

*INSTITUUTOTALOUSTIETEEN PERUSTEET*

[www.ace-economics.fi/mvihanto/inst](http://www.ace-economics.fi/mvihanto/inst)

LUKU 23

**VEROTUSOIKEUDEN VÄÄRINKÄYTTÖ**

*Martti Vihanto*

Luku perustuu julkaisuun *Verottaja ja verovelvolliset instituutioiden vuorovaikutuksessa. Instituutitaloustieteellinen tarkastelu*. Tampere University Press, sarja Kirjoituksia liberalismiin teorioista ja käytännöistä. Tampere 2009.  
– Päivitetty 30.12.2013.

Luvussa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miksi valtion verotusoikeutta on järkevää rajoittaa?
- Onko verottaja itsekäs Leviatan vai hyväntahtoinen diktaattori?
- Millaisia keinoja verottajalla on lisätä verotulojaan?
- Miten verottaja voi käyttää hyväksi verovelvollisten kognitiivisia rajoitteita?
- Millainen keskus- ja paikallishallinnon työnjaon tulisi olla?
- Miten turvallisuuden ja tehokkuuden ristiriita olisi ratkaistava?

## 1. Leviatan-malli

Valtio on oikeudellinen instituutio, jolla on lainkäyttöalueellaan valta käyttää pakkoa tai sen uhkaa lakien voimaansaattamisessa. Sillä on monopolioikeus säätää verolakeja ja käyttää voimakeinoja verojen keräämisessä. Taloustieteessä tutkitaan paljon monopoliasemassa olevien yksityisten yritysten toimia ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Jos yrityksellä on valmistamansa hyödykkeen markkinoilla 50 prosentin markkinaosuus, sillä on epäilemättä enemmän vapauksia kuin avoimessa kilpailussa. Yritys ei välttämättä käytä määräävää markkina-asemaa hyväksi voittojen tavoittelussa, mutta riski on otettava huomioon kilpailunrajoitusten sääntelyssä. Valtion toimintaan liittyy paljon vakavampia vaaroja kuin yritysten, sillä valtio voi kieltää kilpailun ja käyttää raakoja otteita tähän tarkoitukseen.

Taloustieteessä oletetaan usein, että ihmiset pitävät ainoana tavoitteena oman materiaalisen varallisuutensa lisäämistä. Oletuksen mukaan käyttäytyvä toimija on kuvitteellinen, ja muiden ideaalityyppien tapaan sen käyttö ei mitenkään merkitse sellaisen esiintymistä todellisuuden oloissa. Ideaalityypin ainoa tehtävä on tuoda jäsenystä taloustieteelliseen analyysiin sekä auttaa talouden toiminnan ymmärtämisessä. Jos verottaja on voitontavoittelija, hän pyrkii saamaan verotulot niin suuriksi kuin mahdollista. Tässä luvussa tarkastelun kohteena ovat tällaisen verottajan keinot lisätä verotulojaan sekä verovelvollisten keinot suojautua saalistukselta.

Verottajan toimintaa tarkastellaan seuraavassa Leviatan-mallin avulla. Siinä valtion oletetaan olevan olento, jonka ainoana tavoitteena on kasvattaa verotulonsa niin suuriksi kuin mahdollista. Mallin nimi tulee Vanhan Testamentin ”syvyyden hirviöstä”, nopealiikkeisestä ja kiemurtavasta käärmeestä (Jes 27:1). Puhtaimmillaan Leviatan on itsekäs ja tunnoton opportunisti, joka käyttää kaikki tarjoutuvat tilaisuudet veronsaalistukseen. Malli ei yksinään kerro mitään siitä, miten verottaja toimii todellisuuden oloissa, ja vielä vähemmän, miten sen pitäisi toimia. Yksinkertaisinta on kuvitella, että Leviatan on yksi henkilö, joka on onnistunut saamaan verotusoikeuden jollain tavoin haltuunsa.

Hallitsija voi käyttää keräämänsä verotulot mahtipontisten palatsien rakentamiseen ja muuhun joutavaan välittämättä kansalaisten tarpeista. Rationaalinen hallitsija ottaa kuitenkin huomioon, että välinpitämättömyys lisää vallankumouksen riskiä ja uhkaa hänen henkeään. Leviatan-mallin lohduttomat oletukset eivät ole millään

tavoin ristiriidassa sen kanssa, että pelokas hallitsija välttää verorasituksen äärimmäistä kiristämistä, rahoittaa kaikkia hyödyttävää palvelutarjontaa kuten koululaitosta, ja koettaa pitää alamaiset tyytyväisinä. Kansantalouden suhdannevaihtelut ovat toinen syy ajatella asioita pitkällä tähtäyksellä. Taantumun uhatessa verottajan voi olla kannattavaa alentaa veroasteita, koska vakautuspolitiikka ylläpitää kotitalouksien ostovoimaa, vähentää irtisanomisia ja ylläpitää veropohjia.

