



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 02.06.2003
KOM(2003) 309 lopullinen

**KOMMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE
JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeiluluonteisesti tiettyihin erityisen
työvoimavaltaisiin palveluihin**

[SEC(2003) 622]

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	3
1. Kokeilun alkuperä ja tavoitteet	7
2. Taustalla vaikuttava taloudellinen mekanismi	9
2.1. Työllisyys: kysynnän lisääminen hintoja alentamalla.....	9
2.2. Harmaa talous	10
3. Kokeilukauden yleiskuva	10
3.1. Eri arvonlisäverokannat ja niiden merkitys.....	11
3.2. Yleiset taloudelliset suhdanteet.....	13
3.3. Katsaus erityisesti tiettyjen alojen taloudellisiin indikaattoreihin	17
3.3.1. Yksityisasuntojen uudistamisen ja korjauksen ala	18
3.3.2. Muut alat	21
4. Kokeilun arviointi	22
4.1. Arviointimenetelmä	22
4.2. Arvonlisäverokannan alentaminen ei siirtynyt kokonaan hintoihin.....	23
4.3. Suotuisat vaikutukset kysyntään	24
4.4. Vähäiset vaikutukset työllisyyteen.....	24
4.5. Toimenpiteen kyseenalainen tehokkuus	25
4.6. Harmaa talous: Arviointi edelleen vaikeaa	25
5. Yleispäätelmä.....	25

TIIVISTELMÄ

Kokeilun alkuperä

Eurooppa-neuvosto katsoi joulukuussa 1998 pidetyssä kokouksessaan, että työllisyyden, taloudellisen kasvun ja vakauden edistäminen kuuluu niihin Euroopan kansalaisia eniten huolestuttaviin neljään seikkaan, jotka vaativat nopeaa ja tehokasta toimintaa. Puheenjohtajiston päätelmissä kehoitettiin komissiota ”antamaan sitä haluavien jäsenvaltioiden kokeilla alennettua alv-kantaa työvoimavaltaisilla palvelualoilla, joihin ei kohdistu rajat ylittävää kilpailua”.

Neuvoston direktiivillä 1999/85/EY, joka on annettu 22. lokakuuta 1999, muutettiin direktiiviä 77/388/ETY niiltä osin, jotka koskevat mahdollisuutta soveltaa kokeiluluonteisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin. Tämän kokeilun tavoitteena on työpaikkojen lisääminen ja harmaan talouden vähentäminen.

Kokeilu on ajallisesti tarkoin rajattu ja koskee ainoastaan direktiiviin 77/388/ETY lisätyssä uudessa liitteessä K lueteltuja palveluja. Yhdeksän jäsenvaltiota päätti osallistua kokeiluun.

Kokeilussa mukana olevat palvelut ja jäsenvaltiot

1. Pienet korjauspalvelut:	
- Polkupyörät	B, L, NL
- Kengät ja nahkatavarat	B, L, NL
- Vaatteet ja liinavaatteet	B, EL, L, NL
2. Yksityisasuntojen uudistaminen ja korjaus	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Ikkunanpesu	F, L
4. Kotihoitopalvelut	EL, F, I, P
5. Parturi- ja kampaamopalvelut	E, L, NL

Direktiivissä 1999/85/EY säädetään, että toimenpiteen kokeiluluonteisuuden vuoksi toimenpiteen toteuttaneiden jäsenvaltioiden olisi laadittava yksityiskohtainen arvio sen vaikutuksista työllisyyteen ja tehokkuuteen. Lisäksi komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kokonaisarviointikertomus sekä tarvittaessa ehdotus aiheellisista toimenpiteistä lopullisen päätöksen tekemiseksi työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavasta arvonlisäverokannasta.

Kokeilun seuranta ja yhteinen käsittelytapa

Komissio on varmistanut kokeilun arvioinnin ja seurannan. Heinäkuussa 2002 pidettiin kokeiluun osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa valmisteleva kokous, jossa vaihdettiin näkemyksiä käytettävistä arviointimenetelmistä ja ilmenneistä vaikeuksista. Lokakuussa 2002 kaikkien jäsenvaltioiden kanssa pidetyssä toisessa kokouksessa kokeiluun osallistuneet jäsenvaltiot esittelivät arviointikertomustensa tuloksia ja niistä keskusteltiin.

Komission arviointikertomuksessa käytetään heinäkuussa 2002 pidetyssä valmistelevassa kokouksessa käsiteltyä arviointijärjestelmää. Taloudellisen mekanismin kutakin välitavoitetta tarkastellaan huolellisesti. Tällaista yhteistä käsittelytapaa sovelletaan kunkin jäsenvaltion arviointikertomukseen.

Tavoitteena työpaikkojen lisääminen: selkeä taloudellinen logiikka

Arvonlisäverokannan alentamisella ei ole välitöntä yhteyttä työpaikkojen määrään. Yhteys näkyy siinä, että kun hyödykkeen lopullinen hinta laskee riittävästi, sen kysyntä kasvaa, mikäli muut tekijät pysyvät ennallaan.

Jotta edellä esitetty mekanismi toimisi, arvonlisäveron alentamisen olisi alennettava kyseisen palvelun kuluttajahintaa. Tämän hinnanalennuksen on oltava riittävän suuri, jotta se lisäisi kyseisen palvelun kysyntää. Kysynnän lisääntymisen puolestaan olisi lisättävä tuotannon kasvua. Tuotannon kasvua olisi seurattava uusien työntekijöiden palkkaaminen eikä tuottavuuden lisääntyminen (myös samalla työntekijämäärällä voidaan tuottaa enemmän) tai jo palkattujen työntekijöiden työajan pidentäminen.

Jos myyjä käyttää arvonlisäveron alentamista voittonsa lisäämiseen, mekanismi ei enää toimi suunnitellulla tavalla. Arvonlisäverokannan alentamisella tuetaan tällöin erityistä alaa vähentämällä verotusta, josta ei aiheudu yritykselle kustannuksia. Tällaisen ei-toivotun tilanteen välttämiseksi direktiivissä 1999/85/EY säädetään, että verokannan alentamisesta aiheutuvan hinnanalennuksen ja kysynnän kasvun välillä on oltava kiinteä yhteys.

Tavoitteena harmaan talouden vähentäminen

Toimenpiteellä voidaan vaikuttaa ainoastaan sellaisiin laillisesti perustettuihin yrityksiin, joiden toiminnasta osa kuuluu harmaan talouden piiriin. Arvioinnin vaikeus liittyy toimintaan, josta ei sen olemuksenkaan vuoksi tehdä ilmoitusta.

Arvonlisäverokannan alentaminen ei kannusta laittomasti perustettuja yrityksiä irrottautumaan harmaasta taloudesta. Niiden tuotannostahan ei ole tehty minkäänlaisia ilmoituksia eivätkä ne maksa tuotannostaan minkäänlaisia veroja. Arvonlisävero ei ole tärkein syy niiden hakeutumiselle harmaaseen talouteen, vaan halu jättää verot ja pakolliset sosiaalimaksut kokonaan maksamatta.

Arvonlisäverokannan alentaminen ei siirtynyt kokonaan hintoihin

Jäsenvaltiot totesivat hintatietoja esitellessään, että arvonlisäverokannan alentaminen ei koskaan siirry täysimääräisesti hintoihin. Osa arvonlisäverokannan alentamisesta laajensi palvelun tarjoajien liikkumavaraa.

Asuntojen uudistaminen ja korjaus näyttää olevan ala, jolla toimijat siirtävät helpoimmin arvonlisäverokannan alentamisen hintoihin. Tämä voi johtua sidottujen menojen keskitasosta. Hinnan alentaminen on kuitenkin usein vain tilapäistä.

Kun osa arvonlisäverokannan alentamisesta on parturi- ja kampaamopalveluissa siirretty välittömästi hintoihin, palveluntarjoajat ovat sittemmin nostaneet kuluttajahintojaan inflaatiota enemmän. Alennetun verokannan soveltaminen on siis hidastanut vain tilapäisesti tavanomaista hinnannousua.

Palvelujen tarjoajat ovat tietyissä tapauksissa ja erityisesti polkupyörien korjaamisen alalla kieltäytyneet soveltamasta alennettua verokantaa ja vedonneet toimenpiteen sekavuuteen.

Taustalla vahva talouskasvu

Arvonlisäverokantaa alennettiin ajankohtana, jolloin talouden kasvu oli ollut monta vuotta dynaamista, työttömyys vähenemässä ja inflaatio hidastumassa. Talouden ylikuumenemisen vaikutukset tuntuivat vuonna 2000 inflaation kiihtymisenä.

Kotitalouksien käytössä olleiden varojen lisääntyminen on selitys havaitulle kysynnän kasvulle. Lisäksi muitakin toimenpiteitä, erityisesti verotuksen alalla, toteutettiin ja ne lisäsivät kysynnän kasvua arvonlisäverokannan alentamisesta riippumatta.

Jäsenvaltioiden kertomusten perusteella kyseisenä aikana tapahtuneen voimakkaan kasvun vaikutuksia ei voida erottaa niistä mahdollisista vaikutuksista, joita voi olla arvonlisäverokannan alentamisen osittaisella siirtämisellä hintoihin.

Vähäiset vaikutukset työllisyyteen

Tietyt jäsenvaltiot toteuttivat vapaaehtoisia toimenpiteitä työpaikkojen ja tukien lisäämiseksi ja keskittivät ne tietyille aloille, erityisesti rakennusosalalle.

Kun tietyillä aloilla pyrittiin lisäämään tuotantoa vastauksena kysynnän kasvuun, törmättiin vaikeuksiin palkata uusia työntekijöitä ja jouduttiin turvautumaan ylitöihin.

