, keskiasteen koulutus, muu koulutusala, tulot 50 000–100 000, ikä 25–29. Tulot vuoden 1994 hinnoissa.

Suhteellinen riski muuttaa ulkomaille:	
Nainen vs. mies	0,87
Naimisissa vs. naimaton	0,85
On lapsia vs. lapseton	0,50
Työtön vs. muu toiminta	ei eroa
Opiskelija vs. muu toiminta	ei eroa
Eläkeläinen vs. muu toiminta	ei eroa
Yrittäjä vs. muu ammattiasema	0,76
Perusasteen koulutus vs. keskiasteen koulutus	1,34
Alempi korkea koulutus vs. keskiasteen koulutus	2,27
Ylempi korkea koulutus vs. keskiasteen koulutus	4,68
Tekninen vs. muu koulutusala	ei eroa
Kaupallinen vs. muu koulutusala	ei eroa
Yleissivistävä vs. muu koulutusala	2,56
Terveystenhoito vs. muu koulutusala	1,35
Ei tuloja vs. tulot 50 000–100 000	8,77
Tulot alle 50 000 vs. tulot 50 000–100 000	2,07
Tulot 100 000–150 000 vs. tulot 50 000–100 000	0,66
Tulot 150 000–250 000 vs. tulot 50 000–100 000	ei eroa
Tulot yli 250 000 vs. tulot 50 000–100 000	2,64
Ikä 15–24 vs. ikä 25–29	0,55
Ikä 30–39 vs. ikä 25–29	0,72
Ikä 40–49 vs. ikä 25–29	0,42
Ikä 50–64 vs. ikä 25–29	0,24

Tuloksista nähdään, että koulutusmuuttajat ovat tärkeitä muuttopäätöksen selittäjiä. Perusasteen koulutuksen käyneet muuttavat verrokkihenkilöä todennäköisemmin. Korkean koulutuksen saaneiden muuttamisaste on selvästi suurin. Erityisen suuri muuttotodennäköisyys (4,5-kertainen) on ylemmän korkea-asteen koulutuksen saaneilla. Koulutusaloilla ei ole yhtä suurta merkitystä, yleissivistävän koulutuksen saaneet ovat helpommin muuttavia, samoin kun terveydenhuollon alan työntekijät. Sen sijaan teknisen tai kaupallisen alan suorittaminen ei vaikuta merkittävästi muuttotodennäköisyyteen.

Tulojen vaikutus näyttäisi olevan samansuuntainen. Yllättävää on, että henkilöt, joilla ei ole ollenkaan tuloja, muuttavat herkimmin ulkomaille.<sup>9</sup> Samoin alle 50 000 markan tuloja saavat henkilöt ovat verrokkihenkilöä muuttoalttiimpia. Sen sijaan jos tulot ovat 100 000–150 000 markkaa, muuttoalttiisuus putoaa. Muuttoalttiudessa ei ole eroa verrokkihenkilöön, jos tulot ovat 150 000–250 000. Korkeimmassa tuloluokassa muuttoalttiisuus taas kasvaa<sup>10</sup>.

Sekä koulutuksen että tulojen vaikutuksen voidaan siis sanoa olevan seuraavansuuntainen: alhainen koulutus ja matalat tulot nostavat muuttotodennäköisyyttä siten, että tulojen vähäisyys on merkittävämpi seikka. Keskiasteen koulutuksen saaneet ja keskituloiset (aina jopa 250 000 markkaan asti) muuttavat suhteessa vähemmän. Korkeasti koulutetut ja suurituloiset muuttavat eniten, mutta koulutuksen merkitys näyttää olevan tulojen merkitystä suurempi.

<sup>9</sup> Ei ole täysin selvää, miksi näin on. 81 prosenttia tulottomista on ammattiasemaltaan muita kuin työllisiä, työtön, opiskelija tai eläkeläinen. He ovat myös keskimääräistä nuorempia ja vähemmän koulutettuja henkilöitä, useammin naisia kuin miehiä ja 77 prosenttia heistä on lapsettomia.

<sup>10</sup> Pedersen ym. (2001) saavat samanlaisen tuloksen tutkiessaan muuttoliikettä Norjasta, Ruotsista ja Tanskasta.

Muita tärkeitä muuttopäätöstä selittäviä tekijöitä ovat perhesuhteet ja ikä. Naimissa olevat muuttavat jonkin verran vähemmän. Jos henkilöllä on lapsia, hänen muuttotodennäköisyytensä putoaa selvästi. Muuttoherkintä on verrokkihenkilön ikäryhmä, 25–29-vuotiaat. Hyvin nuoret henkilöt (alle 25 vuotta) muuttavat hiukan vähemmän, mutta muuttohalukkuus putoaa selvästi, kun ikä kasvaa. Kun muut tekijät otetaan huomioon (ikä), opiskelijat ja eläkeläiset eivät muuta työssäkäyvää useammin.

Koska muuttajien lukumäärä on niin pieni koko väestöön verrattuna, eivät muuttotodennäköisyydet nouse kovin korkeiksi missään väestöryhmissä. Suomalaisten keskimääräinen muuttotodennäköisyys on vuosina 1990–1999 ollut noin 0,15 prosenttia. Tämä luku vastaa myös hyvin keskiasteen koulutuksen saaneen muuttoalttiutta kuviossa 8 yllä. Siten ylemmän korkeakoulutuksen saaneen henkilön muuttotodennäköisyys olisi noin puoli prosenttia. Vastaavasti yli 250 000 mk vuodessa ansaitsevan muuttoalttius olisi noin 0,3 prosenttia.