Olosuhteet saattavat ajan kuluessa kehittyä siihen pisteeseen, että hallitsija myöntyy perustamaan kansanedustuslaitoksen sekä antamaan aluksi etuoikeutetuille ja vähitellen laajemmille ryhmille äänioikeuden eduskuntavaaleissa. Täyteen mittaan kehittyneessä kansanvaltaisessa yhteiskunnassa muodollinen oikeus päättää verotuksen periaatteista on kokonaisuudessaan kansalaisilla.

Käytännössä myös demokraattisella hallitsijalla on laajoja mahdollisuuksia rakentaa verojärjestelmä omien halujensa mukaan kansalaisista riippumatta. Äänioikeutetut osallistuvat eduskuntavaaleihin olemattoman tai virheellisen tiedon varassa, äänestyspäätöksiä ohjailevat enemmän hetkelliset mielialat kuin pyrkimys vaikuttaa eduskunnan toimintaan, ja kansanedustajien toimet vaalikauden aikana jäävät sattumanvaraisten huomioiden varaan. Yhteisiin asioihin on vaikutusmahdollisuuksia myös kansalaisjärjestöissä kuten Veronmaksajain Keskusliitossa tai oman kunnan lautakunnissa, mutta kannustinongelmat sotkevat näitäkin kanavia. Tehokas ja hyvä verojärjestelmä on julkishyödyke, jonka aikaansaaminen on kaikkien yhteinen muttei kenenkään yksityinen etu.

Eduskunnan riippumattomuutta äänestäjien tarpeista ei ole syytä liioitella, sillä kansalaisten tuntemukset vaikuttavat myös epäsuorasti mutkien kautta. Verovelvolliset saattavat pitää voimassaolevaa verolainsäädäntöä hyvänä, vaikkeivät ole olleet sitä hyväksymässä, ja voisivat antaa sille suostumuksensa, jos vain viitsisivät ilmaista mielipiteensä. He saavat silloin todennäköisesti enemmän mielihyvän tunteita velvoitteidensa hoitamisesta kuin muuten. Sisäisellä motivaatiolla tarkoitetaan taipumusta tehdä asioita, kuten maksaa veronsa, niiden itsensä vuoksi ilman ulkoista palkkiota. Verottajan kannattaa ennakoida verovelvollisten reaktioita, ja lopputulos lähestyy ihannetapauksessa verojärjestelmää, joka on tiedossa olevista yhteiskunnallisesti paras. Tulos syntyy implisiittisellä sopimuksella, jossa osapuolet käyttäytyvät kuin olisivat tehneet verosopimuksen aidosti ja kirjoittaneet sen paperille.

Tunteiden vaikutus kääntyy toisin päin, kun verovelvolliset pitävät verottajan toimia häikäilemättöminä, ja negatiiviset tunteet kuten suuttumus ja raivo saavat heidät rikkomaan lakia kaiken uhalla. Verovelvolliset toimivat kuin yksityisen monopoliyrityksen asiakkaat, jotka kostavat riistohinnoittelun ja lopettavat ostamisen henkilökohtaisista uhrauksista välittämättä. Rationaalinen monopoli ottaa asiakkaiden reagoinnin huomioon, vaikkei tähän olisi sinänsä mitään pakkoa. Samalla tavalla käy aikaisemman luvun asukasyhdistyksessä, jonka hallitus tunnustelee tarkoin ennen kävelysillan rakentamista asukkaiden mielissä liikkuvia ajatuksia, tekee tarpeellisia kompromisseja, ja saa näin paremmin läpi haluamansa hankkeen.

## 2. Verottajan keinot saalistuksessa

Verottajat ovat kehittäneet monenlaisia keinoja verotulojensa lisäämiseksi. Edustuksellisessa demokratiassa verotusoikeus on eduskunnan jäsenillä, joiden äänestyspäätöksillä verolait säädetään. Kansanedustajilla on rajalliset mahdollisuudet ohjata verotuloja suoraan omaan käyttöön, mutta epäsuoria keinoja on olemassa. Jos eduskunnan enemmistöön kuuluvat varmistavat verojen kasvattamisella puolueimenestyksen seuraavissa vaaleissa, hyöty tulee edustaja-asemaan liittyvien etujen myötä.

