

Hyvinvointivaltion voi korjata kestäväksi

KATI PELTOLA

Sosiaalikeskuksen johtaja
Helsingin sosiaalivirasto

Neutraali tuotantoverotus ja työllisyys

»Meillä on monia mahdollisia tulevaisuuksia. Eräs näistä eikä suinkaan vähiten todennäköinen kehitys on, että Suomessa 1990-luvun puolivälissä on usean sadan tuhannen ihmisen joukkotyöttömyys. Tämä yhteiskunta tulisi parhaassakin tapauksessa olemaan yhdistelmä huolto- ja turvallisuusvaltiota, jota leimaisi kansalaisten välinen eriarvoisuus. Tämä yhteiskunta saattaisi kenties tarjota etuoikeutetuilleen edelleen melkoisen taloudellisen vaurauden mutta samalla kaikille, myös etuoikeutetuille, turvattu- mutta, pelkoja ja viihtymättömyyttä.» (Uotila ja Uusitalo: Työttömyys, laki ja talous 1984, 215).

Jaakko Uotilan ja Paavo Uusitalon 80-luvun kasvuvuosien ennustus perustui heidän arvioonsa, jonka mukaan verolainsäädäntö on potentiaalisesti voimakkaimpia talouselämän ohjauksen välineitä. »Verolainsäädännön avulla voidaan ohjata työn ja pääoman käyttöä virallisen talouden piirissä. Suomen nykyinen verotusjärjestelmä suosii pääoman käyttämistä työvoiman käytön kustannuksella ja suuria yrityksiä pienten kustannuksella» (Uotila ja Uusitalo, 213).

Anneli Levo-Kivirikko ja Paavo Uusitalo jatkavat työllisyyden, yritysverotuksen ja sosiaaliturvan rahoituksen käsittelyä kirjassaan Työllistävä verotus (1999). He ovat tutkineet 3000 yrityksen otoksesta vuoden 1984 verotuksen kohdistumista erilaisiin yrityksiin. »Tämän tutkimuksen empiiriset aineistot tukevat aiempia havaintoja siitä, että yritysverotuksen neutraalisuus on juridinen fiktio tai ideologinen, tosiasioita vastaamaton väite» (Levo-Kivirikko ja Uusitalo, 179).

Pienet yritykset maksavat enemmän veroja kuin suuret. Työvaltaiset yritykset maksavat enemmän veroja kuin pääomavaltaiset. Levo-Kivirikon ja Uusitalon lainsäädäntöön kohdistuva tutkimus kertoo, että tämä politiikka on valittu tietoisesti, koska on haluttu kiihdyttää yhteiskunnan modernisaatiota. Kehitys, jota mm. Matti Pohjola on kuvannut omassa tutkimuksessaan Urho Kekkosen johdolla valittuna kolmiantapolitiikkana, on tuottanut tarkoitettun tuloksen. Suomen luonnonriikkaus puu on maailman uudenaikaisimman teollisuuden raaka-ainetta. Vähäinen verotus on tukenut Suomen puunjalostusyriyten maailmanlaajuisia investointeja.

Pääomakannan uudistuminen kiihtyy Suomessa nopeutuvalla vauhdilla. Kirjoittajat esittävät, että kone- ja laiteinvestointien suosimiselle verotuksessa ei enää ole perusteita. Nykyisessä tuotantorakenteessa siitä on tullut työmarkkinoiden joustamattomuustekijä, joka pitää yllä ja kasvattaa työttömyyttä (Levo-Kivirikko ja Uusitalo s.180).

Tutkimuksessa on laskettu vaihtoehtoisten veroratkaisujen vaikutusta yritystasolla. Viidellä eri mallilla on tavoiteltu työvoima- ja pääomapanoksiin neutraalisti suhtautuvaa verotusta. Veropohjana on käytetty käyttökattetta (malli 1), liikevaihtoa, josta on vähennetty palkat (malli 2), liikevaihtoa, josta on vähennetty palkat, aineet, tarvikkeet ja tavarat (malli 3), liikevaihtoa, josta on vähennetty palkat ja poistot (malli 4) ja liikevaihtoa, josta on vähennetty palkkojen ja poistojen lisäksi aineet, tarvikkeet ja tavarat (malli 5).