Tarkastellaan seuraavaksi, kuinka muuttoalttius on muuttunut 1990-luvun aikana. Nämä tulokset on raportoitu liitetaulukossa 2. Mallissa 2 muuttopäätöksiä on analysoitu vuosina 1990–1993 ja mallissa 3 vuosina 1994–1999. Jako on tehty siksi, että aineiston perusteella näytti siltä, että vuonna 1994 tapahtui muutoksia erilailla koulutettujen ihmisten muuttoalttiudessa. Päähuomio on, että suuria muutoksia muuttopäätökseen vaikuttavissa tekijöissä ei ole tapahtunut. Perusasteen koulutuksen saaneiden muuttoalttius on laskenut siten, että 1990-luvun loppupuolella se ei enää merkitsevästi poikkea keskiasteen koulutuksen käyneiden muuttamisesta. Korkean koulutuksen merkitys on sen sijaan kasvanut jonkin verran. Tulojen vaikutus muuttopäätökseen on pysynyt samantyyppisenä, joskin 1990-luvun loppupuolella suurituloisten muuttoalttius on kasvanut vähän.

Samoin voi havaita mallin 4 tuloksista, jossa huomio on nk. interaktiomuuttujissa. Ne ottavat huomioon tarkasteltavan muuttujan ja ajan yhteisvaikutuksen. Tuloksista havaitaan, että koulutusmuuttujissa ainoa tilastollisesti merkitsevä muutos on, että perusasteen koulutuksen saaneiden muuttoalttius on laskenut. Tulomuuttujista korkeampien tuloluokkien muuttohalukkuuden muutokset eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Muita muuttoliikkeessä tapahtuneita muutoksia on, että naimisissa olevien, eläkeläisten ja työttömien muuttamishalukkuus on kasvanut, kun taas naisten ja yrittäjien muuttoalttius on laskenut.

Tarkastellaan lopuksi, muuttuuko tulojen merkitys muuttopäätöksen selittäjänä, kun koulutukseen viittaavat muuttajat jätetään huomiotta. Nämä tulokset on raportoitu mallissa 5. Tulomuuttujien merkitsevyys kasvaa jonkin verran, mutta suunta pysyy samana. Tärkein muutos on, että kun koulutustasoa ei oteta huomioon, jo 150 000 markan ylittävät tulot kasvattavat muuttotodennäköisyyttä.

#### **4 Paluumuuttopäätös**

Paluumuuttoon vaikuttavia tekijöitä on tarkasteltu poimimalla 80 prosenttia vuoden 1994 suomalaisista maastamuuttaneista ja seuraamalla, kuinka monta heistä palaa vuoteen 2000 mennessä. Siten voidaan verrata palanneita niihin muuttajiin jotka vielä kuuden vuoden jälkeen ovat ulkomailla, ja tutkia, miten maastamuuton ajankohdan tekijät selittävät paluumuuttopäätöstä. Aineistossa ei siis ole tietoa, millainen muuttajien asema on ollut heidän ulkomailla ollessaan.

Analyysiä varten kerättiin samat tiedot muuttujista kuin maastamuuttotutkimuksessa. Kun lapset oli poistettu otoksesta, jäljelle jäi 3 593 muuttajaa. Näistä 59 prosenttia palasi takaisin vuoteen 2000 mennessä. Palanneiden ja jääneiden jakauma on kuvattu liitetaulukossa 3.

Tästä taulukosta huomataan, että jääneiden ja palanneiden ominaisuuksien erot ovat paljon pienemmät kuin maastamuuttaneiden ja maahanjääneiden väliset erot. Sama käy ilmi logit-estimointianalyysistä, jossa paluumuuttopäätöstä selitetään samoilla muuttujilla kuin edellä.<sup>11</sup> Estimoinnin tulokset on koottu taulukkoon 5.<sup>12</sup>

**Taulukko 5** Paluumuuttoalttiusestimoinnin tulokset. Verrokkihenkilö: mies, ei naimisissa, ei lapsia, työssä, ei yrittäjä, keskiasteen koulutus, muu koulutusala, tulot 50 000–100 000, ikä 25–29. Tulot vuoden 1994 markoissa.

Suhteellinen riski palata kotimaahan:	
Nainen vs. mies	0,64
Naimisissa vs. naimaton	ei eroa
On lapsia vs. lapseton	ei eroa
Työtön vs. muu toiminta	ei eroa
Opiskelija vs. muu toiminta	0,79
Eläkeläinen vs. muu toiminta	0,61
Yrittäjä vs. muu ammattiasema	ei eroa
Perusasteen koulutus vs. keskiasteen koulutus	ei eroa
Alempi korkea koulutus vs. keskiasteen koulutus	ei eroa
Ylempi korkea koulutus vs. keskiasteen koulutus	ei eroa
Tekninen vs. muu koulutusala	ei eroa
Kaupallinen vs. muu koulutusala	ei eroa
Yleissivistävä vs. muu koulutusala	ei eroa
Terveystieteellinen vs. muu koulutusala	ei eroa
Ei tuloja vs. tulot 50 000–100 000	ei eroa
Tulot alle 50 000 vs. tulot 50 000–100 000	ei eroa
Tulot 100 000–150 000 vs. tulot 50 000–100 000	ei eroa
Tulot 150 000–250 000 vs. tulot 50 000–100 000	ei eroa
Tulot yli 250 000 vs. tulot 50 000–100 000	ei eroa
Ikä 15–24 vs. ikä 25–29	1,33
Ikä 30–39 vs. ikä 25–29	0,78
Ikä 40–49 vs. ikä 25–29	ei eroa
Ikä 50–64 vs. ikä 25–29	0,42
Ikä yli 65 vs. ikä 25–29	0,46

Tuloksista havaitaan, että lähtöhetken muuttujilla on vaikea selittää paluumuuton todennäköisyyttä. Huomionarvoista on se, ettei koulutus- eikä tulotaso vaikuta paluumuuttotodennäköisyyteen.<sup>13</sup> Siksi kohtuullisen turvallisesti voidaan sanoa, että 60 %:n keskimääräinen paluumuuttoaste on hyvä arvio eri koulutus- ja tulotason ihmisten paluumuuttoasteesta. Paluumuuttotodennäköisyys laskee, jos muuttaja on nainen, sekä hiukan yllättävästi, jos hän on opiskelija. Paluumuuttotodennäköisyys alenee voimakkaasti iän mukana; myös eläkeläisenä muuttaneet palaavat muita harvemmin.