Helposti mieleen tuleva ja runsaasti käytetty menetelmä verotulojen kasvattamiseksi on verottaa joustamattomia veropohjia. Verojousto tarkoittaa suhdelukua, jolla mitataan verotulojen määrän prosenttimuutosta veroasteen muuttuessa yhdellä prosenttiyksiköllä. Maaomaisuus on tässä suhteessa otollinen verotuskohde. Maanomistajalle ainoa keino päästä eroon verovelvollisuudesta on myydä maa toiselle, mutta jos ostaja ymmärtää ottaa odotettavissa olevan verorasituksen huomioon, maanhinnat alenevat ja vero kapitaloituu maaomaisuuden arvoon. Kapitalointi eli pääomittaminen tarkoittaa menettelyä, jossa esimerkiksi vuokrayksión omistaja määrittää yksionsä laskennallisen arvon vuosittaisen nettovuokratuoton ja tuottovaatimuksen perusteella.

Houkuttelevia veropohjia maaomaisuuden ohella ovat nikotiinin kaltaiset riippuvuutta aiheuttavat aineet sekä myös välttämättömyyshyödykkeet. Verottajan

strategia on sama kuin katuryöstäjän, joka valitsee uhrikseen mieluummin vanhan mummon kuin nuorukaisen, koska edellinen on vaivaisempi juoksemaan karkuun.

Verotus kohtaa vähiten vastustusta siellä, missä sen olemassaolon ja määrän havaitseminen on vaikeinta. Huomaamatta jäävät helposti välilliset verot eli verot, jotka tarkoitetaan muiden kuin verovelvollisen itsensä maksettavaksi. Esimerkiksi arvonlisäveron maksavat taskustaan myyjät, mutta tämä *out-of-pocket cost* tulee ostajien maksettavaksi, koska myyjälle jää vain hinnan veroton osa. Jos villapusero maksaa 100 euroa ja arvonlisäveroprosentti on 24, vaateliike saa hinnasta 76 euroa. Liike saa vähentää ALV-tilityksessä puseron myyntihinnasta sen ostohinnan, ja vero maksetaan siis vain arvonlisäyksestä. Välitön vero (engl. *direct tax*) kohdistuu suoraan verovelvolliseen kuten tuloverotuksessa tulonsaajaan.

Työntekijän on helppo nähdä ennakonpidätyksen määrä palkkalaskelmasta. Verorasituksen tuntee vielä selvemmin, kun kuukausipalkan saa käteen bruttona, ja vero pannaan maksuun yhtenä eränä vuosittaisessa veronkannossa. Samansuuruinen välillinen vero jää helpommin katseelta peittoon. Moniko mieltää tai osaa edes ajatella, kuinka suuri osa kolapullon hinnasta menee virvoitusjuoma-, juomapakkaus- ja muina veroina valtiolle? Ymmärtämätön kuluttaja jopa kuvittelee, että juomien korkeat hinnat johtuvat kauppiaiden ahneudesta, ja tivaa valtiolta toimenpiteitä riiston estämiseksi.

Harhat verorasituksen havaitsemisessa ovat esimerkki fiskaalisesta illuusiosta (engl. *fiscal illusion*), jonka johdosta välillisten verojen korotukset onnistuvat helpommin kuin vastaavat tuloveron muutokset. Fiskaalisilla illuusioilla tarkoitetaan systemaattisia virheitä, joita esiintyy ihmisten arvioissa julkisten tulojen ja menojen määriä sekä niiden vaikutuksia omaan hyvinvointiin.

Villapuseron hintaan sisältyvä arvonlisävero on välillinen vero, jota ei ole tarkoitettu myyjän maksettavaksi, ja joka vain kiertää hänen kauttaan ostajalta verottajalle. Tämä on veron muodollinen kohtaanto. Vero aiheuttaa puseromarkkinoilla hintojen nousupainetta, minkä seurauksena veron todellinen kohtaanto voi olla aivan toinen. Hinnannousut motivoivat kuluttajia siirtymään alemman veroasteen hyödykkeisiin tai ompelemaan vaatteet itse, ja kysynnän pienentyessä vaateliikkeet saavat huonomman hinnan. Samanlaista poikkeamaa muodollisessa ja todellisessa kohtaannossa esiintyy tuloverotuksessa. Tuloveron kiristyminen ohjaa työntekijöitä suojautumaan vähentämällä työntekoa, ja kun työmarkkinoille syntyy työn ylikysyntää, bruttopalkat kohoavat, ja työnantajien palkkakustannukset kasvavat.

Verotuksen läpinäkyvyys on vielä heikompaa ja verorasituksen pimentäminen helpompaa inflaatioveron tapauksessa. Kun valtio ottaa itselleen yksinoikeuden laskea liikkeelle rahaa lainkäyttöalueellaan ja säättää rahan lailliseksi maksuvälineeksi, sen keskuspankki pystyy hankkimaan setelituloa yksinkertaisesti painamalla rahaa. Kun käteisen rahan tarjontaa lisätään, aihetta on odottaa hintojen yleistä nousua eli inflaatiota, jos rahan kysynnässä ei tapahdu muutoksia. Kansalaiset saattavat jälleen erehtyä hintojen nousun alkulähteestä ja syyttää kauppiaita hyödykkeiden kallistumisesta.