Näin ollen jäsenvaltioiden kertomukset eivät osoita vakuuttavasti arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksia työllisyyteen.

Ainoastaan kaksi jäsenvaltiota, Ranska ja Italia, ilmoittivat arvonlisäverokannan alentamisen lisännen merkittävästi työpaikkoja asuntojen uudistamisen ja korjauksen alalla. Niiden lähestymistavassa on kuitenkin useat tekijät jätetty huomiotta.

Ranskan kertomuksessa esitettyjen lukujen mukaan edellä esitetyllä tavalla välittömästi luodun työpaikan kustannukset ovat hyvin korkeat, noin 89 000 euroa työpaikkaa kohden vuodessa.

Toimenpiteen kyseenalainen tehokkuus

Empiiriset tutkimukset arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksista osoittavat, ettei arvonlisäverokannan alentamista koskeva toimenpide ole koskaan vaikutukseltaan tehokkain ja että siitä talousarviolle aiheutuvat kustannukset ovat korkeat verrattuna sen taloudellisiin vaikutuksiin.

Komissio on tehnyt erityisesti tätä arviointikertomusta varten makrotaloudellisen Quest-mallinsa avulla simulaatioita. Arvonlisäverokannan alentamisesta aiheutuu verrattuna muihin toimenpiteisiin, erityisesti sellaisiin, jotka vaikuttavat välittömästi työvoimakustannuksiin, korkeammat kustannukset talousarviolle. Saadut tulokset ovat täysin yhteneväiset aiemmista tutkimuksista tehtyjen päätelmien kanssa.

Euroopan unionissa on laskettu, että samoin talousarviokustannuksin työvoimakustannusten alentamisella luodaan 52 prosenttia enemmän työpaikkoja kuin hintoihin täysimääräisesti siirrettyllä arvonlisäverokannan alentamisella.

Harmaa talous: arviointi edelleen vaikeaa

Jäsenvaltioiden kertomuksissa ei ole onnistuttu ratkaisemaan harmaan talouden aiheuttamia vaikeuksia. Niissä ei ole onnistuttu osoittamaan, että toimenpiteellä olisi vähennetty harmaata taloutta. Useimmat tulokset jäävät olettamuksen asteelle eikä niillä ole onnistuttu osoittamaan toimenpiteen ja harmaan talouden vähenemisen välistä syy-seuraussuhdetta.

Komissio ottaa huomioon tästä kokeilusta saadut tulokset tarkastellessaan uudelleen kuudennen arvonlisäverodirektiivin 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti alennettujen verokantojen soveltamisalaa. Tässä uudelleentarkastelussa noudatetaan uuden arvonlisäverostrategian tavoitteita, joilla pyritään uusimaan, selkeyttämään, ja tehostamaan yhteistä arvonlisäverojärjestelmää ja soveltamaan sitä entistä yhdenmukaisemmin.

1. KOKEILUN ALKUPERÄ JA TAVOITTEET

Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä työllisyysasioita käsitelleessä kokouksessa 20.–21.11.1997 todettiin, että ”työllisyyskysymys on Euroopan kansalaisten keskeinen huolenaihe ja on kaikin keinoin pyrittävä vähentämään työttömyyttä, joka kohtuuttoman suurena on uhka yhteiskuntiemme yhtenäisyydelle”. Puheenjohtajiston päätelmissä kehoitetaan jäsenvaltioita harkitsemaan halutessaan, onko syytä alentaa alv-prosenttia sellaisten työvoimavaltaiten palvelujen osalta, joihin ei kohdistu rajat ylittävää kilpailua.

Samana vuonna annetussa komission tiedonannossa neuvostolle¹ ”Työpaikkojen luominen: Mahdollisuus alentaa vapaaehtoisesti työvaltaisten palvelujen alv-kantaa koeajaksi” palautetaan mieliin, että työllisyyttä edistetään verotuksen avulla parhaiten alentamalla muita työvoimakustannuksia kuin palkkausta ja että tämä alentaminen ei vaikuta valtionvaroihin. Tiedonannossa korostetaan, että sosiaaliturvamaksujen kohdennettu vähentäminen on todennäköisesti työpaikkojen luomiseksi tehokkaampi väline kuin arvonlisäverokannan alentaminen ja että käytettävissä on muitakin verotusvälineitä, joiden tehokkuus työttömyyden torjunnassa on jo osoitettu.

Eurooppa-neuvoston kokouksessa 11.–12.12.1998 sovitussa Wienin Eurooppa-strategiassa esitetään jälleen työllisyyden edistäminen sekä taloudellisen kasvun ja vakauden takaaminen niiden neljän Euroopan kansalaisia huolestuttavan asian joukossa, jotka vaativat nopeaa ja tehokasta toimintaa. Puheenjohtajiston päätelmien 35. kohdassa ”kehoitetaan komissiota antamaan sitä haluavien jäsenvaltioiden kokeilla alennettua alv-kantaa erityisen työvoimavaltaitailla palvelualoilla, joihin ei kohdistu rajat ylittävää kilpailua”.

Helmikuussa 1999 annettu ehdotus neuvoston direktiiviksi² on vastaus tähän kehotukseen. Ehdotuksen perustelujen neljännessä kohdassa korostetaan, että ”aloite ei ole kuitenkaan täysin riskitön verotuksen tasapuolisuuden ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta. Arvonlisäveron alentamisen myönteinen vaikutus uusien työpaikkojen luomiseen (ja erityisesti alv-kannan alentamisen voimakas heijastuminen kuluttajahintoihin) on vielä toteutumaton tavoite. Komissio katsoo, että paras keino parantaa työllisyyttä on jatkaa edelleen kaikkien työvoimakustannusten alentamista, erityisesti vähän koulutusta edellyttävän ja alhaisen palkan työn aloilla”.

Neuvosto antoi 22.10.1999 direktiivin 1999/85/EY, jolla muutettiin direktiiviä 77/388/ETY ja annettiin mahdollisuus soveltaa kokeiluluontoisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvoimavaltaitiin palveluihin.

Direktiivin johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa vahvistetaan kokeilun tavoitteiksi työpaikkojen lisääminen ja harmaan talouden vähentäminen.

Kokeilu on ajallisesti tarkoin rajattu ja koskee ainoastaan direktiiviin 77/388/ETY liitetystä uudesta liitteestä K lueteltuja palveluja.

¹ SEC(1997) 2089 lopullinen.

² KOM(1999) 62 lopullinen.

Kyseisten palvelujen on täytettävä seuraavat edellytykset:

- a) niiden on oltava työvoimavaltaisia,
- b) niitä on tarjottava laajalti suoraan lopullisille kuluttajille,
- c) niiden on oltava pääasiassa paikallisia eivätkä ne todennäköisesti vääristä kilpailua,
- d) verokannan alentamisesta aiheutuvan hinnanalennuksen sekä kysynnän ja työllisyyden kasvun välillä on oltava kiinteä yhteys.

Jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettuja arvonlisäverokantoja liitteessä K lueteltuihin palveluihin enintään kahdessa, poikkeustapauksissa kolmessa, siinä olevassa ryhmässä. Jäsenvaltiot, jotka haluavat ottaa käyttöön kyseisen toimenpiteen, on toimitettava komissiolle kaikki tiedot, jotka osoittavat, että sitä koskevat edellytykset on täytetty, sekä tarkka kuvaus toimenpiteen soveltamisalasta ja kyseisistä palveluista sekä toimenpiteen vaikutuksista talousarvioon.

Direktiivissä 1999/85/EY säädetään, että toimenpiteen kokeiluluonteisuuden vuoksi toimenpiteen toteuttaneiden jäsenvaltioiden olisi laadittava yksityiskohtainen arvio sen vaikutuksista työllisyyteen ja tehokkuuteen.

Komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kokonaisarviointikertomus sekä tarvittaessa ehdotus aiheellisista toimenpiteistä lopullisen päätöksen tekemiseksi työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavasta arvonlisäverokannasta.

Tämän kertomuksen tarkoituksena on esittää kokonaisarvio kokeilusta.

Yhdeksän jäsenvaltiota päätti osallistua kokeiluun. Luettelo osallistuvista jäsenvaltiosta ja kokeiluun valituista palveluista on esitetty luvan antamisesta jäsenvaltioille soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin direktiivin 77/388/ETY 28 artiklan 6 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti 28.2.2000 tehdyssä neuvoston päätöksessä³.

Kokeilussa mukana olevat palvelut ja jäsenvaltiot

1. Pienet korjauspalvelut:	
- Polkupyörät	B, L, NL
- Kengät ja nahkatavarat	B, L, NL
- Vaatteet ja liinavaatteet	B, EL, L, NL
2. Yksityisasuntojen uudistaminen ja korjaus	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Ikkunanpesu	F, L
4. Kotihoitopalvelut	EL, F, I, P
5. Parturi- ja kampaamopalvelut	E, L, NL

³ 2000/185/EY.

Varmistaakseen kokeilun arvioinnin seurannan komissio lähetti siihen osallistuville jäsenvaltioille kyselyn⁴, jossa esitettiin neljä pääkohtaa, joihin vastaamisella varmistettaisiin luotettava arvio toimenpiteestä. Komissiolla ja jäsenvaltioilla oli heinäkuussa 2002 valmisteleva kokous, jossa vaihdettiin näkemyksiä käytettävistä arviointimenetelmistä ja keskusteltiin jäsenvaltioiden kertomusten laadinnassa kohtaamista vaikeuksista.