<sup>11</sup> Alin ja alempi korkea-aste sekä ylempi korkea-aste ja tutkija-aste on jälleen yhdistetty.

<sup>12</sup> Tulokset perustuvat liitetaulukossa 4 raportoituun logit-regressioon.

<sup>13</sup> Koulutustasomuuttajat eivät ole merkitseviä silloinkaan, kun tulotasomuuttajat pudotetaan pois. Sama pätee tulotasomuuttajiin, kun koulutustasomuuttajat jätetään pois. Tulokset saatavissa kirjoittajalta pyynnöstä.

Vuonna 1994 muuttaneiden työssäkäyvien keskimääräiset valtionveronalaiset tulot olivat 143 900 markkaa. Heistä vuosina 1995–2000 palanneiden tulotaso oli vuonna 2000 keskimäärin 238 300 markkaa, eli tulot olivat nousseet 66 prosenttia. Ansiotasoindeksi nousi samana aikana 25 prosentilla. Vaikka ulkomailla olleiden palkkatasoa on varmasti kasvattanut yleinen työkokemuksen karttuminen, näyttäisi siltä, että ulkomaankokemus voi kasvattaa palkkatasoa myöhemmin. Maastamuuttopäätöksen taustalla voivat siis hyvinkin olla odotukset tulevaisuuden urakehityksestä ja sitä kautta paremmasta palkkatasosta. Ulkomaankokemuksesta voi olla rahallista hyötyä paitsi muuttajalle itselleen myös koko taloudelle palkkatason taustalla olevan tuottavuuden kasvun myötä.

## 5 Suomalaisen muutttoa OECD-maihin selittävät tekijät

Tässä osassa tarkastellaan maakohtaisen tilastoaineiston valossa, voiko suomalaisten maastamuuttajien kohdemaan valintaa selittää kohdemaan talouden tekijöillä. Erityishuomion kohteena on, selittävätkö erilaiset veromuuttajat, kuten kokonaisveroaste sekä työn verorasitus suomalaisten muuttomaan valintaa.

Aineisto sisältää erikseen kaikkien suomalaisten maastamuuton ja korkeasti koulutettujen maastamuuton 20 OECD-maahan vuosina 1990–2000. Muuttotiedot ovat Tilastokeskuksesta. Mukana olevat kohdemat ovat: Alankomaat, Australia, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Japani, Kanada, Kreikka, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi, Tanska, Yhdysvallat.<sup>14</sup>

Maastamuuttoa selitetään julkisen sektorin muuttujilla, joita ovat seuraavat:

Muuttuja	Selite	Lähde
Kokonaisveroaste	Saadut verotulot /bkt	OECD
Valtion menot	Valtion menot /bkt	OECD
Työn keskimääräinen veroaste	Yksinäisen APW*-työntekijän veroaste	OECD
Työn verokiila	Yksinäisen APW-työntekijän ansiotulovero + sosiaalimaksut, osuus palkasta	OECD
Korkeapalkkaisen veroaste <sup>15</sup>	Yksinäisen 167 % APW-työntekijän palkasta ansaitsevan veroaste	OECD

Muina muutttoa selittävinä muuttujina käytetään seuraavia:

Muuttuja	Selite	Lähde
BKT per asukas	BKT per asukas, USD 1995 hinnoin	OECD
BKT:n kasvu	% edellisvuodesta	OECD
Työttömyysaste	% työvoimasta	OECD
Suorat sijoitukset	Suorat sijoitukset Suomesta kohdemaahan	Suomen Pankki
Väestömäärä	Maan väestömäärä	OECD
Etäisyys	Maan pääkaupungin etäisyys Helsingistä	Finnair <sup>16</sup>
Englanninkielinen	Maan virallinen kieli englanti	
EU-maa		
Pohjoismaa		

\* Average production worker

<sup>14</sup> Estimoitavissa yhtälöissä osa maista putoaa pois datan puutteen vuoksi.

<sup>15</sup> Tiedot ovat saatavissa vain vuodesta 1995 eteenpäin.

<sup>16</sup> Lisäksi sivu [www.euro.gouv.fr/eurocollege/tableaucarte.htm](http://www.euro.gouv.fr/eurocollege/tableaucarte.htm)

Analyysi perustuu dynaamiseen paneeliestimointiin, jossa tarkastellaan yhtä aikaa eri maihin eri vuosina kohdistunutta maastamuuttoa.<sup>17</sup> Aineistoa käsitellään pääasiassa siten, että kullakin maalla on oma vakioterminsä. Tällöin ajassa muuttumattomia selittäjiä (väestömäärä, etäisyys, englanninkielisyys, EU-maa, Pohjoismaa) ei tarvitse ottaa huomioon. Estimointimenetelmänä käytetään Arellanon ja Bondin (1991) dynaamista paneeliaineistoa varten kehittämää yleisen momenttimenetelmän (GMM) estimaattoria. Toinen tapa on tarkastella aineistoa siten, että vakiotermi on kaikille yhteinen, jolloin ajassa muuttumattomat selittäjät ovat mukana mallissa. Estimointimenetelmänä käytetään tällöin pienimmän neliösumman menetelmää.