Inflaatioveroa havainnollistaa esimerkki, jossa mies unohtaa uudenvuoden aattona sadan euron setelin pöytälaatikkoon, löytää sen vuoden päästä ja huomaa rahan ostovoiman heikentyneen. Jos mies epäilee inflaation jatkuvan alkavana vuonna, hänen kannattaa suojautua inflaatioverolta siirtämällä käteisvaroja pankkitalletuksiin. Pankit puolestaan koettavat päästä kassavaroista eroon lainaamalla niitä luoton tarvitsijoille. Keskuspankin keinoja estää pankkien suojautuminen ja pitää rahat pois kierrosta on kiristää pankkien kassavarantovelvoitetta ja vähimmäisreservivaatimuksia. Jos rahan kysyntä saadaan näillä toimin kasvamaan samaa tahtia kuin rahan tarjonta, valtio saa setelituloa myös vakaan rahanarvon oloissa. Rahan kysyntää kasvattaa myös taloudellinen kasvu, joka lisää liiketoimien määrää ja ikään kuin imaisee uuden rahan kiertoonsa.

Ovela keino poliittisen vastustuksen torjumiseen on soveltaa uuteen veropohjaan aluksi olemattoman alhaista veroastetta, ja nostaa sitä sitten vaivihkaa ja vähitellen. Kognition epätäydellisyyksistä johtuen verovelvolliset eivät huomaa muutoksia, jos ne ovat riittävän pieniä, ja muistitoimintojen rajoitteiden takia alkuvaiheen alhainen veroaste unohtuu. Strategian onnistumista edistää ihmisen luontainen ominaisuus tottua verotuksen, niin kuin lämpötilan tai tulojen, kohonneeseen tasoon. Ihmismielen taipumus tottumiseen toimii myös toiseen suuntaan. Kun globalisaatio pakottaa valtion keventämään pääomatulojen verotusta, jonkun ajan kuluttua voittajat pitävät veroetua itsestäänselvyytenä, lobbaavat uusia helpotuksia, ja pitävät vaatimuksia jopa kohtuullisina.

Verovelvolliset kokevat tietyn suuruisen veroasteen nousun eri tavalla veroasteikon eri kohdissa. Veroprosentin nostaminen 19 prosentista 20 prosenttiin tuntuu voimakkaammin kuin 18 prosentista 19 prosenttiin, vaikka prosenttiyksiköissä muutos on sama. Kansalaisten on aihetta suhtautua kriittisesti hyppäyksiin

kymmenluvulta toiselle, sillä kun uuden kymmenluvun pää on avattu, veroastetta on helpompi hivuttaa pykälää suuremmaksi. Yhdeksään päättyvien lukujen mystiikka ilmenee monessa muussa asiassa. Kolme vierekkäistä villapuseroa tavaratalon vaatetangossa ovat käytännössä samanhintaiset, kun yksi maksaa 99 euroa, toinen 100 euroa ja kolmas 101 euroa, mutta ensimmäinen vaikuttaa jotenkin halvimmalta. Kassalla tuntuu mukavammalta saada 100 euron setelistä euro takaisin, kuin antaa euron kolikko vielä setelin lisäksi.

Verottajalla on edellä mainittujen lisäksi epäluukuinen määrä muita keinoja käyttää kognitiivisista rajoitteista ja muista syistä johtuvia verovelvollisten virheitä hyväksi. Kunnan tuloveron kiristys naamioidaan vesilaitoksen tariffimuutokseksi. Uuden veropohjan käyttöönotolle esitetään verukkeena, että näin pystytään keventämään vanhojen pohjien veroasteita, vaikka loppujen lopuksi seurauksena on verorasituksen kasvu kauttaaltaan. Polttoaineverojen korotuksia perustellaan pakokaasupäästöjen ympäristöhaitoilla, vaikka rahat on alun alkaen ajateltu muihin tarkoituksiin. Jos verottaja aikoo oikeasti ohjata verojen tuoton saastumisen torjuntaan, se käyttää korvamerkintää vahvistamaan lupauksen uskottavuutta.