Kaikki kokeillut mallit ovat selvästi neutraalimpia sekä työvoiman ja pääomien käytön suhteen että yrityksen koon suhteen kuin todellinen verotus vuonna 1984. Malli 5 on kaikkein neutraalein työvoiman ja pääomien käytön suhteen. Tutkimuksessa on saatu tulokseksi, että mallin 5 soveltamisella 1990-luvun loppupuolen työttömyys olisi ollut 170 000–210 000 toteutunutta pienempi. Pidemmällä aikavälillä tiukka palkkapolitiikka ja malli 5 olisivat merkinneet vieläkin suurempia työllisyysvaikutuksia. Jos malli 5 olisi otettu käyttöön 80-luvun puolivälissä, saattaisimme nyt olla tutkijoiden mukaan jopa lähellä täystyöllisyyttä (Levo-Kivirikko ja Uusitalo, 164).

Tutkimuksessa on tarkasteltu myös alueellisia vaikutuksia. Mikä tahansa vaihtoehtomalleista olisi ollut todellista verotusta edullisempi Mikkelin, Keski-Suomen, Vaasan, Oulun ja Kuopion läänin yrityksille. Uudenmaan läänin yrityksille mallit eivät olisi keskimäärin mer-

kinneet juuri muutosta todellisuuteen verrattuna ykkösmallia lukuun ottamatta, joka olisi ollut niille edullisempi. Sen sijaan Kymen ja Lapin läänin yritykset olisivat kokonaisuutena maksaneet enemmän veroja. Tämä johtuu siitä, että niissä sijaitsi suhteellisen paljon pääomavaltaista suurteollisuutta.

Tutkimus vertaa myös kuntien työttömyysasetta ja yritysrakennetta. Tuloksena on, että suurimman työttömyyden alueella sijaitsevien teollisuusyritysten käyttökatteella mitattu kannattavuus oli paras ja poistot suurimmat. Samalla ne maksoivat suhteessa liikevaihtoonsa vähiten veroja ja palkkoja. Teollisuuden kannattavin osa löytyi suurimman työttömyyden kunnista.

Tutkijat toteavat, että pääomavaltaisen teollisuuden sijoittumisen aluepoliittista merkitystä on todennäköisesti yliarvioitu. Käyttökateen kasvaessa verot vähenevät. Yritysvero näytti toimivan regressiivisesti, kun palkkaverot progressiivinen (Levo-Kivirikko ja Uusitalo, 135).

Tutkimuksen tekijöitä yllätti se, että teollisuudessa koko toimialan keskimääräinen verorasitus alenisi vaihtoehtomalleilla (Levo-Kivirikko ja Uusitalo, 122). Omassa hyvin karkeassa laskelmassani jalostusarvopohjaisen sosiaalivakuutusmaksun vaikutuksista vuoden 1995 aineistolla tulon samaan tulokseen (Peltola, Socius 1997). Teollisuuden työvoima-aste on melko lähellä kaikkien tuotantoalojen keskiarvoa. Tämä pitää paikkansa myös monien teollisuusalojen sisällä. Muutokset tapahtuvat alojen sisällä suhteessa yritysten työvoimavaltaisuuteen.

Harva ekonomisti uskaltaa sanoa, että suorien yhteiskunnallisten tukien maksaminen investoinneille olisi tervettä talouspolitiikkaa. Samaa asiaa pidetään jostain syystä hyväksyttävänä, kun verotuksella palkitaan investointeja ja rangaistaan työvoiman käyttöä. Esimerkiksi ylijohtaja Martti Hetemäki pitää kiinni jutussaan

Hyvinvointivaltion valinnat (Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1998) Urho Kekkosen (ja Päiviö Hetemäen) kolmikantayhteistyön investointien tukipolitiikasta. Hetemäki esittää maltillisin sanavalinnoin, että jos investoinnit ovat tuottavuuden ja taloudellisen kasvun kannalta avainasemassa, hyvinvoinnin maksimoinnin kannalta saattaa olla järkevää olla verottamatta investointeja eli pääomaa. Maltillisuus ei ulotu enää hänen argumentointiinsa, jossa verorakenteen vaihtoehtoja ei ole olemassakaan.