Estimointitulokset on esitetty liitetaulukoissa 5 ja 6, erikseen kaikille maastamuuttajille ja korkeasti koulutetuille maastamuuttajille.<sup>18</sup> Tärkeimmät tulokset ovat seuraavat:

- Tämän analyysin perusteella verotuksella ei näyttäisi olevan merkitystä muuttoliikkeen kohdentumiseen. Minkään käytetyn veroastemuuttujan lisäys ei tilastollisesti vähentänyt muuttoliikettä Suomesta ko. maahan tarkastelluissa malleissa. Joissakin regressioissa veroastemuuttajat saivat positiivisen kertoimen, eli veroasteen kasvu lisäsi maahan kohdistuvaa muuttoa.
- Tilastollisesti merkitsevin tulos on, että muuttoliike näyttää suuntautuvan rikkaisiin maihin (joiden BKT per asukas on korkea) ja nopeasti kasvaviin maihin.
- Suomesta kohdemaahan kohdistuvat suorat sijoitukset saavat jonkin verran tukea<sup>19</sup> muuttoliikkeen selittäjinä osassa regressiomalleista.
- Maan koko (väkimäärällä mitattuna) ja läheisyys Suomeen sekä kohdemaan englanninkielisyys kasvattavat muuttoliikettä ko. maahan.
- Korkeasti koulutettujen muuttoliikettä selittävät tekijät ovat hyvin samantapaiset kuin kaikkien muuttajien muuttoliikettä selittävät tekijät.

Tulosten perusteella suomalaiset ovat muuttaneet rikkaisiin ja nopeasti kasvaviin maihin riippumatta niiden veroasteesta. Näissä maissa heillä lienee mahdollisuus hyvään työpaikkaan ja urakehitykseen sekä korkeaan elintasoon. Tulos on sopusoinnussa muuttoliikettä käsittelevän teoreettisen tutkimuksen ennustusten kanssa (mm. Borjas, 1999). Verotuksen vaikutus voi olla välillinen, mikäli se vaikuttaa maan talouskasvuun.

Lopuksi tarkasteltiin tulosten robustisuutta eli sitä, kuinka tulokset muuttuvat, kun estimoitavaa mallia muutettiin eri tavoilla.<sup>20</sup> Tarkastelu tehtiin kaikkien muuttajien osalta käyttäen yleisen momenttimenetelmän estimointimallia. Tutkitut muutokset olivat: (i) naimisissa olevien veroasteiden ja verokiilan käyttö yksinäisen henkilön veroasteen ja verokiilan sijasta, (ii) vuosi-indikaattorimuuttujien lisääminen, (iii) veroasteiden, kasvun, bkt-tason ja työttömyyden eron Suomen vastaaviin lukuihin käyttö selittävinä muuttujina, (iv) kaikkien muiden selittävien muuttajien paitsi veroasteen pudottaminen pois mallista, (v) suorien sijoitusten pudottaminen mallista (jolloin saadaan kaikki maat mukaan) ja (vi) myös veroastemuuttajien muuttaminen logaritmisiksi. Näiden tulosten perusteella yksinäisen ihmisen työn verokiilan positiivinen ero Suomen vastaavaan vähensi muuttoliikettä ko. maahan 10 prosentin merkitsevyystasolla. Muissa muutoksissa veroasteet eivät olleet tilastollisesti merkitseviä selittäjiä. Havainto siitä, että verokiilan ero Suomeen selittäisi muuttoa, oli ainoa havainto 26 estimoitavassa yhtälössä, joissa veroasteen kasvu vähensi muuttoa ko. maahan. 25 tapauksessa veroasteella ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta

<sup>17</sup> Paneeliestimoinnista, ks. mm. Baltagi (1995).

<sup>18</sup> Diagnostiset testit eivät paljasta ongelmia mallin tilastollisessa luonteessa lukuun ottamatta sitä, että liitetaulukon 6 mallin 5 selittäjät ovat kaikki merkityksettömiä. Mallin 5 toimimattomuus johtunee liian lyhyestä aikasarjasta.

<sup>19</sup> 10 prosentin merkitsevyystasolla.

<sup>20</sup> Näitä tuloksia ei ole raportoitu tässä, vaan tulokset ovat saatavissa kirjoittajalta pyynnöstä.

tai vaikutus oli positiivinen. Siksi on turvallista sanoa, että tutkimuksessa ei löydetty tukea sille, että verotus vaikuttaisi muuttoliikkeen kohdentumiseen.

## 6 Yhteenveto

Suomi on ollut vuosina 1990–2000 muuttovoittoinen maa. Nettomääräinen muuttovoitto vuonna 1999 oli 0,2 prosenttia koko väestöstä.

Suomalaisten maastamuuttajien määrä on ollut kasvussa koko EU-jäsenyyden ajan (vuodesta 1994). Suhteessa eniten on kasvanut korkeasti koulutettujen muuttavuus. Kun vuonna 1991 ylemmän korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuus kaikista muuttajista oli 8,2 prosenttia, vuonna 2000 sama luku oli 13,1 prosenttia. Vastaavasti perusasteen suorittaneiden maastamuuttajien osuus on laskenut.

Maastamuuttajien osuus koko väestöstä on 1990-luvulla ollut keskimäärin 0,15 prosenttia. Siten muuttotodennäköisyys on muuttoliikkeen kasvusta huolimatta edelleen melko vähäinen. Korkein muuttotodennäköisyys on korkeasti koulutetuilla (noin 0,5 %).

Suosituimmat muuttokohteet ovat Ruotsi ja Norja, joihin vuonna 2000 muutti 45 prosenttia kaikista suomalaisista maaastamuuttajista. Muut suurimmat kohdemaat ovat Saksa, Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Espanja. Kohdemaista suurimmat, Ruotsi, Norja ja Saksa ovat Suomen tavoin korkean veroasteen maita, kun taas Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Espanjassa ansiotulojen verotus on Suomea kevyempää.

Puolet maastamuuttaneista palaa viiden vuoden sisällä, ja 10 vuoden sisällä paluumuuttoaste on 60 prosenttia.

Ulkomaalaisten maahanmuuttajien koulutustaso on selvästi maastamuuttajia alhaisempi. Vuonna 2000 ulkomaalaisista maahanmuuttajista 80 prosentilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa.