Autojen pakokaasupäästöjä voidaan koettaa rajoittaa polttoaineverojen sijasta tai niiden lisäksi autoverolla, joka maksetaan kertaluonteisena ennen auton rekisteröintiä ja käyttöönottoa. Auton ostaja huolehtii verovelvollisuudesta esimerkiksi niin, että hän maksaa veron itse tullilaitokselle. Vaihtoehtoisessa järjestelyssä auton ostaja maksaisi autoveron verran korkeamman hinnan myyjälle, ja tämä sitten suorittaisi veron valtiolle. Rationaalisesti ajatellen pitäisi olla jokseenkin yhdentekevää, kumpaa vaihtoehtoa sovelletaan. Jos automyyjä saa autosta 10000 euroa ja tilittää siitä verottajalle 3000 euroa, lopputulos on kummankin kannalta sama, jos automyyjä saakin vain 7000 euroa ja ostaja hoitaa 3000 euron tilityksen. Tästä huolimatta edellinen järjestely herättää autoilijoissa todennäköisesti vähemmän ärtymystä, ja Leviatan-tyyppinen verottaja pääsee paremmin tavoitteeseensa valitsemalla sen kahdesta vaihtoehdosta.

Parhaassa tapauksessa valtio onnistuu verottamaan samaa veropohjaa kahteen kertaan, kuten yritysten voittoja ensin tilinpäätöksen ja toistamiseen omistajien osinkotulojen perusteella. Tällainen kahdenkertainen verotus saadaan läpi esimerkiksi niin, että aluksi yhtiöverotuksen hyvitysjärjestelmä on täysimääräinen, mutta vähitellen hyvityksiä kavennetaan sieltä, missä pääomanomistajien vastustus on heikointa. Hyvitys

toteutetaan verotuksessa niin, että osakkeenomistajat saavat vähentää osinkoveroista yhtiön maksaman tuloveron osittain tai kokonaan.

Kansalaisten mahdollisuudet suojautua verottajaa vastaan ovat sitä heikommat, mitä vaikeampaa heidän on liittoutua koalitioiksi tai eturyhmiksi ajamaan asiaansa. Poliittisen pelin maksumiehiä ovat erityisesti ne, joiden oma intressi vastatoimiin on vähäinen, yhteinen intressi on hajallaan ympäri yhteisöä, ja vastatoimet kaatuvat vapaamatkustukseen. Verottaja pystyy hajottamaan veronmaksajien rivejä soveltamalla erisuuruisia veroasteita eri ihmisiin. Selkeä esimerkki strategiasta on tuloveron progressio, jossa veroaste kohoaa verotettavan tulon kasvaessa. Tasaverossa veroaste on sama kaikilla tulotasoilla.

Jos progressiivinen veroasteikko osataan valita sopivasti, suhteellisesti eniten tuloveroa maksavat jäävät niin pieneen vähemmistöön, ettei poliittiseen vastustukseen ole käytännön edellytystä. Verottaja voi vesittää suurituloisten protesteja vielä lisää rahoittamalla propagandaa, jossa progressiota puolustellaan keinona poistaa epäreiluutta ja parantaa sosiaaliturvaa.

Suurituloiset eivät välttämättä vastusta progressiota. Jokaisen on aiheellista muistuttaa itselleen, että jos minä en hyväksy progressiota niin ei tarvitse kenenkään muunkaan, ja valtion mahdollisuudet rakentaa reilua ja turvallista yhteiskuntaa ovat sen mukaiset. Jos suurituloiset vastustavat progressiota kaikesta huolimatta, veronmaksajien enemmistö aiheuttaa vähemmistölle ulkoisia haittoja niin kuin tehdas, joka laskee jätteet naapurin järveen maksamatta tälle täyttä korvausta. Tämä on vain esimerkki siitä, miten ulkoisvaikutukset vaivaavat yhtä lailla julkisen vallan kuin markkinoiden toimintaa. Ajan kuluessa suurituloisten diskriminointi saattaa kasvaa, sillä kun progressio on kerran hyväksytty periaatteena, veroasteikon jyrkentämiselle on vähemmän moraalista estettä. Inflaation myötä nimellisenä säädetty veroasteikko jyrkistyy itsellään ilman lainmuutosta, mikä houkuttaa valtiota lisäämään keskuspankkirahan määrää.

Progressiivisen verojärjestelmän kansantaloudellisessa hyvinvointiarviossa on otettava kaikki hyöty- ja haittavaikutukset huomioon, ja instituutiota on tarkasteltava kokonaisuutena. Näkökohta progressiota vastaan ja tasaverotuksen puolesta on jälkimmäisessä mahdollinen lähdevero, jossa veronkannon kustannukset ovat alhaiset. Verot esimerkiksi pankkitalletusten korkotuloista saadaan silloin maksuun tulojen lähteellä, ja ne tilitetään pankeista suoraan verotoimiston tilille ilman verovelvollisten



omaa ilmoitusta. Muutenkin proportionaalinen verotus aiheuttaa progressiivista vähemmän hallinnollisia toimeenpanokustannuksia.

