

TYÖLLISYYSKYSYMYKSEN IDEAPOHJAN LAAJENTAMINEN*

Jaakko Uotila

Yhteiskunnalliset ongelmat ovat usein siitä hankalia, että ne eivät piittaa ministeriöiden ja keskusvirastojen välisistä toimivaltarajoista. Alustajan kannalta on vielä kiusallisempaa, etteivät ne tahdo kunnioittaa myöskään yliopistollisten oppiaineiden välisiä rajoja. Vaikka asiaan onkin jo kiinnitetty huomiota, ei käytäntö vielä näytä muovanneen kovinkaan onnistuneita menettelytapoja eri ministeriöiden toimintojen yhteensovittamista koskevissa vaikeissa kysymyksissä. Tämä koskee selvästikin juuri työttömyyttä, josta nyt alkajaisiksi voinee sanoa ainakin sen, ettei se missään tapauksessa voi olla pelkästään työvoimaministeriön toimenpiteiden kautta poistettavissa. Mitä taas yliopistolliseen tutkimukseen tulee, on suorastaan muodiksi kehittynyt tapa moittia tutkimusta liiallisesta lohkoutumisesta, kapeasta sektorijattelusta ja ylenpalttisesta erikoistumisesta. Näin ei enää nähdä laajempia kokonaisuuksia, vain pieniä palasia tutkitaan ja asetellaan yhteen; ikään kuin puzzlepeli olisi jaettu kymmenen pelaajan kesken, joista kenelläkään ei ole edes mahdollisuutta oivaltaa, miten osat liittyvät suureen kokonaisuuteen, jota kukaan heistä ei ole nähnyt. Kokemus osoittaa toisaalta, etteivät akateemiset kollegat suinkaan aina kohtele ystävällisesti tutkijaa, joka ryhtyy ylittämään raja-aitoja. Poliitikoille ja journalisteille tällaiset ylittämiset kylläkin annetaan anteeksi.

Kirjassamme »Työttömyys, laki ja talous» (Tammi, Helsinki 1984) olen yhdessä Paavo Uusitalon kanssa lähtenyt siitä arvolähtökohdasta, ettei joukkotyöttömyyttä tule hyväksyä. Meidän tutkimuskohteenamme on siten ollut tietty yhteiskunnallinen ongelma, josta olemme pyrkineet keräämään saatavissa olevan relevantin tiedon. Olemme myös pyrkineet esittämään konkreettisia ratkaisumalleja. Työssä emme ole voineet kunnioittaa eri yhteiskunta-

* Alustus seminaarissa 'Suomen julkinen hallinto vuonna 2000' 9.11.1984

tieteiden välisiä rajoja. Ehdotuksemme näyttävät myös lankeavan useamman eri ministeriön toimialoille.

Työttömyyttä koskevaan lähdeaineistoon perehtyessä tulimme huomata, kuinka ongelmattomina määrättyjä peruskäsitteitä on tapana pitää, huolimatta niiden ilmeisestä ongelmallisuudesta. En nyt puhu varsinaisesta työttömyyden käsitteestä, joka näyttää tulleen suomenkieleen joskus vasta 1850–1860-lukujen taitteessa. Tarkoitan nimenomaan työn ja talouden käsitteitä. Myös pienyrittäjä osoittautui työllisyyskysymyksen kannalta tärkeäksi käsitteeksi.

Pienyrityksen käsitettä voidaan pitää esimerkkinä siitä, kuinka suuri vaikutus käsitteillä ja tilastokategorioilla on esim. politiikkaan, hallintoon, komiteatyöhön ja yhteiskunnalliseen ajatteluun yleensä. Suomen virallisessa tilastossa pienyrittäjä pidetään henkilökunnaltaan alle 100 hengen vahvuista yritystä. Keskisuuren yläraja kulkee 499 henkilön kohdalla. Muissa pohjoismaissa pienyritysten ylärajat ovat: Tanskassa 19, Islannissa 4, Norjassa 19 ja Ruotsissa 49.