Hyvinvointivaltion riisuminen

Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus piti tiukasti kiinni vientivetoisesta investointeja suosivasta talouspolitiikasta. Työllisyys kohentui tällä politiikalla vain puolet ennustetusta. Massatyöttömyys leimaa edelleen keskeisesti yhteiskuntakehitystä.

Huono-osaisten hyvinvointi on heikentynyt toimeentulotuen leikkauksen ja myös heidän palvelujensa karsimisen takia. Suurin hyvinvoinnin heikennys syntyy kuitenkin poliittisen keskustelun toivottomuudesta. Vain hyvin tuottavalle työvoimalle luvataan kysyntää. Työttömien pysyvä työllistäminen julkisen sektorin toimenpitein on valtiovarainministeriön tuomitsemaa harhaoppia. Työllisyyttä halutaan edistää jatkamalla pääomien käytön ja pääomatulojen verohelpotuksia, jotka kuitenkin rankaisevat työvoiman käyttöä ja edellyttävät siltä entistäkin suurempaa tuottavuutta. Johtavat virkamiehet VM:ssä patistavat vastahakoisia poliitikkoja julkistamaan omat hyvinvointivaltion riisumisnumeronsa.

Martti Hetemäki (KAT 3/98) sijoittaa esittämäni tulonsiirtojen uudistusmallin (Peltola, Hyvinvointivaltion peruskorjaus, 1997) kohtaan lyhytnäköiset työttömyysreseptit. Tämä osoittaa, että Hetemäki ei vielääkään ole ottanut sel-

vää siitä, mitä todellisuudessa esitän. Jos esitykseni ovat hänestä lyhytnäköisiä, hänen esityksensä ovat minun mielestäni työllisyydelle vahingollisia.

Hetemäki kantaa kirjoituksessaan huolta siitä, että verotus syö työpaikkoja. Tämä on minunkin uudistusmallini keskeinen huolenaihe. Hetemäen resepti työttömyyden vähentämiseksi on verojen vähentäminen. Se edellyttää hänen käsityksensä mukaan veroilla rahoitettavien julkisten menojen supistamista. »Muiden verojen kiristäminen tai uudet veromuodot eivät tuota niin paljon, että ne voisivat rahoittaa työn verotuksen olennaisen kevennyksen».

Tämän pitemmälle Hetemäki ei pääse. Hän jättää täysin käsittelemättä kysymyksen, mitä vaikutuksia julkisten menojen supistamisella on työllisyydelle. Sen sijaan hän askaroi sosiaalivakuutuksen rahoituksen yksityiskohtien kanssa ja ehdottaa muutoksia, jotka eivät vähennä sosiaalivakuutuksen osuutta työvoiman hinnassa.

Juttunsa alussa Hetemäki sanoo, että terveys-, sosiaali-, asunto- ja koulutussektorin asiantuntijoiden tehtävänä on puolustaa omia nykyisiä järjestelmiään, eikä uudistaa niitä. Hetemäki sitoutuu itse tiukasti nykyiseen verotusjärjestelmään ja kieltäytyy etsimästä sille toimivampia vaihtoehtoja. Niinpä hän tarjoaa hyvinvointivaltion valinnaksi keisarin uusia vaatteita.