Vaikka suurituloisilla ei olisi mahdollisuutta estää progressiivista verojärjestelmää sinänsä, heillä on keinoja välttää verojen maksua. Jos tulot vaihtelevat voimakkaasti eri verovuosina, säästöä saadaan siirtämällä tuloja keinotekoisesti vuodelta toiselle. Kun eri veropohjien veroasteikot poikkeavat ja esimerkiksi pääomatuloihin sovelletaan tasaveroa, veroarbitraasi käy mahdolliseksi. Lääkäriyrittäjät teeskentelevät tekevänsä vain puoltapäivää omistamassaan lääkärikeskuksessa, ja maksavat itselleen osinkoa palkan sijasta. Kaukaa haettua ei ole järkeillä, että verottaja katsoo lopulta itsekin tasaveron paremmaksi, jos hän saa verokertymän kaikki vaikutukset huomioon ottaen kasvamaan.

Kansalaisten mahdollisuudet suojautua verottajalta ovat suuremmat silloin, kun verotus tapahtuu alueellisella eikä keskushallinnon tasolla. Jos kunta nostaa tuloveroprosentin korkeammaksi kuin on säädyllistä, tyytymättömien veronmaksajien on vaivattomampi paeta raskasta verotusta ja muuttaa kilpailevaan kuntaan kuin reagoida jaloillaan valtion tuloverotuksessa. Monen kohdalla poismuuton esteet ovat ylipääsemättömän korkeita, mutta pienikin liikkuvien määrä saattaa pitää kuntaverottajan kurissa.

Verot eivät ole ainoa seikka, joka vaikuttaa päätökseen muuttaa kunnasta toiseen. Jos tuloveroprosentin alentaminen heikentää kunnan tulotaloutta niin, että julkisten palvelujen järjestäminen vaarantuu, muutto verosäästöjen perässä voi olla typerää. Mitä iloa on suurista tuloista, jos kaupungin likaviemärit alkavat olla aina tukossa, kaduilla juoksevia kulkukoiria ei ota kukaan enää kiinni, ja puistot muuttuvat kaatopaikoiksi.

Huonosta palvelutarjonnasta huolimatta alhaisen veroprosentin kunta voi houkutella etenkin suurituloisia, jos se sijaitsee asiat hyvin hoitavan kunnan vieressä. Lyhyiden välimatkojen ansiosta voidaan olla vain kirjoilla halvassa kunnassa, ja nauttia niin kuin tähän asti entisen kotikunnan kulttuuri- ja muista palveluista. Räikeässä tapauksessa vapaamatkustajat käyvät samassa työpaikassa kuin ennenkin, ja pistäytyvät vain nukkumassa kehyskunnan asunnoissaan. Verojärjestelmän hajauttaminen sisältää siis sekä hyötyjä ja haittoja. Jäljempänä käy ilmi, että piirre on tavanomainen kaikissa keinoissa ehkäistä verotusoikeuden väärinkäyttöä ja sen vuoksi keskeinen verojärjestelmän suunnittelussa.

### 3. Verottajan tunteet ja hyväntahtoisuus

Edellä verottajan on oletettu olevan kuvitteellinen voitontavoittelija, joka etsii koko ajan keinoja verotulojensa lisäämiseksi. Tarkastelussa on tullut korostetusti esille verotusoikeuden väärinkäyttö sekä vastakkainasettelu verottajan ja verovelvollisten etujen välillä. Osapuolten intressit voivat olla keskenään ristiriitaisia, mutta ne ovat usein myös yhteisiä.

Leviatan-mallin ahne ja tunnoton rahantavoittelija on vain teoreettinen ajatusrakennelma. Johtopäätöksiä tulkittaessa on pidettävä varansa, sillä niitä ei ole tarkoitettu ennusteiksi verottajan toimista todellisuudessa. Toiseen ääripäähän voidaan kuvitella hyväntahtoinen diktaattori, joka pyrkii rakentamaan alamaistensa kannalta niin hyvän verojärjestelmän kuin osaa. Hän koettaa asettua yhteiskuntasopimukseen osallistuvien asemaan, valita näiden preferenssien mukaisen verosopimuksen ja tavallaan simuloida kansalaisten valintoja. Elävän elämän verottajat ovat jossain äärimuotojen välimaastossa, ja empiirisen tutkimuksen tehtävä on selvittää, millaisia verottajan pyrkimykset kulloinkin ovat, ja mitkä tekijät vaikuttavat niiden muotoutumiseen.