Kun otetaan huomioon kaikki vuosina 1994–2000 maastamuuttaneet ja maahanmuuttaneet (mukaan lukien paluumuuttajat), on Suomi menettänyt noin 5 600 vähintään keskiasteen koulutuksen saanutta henkilöä. Korkeasti koulutettujen nettomääräinen "aivovienti" on samana aikana ollut noin 1 500 muuttanutta.

Muuttohalukkuutta tilastollisesti tutkittaessa huomattiin, että koulutustasolla on merkittävä vaikutus muuttopäätökseen. Vain perusasteen suorittaneiden muuttoalttiisuus on jonkin verran korkeampi kuin keskiasteen koulutuksen saaneilla. Alemman korkea-asteen koulutuksen muuttoalttiisuus on noin kaksi ja ylemmän korkea-asteen saaneiden noin neljä ja puoli kertaa suurempi kuin keskiasteen koulutuksen saaneilla.

Tulotaso vaikuttaa muuttoalttiuteen siten, että hyvin alhaiset tulot nostavat muuttoalttiutta voimakkaasti. Keskituloiset (aina jopa 250 000 markkaan asti) muuttavat suhteessa vähemmän, kun taas yli 250 000 markan tuloja nauttivien muuttoalttiisuus on korkeampi. Korkean koulutuksen merkitys muuttoalttiuteen on korkeita tuloja suurempi.

Muuttoalttiuteen vaikuttaa myös joukko muita tekijöitä. Muuttoalttiisuus mm. laskee, jos henkilö on naimisissa, hänellä on lapsia, tai hän on yli 40-vuotias.

Muuttoalttiuteen vaikuttavat tekijät ovat pysyneet vuosina 1990–1999 pääpiirteissään samoina. Vain perusasteen koulutuksen saaneiden muuttoalttiutus on laskenut. Suurten tulojen merkitys muuttoalttiuteen ei ole muuttunut 1990-luvulla tilastollisesti merkitsevällä tavalla.

Paluumuuttoalttiutta tutkittaessa havaittiin, että muuttajien lähtöhetken koulutus- ja tulotasolla ei voida selittää paluumuuttopäätöstä. Sama paluumuuttoaste (60 %) näyttää siis pätevän eri koulutus- ja tulotason muuttajiin. Naiset ja erityisesti iäkkäät maastamuuttajat palaavat muita selvästi harvemmin.

Paluumuuttajien tulotaso on noussut selvästi ansiotasoindeksiä enemmän. Ulkomaan-kokemuksesta voi olla rahallista hyötyä paitsi muuttajalle itselleen myös koko taloudelle palkkatason taustalla olevan tuottavuuden kasvun myötä.

Maakohtaisen analyysin perustella havaittiin, että kohdemaan veroaste ei selitä muuttoliikkeen kohdentumista. Muuttoliikkeeseen vaikuttaa kohdemaan tulotaso ja talouskasvu. Maan koko ja läheisyys Suomeen kasvattaa muuttoa kohdemaahan. Muuttoliikkeen kohdentuminen riippuu siis ensisijaisesti muista tekijöistä kuin kohdemaan veroasteesta.

Tässä tutkimuksessa ei tarkasteltu, kuinka paljon työpaikat ovat mahdollisesti siirtyneet muualle verotuksen seurauksena. Analyysi on keskittynyt suoraan kansalaisten muuttoliikkeeseen eikä esimerkiksi investointien siirtymisen kautta siirtyviin työpaikkoihin.

Tutkimuksessa ei myöskään ole suoraan pystytty yksilötasolla analysoimaan muuttopäätöksen takana olevia motiiveja, joista käteen jäävien tulojen odotettu kasvu (ja siten myös erot verotuksen kireydessä) on varmasti yksi tekijä. Muuttoliikkeen kokonaistaso on kuitenkin niin matala, että vaikka verotus selittäisi osan muuttopäätöksistä, näiden muuttajien kokonaisuudessa ei liene tällä hetkellä suurta merkitystä kansantaloudelle.

Se, kuinka verotus tulevaisuudessa tulee vaikuttamaan muuttopäätöksiin, eli muuttuvatko muuttopäätöstä selittävät tekijät, on luonnollisesti auki oleva asia.

**Litetaulukko 1** Muuttajien ja maahanjääneiden jakauma aineistossa, lukumäärinä ja prosentteina.

	Lukumäärä			Prosenttia	
	Muuttaneet	Jääneet	Yhteensä	Muuttaneet	Jääneet
Kaikki	3 711	4 189	7 900	46,97	53,03
Nainen	1 953	2 180	4 133	47,25	52,75
Mies	1 758	2 009	3 767	46,67	53,33
Naimisissa	1 657	2 467	4 124	40,18	59,82
Ei naimisissa	2 054	1 722	3 776	54,40	45,60
Lapsia	1 195	2 148	3 343	35,75	64,25
Lapsettomia	2 516	2 041	4 557	55,21	44,79
Työssä	1 775	2 814	4 589	38,68	61,32
Työtön	467	484	951	49,11	50,89
Opiskelija	362	167	529	68,43	31,57
Eläkeläinen	213	514	727	29,30	70,70
Muu, tuntematon	894	210	1 104	80,98	19,02
Yrittäjä	166	341	507	32,74	67,26
Ei yrittäjä	3 545	3 848	7 393	47,95	52,05
Perusaste	922	1 457	2 379	38,76	61,24
Keskiaste	1 176	1 622	2 798	42,03	57,97
Alin korkea-aste	692	648	1 340	51,64	48,36
Alempi korkea-aste	297	211	508	58,46	41,54
Ylempi korkea-aste	556	236	792	70,20	29,80
Tutkija	68	15	83	81,93	18,07
Tekninen	667	903	1 570	42,48	57,52
Kaupallinen tai yhteiskuntatiet.	685	565	1 250	54,80	45,20
Terveys- ja sosiaaliala	370	322	692	53,47	46,53
Yleissivistävä	427	197	624	68,43	31,57
Palvelu	260	390	650	40,00	60,00
Kasvatus	53	91	144	36,81	63,19
Humanisti	153	80	233	65,67	34,33
Luonnontieteellinen	110	49	159	69,18	30,82
Maa- ja metsä	64	134	198	32,32	67,68
Muu, tuntematon tai perusaste	922	1 458	2 380	38,74	61,26
Tulot					
Ei tuloja	582	97	679	85,71	14,29
0–50 000	1 197	888	2 085	57,41	42,59
50 000–100 000	800	1 390	2 190	36,53	63,47
100 000–150 000	495	1 154	1 649	30,02	69,98
150 000–250 000	412	536	948	43,46	56,54
250 000–	225	124	349	64,47	35,53
Ikä 15–24	502	306	808	62,13	37,87
Ikä 25–29	836	425	1 261	66,30	33,70
Ikä 30–39	1 229	1 118	2 347	52,36	47,64
Ikä 40–49	694	1 162	1 856	37,39	62,61
Ikä 50–64	450	1 178	1 628	27,64	72,36