Komissio sai lokakuussa 2002 kaikkien jäsenvaltioiden kertomukset. Samassa kuussa komissio järjesti kokouksen, jossa kokeiluun osallistuvat jäsenvaltiot voivat esitellä arviointikertomustensa tuloksia ja keskustella niistä kaikkien jäsenvaltioiden ja komission kanssa.

2. TAUSTALLA VAIKUTTAVA TALOUDELLINEN MEKANISMI

Alennettua arvonlisäverokantaa tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin soveltavalle kokeilulle asetettiin tavoitteeksi työpaikkojen lisääminen ja harmaan talouden vähentäminen.

2.1. Työllisyys: kysynnän lisääminen hintoja alentamalla

Toimenpiteen taustalla vaikuttava taloudellinen mekanismi perustuu ajatukseen, että kun hyödykkeen lopullinen hinta laskee riittävästi, sen kysyntä kasvaa, mikäli muut tekijät pysyvät ennallaan.

Näin ollen on välttämätöntä, että arvonlisäveron alentaminen alentaa kyseisen palvelun kuluttajahintaa. Tämän hinnanalennuksen olisi lisättävä kyseisen palvelun kysyntää. Kysynnän lisääntymisen puolestaan olisi lisättävä tuotannonkasvua. Tämän tuotannonkasvun olisi lisättävä työpaikkoja, jollei käytetä muita mahdollisuuksia lisätä tuotantoa.

On selvää, ettei arvonlisäverokannan alentamisella ole suoraa yhteyttä työllisyyteen. Tämän mekanismin toimivuuden varmistaminen edellyttää tiettyjen otaksumien toteutumista.

Erityisenä edellytyksenä on, että myyjä siirtää arvonlisäveron alennuksen kuluttajahintoihin. Hintoja on laskettava riittävästi, jotta kysyntä kasvaisi. Suurin mahdollinen hinnanalennus määritetään tavanomaisen verokannan tason ja alennetun verokannan tason välisellä erolla. Tuotannonkasvua olisi seurattava uusien työntekijöiden palkkaaminen eikä tuottavuuden lisääntyminen (myös samalla työntekijämäärällä voidaan tuottaa enemmän) tai jo palkattujen työntekijöiden työajan pidentäminen.

Jos myyjä käyttää arvonlisäveron alentamista voittonsa lisäämiseen, mekanismi ei enää toimi suunnitellulla tavalla. Arvonlisäverokannan alentamisella tuetaan tällöin erityistä alaa vähentämällä verotusta, josta ei aiheudu yritykselle kustannuksia. Tosiasiassahan kuluttaja lopulta maksaa arvonlisäveron kokonaisuudessaan. Näin ollen kuluttaja myös maksaa kokonaisuudessaan kyseisen tuen kustannukset tällä alalla, jos arvonlisäverokannan alentamista ei siirretä hintoihin. Tällaisen ei-toivotun tilanteen välttämiseksi direktiivissä 1999/85/EY säädetään, että verokannan alentamisesta aiheutuvan hinnanalennuksen ja kysynnän kasvun välillä on oltava kiinteä yhteys.

Jos saatua etua käytetään työvoiman palkkaukseen, se osoittaa, että kyseisillä markkinoilla on tyydyttämätöntä kysyntää. Tyydyttämätön kysyntä puolestaan mahdollistaa hinnan nostamisen.

⁴ Ks. liite.

Toisin sanoen kulutuksen verottamisella ei ole tarkoitus vaikuttaa tuotantokustannuksiin.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että arvonlisäverokannan alentamisella ei ole suoraa yhteyttä työllisyyteen. Jotta taloudellinen mekanismi, joka liittyy arvonlisäverokannan alentamisen työllisyyteen, saataisiin toimimaan, toimenpiteellä on oltava useita eri vaikutuksia.

2.2. Harmaa talous

Harmaassa taloudessa toimivat yritykset voidaan jakaa kahteen ryhmään:

- i) yritykset, jotka toimivat sekä virallisessa taloudessa että harmaassa taloudessa,
- ii) yritykset (tai yksityiset), jotka ovat kokonaan virallisen talouden ulkopuolella.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat siis yritykset, jotka on kirjattu verorekisteriin ja joilla on arvonlisäverotunnus. Ne maksavat sosiaalimaksut, yritysveron ja muut verovelvoitteensa. Kuitenkaan kaikkea näiden yritysten tuotantoa ei ilmoiteta verotukseen. Toiseen ryhmään kuuluu rekisteröitymättömien tuottajien koko tuotanto. Nämä eivät maksa arvonlisäveroa, tuloveroa eivätkä muitakaan veroja tai pakollisia sosiaalimaksuja.

On selvää, että edellä mainittuun toiseen tuottajaryhmään kuuluville tuottajille, jotka ovat täysin uppoutuneita harmaaseen talouteen, arvonlisäverokannan alentaminen ei merkitse riittävää kannustinta irrottautua epävirallisesta asemastaan. Näiden tuottajien toimintaa ei ole rekisteröity eivätkä ne maksa siitä lainkaan veroja. Arvonlisävero ei ole tärkein syy niiden hakeutumiselle harmaaseen talouteen, vaan halu jättää verot ja pakolliset sosiaalimaksut kokonaan maksamatta.

Toimenpiteellä voidaan siis vaikuttaa ainoastaan sellaisiin laillisesti perustettuihin yrityksiin, joiden toiminnasta osa kuuluu harmaan talouden piiriin.

Tällaisia yrityksiä voidaan houkutella luopumaan epävirallisesta toiminnastaan, jos kuluttajat alkavat yleisesti vaatia kuittia palvelusta. Kuluttajan vaatima kuitti voi esimerkiksi asuntojen uudistamis- ja korjauspalveluissa olla välttämätön edellytys vähennyksen saamiselle tuloverotuksessa.

Harmaata taloutta voidaan yleensä supistaa vähentämällä tuottajan ja kuluttajan etujen yhtenevyyttä. Korkea arvonlisäverokanta innostaa kuluttajia pyytämään arvonlisäverotonta laskua. Tuloverot ja sosiaalimaksut houkuttelevat myyjiä ehdottamaan asiakkailleen kuititonta palvelua.

Arvioinnin vaikeus liittyy toimintaan, josta ei sen olemuksenkaan vuoksi tehdä ilmoitusta.

3. KOKEILUKAUDEN YLEISKUVA

Tiettyjen työvoimavaltaiten palvelujen arvonlisäverokannan muuttaminen saa aikaan muutoksia arvonlisäveroperusteiden rakenteisiin. Lisäksi tavanomaisen verokannan ja alennetun verokannan välinen ero vaihtelee jäsenvaltioittain voimassa olevan arvonlisäveron perusteella.

Voimakkaan kasvukauden ja tuntuva lamakauden vaikutukset työvoimavaltaiten palvelujen kysyntään eivät ole samat. Arvonlisäverokannan alentamisen aikaan käynnissä oleva suhdannejakso vaikuttaa voimakkaasti kysynnän kehittymiseen kyseisillä aloilla. Näin ollen ennen kuin arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksia voidaan alkaa arvioida, on tunnettava siihen liittyvä taloudellinen ympäristö.

3.1. Eri arvonlisäverokannat ja niiden merkitys

Alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta tavanomaisen sijaan tiettyyn hyödykkeeseen tai palveluun aiheutuvat vaikutukset vaihtelevat kyseisten alv-kantojen tason mukaan. Arvonlisäverokannan alentamisen toivottu vaikutus kuluttajahintoihin vaihtelee jäsenvaltioittain. Jäljempänä olevassa taulukossa esitetään tavanomainen verokanta ja alennettu verokanta sekä niiden välinen ero kaikissa yhdeksässä kokeiluun osallistuvassa jäsenvaltiossa.

Taulukosta selviää, että arvonlisäverokantaa on alennettu tavanomaisesta verokannasta Luxemburgissa ja Espanjassa yhdeksän prosenttiyksikköä ja Belgiassa 15 prosenttiyksikköä.

Taulukko 1: Vuonna 2000 voimassa olleet arvonlisäverokannat (prosentteina)

Jäsenvaltio	Tavanomainen verokanta	Alennettu verokanta	Ero
Belgia	21	6	15
Kreikka	18	8	10
Espanja	16	7	9
Ranska	19,6	5,5	14,1
Italia	20	10	10
Luxemburg	15	6	9
Alankomaat	17,5 ⁵	6	11,5
Portugali	17 ⁶	5 ⁷	12
Yhdistynyt kuningaskunta	17,5	5	12,5

Lähde: Euroopan komissio

Seuraavassa taulukossa esitetään kunkin arvonlisäverokannan osuus kaikista arvonlisäveron alaisista liiketoimista ajalta ennen alennetun arvonlisäveron soveltamista kokeiluluonteisesti erityisen työvoimavaltaitiin palveluihin.

Tavanomaisen verokannan osuus arvonlisäveron alaisissa liiketoimissa on hyvin epäyhtenäinen eikä lähelläkään 100:a prosenttia. Tässä yhteydessä kävi ilmi, että monet hyödykkeet ja palvelut oli jo luokiteltu tavanomaista verokantaa alhaisemman verokannan alaisiksi.

⁵ Korotettiin 17,5 %:sta 19 %:iin 1.1.2001.

⁶ Korotettiin 17 %:sta 19 %:iin 5.6.2002.

⁷ Luku on kahdesta alennetusta kannasta alempi.

Kuudessa kokeiluun osallistuvassa jäsenvaltioissa arvonlisäveron alaisiin liiketoimiin sovellettava tavanomainen verokanta oli jo ennestään alhaisempi tai samansuuruinen kuin Euroopan unionissa keskimäärin.