Inhimilliset tunteet selittävät poikkeamia Leviatan-mallin ankeista piirteistä. Verottaja on muiden ihmisten tapaan kuolevainen olento, joka kokee mielihyvän ja mielihyvän tunteita verotusta koskevista päätöksissä. Tunteet ilmenevät esimerkiksi niin, että verottaja käyttää pyyteettömästi suuren osan tuloistaan julkisten palvelujen kuten terveydenhuollon rahoittamiseen ja tulonsiirtoihin köyhille. Tunteiden olemassaolo ei sinänsä takaa, että verottaja ottaa huomioon muut ihmiset ja yhteisen edun. Pahimmillaan hän on vikapäinen hornanhenki, jonka preferenssit ovat kieroutuneita ja mielihyvän tunteet syntyvät muiden piinaamisesta.

Hyväntahtoista verottajaa voi verrata määräävässä markkina-asemassa olevaan yritykseen, jonka omistajat tinkivät voitoistaan, ja myyvät enemmän ja halvemmalla kuin pystyisivät. Omistajien preferensseistä ja tunnetaidoista riippuu, etsivätkö he tällä tavoin suoraan mielihyvää auttamalla ihmisiä, vai epäsuorasti niin, että he käyttävät markkinavoiman täysimääräisesti hyväksi ja jakavat toisella kädellä varoja samoille ihmisille. Jälkimmäisessä tapauksessa rahan hankkiminen on vain väline korkeampien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hyvä tarkoitus ja aito epäitsekkyyks eivät takaa haettuja tuloksia. Syynä epäonnistumiseen voivat olla puutteelliset tiedot vaikutuksista, joita esimerkiksi arvonlisäveron alentamisella on ruuan hintaan. Elintarviketeollisuuden odottamattoman vahvan neuvotteluaseman seurauksena hinnat jäävät ennalleen, ja hyöty veronalennuksesta valuu väärille henkilöille. Verottajan pyrkimykset saattavat epäonnistua paitsi tietämyksen rajoitteiden myös rajoittuneen eettisyyden (engl. *bounded ethicality*) takia. Hän saattaa uskoa vilpittömästi toimivansa yhteisön parhaaksi, mutta joutuu alitajuisten asenteiden vietäväksi, ja vähättelee tiedostamattaan pitkäaikaistyöttömien ja muiden osattomien kohtaloa. Syynä ristiriitaan koetun ja todellisen eettisyyden välillä voi olla verottajan yksipuoliset kokemukset, joissa työttömät ovat vaikuttaneet aina laiskoilta pinnareilta.

Hätiköityjä yleistyksiä kehittyy jokaisen mielessä. Tuomari pitää kaikkia tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvia mielenlaadultaan rikollisina, koska valtaosa hänen tuomioalueensa asukkaista ja samalla rikollisista on tuon ryhmän edustajia. Johtaja suosii vapautuvaa paikkaa täyttäessään nuoria miehiä varttuneiden naisten sijaan, koska hän on itse nuori menestyvä mies. Rajoittunut eettisyys väistyy, kun verottaja kuvittelee joutuvansa työttömän osaan siinä missä kuka tahansa muu, tuomari työskentelee jonkin aikaa toisella tuomioalueella, ja työhönottaja harkitsee vakavasti jokaista vähänkin kysymykseen tulevaa työnhakijaa.

#### **4. Turvallisuuden ja tehokkuuden ristiriita**

Hyväksi havaittu jos kohta epätäydellinen menetelmä verotusoikeuden ja julkisen vallan rajoittamiseksi on edustuksellinen demokratia. Tällaisessa järjestelmässä vallankäyttäjää on yhden henkilön sijasta pyöreä luku kuten 200, kansalaiset valitsevat edustajansa vaaleilla, ja lait säädetään eduskunnassa äänestysmenettelyä käyttäen.

Myös kansanvaltaisessa yhteiskunnassa on viisasta rajoittaa lainsäätäjän toimintavapautta. Jos mitään rajoitteita ei olisi ja eduskunta saisi säätää millaisia lakeja tahansa, se voisi konfiskoida kaiken yksityisen omaisuuden tai säätää poikkeuslain, jonka mukaan uusia vaaleja ei enää järjestetä. Konfiskaatiolla (< [lat.] *fiscus* kassa) tarkoitetaan verotusta tai sen luonteista toimintaa, jossa valtio ottaa oikeustajua loukatun kansalaisten omaisuutta itselleen takavarikon tai anastuksen kaltaisella toimenpiteellä.

Lainsäädäntövallan väärinkäyttöä ehkäisemään yhteiskuntasopimuksessa varmaan sovitaan, että perustuslain muutokset edellyttävät vaikeutettua lainsäädäntömenettelyä ja riippumattoman perustuslakituomioistuimen siunausta.