Työn rangaistusvero luo työttömyyttä

Palvelujen verorahoitus ei kuitenkaan synnytä työttömyyttä, vaan työpaikkoja. Verotuksen nykyinen rakenne sen sijaan hävittää työtä. Suomessa ja muissakin kehittyneissä teollisuusmaissa työvoiman käytöstä peritään rangaistusveroja verrattuna koneiden ja konejärjestelmien sekä muiden tuotannon tekijöiden käyttöön. Neutraali tuotannontekijöiden verotus lisäisi

näissä maissa selvästi työvoiman käyttöä, kuten Levo-Kivirikon ja Uusitalon tutkimus näyttää.

Suomessa käytetään paljon verorahaa koulutukseen ja nuoremmat työkäiset ovat hyvin koulutettuja. Kun nuoret sitten lähtevät hakemaan työtä, heidän työpanokselleen asetetaan raskas tulo- ja sosiaaliturvavero. Veron suuruus ei riipu siitä, paljonko heidän työnsä tuottaa, vaan yksinomaan heidän ansiotulojensa suuruudesta.

Hetemäki puolustaa pääomien ja pääomatuolojen matalaa verotusta työvoiman käytön verotukseen verrattuna mm sillä, että inhimillisen pääoman muodostusta subventoidaan voimakkaasti peruskoulusta yliopistoihin. Hän ei näe sitä, että työvoiman verottaminen muita tuotantopanosia enemmän estää koulutusinvestointien täysimääräisen hyödyntämisen

Keski- ja hyvätuloisen ansiotulojen vero on suurempi kuin heidän pääomatuolojensa vero. Näissä tuloluokissa ihmiset pystyvät useimmiten myymään työtään markkinoilla. Keski- ja hyvätuloisissa ammateissa toimivat voivat löytää työtä myös alentamalla ansio-odotuksiaan. Entistä matalampi ansiotulo riittää vielä elämiseen. Ihmiset, joiden työn tuottavuus on matalampi kuin työn vähimmäishinta, jäävät sen sijaan kokonaan ilman työtä korkean työvoimaverotuksen takia.

Hetemäki sekoittaa myös päämäärän ja välineen. Ihmiset eivät hae koulutusta vain lisätäkseen tuottavuuttaan. Tieto ja osaaminen ovat hyvinvointia, kun hienoinkin konejärjestelmä on vain väline.

Korkea tuotanto edellyttää kehittynyttä ja joustavaa työnjakoa. Monimuotoinen tekninen kulttuuri ja hyvät liikenneyhteydet ovat sille välttämättömiä. Ihmisten päässä oleva tieto on kuitenkin kaiken tuotannon avaintekijä. Koneet ja konejärjestelmät eivät tuota mitään ilman yhteisön osaamista.

Hyvinvointivaltioissakin osa työvoimasta jää käyttämättä sen takia, että kukaan ei suostu maksamaan työttömäksi jäävien työn tuloksista. Valtio vaikuttaa työvoiman laskennalliseen hintaan merkittävästi verotuksen ja sosiaaliturvan rahoituksen rakenteen kautta.

Halvat hyvinvointipalvelut syövät yhteiskunnan kasvupääomaa

Yleistä hyvinvointia ei synny ilman yhteisin varoin rahoitettuja peruspalveluja. Niiden tuotannon kehitys taas edellyttää kuten tavartuotannonakin sitä, että työtehtävät jakautuvat ja erikoistuvat ja että niiden tekninen perusrakenne on monitasoinen ja joustava. Tämä vaatii osaamista, kasautuvaa ja erikoistuvaa tietoa ja jatkuvaa koulutusta.

Kehittynyt tuotantorakenne saadaan aikaan silloinkin, kun hyvinvointi ulotetaan vain osaan kansasta kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa tai Englannissa. Ei-valtiolliset vakuutus- ja palvelujärjestelmät jättävät hyvinvoinnin ulkopuolelle suuria kansanryhmiä. Samalla monien ihmisten kyvyt jäävät käyttämättä tai ohjautuvat sekä heille itselleen että parempiosaisille vahingollisiin alakulttuureihin. Matalan verotuksen edellyttämät vähäiset hyvinvointirakenteet ovat todellisuudessa lyhytnäköisiä työllisyysratkaisuja. Esimerkiksi Blairin hallitus etsii tapoja nostaa englantilaisten yleistä koulutustasoa, joka onkin Pohjoismaihin verrattuna heikko.