Taulukko 2: Kunkin arvonlisäverokannan osuus kaikista arvonlisäveron alaisista liiketoimista vuonna 1998⁸

Jäsenvaltio	Tavanomainen verokanta	Alennettu verokanta	Muut (0 % ⁹ , erityisalennus, siirtymäkauden verojärjestelmä)
Yhdistynyt kuningaskunta	77 %	3 %	20 %
Alankomaat	74 %	26 %	0 %
Belgia	71 %	27 %	2 %
Ranska	68 %	27 %	5 %
EU	68 %	25 %	7 %
Portugali	62 %	37 %	0 %
Italia	56 %	31 %	13 %
Kreikka	55 %	42 %	3 %
Espanja	48 %	42 %	10 %
Luxemburg	46 %	2 %	52 %

Lähde: Euroopan komissio

Tiettyyn hyödykkeeseen tai palveluun sovellettavasta tavanomaisesta arvonlisäverokannasta siirtyminen alennettuun alv-kantaan muuttaa arvonlisäveroperusteen lisäksi alv:stä saatavia tuloja. Seuraavassa taulukossa esitetään alv:stä saatavien tulojen osuus kaikista pakollisista maksuista ennen erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin sovellettavan alennetun verokannan kokeilua.

Taulukko 3: Arvonlisäverosta saatujen tulojen osuus prosentteina kaikista pakollisista maksuista vuonna 1998

Jäsenvaltio	Alv:n osuus prosentteina kaikista pakollisista maksuista ¹⁰
Belgia	14,8
Kreikka	21,0
Espanja	16,6
Ranska	17,6
Italia	14,4

⁸ Luokittelu tavanomaisen arvonlisäverokantaosuuden mukaan.

⁹ Alv:n alainen ja mahdollisuus verovähennykseen.

¹⁰ Mukana ovat lakisääteiset sosiaalimaksut.

Luxemburg	14,4
Alankomaat	17,1
Portugali	22,0
Yhd. kuningaskunta	18,4
EU	16,6

Lähde: Euroopan komissio

Arvonlisäveroista saatujen tulojen osuus kaikista pakollisista maksuista (verot ja pakolliset sosiaalimaksut) on suuri. Yhdeksästä kokeiluun osallistuneesta jäsenvaltiosta alv-tulojen osuus kaikista pakollisista maksuista oli 14,4 prosenttia Italiassa ja Luxemburgissa. Portugalissa se oli 22 prosenttia. Kuudessa jäsenvaltiossa osuus oli Euroopan unionin keskitasoa korkeampi.

3.2. Yleiset taloudelliset suhdanteet

Alennetun arvonlisäverokannan soveltaminen työvoimavaltaisiin palveluihin tuli virallisesti voimaan 1.1.2000¹¹. Vaikka toimenpidettä ei ole tarkoitettu suhdanteiden sääntelyvälineeksi, on kuitenkin tarkasteltava taloudellista tilannetta toimenpiteen toteuttamisen aikaan.

Taloudellisen tilanteen vaikutukset on otettava huomioon, jotta toimenpiteen vaikutukset voitaisiin eriyttää. Seuraavat taloudelliset indikaattorit¹² osoittavat yleisen taloudellisen tilanteen ja kuvaavat kyseisen hetken laajoja suuntauksia.

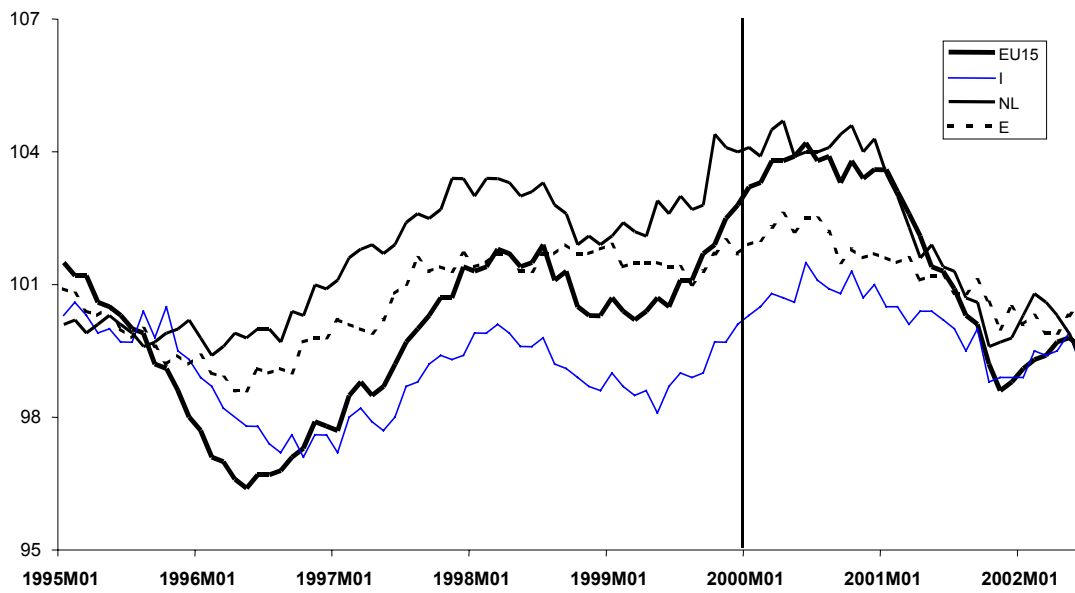
Talouden luottamusindikaattori perustuu jäsenvaltiossa yhdenmukaistettuun tutkimukseen, jossa on otettu huomioon sekä yritysten että kuluttajien mielipide. Indikaattori on myönteisten ja kielteisten näkemysten summa. Sen avulla voidaan havainnollistaa suhdannejakso. Kokeiluun osallistuvien jäsenvaltioiden talouden luottamusindikaattori esitetään seuraavissa kaaviossa, joissa Euroopan unionia koskeva indikaattori on merkitty tummennettuna.

Kaaviosta käy ilmi, että Euroopan unionissa (tummennettu käyrä) oli vuodesta 1996 suurin piirtein vuoteen 2001 saakka kasvukausi, joka tosin heikkeni hieman vuonna 1998. Jäsenvaltioiden tilanne noudatti tätä suuntausta, joka hidastui jäsenvaltioittain vaihtelevin vivahtein vuodenvaihteessa 2000–2001. Sitä vastoin kaikissa jäsenvaltioissa oli toimenpiteen toteuttamisen aikaan vallalla kasvukausi.

¹¹ Poikkeuksena ovat Ranska, joka on soveltanut alennettua verokantaa jo 15.9.1999 alkaen yksityisasuntojen kunnostus- ja korjauspalveluihin, ja Kreikka, joka on soveltanut alennettua verokantaa 1.1.2001 alkaen.

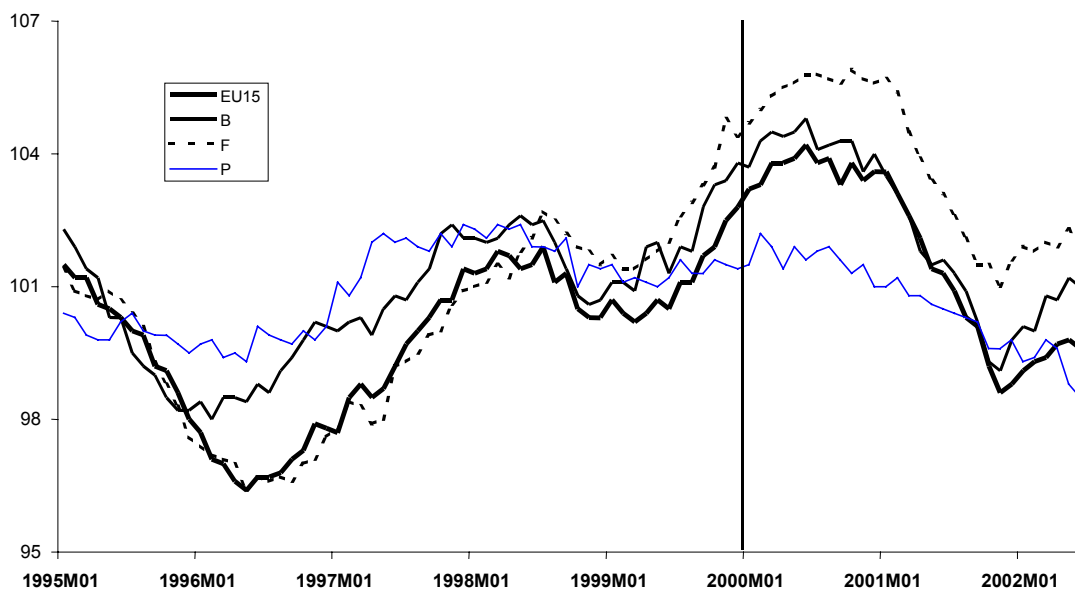
¹² Luxemburgin kohdalla kyseessä on yritysten luottamusindikaattori.