Suomalaisessa teollisuustilastossa käytetty pienen ja keskisuuren teollisuuden välinen raja on siis kansainvälisessä vertailussa melko korkea, varsinkin jos vielä otetaan huomioon Suomen kansantalouden suhteellisen pienen koko. – Yrityskokoluokituksella näyttää olevan melko suuri merkitys. Ensinnäkin tälle pohjalle laaditut tilastot antavat kokolailla väärän kuvan todellisuudesta. Kun toiminnallisten kriteerien mukaan pienyrityksen yläraja kulkee jossakin 20 hengen yrityksen paikkeilla, aiheutuu nykyisestä tilastokäytännöstä, että pienyritysten kuva ja niiden ongelmat tilastojen valossa hämärtyvät. Toiseksi vakiintuneet tilastoluokitukset ohjaavat päätöksentekoa ja suunnittelua. Hyvinä esimerkkinä voidaan mainita valtioneuvoston päätös 13. päivältä lokakuuta 1983 pienille ja keskisuurille yrityksille uuden vientimarkkinointihenkilöstön palkkaamiseen myönnettävän valtionavustuksen yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta.

2 §

Avustus voidaan myöntää sellaiselle yritykselle, jolla arvioidaan avustusta myönnettäessä tai uuden yrityksen ollessa kyseessä sen ensimmäisenä täytenä toimikautena olevan enintään 150 000 000 markan suuruinen liikevaihto. Liikevaihdon suuruutta arvioitaessa otetaan huomioon myös avustusta hakevan yrityksen emo-, tytär- ja sisaryritysten liikevaihto. Silloinkin kun yhteenlaskettu liikevaihto on edellä mainittua suurempi, kuitenkin enintään 200 000 000 markkaa vuodessa, voidaan avustus poikkeustapauksessa myöntää, jos avustusta hakevan yrityksen oma liikevaihto ei ylitä ensiksi mainittua määrää.

Eikö kannattaisi harkita »pienille ja keskisuurille» yrityksille tarkoitettua

tuen kohdistamista nimenomaan pienyrityksille? Tätä tukevat mm. tilastotiedot osoittaen, että juuri pienyritykset sekä vielä alle 100 hengen yritykset ovat lisänneet työvoimaansa vuodesta 1972 vuoteen 1980 (Uotila - Uusitalo, taulukko 16 s. 111). Samalla on aihetta todeta vääräksi se monasti kuultu väite, että vain julkinen sektori olisi lisännyt työvoimaansa viime ja tällä vuosikymmenellä.

Talouden ja työn käsitteitä on niitäkin pidetty jokseenkin itsestään selvinä, mitä ne eivät kuitenkaan ole. Työllä on ilman muuta tarkoitettu palkkatyötä siihen tapaan ymmärrettyä kuin esim. Työsopimuslain 1 § sen määrittelee. Talous puolestaan on ilman muuta ymmärretty rahataloudeksi, minkä vuoksi esim. virallisten kansantulolaskelmien ulkopuolelle jää kaikki muu kuin rahatalous. Työn ja talouden käsitteet ovat tietysti yhteydessä toisiinsa, ja molemmat ovat selvästi saaneet merkityssisältönsä teollisessa tavaratuotannossa, mikä puolestaan esim. Suomessa on saanut laajemmat mittasuhteet vasta viime vuosisadan jälkimmäisellä puoliskolla. Viime aikoina on kuitenkin alkanut kuulua vaatimuksia nimenomaan työn käsitteen uudistamisesta.

On hyvin todennäköistä, että tulevaisuuden yhteiskunnassa joudutaan talouden ja työn käsitteille antamaan uusi, laajennettu merkityssisältö. Talouteen kuuluu ilmiselvästi paljon muutakin kuin rahatalous; jo nyt ovat tärkeitä talouden osia mm. kotitalous, tee-se-itse-työt, opiskelu, kansalais- ja järjestötoiminta, luontoistalous sekä sosiaalisten verkostojen talous. Nykyisin käytetty jaottelu työaikaan ja vapaa-aikaan antaa ihmisten toiminnasta harhaisen kuvan: ajankäyttötutkimukset osoittavat selvästi, miten huomattava osa ns. vapaa-ajasta itse asiassa käytetään juuri mainittuihin talouden muotoihin, jota sopivasti voitaneen nimittää epäviralliseksi taloudeksi. Työtä on – työsopimuslaissa tarkoitettun työn ohessa – myös toiminta epävirallisen talouden piirissä.

Tuskin kannattaa tyrkyttää laajennettuja työn ja talouden käsitteitä esim. työmarkkinaosapuolille käytettäväksi työehtosopimuksissa ja työsuhteissa. Mutta yhteiskunnallisia ongelmia, kuten joukkotyöttömyyttä tuskin voidaan enää tarkastella pelkästään rahatalouden, palkkatyön ja vapaa-ajan käsitteistöä hyväksi käyttäen.