Lähde: Tilastokeskus ja omat laskelmat.

**Litetaulukko 2** Maastamuuttoestimoinnit. Selitettävä muuttuja: henkilö muuttaa maasta tarkasteluvuonna. t-arvot suluissa; \* ja \*\* symboloivat merkitsevyyttä 5 ja 1 prosentin merkitsevyytasoilla. Verrokkihenkilö: mies, ei naimisissa, ei lapsia, työssä, ei yrittäjä, keskiasteen koulutus, muu koulutusala, tulot 50 000–100 000, ikä 25–29.

Malli	1 Kaikki vuodet 1990–99	2 Vuodet 1990–93	3 Vuodet 1994–99	4 Interaktio- termit	5 Ei koulutus- muuttujia
Nainen	0,8700* (-2,33)	0,9130 (-0,95)	0,8103** (-2,72)	0,8594* (-2,53)	1,0123 (0,23)
Naimisissa	0,8548* (-2,59)	0,7753** (-2,70)	0,8884 (-1,47)	0,8494** (-2,68)	0,9464 (0,94)
Lapsia	0,5019** (-11,10)	0,5024** (-7,16)	0,4900** (-8,63)	0,4981** (-11,17)	0,4653** (-12,63)
Työtön	1,0989 (1,14)	0,9845 (-0,11)	1,2278* (1,97)	1,1193 (1,35)	1,0018 (0,02)
Opiskelija	1,0035 (0,03)	0,7379 (-1,46)	1,2043 (1,32)	1,0174 (0,15)	1,2062 (1,69)
Eläkeläinen	0,9052 (-0,91)	0,5087** (-3,72)	1,2693 (1,72)	0,8923 (-1,04)	0,7875* (-2,23)
Yrittäjä	0,7606* (-2,46)	0,81917 (-1,27)	0,654** (-2,61)	0,7504* (-2,57)	0,6756** (-3,59)
Perusasteen koulutus	1,3406** (3,36)	1,4597** (2,78)	1,2181 (1,70)	1,5172 (3,89)**	
Perusasteen koulutus, v. 1994–99				0,7741* (-2,26)	
Alempi korkea koulutus	2,2659** (10,24)	1,8720** (4,79)	2,6236** (9,42)	2,0471** (6,21)	
Alempi korkea koulutus, v. 1994–99				1,1732 (1,23)	
Ylempi korkea koulutus	4,6759** (14,91)	3,4239** (7,01)	5,6855** (13,32)	3,6234** (7,73)	
Ylempi korkea koulutus, v. 1994–99				1,4505 (1,88)	
Tekninen	0,9562 (-0,50)	0,9961 (-0,03)	0,9170 (-0,75)	0,9455 (-0,62)	
Kaupallinen	1,0411 (0,43)	1,0336 (0,21)	1,0379 (0,31)	1,0400 (0,41)	
Yleissivistävä	2,5646** (7,89)	2,8618** (5,17)	2,5797** (6,32)	2,5668** (7,88)	
Terveystenhoito	1,3497** (2,77)	1,4173 (1,90)	1,3681* (2,31)	1,3535** (2,79)	
Ei tuloja	8,7694** (17,36)	7,9325** (10,84)	9,6446** (13,56)	9,7421** (12,39)	9,1904** (17,88)
Ei tuloja, v. 1994–99				0,8315 (-0,78)	
Tulot alle 50 000	2,0737** (10,38)	2,1759** (6,81)	2,1334** (8,33)	2,4688** (8,90)	2,1525** (11,15)
Tulot alle 50 000, v. 1994–99				0,7664* (-2,28)	
Tulot 100 000– 150 000	0,6581** (-5,36)	0,5436** (-5,05)	0,7423** (-2,88)	0,6521** (-3,93)	0,7514** (-3,79)
Tulot 100 000– 150 000, v. 1994–99				1,0105 (0,08)	

Tulot 150 000– 250 000	1,0275 (0,29)	0,8022 (-1,41)	1,2040 (1,55)	0,9364 (-0,45)	1,5603** (5,07)
Tulot 150 000– 250 000, v. 1994– 1999				1,1625 (0,87)	
Tulot yli 250 000	2,6369** (6,84)	2,0067** (3,22)	3,4331** (6,42)	2,2460** (3,98)	5,2698** (12,56)
Tulot yli 250 000, v. 1994–1999				1,4000 (1,27)	
Ikä 15–24	0,5497** (-5,60)	0,6061** (-2,97)	0,4982** (-5,00)	0,5438** (-5,69)	0,4871** (-6,98)
Ikä 30–39	0,7186** (-4,05)	0,6758** (-3,07)	0,7574* (-2,59)	0,7163** (-4,08)	0,6937** (-4,62)
Ikä 40–49	0,4178** (-9,84)	0,4195** (-6,24)	0,4288** (-7,27)	0,4186** (-9,80)	0,3554** (-12,09)
Ikä 50–64	0,2374** (-14,14)	0,2462** (-8,62)	0,2435** (-10,69)	0,2405** (-13,96)	0,2004** (-16,50)
Havainnot	7900	3132	4778	7900	7900
LR, $\chi^2$ (vapausasteet)	1998,82 (23)	791,52 (23)	1282,41 (23)	2031,26 (31)	1670,41(16)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,1830	0,1834	0,1941	0,1860	0,1529
Oikeita ennustuksia	70,9 %	69,92 %	71,66 %	70,73 %	69,23 %

**Litetaulukko 3** Vuonna 1994 maastamuuttaneiden jakauma ulkomaille jääneiden ja palanneiden maastamuuton ajankohdan ominaisuuksien suhteen.