Talouden luottamus-indikaattori



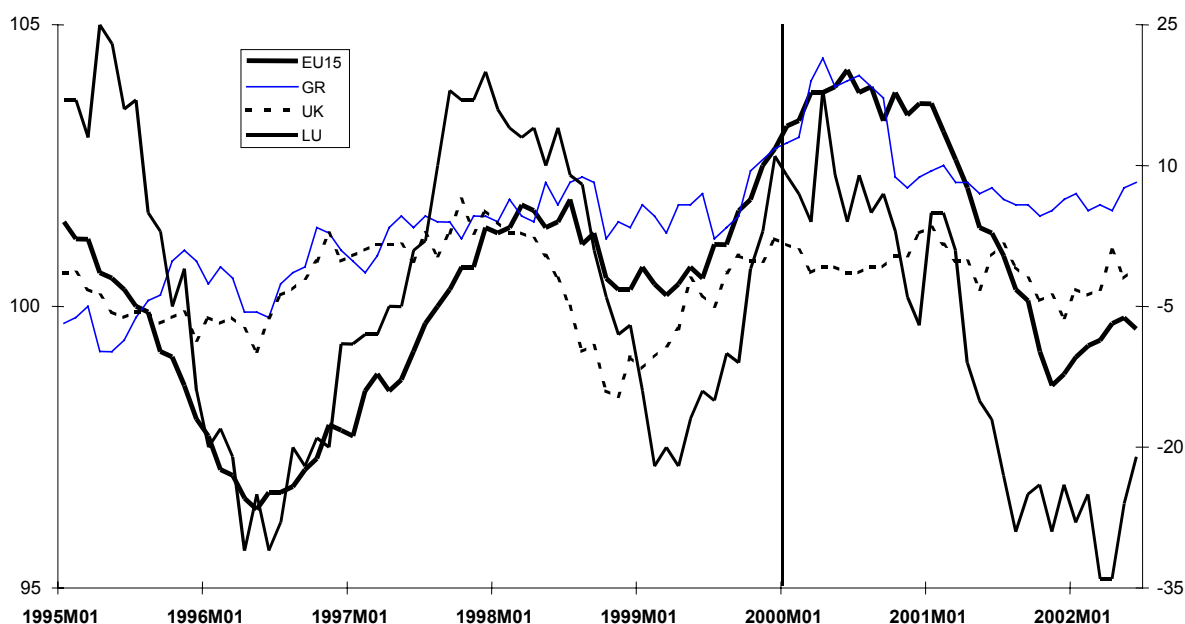
Lähde: Eurostat

Talouden luottamus-indikaattori



Lähde: Eurostat

Talouden luottamusindikaattori



Lähde: Eurostat

Tosiseikat tukevat tätä tulkintaa kyseisestä suhdannejaksosta. Seuraavassa taulukossa esitetään Euroopan unionin ja kokeiluun osallistuvien yhdeksän jäsenvaltion BKT:n tosiasiallinen kasvuprosentti vuodesta 1995 alkaen.

Kasvun hidastuminen vuonna 1996 näkyy BKT:n kasvuprosenteissa. BKT:n kasvu Euroopan unionissa putosi 1,6 prosenttiin vuonna 1996. Kasvu heikkeni myös useimmissa jäsenvaltioissa¹³ mutta voimistui jälleen vuodesta 1997 alkaen. Hidastumista alkoi ilmetä vuodesta 2001 alkaen.

Tammikuussa 2000, jolloin alennettua arvonlisäverokantaa alettiin soveltaa erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin, kasvu oli edelleen dynaamista, mutta hidastui vuodesta 2001 alkaen.

On siis selvää, että alennettua arvonlisäverokantaa alettiin soveltaa erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin kasvukauden vallitessa.

¹³ Yhdeksästä kokeiluun osallistuvasta jäsenvaltiosta ainoastaan Kreikassa ja Luxemburgissa BKT kasvoi vuonna 1996 vuotta 1995 voimakkaammin.

Taulukko 4: BKT:n tosiasiallinen kasvu (prosentteina)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,4	1,6	1,5
Belgia	2,4	1,2	3,6	2,2	3	4	1	1,1
Kreikka	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7
Espanja	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8	2,1
Ranska	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1,6
Italia	2,9	1,1	2	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Luxemburg	3,2	3,6	9	5,8	6	7,5	3,5	2,9
Alankomaat	3	3	3,8	4,3	4	3,3	1,3	1,5
Portugali	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7	1,5
Yhdistynyt kuningaskunta	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	1,9	2

Lähde: Eurostat

Alennetun arvonlisäveron soveltamisella erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin pyrittiin vähentämään työttömyyttä. Seuraavassa taulukossa esitetään työttömyyden kehitys Euroopan unionissa ja yhdeksässä kokeiluun osallistuvassa jäsenvaltiossa.

Työttömyys on laskenut jatkuvasti Euroopan unionissa vuodesta 1998 alkaen. Lasku on osoittanut vakiintumisen merkkejä vuodesta 2002 alkaen. Kyseisissä yhdeksässä jäsenvaltiossa suuntaus on myös työttömyyden vähenemiseen. Tietyissä jäsenvaltioissa lasku alkoi vuotta, joissakin jopa kahta vuotta aiemmin.

Alennettua arvonlisäverokantaa alettiin siis soveltaa erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin ajankohtana, jolloin suuntaus työttömyyden vähenemiseen oli jo vallalla. Kyseistä toimenpidettä edeltävänä vuonna 1999 työttömyysaste oli Euroopan unionissa 8,7 prosenttia, kun se vuosina 1995–1997 oli ollut yli 10 prosenttia.

Taulukko 5: Työttömyysaste (prosentteina)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,5
Belgia	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,6	6,8
Kreikka	9,2	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,5	10,2
Espanja	18,8	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	10,5
Ranska	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,6	8,8
Italia	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,2
Luxemburg	2,9	3	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,2
Alankomaat	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	3
Portugali	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	4,6
Yhd. kuning.k	8,5	8	6,9	6,2	5,8	5,4	5	5,2

Lähde: Eurostat

Jos arvonlisäveron alentaminen siirretään kuluttajahintoihin, hinnannousu hidastuu. Seuraavassa taulukossa esitetään inflaation kehitys vuodesta 1995 alkaen.

Vuonna 1995 alkanut hinnannousun hidastuminen jatkui aina vuoteen 2000 saakka. Euroopan unionissa inflaatio laski vuoden 1995 2,8 prosentista 1,2 prosenttiin vuonna 1999. Vuodesta 2000 alkaen inflaatio alkoi hiljalleen kiihtyä, ja oli 2,1 prosenttia EU:ssa. Suuntaus oli suurin piirtein sama kaikissa yhdeksässä kokeiluun osallistuvassa jäsenvaltiossa.

Toimenpiteen toteuttamisen aloitusvuonna inflaatio alkoi jälleen kiihtyä kyseisissä jäsenvaltioissa¹⁴.

Taulukko 6 : Inflaatio, yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi (vuosittainen kasvuprosentti)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	2,1	2,3	2,1
Belgia	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Kreikka	-	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9
Espanja	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
Ranska	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Italia	5,4	4	1,9	2	1,7	2,6	2,3	2,6
Luxemburg	-	1,2	1,4	1	1	3,8	2,4	2,1
Alankomaat	1,4	1,4	1,9	1,8	2	2,3	5,1	3,9
Portugali	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Yhdistynyt kuningaskunta	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3

Lähde: Eurostat

Loppujen lopuksi voidaan todeta, että kokeilua alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin alettiin toteuttaa ajankohtana, jona kasvu oli ollut jo useana vuotena dynaamista, työttömyys vähenemässä ja inflaatio hidastumassa. Talous alkoi ylikuumeta vuonna 2000 ja inflaatio jälleen kiihtyä.

3.3. Katsaus erityisesti tiettyjen alojen taloudellisiin indikaattoreihin

Alennetun arvonlisäveron soveltamista koskevaan kokeiluun hyväksytyillä aloilla ei ole suurta, tuskin minkäänlaista taloudellista merkitystä. Ainoana poikkeuksena on yksityisasuntojen uudistamis- ja korjauspalvelujen ala. Kyseisten alojen nykyistä taloudellista tilannetta Euroopan unionissa kuvataan saatavilla olevien tietojen mukaan.

¹⁴ Yhdistyneessä kuningaskunnassa kokeilua sovellettiin ainoastaan Mansaareen.

3.3.1. Yksityisasuntojen uudistamisen ja korjauksen ala

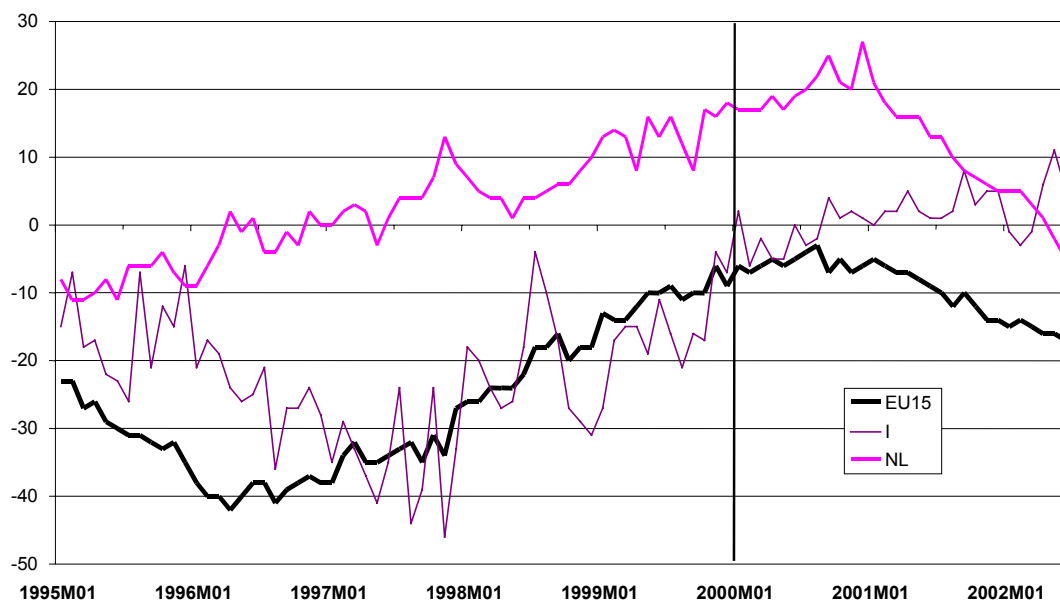
Seitsemän jäsenvaltiota valitsi kokeiluun yksityisasuntojen uudistamisen ja korjauksen alan. Useimmat jäsenvaltiot asettivat asuntojen ikään liittyviä ehtoja tai töiden luonnetta koskevia rajoituksia. Nämä ehdot ja rajoitukset esitetään yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden tekemien arvioiden asianmukaisessa osassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa esimerkiksi tämän alan kokeilu rajoitettiin koskemaan vain Mansaarta¹⁵.