Ajatus kansalaispalkasta on leijunut ilmassa jo jonkin aikaa, mutta yleensä sitä ei ole juuri nimeksikään konkretisoitu. Jos automatisoitava talous ei kykene käyttämään hyväksi kaikkien työpanosta palkkatyön muodossa, sen on kuitenkin jollakin tavoin kyettävä huolehtimaan myös niiden toimeentulosta, jotka eivät tee palkkatyötä. Paavo Uusitalon kanssa kehrittelemämme kansalaispalkkajärjestelmä nojautuu laajennettuihin talouden ja työn käsitteisiin siten, että ehdottamamme kansalaispalkka olisi katsottava korvaukseksi epävirallisen talouden piirissä tehdystä työstä. Periaatteessa se ei siis olisi

korvausta joutenolosta. Eri vaihtoehtoja harkittuamme päädyimme ehdottamaan ratkaisua, jossa yhteiskunta antaisi vuosittain joka kymmenennelle työkäiselle (15–64 v) kansalaiselle mahdollisuuden siirtyä kansalaispalkalle esim. puolen vuoden ajaksi. Tämä tietäisi noin 300 000 ihmisen oloa kansalaispalkalla vuosittain. Kysymyksessä olisi eräänlainen »jokamiehen sapattikausi», jonka voisi käyttää täsmälleen haluamallaan tavalla ilman valvontaa ja ilman velvollisuutta käydä näyttäytymässä sosiaalivirastossa tai työvoimatoimistossa. — Valppaat kansanedustajat ovat hallitukselle osoittamassaan kysymyksessä ristineet tämän sapattikauden »kansalaislomaksi».

Yksi puolen vuoden jakso kerran kymmenessä vuodessa merkitsee laskelmallisesti viiden prosentin suuruista työajan lyhentämistä. Kun tätä on erällä tahoilla ehditty pitää epärealistisena, voisi toisaalta kysyä, miksi elinikäisen työajan lyhentäminen viidellä prosentilla olisi epärealistista, mutta viikottaisen työajan lyhentäminen viidellä prosentilla taas olisi realistista? Onko niin, että asiat joista työmarkkinoiden keskusjärjestöt neuvottelevat ja sopivat, ovat realistisia, mutta asiat ja ideat joita ns. ulkopuoliset esittävät, ovatkin epärealistisia?

Kansalaispalkan suuruudesta voidaan olla montaa mieltä. Paavo Uusitalon kanssa päädyimme ehdottamaan mediaanitulon perusteella määräytyvää kansalaispalkkaa. Vuoden 1980 tason mukaan kansalaispalkan suuruudeksi olisi tullut noin 3000 markkaa kuukaudessa. Olettaen, että kansalaispalkalla olisi jatkuvasti 100.000 henkilöä saataisiin vuotuiseksi palkkakustannukseksi 3,6 miljardia markkaa. Huomattava osa kansalaispalkkojen kustannuksista — jotka olisivat valtion maksettavia — peittyisi muiden menojen säästöillä. Säästöjä syntyisi ainakin seuraavissa menoissa:

- työttömyyskorvaukset ja avustukset
- opintolainat ja avustukset
- huoltoavut

Esim. vuonna 1981 työttömyys oli suurin yksittäinen syy huoltoavun tarpeeseen, 33 % kaikista kotiavustustapauksista. Laskelmissa olisi myös otettava huomioon, että kansalaispalkat olisivat veronalaista tuloa. On erityisesti syytä varoittaa toteuttamasta kansalaispalkkajärjestelmää siten, että työttömyyskorvaukset ja -avustukset vain nimeltään muutettaisiin kansalaispalkaksi. Tällaisella uudistuksella ei olisi mitään reaalista vaikutusta työllisyyteen. Kysymyksessä olisi pelkkä näennäisuidistus, joka johtaisi kansalaispalkalla olon leimautumiseen kielteisesti. Siitä voisi tulla eräänlainen huonompi-osaisten toimeentulojärjestelmä.