	Lukumäärä			Prosenttia	
	Jääneet	Palanneet	Yhteensä	Jääneet	Palanneet
Kaikki	1474	2 119	3 593	41,02	58,98
Nainen	840	1 012	1 852	45,36	54,64
Mies	634	1 107	1 741	36,42	63,58
Naimisissa	574	794	1 368	41,96	58,04
Ei naimisissa	900	1325	2 225	40,45	59,55
Lapsia	653	967	1 620	40,31	59,69
Lapsettomia	821	1 152	1 973	41,61	58,39
Työssä	641	1 004	1 645	38,97	61,03
Työtön	316	548	864	36,57	63,43
Opiskelija	328	461	789	41,57	58,43
Eläkeläinen	189	106	295	64,07	35,93
Yrittäjä	70	88	158	44,30	55,70
Ei yrittäjä	1 404	2 031	3 435	40,87	59,13
Ei koulutusta	396	475	871	45,46	54,54
Keskiaste	501	780	1281	39,11	60,89
Alin korkea-aste	255	373	628	40,61	59,39
Alempi korkea-aste	95	154	249	38,15	61,85
Ylempi korkea-aste	211	304	515	40,97	59,03
Tutkija	16	33	49	32,65	67,35
Tekninen	202	392	594	34,01	65,99
Kaupallinen tai yhteiskuntatiet.	251	332	583	43,05	56,95
Terveys- ja sosiaaliala	134	179	313	42,81	57,19
Yleissivistävä	245	417	662	37,01	62,99
Muu	642	799	1 441	44,55	55,45
Tulot					
Ei tuloja	86	110	196	43,88	56,12
0–50 000	554	823	1 377	40,23	59,77
50 000–100 000	376	511	887	42,39	57,61
100 000–150 000	213	299	512	41,60	58,40
150 000–250 000	149	247	396	37,63	62,37
250 000–	107	146	253	42,29	57,71
Ikä 15–24	288	526	814	35,38	64,62
Ikä 25–29	329	545	874	37,64	62,36
Ikä 30–39	388	556	944	41,10	58,90
Ikä 40–49	207	332	539	38,40	61,60
Ikä 50–64	191	126	317	60,25	39,75
Ikä 65–	71	34	105	67,62	32,38

Lähde: Tilastokeskus ja omat laskelmat.

**Litetaulukko 4** Paluumuuttoestimointi. Selitettävä muuttuja: vuonna 1994 muuttanut henkilö palaa Suomeen vuoteen 2000 mennessä. t-arvot suluissa; \* ja \*\* symboloivat merkitsevyyttä 5 ja 1 prosentin merkitsevyytasoilla. Verrokkihenkilö: mies, ei naimisissa, ei lapsia, työssä, ei yrittäjä, keskiasteen koulutus, muu koulutusala, tulot 50 000–100 000, ikä 25–29.

Nainen	0,6396** (-5,61)	ikä 15–24	1,3290* (2,53)
Naimisissa	1,1037 (1,18)	ikä 30–39	0,7818* (-2,38)
Lapsia	0,9547 (-0,62)	ikä 40–49	0,8960 (-0,87)
Työtön	1,0988 (0,91)	ikä 50–64	0,4235** (-5,18)
Opiskelija	0,7894* (0,047)	ikä 65–	0,4597** (-2,75)
Eläkeläinen	0,6118** (-2,60)		
Yrittäjä	0,8329 (-1,03)	havaintoja	3 593
Perusasteen koulutus	0,9976 (-0,02)	LR, $\chi^2$ (vapausasteet)	175,55 (24)
Alempi korkea koulutus	1,1748 (1,34)	pseudo $R^2$	0,036
Ylempi korkea koulutus	1,0723 (0,52)	oikeita ennustuksia	62,9 %
Tekninen	1,2472 (1,71)		
Kaupallinen	0,9487 (-0,4)		
Yleissivistävä	1,2677 (1,70)		
Terveydenhuolto	1,0582 (0,38)		
Ei tuloja	0,9461 (-0,30)		
Tulot alle 50000	1,0219 (0,22)		
Tulot 100 000– 150 000	1,1231 (0,97)		
Tulot 150 000– 250 000	1,1675 (1,11)		
Tulot yli 250 000	0,9261 (-0,46)		

**Litetaulukko 5** Maastamuuton kohdentuminen maittain, regressiotulokset. Selitettävä muuttuja: Yli-15-vuotiaat suomalaiset maastamuuttajat. Heteroskedastisesti robustit t-arvot sulkeissa. \* ja \*\* symboloivat merkitsevyyttä 5 ja 1 prosentin tasolla. GMM-estimoinnit perustuvat Arellano–Bondin (1991) yhden askeleen estimointiin; vain viivästetty selitettävä muuttuja on instrumentoitu. Maakohtaisia vakiotermejä ei ole raportoitu. Datan puutteen vuoksi poisjääneet maat ovat Australia, Espanja, Kreikka ja Portugali malleissa 1 ja 3 sekä lisäksi Sveitsi malleissa 2 ja 4.