Yksityisasuntojen uudistamisen ja korjauksen ala kuuluu rakennusalaan, mutta sitä ei ole tilastollisesti määritelty omaksi alaryhmäkseen.

Rakennusalan luottamusindikaattori perustuu samalta pohjalta tehtyyn tutkimukseen kuin edellä esitetty talouden luottamusindikaattori. Tässä indikaattorissa on kuitenkin otettu huomioon ainoastaan alan yritysten näkemys. Seuraavissa kaavioissa esitetään kyseinen indikaattori koko Euroopan unionissa (tummennettu käyrä) ja niissä jäsenvaltioissa, jotka valitsivat kokeiluun yksityisasuntojen uudistamisen ja korjauksen alan.

Euroopan unionin rakennusalan luottamusindikaattori noudattaa samaa kehitystä kuin edellä taloudellisesta tilanteesta tehty analyysi. Ainoa ero on siinä, ettei rakennusosalalla tapahtunut heikkenemistä vuonna 1998. Tällä alalla vallitsi siis vuoden 1996 taantuman jälkeen pitkä kasvukausi. Kasvu hidastui vuonna 2001, mutta jatkui edelleen vuonna 2002. Jäsenvaltioiden kokonaistilanne on samanlainen. Kehitys oli epävakaampaa Espanjassa, jossa hidastuminen alkoi aikaisemmin. Vuoden 1996 taantumaa ei ollut Italiassa eikä Portugalissa. Sitä vastoin Ranskassa kasvu jatkui voimakkaana ja keskeytyksettä vuodesta 1997 vuoden 2001 alkuun asti.

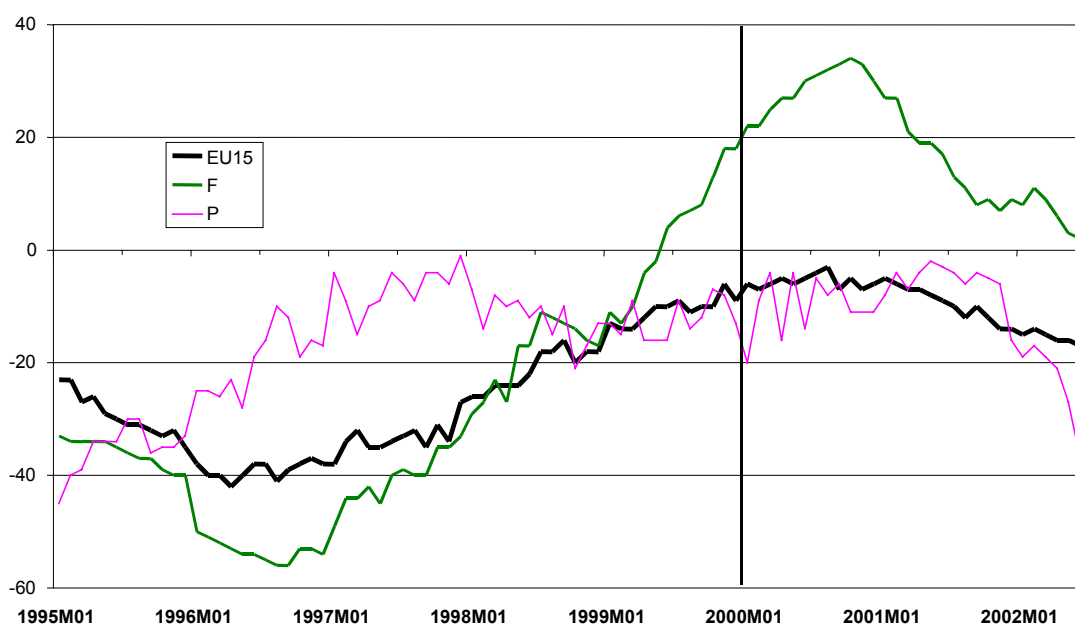
Luottamusindikaattori: rakennusala



Lähde: Eurostat

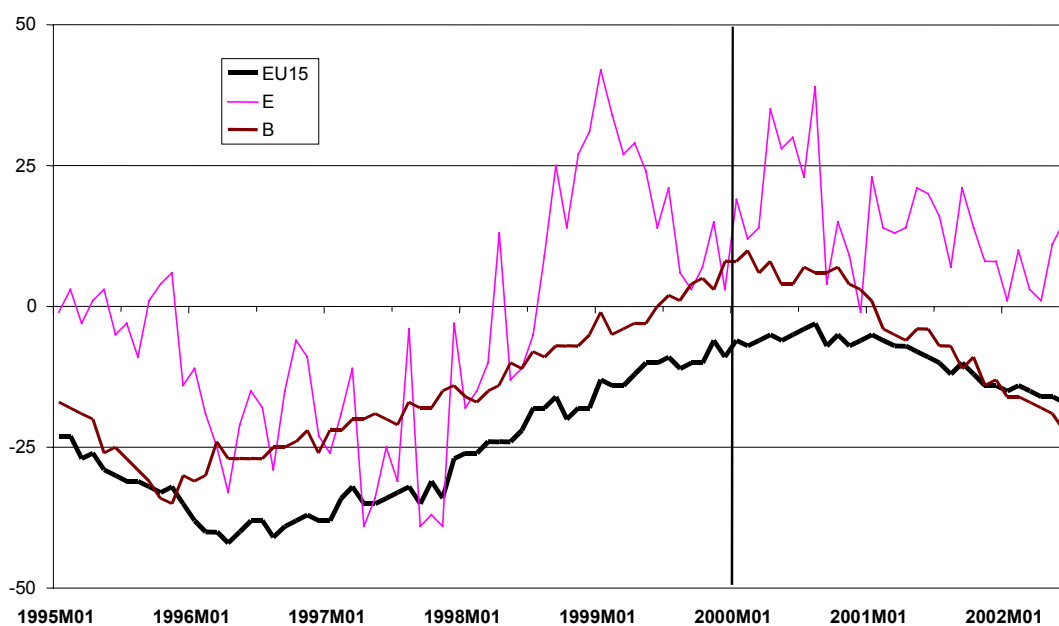
¹⁵ Näin ollen Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei ole huomioitu alan taloudellista tilannetta käsittelevässä osassa.

Luottamusindikaattori: rakennusala



Lähde: Eurostat

Luottamusindikaattori: rakennusala



Lähde: Eurostat

Tämä tulkinta rakennusalan kehityksestä näkyy myös seuraavassa taulukossa esitetyistä kasvuprosenteista.

Taulukko 7: Rakennusala: asuntorakentamisen tuotantoindeksi (100=1995), kasvuprosentti

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	-1,7	0,8	1,8	4,6	2,7	-1,1
Belgia	3,6	3,8	3,1	-	6,6	-2,4
Espanja	3,4	5,5	8,8	10,5	8,6	6,6
Ranska	-1,6	1,6	2,8	4,6	4,8	-1,1
Italia	-	-	-	-	-	-
Alankomaat	-4,7	4,0	2,3	4,8	2,0	0,8
Portugali	-	-	-	-	-	-

Lähde: Eurostat

Euroopan unionissa rakennusalan työpaikkojen lisääntyminen on yhteneväinen tuotannon kasvun kanssa. Jäsenvaltioista, joiden tiedot on käytettävissä, rakentamisen ja työpaikkojen lisääntyminen osoittavat yhtäläistä kehitystä Belgiassa ja Espanjassa.

Ranskassa sitä vastoin työpaikkojen lisääntyminen jäi vuodella jälkeen tuotannon kasvusta. Toisin sanoen Ranskassa rakennusosalalla tuotannon kasvu käynnistyi vuonna 1997, mutta työpaikat alkoivat lisääntyä vasta vuotta myöhemmin. Ero johtuu alan työpaikkojen tarjonnassa vallinneesta kireästä ilmapiiristä. Ranskan kansallisen tilasto- ja taloudellisen tutkimuksen laitoksen, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), mukaan alan elpyminen Ranskassa alkoi vuonna 1998¹⁶. Elpyminen voimistui selvästi vuodesta 1999 alkaen. Ammattitaitoisesta työvoimasta oli kuitenkin pulaa. Yli 30 prosenttia yrityksistä totesi, että niillä oli vaikeuksia palkata riittävän ammattitaitoista työvoimaa¹⁷.

Taulukko 8: Rakennusala: työllisyysindeksi (100=1995) kasvuprosentti

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	-1,9	0,5	1,0	3,2	2,8	1,7	-
Belgia	-0,9	0,4	2,8	6,6	5,7	2,7	-
Espanja	2,8	5,9	6,2	13,6	9,5	7,8	3,4
Ranska	-3,2	-2,0	0,3	2,5	4,5	2,6	-
Italia	-0,3	-0,2	-1,3	2,0	2,7	5,5	2,4
Alankomaat	-	-	-	-	-	-	-
Portugali	-	-	-	-	-	-	-

Lähde: Eurostat

¹⁶ INSEE 1.7.1999.