Jos kansalaispalkalla olisi ehdotetulla tavalla yhtäkä 100.000 henkilöä, syntyisi työmarkkinoilla korvaavan työvoiman tarvetta. Puolen vuoden poissaoloa työtehtävästä tuskin voitaisiin korvata kohottamalla työn

tuottavuutta tai muullakaan rationalisoinnilla. Päivittäisen tai viikottaisen työajan lyhentäminen tuskin vaikuttaisi yhtä myönteisesti työllisyyteen; pyrkimys työn tuottavuuden kohottamiseen siinä määrin, ettei korvaavan työvoiman tarvetta syntyisi, olisi todennäköisesti hyvin voimakas.

*

Edellä kerrotun tutkimustyön lähtökohtana oli havainto, että monet työllisyyden parantamisen nimissä suoritettujen julkisen vallan toimenpiteet eivät näyttäneet tuottavan odotettuja tuloksia. Ryhdyimme pohtimaan erityisesti oikeudellisen infrastruktuurin ja epäsuoran oikeudellisen säätelyn vaikutusta talouteen ja työllisyyteen.

Verolainsäädännön avulla voidaan ohjata työn ja pääoman käyttöä virallisen talouden piirissä. Tässä kohden erityisesti elinkeinoverolain mukainen yritysvero ja yritysten palkkamenojensa perusteella maksamat pakolliset sosiaalivakuutusmaksut (ns. työvoimaverot) ansaitsevat huomiota. Kun välittömät verot vuonna 1961 olivat vielä 2.38 prosenttia koko teollisuuden liikevaihdosta, ne olivat vuonna 1980 enää 0.72 prosenttia liikevaihdosta. Kun sosiaalikulut vuonna 1961 olivat 2.36 prosenttia liikevaihdosta, ne olivat vuonna 1980 jo 4.39 prosenttia liikevaihdosta. Tämän asian voi ilmaista sanomalla, että parin viime vuosikymmenen aikana on yritysten verottamisessa painopiste siirtynyt nettotulon verottamisesta palkkakulujen verottamiseen. Tilastoaineistot osoittavat myös selvästi, että liikevaihtoon suhteutettuna pienet yritykset maksavat enemmän yritysveroa kuin suuret. Pienet yritykset ovat keskimäärin myös selvästi työvaltaisempia kuin suuret.

Elämme yhteiskunnassa, joka kroonisesti kärsii suuresta työttömyydestä ja joka vastaa tähän ongelmaan verottamalla erityisesti työvoiman käyttämistä! Kun sama yhteiskunta haluaa vähentää esim. tupakoimista tai viinan juomista, se käyttää keinoina mm. tupakkaveron korottamista ja viinan hinnan korottamista. Tämän kaksinaisen logiikan mukaan voitaisiin ylituotanto-ongelmiakin ratkaista seuraavalla tavalla: jos esim. juustosta on ylitarjontaa, ryhdytään verottamaan erikseen juuston syömisestä!

Näyttäisi järkevältä muuttaa yritysverotusta ja työvoimaverotusta siten, että verotus edistäisi työllistämistä sen sijaan että se palkitsee työvoiman irtisanomista, kuten nykyinen verotus. Menemättä kovin pitkälle yksityiskohtiin selostan tässä eräitä ehdottamamme yritysverouudistuksen pääkohtia.

Nykyinen yritysvero ja erilaiset työvoimaverot yhdistetään uudeksi yritysveroksi, jonka perusteena ei ole yrityksen nettotulos, vaan lähtökohtaisesti sen liikevaihto. Liikevaihdosta saataisiin kuitenkin samaan tapaan kuin liikevaihtoverotuksessa vähentää myyntitarkoitukseen käytettävän tavaran ostohinta (raaka-aineet, puolivalmisteet ja valmisteet) veron ketjuuntumisen

estämiseksi. Näin saataisiin yrityksen tarkistettu liikevaihto. Palkkameno sinänsä lakkaisi olemasta minkään veron tai maksun peruste. Verotettava yritystulo määräytyisi siten, että tarkistetusta liikevaihdosta saisi vähentää yrityksen palkkamenot. Uudistus ei tarkoittaisi sen enempää verotuksen huojentamista kuin sen kiristämistäkään. Yritysveroprosenttia määrättäessä otettaisiin lähtökohdaksi nykyisen yritysveron ja erilaisten työvoimaverojen kertymä.