Suomalaiset ovat melko yksimielisiä siitä, että työttömiäkään ei jätetä kerjäämisen tai sulkulaistensa varaan. Niinpä heille maksetaan useimmiten sosiaalietuuksia. Hetemäki haluaa pienentää etuuksia, jotta huonosti tuottavat työttömät lähtevät työhön entistä pienemmällä palkalla. Etujen heikentäminen vähentää pienemmällä palkalla työhön menevien ostovoimaa usein alle toimeentulon edellytysten. Samoin

niiden, joilla ei edelleenkään ole tarjolla työpaikkaa.

Pienten sosiaaliturvaetuuksien heikentäminen vähentää huonoimmin toimeentulevien kulutuskysyntää ja vahvistaa kerjäämistä ja muita epäsuotavia toimeentulon muotoja. Jos tällä konstilla saadaan lisää tuotantoa uusien pieni-palkkaisten työpaikkojen avulla, se voi pitkällä aikavälillä tuottaa myönteisiä tuloksia. Hyvyys riippuu kuitenkin siitä, mitä näissä uusissa matlapalkkaisissa töissä tehdään. Jos kaljan juojien palvelu paranee, yleinen hyvinvointi tuskin lisääntyy mainittavasti.

Verotusta voi alentaa ilman hyvinvointietujen karsimista

Ehdottamani tulonsiirtomalli (Peltola, 1997) yksinkertaistaa radikaalisti verotusta ja rahallisia sosiaalietuuksia. Vaikka se on kokonaismalli, sitä voi toteuttaa myös osittain. Työllisyyden kannalta tärkein osa on sosiaaliturvan rahoituksen muuttaminen neutraaliksi eri tuotannontekijöiden suhteen.

Vuonna 1995 työnantajan sosiaaliturvamaksut olivat 28 % palkkasummasta. Tuotannon jalostusarvoon verrattuna ne olivat 14 %. Siirtymällä jalostusarvoperusteiseen työnantajan sosiaaliturvamaksuun alennettaisiin siis tätä työvoimakustannusta 14 %:iin ja muu jalostusarvo tulisi verotettua samalla veroasteella.

Tällä mallilla yksityinen sektori olisi maksanut tuona vuonna 9 mrd. mk enemmän sosiaaliturvamaksuja. Julkinen ja »muu» sektori olisivat maksaneet saman verran vähemmän, mutta ne olisivat tarvinneet myös 9 mrd. mk vähemmän työvoimakuluihinsa, joten yksityisen sektorin muita veroja olisi voitu laskea samalla markkamäärällä (Peltola, Socius, 1997).

Pääosin muutos vaikuttaa yritysten sisällä. Niiden työvoiman hinta alenee ja muiden tuo-

tantopanosten hinta nousee. Keskimääräisesti työvoimaa tuotannon arvoon suhteutettuna käyttävä yritys ei huomaa mitään eroa kokonaisverotuksessaan. Pääomavaltainen maksaa enemmän ja työvoimavaltainen vähemmän.

Esimerkiksi koko tehdasteollisuuden tasolla ei tuona vuonna olisi keskimäärin tapahtunut juuri mitään. Puunjalostusteollisuudessa paperi ja massa olisivat maksaneet enemmän veroja, mutta puupuoli jonkin verran vähemmän. Työvoimavaltainen alojen kilpailukyky kasvaisi juuri saman verran kuin pääomavaltainen alenee.