¹⁷ INSEE 1.6.2000.

3.3.2. Muut alat

Muiden alojen taloudellinen merkitys on hyvin vähäinen. Tämän vuoksi Euroopan unionista ei ole saatavilla yhdenmukaistettuja tietoja. Esimerkkinä kuluttajahintojen yhdenmukaistetun indeksin laskennassa parturi- ja kampaamo- sekä muiden hoitopalvelujen ryhmän painoarvo on noin 1 prosentti. Näistä palveluista alennettua arvonlisäverokantaa on sovellettu kokeiluluonteisesti vain parturi- ja kampaamopalveluihin.

Kuluttajahintojen yhdenmukaistettujen indeksien avulla voidaan kuitenkin jo tehdä muutamia vertailuja.

Esimerkkinä seuraavassa taulukossa esitetään kokeilussa mukana olleiden jäsenvaltioiden kaikkia tuotteita koskevan kuluttajahintaindeksin kehittyminen sekä parturi- ja kampaamo- sekä muiden hoitopalvelujen vastaavan indeksin kehittyminen.

Alennetun arvonlisäverokannan soveltamisen aloitusvuonna inflaatio alkoi hidastua parturi- ja kampaamo- sekä muissa hoitopalveluissa Luxemburgissa ja Alankomaissa. Espanjassa hidastuminen oli edelleen vähäistä. Sitä vastoin seuraavana vuonna parturi- ja kampaamo- sekä muiden hoitopalvelujen alalla inflaatio kiihtyi voimakkaasti kyseisissä kolmessa jäsenvaltiossa.

Näyttää siltä, että arvonlisäverokannan alentamisella on vain väliaikaisia vaikutuksia kyseisten palvelujen hintoihin.

Taulukko 9: Yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi (vuosittainen kasvu prosentteina)

	Espanja		Luxemburg		Alankomaat	
	Kaikki tuotteet	Parturi-kampaamot	Kaikki tuotteet	Parturi-kampaamot	Kaikki tuotteet	Parturi-kampaamot
1996	3,6	3,6	1,2	2,4	1,4	3,5
1997	1,9	2,9	1,4	4,1	1,9	2,7
1998	1,8	2,5	1,	1,5	1,8	3,2
1999	2,2	2,6	1,	2,9	2,	5,8
2000	3,5	2,5	3,8	-1,8	2,3	0,2
2001	2,8	3,1	2,4	3,2	5,1	5,6

Lähde: Eurostat

Seuraavassa taulukossa esitetään kyseisten jäsenvaltioiden kuluttajahintaindeksin kehittyminen kaikissa tuotteissa sekä kotitalouksien korjaus- ja huoltopalveluissa.

Kolmesta mukana olleesta jäsenvaltiosta kahdessa (B, F) on havaittavissa sama toimenpiteen käyttöönottovuonna tapahtuneen väliaikaisen hintojen alenemisen ja seuraavan vuoden voimakkaan hinnannousun ilmiö myös kotitalouksien korjaus- ja huoltopalveluissa.

Taulukko 10: Yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi (vuosittainen kasvuprosentti)

	Belgia		Espanja		Ranska	
	Kaikki tuotteet	Koti-talouksien korjaus- ja huoltotyöt	Kaikki tuotteet	Koti-talouksien korjaus- ja huoltotyöt	Kaikki tuotteet	Koti-talouksien korjaus- ja huoltotyöt
1996	1,8	2,9	3,6	3,3	2,1	-
1997	1,5	0,4	1,9	2,6	1,3	1,9
1998	0,9	1,1	1,8	3,	0,7	1,6
1999	1,1	2,9	2,2	2,7	0,6	-0,5
2000	2,7	2,3	3,5	4,1	1,8	-3,5
2001	2,4	5,3	2,8	4,6	1,8	3,3

Lähde: Eurostat

4. KOKEILUN ARVIOINTI

4.1. Arviointimenetelmä

Komission arviointikertomuksessa¹⁸ tarkastellaan yksityiskohtaisesti kaikkien mukaan otettujen alojen taloudellisen mekanismin kutakin vaihetta käyttäen yhteistä käsittelytapaa. Tämä yhteinen käsittelytapa vastaa valmisteleivassa kokouksessa heinäkuussa 2002 käsiteltyä arviointijärjestelmää.

Arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksia voidaan arvioida monin eri menetelmin. Nämä menetelmät voivat kuulua kansantalouden kirjanpidosta tai arvonlisäveroilmoituksista saatujen tietojen analysoinnin alaan. Voidaan myös käyttää kyseisiä palveluja suoraan koskevia tutkimuksia tai alakohtaisia (mahdollisesti yleisluonteisia) malleja yhdessä tilastollisten ja ekonometristen kokeiden kanssa. Menetelmämahdollisuudet ovat avoimet, mutta valinnan on perustuttava vastausten parhaaseen mahdolliseen osuvuuteen.

Käytettävästä menetelmästä riippumatta analyysissä on esitettävä kyseisen alan ja talouspoliittisten toimenpiteiden historiallinen kehitys. Jollei alaa tunneta ennestään ennen toimenpiteen voimaantuloa, sen vaikutuksia on mahdotonta arvioida.

Jäsenvaltiot käyttivät saatavilla olleita menetelmiä eri tavoin. Yhteenvedon tekeminen arvioista on vaikeaa käytettyjen menetelmien kirjavuuden ja tarkasteltavien alojen epäyhtenäisyyden vuoksi. Jäsenvaltioiden arviointikertomuksia käsitellessä käytetään mahdollisimman suuren tarkkuuden ja avoimuuden varmistamiseksi suoraan heinäkuussa 2002 hyväksyttyä analyysimenetelmää.

¹⁸ SEC(2003) 622. Komission arviointikertomus alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeiluluonteisesti tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin.

Arviointikertomuksissa kuhunkin edellä mainittuun kohtaan annetut vastaukset voivat olla luonteeltaan kolmenlaisia. Arviointikertomuksessa kyseiseen kohtaan liitetyt seikat varmistavat yksiselitteisten päätelmien tekemisen. Arviointikertomuksessa ei tätä asiaa käsitellä perustelluista syistä (esimerkiksi koska tiedot puuttuvat). On myös mahdollista, että arviointikertomuksessa esitetyt seikat estävät tarkkojen päätelmien tekemisen.

Seuraavissa kohdissa esitetään edellä kuvattua käsittelytapaa käyttäen saadut merkittävimmät tulokset.

4.2. Arvonlisäverokannan alentaminen ei siirtynyt kokonaan hintoihin

Arvonlisäverokannan alentamisen siirtäminen kuluttajahintoihin on ensimmäinen välttämätön välivaihe. Jollei siirtämistä hintoihin toteuteta lainkaan, mahdollinen kysynnän kasvu johtuu väistämättä muista alv-toimenpiteistä riippumattomista tekijöistä.

Jäsenvaltiot totesivat¹⁹ hintatietoja esitellessään, ettei arvonlisäverokannan alentaminen siirry koskaan täysimääräisesti kuluttajahintoihin. Osa arvonlisäverokannan alentamisesta laajensi palvelujen tarjoajien liikkumavaraa.

Esimerkiksi Luxemburgissa 40 prosenttia kampaamo- ja parturipalveluista ja 80 prosenttia jalkinekorjaamoista eivät ole siirtäneet arvonlisäverokannan alentamista hintoihin. Selityksenä voi olla myyjien pyrkimys välttää riskejä. Ne toimivat mieluummin riskittömästi (säilyttävät hintatason ennallaan ja lisäävät voittojaan) kuin ottavat riskin (alentavat hintoja toivoen, että kysyntä kasvaa ja sen myötä voitot).

Asuntojen uudistaminen ja korjaus näyttää olevan ala, jolla toimijat siirtävät helpoimmin arvonlisäverokannan alentamisen hintoihin. Tämä voi johtua sidottujen menojen keskittasosta.

Yleisesti voidaan todeta, että silloin kun tietyt alat – etenkin kenkien, polkupyörien ja vaatteiden korjauspalvelut Alankomaissa sekä asuntojen korjauspalvelut Ranskassa – siirtävät välittömästi osan arvonlisäverokannan alentamisesta hintoihin, niillä on myöhemmin taipumus nostaa kuluttajahintojaan inflaatiota enemmän. Alennetun verokannan soveltaminen hillitsee vain tilapäisesti tavanomaista hinnannousua.

Tietyissä tapauksissa palvelujen tarjoajat ovat, erityisesti polkupyörien korjaamisen alalla, kieltäytyneet soveltamasta alennettua verokantaa ja vedonneet toimenpiteen sekavuuteen.

¹⁹ Ks. liite, Komission kertomus alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeiluluonteisesti tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin, SEC(2003) 622.

Arvonlisäverokannan alentamisen puutteellinen siirtyminen kuluttajahintoihin osoittaa, ettei toimenpide toimi direktiivissä kaavaillun mallin mukaan.

4.3. Suotuisat vaikutukset kysyntään

Toimenpiteen käyttöönoton yhteydessä vallinneet erittäin suotuisat taloudelliset suhdanteet suosivat kysyntää ja kaikkien palvelujen tarjoajien liikevaihdon kehittymistä. Kotitalouksien käytössä olleiden varojen lisääntyminen on selitys havaitulle kysynnän kasvulle. Lisäksi muitakin toimenpiteitä, erityisesti verotuksen alalla, toteutettiin ja ne lisäsivät kysynnän kasvua arvonlisäverokannan alentamisesta riippumatta.