Toteutetaan palkkamenon yleinen vähennyskelpoisuus myös muussa kuin yritysverotuksessa. Tämä vähennys kuitenkin sopeutetaan yritysverotukseen siten, ettei palkkamenon siirtämisellä yritystaloudesta yksityistalouteen ole vaikutusta veron määrään. Jottei suurituloisia suosita, vähennystä ei tehdä yksityisen verovelvollisen verotettavasta tulosta, vaan vähennyksenä verosta. Jos siis oletamme, että yritysveron suuruus olisi 6 prosenttia verotettavasta yritystulosta, saisi myös yksityishenkilö vähentää verostaan 6 prosenttia maksamiensa palkkojen määrästä. Asiaa valaisee seuraava esimerkki: Jos yritys palkkaa yhden työntekijän lisää 40 000 markan vuosipalkalla ja jos yritysveroprosentti on 6 %, yritysvero alenee 2 400 markalla. Jos yrityksen toimitusjohtaja palkkaa kotiapulaisen 40 000 markan vuosipalkalla, hän saisi niin ikään vähentää henkilökohtaisesta tuloverostaan 6 prosenttia maksamansa palkan määrästä eli 2 400 markkaa. Näin ei progressiivista verotusta voitaisi kiertää siirtämällä palkkamenoja yksityistaloudesta yritystalouden piiriin.

Edellä mainittujen menolajien lisäksi muut kulut, mukaan lukien poistot eivät periaatteessa olisi vähennyskelpoisia.

Uudistus parantaisi voimakkaasti työllisyyttä, koska se muuttaisi olennaisesti yritystasolla tapahtuvan päätöksenteon edellytyksiä. Liiketaloudelliset näkökohdat lisääisivät palkkatyön kysyntää.

Uudistettu yritysvero tekisi mahdolliseksi käyttää yritysten verotusta nykyistä tehokkaammin työllisyys- ja suhdannepolitiikan välineenä, mihin nykyinen yhteisövero ei anna tosiasiallisia mahdollisuuksia. Yritysveron työllisyyspoliittista vaikutusta voitaisiin vielä tehostaa siten, että vaikean työttömyyden vallitessa palkkamenot saataisiin vähentää vaikkapa 120 %:n määräisinä, työvoimapulan vallitessa taas vain 80 %:n määräisinä. Verojärjestelmään luotaisiin näin ohjailumekanismi, joka saattaisi myös korvata erilaiset työllistämistuen muodot ja kohtelisi yrittäjiä työllistämistukea tasapuolisemmin. Järjestelmä saattaisi tarjota myös aluepolitiikassa mahdollisuuden palkkavähennyksen porrastamiseen työllisyystilanteen mukaisesti. Tämä verojärjestelmä kohtelisi nykyistä tasapuolisemmin eri kokoisia yrityksiä. Uudistus vähentäisi mustaa taloutta, koska työnantajan kannalta mustan palkan maksaminen tietäisi verotuksellista tappiota. Nykyisen verotusjärjestelmän vallitessa on mustan palkan maksaminen usein edullista sekä työn-

antajan että työntekijän kannalta.

Julkisen talouden organisaatiossa uudistus aiheuttaisi joukon sisäisiä siirtoja ja tilinpidollisia muutoksia, koska lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut jäisivät pois. Julkisessa taloudessa on kuitenkin kysymyksessä vain kirjanpidollinen järjestely, joka sinänsä ei ole yhteiskunnallisesti merkittävä. Julkisyhteisöt (valtio, kunnat, kuntainliitot) maksaisivat yritysveroa vastaavan maksun budjetin kulumenoista, josta vähennetään palkkamenot.

Vaikka nykyiset sosiaalivakuutusmaksut yhdistettäisiin yritysveroon, ei uudistuksella ole tarkoitus sen paremmin lisätä kuin heikentääkään sosiaaliturvaa.

Ehdotettu järjestelmä olisi nykyiseen elinkeinoverotukseen verrattuna selväpiirteinen ja yksinkertainen. Se lisäisi verovelvollisten oikeusturvaa ja tekisi mahdolliseksi myös harkintaverotuksesta luopumisen.

Uudistus palkitsisi hyvin menestyviä yrityksiä, koska voiton määrä ei enää vaikuttaisi veron määrään. Verojärjestelmä ei myöskään houkuttelisi yrityksiä kasvamaan optimikokoaan suuremmaksi.

*

Ehdotettu kansalaispalkkajärjestelmä vähentäisi palkatun työvoiman tarjontaa, ehdotettu verouudistus lisäisi palkatun työvoiman kysyntää.