Selitettävä muuttuja: Yli 15-vuotiaat suomalaiset maastamuuttajat (logaritmi)				
Malli	1	2	3	4
Estimaattori	GMM	GMM	PNS	PNS
Vuodet	1992–2000	1992–2000	1991–2000	1991–2000
Viivästetty selitettävä muuttuja	0,3353* (2,23)	0,4746** (3,76)	0,6937** (9,67)	0,6848** (10,0)
Edell. periodin BKT per capita, logaritmi	10,0939** (2,76)	10,428 (1,13)	1,2380** (3,55)	1,2554** (3,76)
BKT:n kasvu, %	0,14127** (4,07)	0,15999* (2,62)	0,0366* (2,32)	0,03099 (1,03)
Työttömyysaste, %	0,2688** (3,34)	0,17973 (1,44)	0,01584 (1,15)	0,00675 (0,318)
Suorat sijoitukset, logaritmi	0,0650 (1,27)	0,05780 (0,831)	0,01971 (1,72)	0,01618 (1,73)
Veroaste	0,09823* (2,60)		0,003625 (0,520)	
Julkiset menot / BKT		0,05540 (1,07)		0,000694 (0,056)
Työn keskim. veroaste	0,01625 (0,26)		0,004679 (0,809)	
Työn verokiila		0,03354 (0,557)		0,00329 (0,446)
Etäisyys, logaritmi			-0,652837 ** (-4,38)	-0,6585** (-5,07)
Väkiluku, logaritmi			0,2552** (3,59)	0,2626** (4,26)
EU-maa			-0,1326 (-1,39)	-0,09130 (-0,915)
Pohjoismaa			0,03951 (0,23)	0,1187 (0,852)
Englanninkielinen			0,2526* (2,17)	0,2808* (2,26)
Vakio	-0,0122508 (-0,200)	-0,08548 (-0,508)	-10,6139** (-3,04)	-10,6834** (-2,81)
Maiden lukumäärä	16	15	16	15
Havaintoja	141	116	154	128
Wald, kaikki selitt.=0, p-arvo	0,000**	0,000**	0,000**	0,000**
AR(1), p-arvo	0,045*	0,176	0,651	0,107
AR(2), p-arvo	0,118	0,201	0,470	0,197
Sargan, p-arvo	0,357	0,997		

**Litetaulukko 6** Maastamuuton kohdentuminen maittain, regressiotulokset. Selitettävä muuttuja: korkeasti koulutetut maastamuuttajat. Heteroskedastisesti robustit t-arvot sulkeissa. \* ja \*\* symboloivat merkitsevyyttä 5 ja 1 prosentin tasolla. GMM-estimoinnit perustuvat Arellano–Bondin (1991) yhden askeleen estimointiin; vain viivästetty selitettävä muuttuja on instrumentoitu. Maa-kohtaisia vakiotermejä ei ole raportoitu. Datan puutteen vuoksi poisjääneet maat ovat Australia, Espanja, Kreikka ja Portugali malleissa 1, 3 ja 5 sekä lisäksi Sveitsi malleissa 2 ja 4.

Selitettävä muuttuja: Korkeasti koulutetut maastamuuttajat (logaritmi)					
Malli	1	2	3	4	5
Estimaattori	GMM	GMM	PNS	PNS	GMM
Vuodet	1992–2000	1992–2000	1991–2000	1991–2000	1997–2000
Viivästetty selitettävä muuttuja	0,3303** ( 5,23)	0,5622** (4,46)	0,7134** (11,4)	0,7188** ( 8,13)	-0,5074 (-1,66)
Edell. periodin BKT per capita, logaritmi	10,9902* (2,00)	16,271 (1,59)	1,3760** (3,26)	1,3646** (2,95)	10,956 (0,617)
BKT:n kasvu, %	0,15517 (3,26)	0,2434** (3,12)	0,0363 (1,81)	0,0322 (0,967)	0,0302 (0,276)
Työttömyysaste, %	0,3225** (3,59)	0,2361** (2,05)	0,02679 (1,68)	0,0261 (1,16)	-0,2617 (-1,06)
Suorat sijoitukset, logaritmi	0,01058 (0,187)	-0,0056 (-0,114)	0,02617 (1,45)	0,0205 (1,45)	-0,0331 (0,533)
Veroaste	0,09743 (1,13)		-0,00736 (-1,10)		
Julkiset menot / BKT		0,14374* (1,99)		-0,00519 (-0,353)	
Työn keskim. veroaste	-0,01891 (-0,297)		0,00305 ( 0,402)		
Työn verokiila		-0,02289 (-0,279)		-0,00244 (-0,222)	
167 % APW veroaste					0,0202 (0,434)
Etäisyys, logaritmi			-0,6006** (-4,56)	-0,5833** (-3,06)	
Väkiluku, logaritmi			0,22476** (4,02)	0,2489** (3,99)	
EU-maa			-0,05140 (-0,453)	0,02338 (0,168)	
Pohjoismaa			0,0165 (0,073)	0,07148 (0,412)	
Englanninkielinen			0,1536 (1,05)	0,1118 (0,761)	
Vakio	0,00228 (0,0326)	-0,1181 (-0,663)	-11,927 (-2,90)	-12,2599** ( -2,74)	-0,2906 (-0,705)
Maiden lukumäärä	16	15	16	15	16
Havainnot	141	116	154	128	64
Wald, kaikki selitt.=0, p-arvo	0,000**	0,000**	0,000**	0,000**	0,000**
AR(1), p-arvo	0,046*	0,151	0,832	0,217	0,168
AR(2), p-arvo	0,494	0,628	0,681	0,287	0,075
Sargan, p-arvo	0,401	1,000			0,665



**Tilausosoite:**  
Valtioneuvoston kanslia  
PL 23  
00023 Valtioneuvosto

Lisätietoja: <http://www.vnk.fi>

ISBN 952-5354-25-3  
ISSN 0782-6028