Jäsenvaltioiden kertomusten perusteella kyseisenä aikana tapahtuneen voimakkaan kasvun vaikutuksia ei voida erottaa niistä mahdollisista vaikutuksista, joita voi olla arvonlisäverokannan alentamisen osittaisella siirtämisellä hintoihin.

4.4. Vähäiset vaikutukset työllisyyteen

Tietyt jäsenvaltiot toteuttivat vapaaehtoisia toimenpiteitä työpaikkojen ja tukien lisäämiseksi ja keskittivät ne tietyille aloille, erityisesti rakennusosalalle.

Esimerkiksi Ranskassa otettiin ennen arvonlisäverokannan alentamista käyttöön useita säännöksiä, joilla edistettiin omistusasuntojen hankintaa ja asuntojen kunnostamista. Alalla tapahtui ennennäkemätön kasvu vuodesta 1999 alkaen. Italiassa sallittiin alennetun alv-kannan soveltamisen lisäksi yksityisasuntojen uudistamis- ja korjauskustannuksiin perustuvat verovähennykset. Espanjassa annettiin pienille ja keskisuurille yrityksille verohelpotuksia.

Kun tietyillä aloilla pyrittiin lisäämään tuotantoa vastauksena kysynnän kasvuun, törmättiin vaikeuksiin palkata uusia työntekijöitä ja jouduttiin turvautumaan ylittöihin. Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta (Mansaari) ovat myöntäneet, että niillä vallitsi toimenpiteen voimaan tullessa täystyöllisyys.

Näin ollen jäsenvaltioiden kertomukset eivät osoita vakuuttavasti arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksia työllisyyteen kaikissa asianomaisissa jäsenvaltioissa.

Ainoastaan kaksi jäsenvaltiota, Ranska ja Italia, ilmoittivat arvonlisäverokannan alentamisen lisännen merkittävästi työpaikkoja asuntojen uudistamisen ja korjauksen alalla. Kyseiset luvut ovat 40 000 ja 65 000.

Ranskan luvuissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon vuoden 1999 myrskyn vaikutuksia eikä uusien asuntojen rakentamista ja jossain määrin myös asuntojen uudistamis- ja korjaustöitä suosineita verotoimenpiteitä. Rakennusosalalla oli Ranskassa lisäksi vuoden 1999 lopulla vaikeuksia palkata uutta työvoimaa. Ranskan kertomuksessa esitettyjen lukujen mukaan edellä esitetyllä tavalla välittömästi luodun työpaikan kustannukset ovat hyvin korkeat, noin 89 000 euroa työpaikkaa kohden vuodessa. Italia on tukeutunut alaa edustavan ammattijärjestön teettämään tutkimukseen. Käytetyssä laskentamenetelmässä ei myöskään näytetä otetun huomioon välittömän verotuksen yhteydessä käyttöön otettuja merkittäviä verotoimenpiteitä.

4.5. Toimenpiteen kyseenalainen tehokkuus

Empiiriset tutkimukset arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksista verrattuna muihin menetelmiin osoittavat, ettei arvonlisäverokannan alentaminen ole koskaan tehokkain toimenpide työpaikkojen luomiseksi ja BKT:n kasvattamiseksi ja että sen vaikutukset talousarvioon ovat merkittävät verrattuna sen taloudellisiin vaikutuksiin.

Komissio on tehnyt erityisesti tätä arviointikertomusta varten makrotaloudellisen Quest-mallinsa avulla simulaatioita, joissa arvonlisäverokantaa on alennettu, ja verrannut tuloksia työvoimakustannusten alentamiseen.

Arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset talousarvioon ovat merkittävät verrattuna muihin toimenpiteisiin, erityisesti sellaisiin, jotka vaikuttavat välittömästi työvoimakustannuksiin. Saadut tulokset ovat täysin yhteneväiset aiemmista tutkimuksista tehtyjen päätelmien kanssa.

Euroopan unionissa on laskettu, että samansuuruisin vaikutusin talousarvioon työvoimakustannusten alentamisella luodaan 52 prosenttia enemmän työpaikkoja kuin hintoihin täysimääräisesti siirretyllä arvonlisäverokannan alentamisella.

4.6. Harmaa talous: Arviointi edelleen vaikeaa

Jäsenvaltiot ovat antaneet vain vähän tietoa arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksista harmaaseen talouteen. Ei ole pystytty osoittamaan, että toimenpiteellä olisi vähennetty harmaata taloutta. Useimmat tulokset jäävät olettamuksen asteelle eikä niillä ole onnistuttu osoittamaan toimenpiteen ja harmaan talouden vähenemisen välistä syy-seuraussuhdetta.

Sen sijaan arvonlisäverokannan alentamisesta riippumatta on tullut ilmi merkittävä vaihtoehto pimeään työn torjumiseksi. Jos kuluttaja saa vähennyksen tuloverotuksessaan edellyttäen, että hän esittää kuitenkin, harmaan talouden töitä näytetään käytettävän vähemmän. Ilmiö näkyy kiinteistötoiden alalla.

5. YLEISPÄÄTELMÄ

Erityisen työvoimavaltaisia palveluja koskevasta kokeilusta kävi ilmi, ettei arvonlisäverokannan alentamisesta johtuvia myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen tai harmaan talouden vähenemistä ollut todettavissa selvästi.

Jäsenvaltioiden keräämien hintatietojen perusteella arvonlisäverokannan alentaminen ei siirry koskaan täysimääräisesti kuluttajahintoihin eikä aina ollenkaan. Siirtyminen on yleensä vähäistä eikä sen ole voitu osoittaa olevan pysyvää. Näin ollen taloudellinen mekanismi, jossa huomattava hintojen lasku nostaisi kysyntää, ei toimi direktiivissä kaavaillulla tavalla.

Lisäksi saadut tulokset ovat yhteneväiset aiemmista tutkimuksista tehtyjen päätelmien kanssa. Arvonlisäverokannan alentamisen kustannukset talousarviolle ovat luotua työpaikkaa kohti aina korkeammat kuin sellaisten toimenpiteiden, jotka vaikuttavat välittömästi työvoimakustannuksiin.

Komissio on tehnyt erityisesti tätä arviointikertomusta varten makrotaloudellisen Quest-mallinsa avulla simulaatioita, joissa arvonlisäverokantaa on alennettu, ja verrannut tuloksia työvoimakustannusten alentamiseen. Tässä yhteydessä oletettiin alv-toimenpiteen hyväksi, että alentaminen siirtyy täysimääräisesti hintoihin. Tästä arvonlisäverokannan alentamiselle myönteisestä oletuksesta huolimatta on laskettu Euroopan unionin tasolla, että samansuuruisin vaikutuksin talousarvioon työvoimakustannusten alentamisella luodaan 52 prosenttia enemmän työpaikkoja.

Kun otetaan huomioon kaikki saadut tulokset ja erityisesti vaikeus siirtää kaikki arvonlisäverokannan alennukset hintoihin, arvonlisävero ei vaikuta hyvältä välineeltä kysyntään vaikuttamiseksi hintojen kautta. Vaikuttaminen työllisyyden parantamiseen jää pääsääntöisesti tämän välineen ulottumattomiin.

Sisämarkkinoiden kannalta kuudennen arvonlisäverodirektiivin liitteessä K määritellyt palvelut eivät hyvin todennäköisesti vääristä kilpailua. Nämä liitteessä K luetellut palvelut kohdistuvat pääasiallisesti lopullisiin kuluttajiin ainoastaan paikallisesti. Liitteessä K esitetään vain viisi palveluryhmää, joista jäsenvaltiot voivat valita enintään kolme. Jos liitteessä K olisi määriteltä muita palveluja, olisivat mahdollisuudet kilpailun vääristymiseen olleet todennäköisemmät. Komissiolle ei ole toimitettu lainkaan valituksia, jotka olisivat koskeneet palveluihin sovellettavasta alennetusta arvonlisäverokannasta aiheutuneita kilpailun vääristymiä.

Nyt on syytä tarkastella tällaisiin palveluihin vastaisuudessa kohdistettavaa arvonlisäverotusta. Asiaa mietitään samassa yhteydessä, kun alennettujen verokantojen soveltamisalaa tarkastellaan 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti uudelleen joka toinen vuosi. Tässä yhteydessä on noudatettava uutta alv-strategiaa²⁰, jonka tavoitteena on uudistaa, selkeyttää ja tehostaa yhteistä alv-järjestelmää ja soveltaa sitä yhdenmukaisemmin.

Komissio laatii direktiiviehdotuksen, jonka se esittää neuvostolle ja Euroopan parlamentille vuoden 2003 aikana. Onnistuakseen tässä tehtävässä komissio ottaa huomioon tämän kertomuksen päätelmät ja kaikki seikat, jotka on jo tuotu esiin alennettuja arvonlisäverokantoja koskeneessa aiemmassa kertomuksessa²¹.

²⁰ KOM(2000) 348 lopullinen, 7.6.2000.

²¹ KOM(2001) 599 lopullinen, 22.10.2001.

Kyseisen ehdotuksen päätavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa järkipäristämällä alennettujen arvonlisäverokantojen soveltamista jäsenvaltioissa ja antamalla jäsenvaltioille yhtäläiset mahdollisuudet alennettujen kantojen soveltamiseen.

Arvonlisäveron ominaispiirteitä ei sovi unohtaa. Niitähän ovat ennen kaikkea sen puolueettomuuden takaaminen, selkeiden perusteiden määrittäminen alennettujen verokantojen soveltamiselle, tarve rajoittaa siitä myönnettäviä poikkeuksia ja pitkällä aikavälillä verokantojen parempi yhdenmukaistaminen.