Vähänkin pitemmälle katsoen kaikki alat hyötyvät. Työvoiman hinnan aleneminen lisää kaikenlaisia työpaikkoja. Myös koulutettu työvoima maksaa entistä vähemmän ja tietoa ja taitoa on kannattavampaa rekrytoida ja pitää tuotannossa. Turhat investoinnit vähenevät ja Matti Pohjolakin voi lakata suremasta Suomen pääomainvestointien heikkoa kannattavuutta. Aineellisten pääomien käyttö tehostuu kautta linjan. Sen sijaan henkisen päävoiman ryöstöviljely voisi vähän helpottaa, kun työvoimaa olisi kaikissa työpaikoissa nykyistä enemmän.

Vähän tuottavan työvoiman kokonaishinta laskee ja yhä useampi pääsee elättämään itse itsensä. Sosiaalietuuksien käyttö vähenee ja verojen tarve putoaa sen seurauksena. Julkisia palveluja ja niiden työpaikkoja ei tarvitse vähentää. Tuotannon ja kulutuksen verotus, jotka ovat sama asia, vain eri suunnista katsottuna, eivät suinkaan nouse, vaan laskevat vähitellen rakennemuutoksen seurauksena.

Toinen tärkeä ehdotukseni on siirtyminen yhteen henkilökohtaiseen tuloveroon nykyisten kolmen asemesta. Henkilökohtaista tuloveroa kannetaan vasta keskimääräisen vähimmäistulon ylittävästä vuositulosta (esimerkiksi 3□500 mk/kk eli 42□000 mk/v). Tämän pohjavähennyksen lisäksi tuloverossa ei ole mitään muita

vähennyksiä. Vero on progressiivinen esimerkiksi välillä 20–60 % pohjavähennyksen ylittävästä tulosta. Anita Haataja on tarkastellut ehdottamaani pohjavähennyksellisiä empirisen aineiston pohjalta (Haataja 1998).

Yhdessä nykyistä laaja-alaisemman sosiaalivakuutuksen rahoituksen kanssa tällainen henkilökohtainen tulovero alentaa tuntuvasti vähän tuottavan työvoiman hintaa. Seurauksena on työllisyyden merkittävä paraneminen. Samalla myös esimerkiksi eläkkeen varassa elävän bruttotuloja voidaan alentaa nettotulojen heikentymättä. Sosiaaliturvan bruttokustannukset pienevät ilman hyvinvointitappioita. Se merkitsee veroasteen alenemista.

Työnantajat ja -ostajat pois kannustusloukusta

Hetemäen lähtökohta on, että työttömyys on seurausta työttömien kannusloukusta. Maailman köyhien työttömien massat todistavat kuitenkin, että köyhien kyykyttäminen ei luo työpaikkoja eikä tuottavuutta. Oma lähtökohtani on, että vähän tuottavankin työikäisen on saatava elää omalla työllään. Siksi valtio ei saa verottaa ihmisten työvoimaa ulos markkinoilta.

Näen kannustusloukun työvoiman ostajilla, jotka eivät pysty maksamaan tonnin arvoisesta työstä lisäksi saman verran työvoimaveroja. Tätä kannustusloukkua voi purkaa merkittävästi laajentamalla sosiaaliturvamaksut pelkästä työn hinnasta koko jalostusarvoon perustuviksi. Kun pienituloisimpien tulovero vielä poistetaan, tuetaan heidän työntekoaan sen sijaan että jouduttaisiin maksamaan heille työttömyysturvaa.

Kirjallisuus

- Haataja A.: »Verotuki, pohjavähennys vai perustulo? Vaihtoehdot empirisessä tarkastelussa».
- Hetemäki M.: »Hyvinvointivaltion valinnat», KAK 3/98.
- Innovatiivinen sosiaalipolitiikka*, Kansaneläkelaitos 25/1998.
- Levo-Kivirikko A. ja Uusitalo P. (1999): *Työllistävää verotus*, Yliopistopaino.
- Peltola K. (1997): *Hyvinvointivaltion peruskorjaus*, Tammi.
- Peltola K (1997): »Jalostusarvopohjainen sosiaalivakuutusmaksu», *Socius* 7/97, 30–31.
- Uotila J. ja Uusitalo P. (1984): *Työllisyys, laki ja talous*, Tammi.