Yhteiskuntasopimuksessa sovittuja eduskunnan vallankäytön rajoitteita tarvitaan suojelemaan paitsi kansalaisia kansanedustajilta myös kansanedustajia toisiltaan. Verotusoikeus on kansanedustuslaitoksessa edustajien yhteisomistuksessa, ja kannustinongelmat vääristävät sen käyttöä niin kuin kaiken yhteisen. Kansanedustajat ovat samassa asemassa kuin marjanpoimijat, joilla on jokamiehenoikeus kerätä lakkoja toisten metsistä. Jokainen haluaisi lakat kypsinä, mutta ensimmäisenä ehtivä saa parhaan saaliin, ja marjat poimitaan raakileina. Teoriassa kansanedustajat voisivat tehdä sopimuksen järkevästä lainsäädännästä, mutta sopimuskustannukset estävät sen löytymistä, ja verojärjestelmään jää tehokkuustappioita.

Tehokkaaseen verojärjestelmään pääsemistä vaikeuttaa vaalikausien määräaikaisuus. Asiaa havainnollistaa lakkametsä, jossa käy joka vuosi eri porukka, ja jokainen poimii välittämättä varvuille tulevista vahingoista. Tällainen aikajohdonmukaisuusongelma syntyy, kun päätökset yhdellä hetkellä vaikeuttavat päätöksiä toisella, vaikka päätösten koordinoinnilla päästäisiin kaikkien kannalta parempiin tuloksiin. Kun verotus- tai jokamiehenoikeuden käyttö on huonosti linjassa tulevan käytön kanssa ja syntyy epäjohdonmukaisuutta yli ajan, toiminnasta tulee likinäköistä, ja pitkän aikavälin näkökulmat jäävät taka-alalle.

Aikaepäjohdonmukaisuus johtaa veroasaan (engl. *tax trap*), jonka naruihin eduskunta sotkeutuu, koska sopimukset tulevien eduskuntien kanssa ovat mahdottomia. Ongelmat ilmenevät esimerkiksi niin, että eduskunta kiristää joustamattoman veropohjan veroastetta, verovelvolliset suojautuvat, ajan kuluessa veropohja kutistuu, ja perinnöksi jää alkuperäistä pienemmät verotulot. Kun poliittisen järjestelmän tehokkuutta arvioidaan kokonaisuudessaan, huomioon on luonnollisesti otettava myös se, kuinka järkevästi kukin eduskunta olisi käyttänyt saamatta jääneet verotulot.

Yhteiskuntasopimukseen osallistuvien kannattaa rakentaa selkeät rajat julkisen vallan verotusoikeudelle. Osallistujien omiin käsiin jää päättää, kuinka vedenpitäviä järjestelmiä he haluavat suojaksi vallan väärinkäyttöä vastaan. Verotusoikeuden rajoittaminen on viisasta, mutta toisaalta se hankaloittaa verottajan mahdollisuuksia poistaa tehottomuutta. Edellisessä luvussa tarkasteltiin, miten verottajan harkintavalta yksittäisten palkansaajien veroasteikon valinnassa tarjoaa mahdollisuuksia löytää

sopimusmahdollisuuksia, käyttää niitä hyväksi ja vähentää tehokkuustappioita. Turvallisuus ja tehokkuus verojärjestelmän tavoitteina ovat tässä niin kuin usein ristiriidassa keskenään, ja kysymyksessä on valintatilanne eli *trade-off*, niin kuin taloustieteilijät tapaavat sanoa.

Yksilöityjä asteikkoja voidaan käyttää korjaamaan paitsi verotuksessa itsessään myös markkinoilla esiintyvää tehottomuutta. Ympäristövero sopii esimerkiksi keinosta, jolla pyritään lieventämään markkinahäiriöitä. Yhdessä toteutustavassa vero määrätään jokaiselle tehtaalle erikseen tuotannon luonteen, tuotantomenetelmien, päästöjen ja muiden seikkojen perusteella. Yhdelle tehtaalle hiilidioksidipäästöjen vähentäminen on mahdottomuus, toinen pystyy asentamaan halvalla suodattimia, ja kolmannen on helppo kehittää puhtaampia tuotantomenetelmiä. Vero pyritään laskemaan kullekin sellaiseksi, että se ohjaa verovelvollisia toimimaan yhteisen edun suuntaan. Tehokkaaseen tulokseen voitaisiin teoriassa päästä niin, että haitoista kärsivät maksaisivat tehtaalle päästöjen vähentämisestä, mutta yleensä tällaiset järjestelyt ovat sopimuskustannusten vuoksi mahdottomia ja myös reiluuskäsitysten vastaisia.

Tässä tarkastellun Pigou-veron tehtävä on hillitä ulkoisvaikutuksista ja muista markkinahäiriöistä johtuvia tehokkuustappioita, eikä ensisijainen tarkoitus ole kerryttää valtiolle verotuloja. Ympäristöverotuksen toimeenpanokustannuksista riippuen valtion nettotulot voivat sivutuotteena kasvaa, ja tämä tarjoaa Leviatan-verottajalle jälleen yhden tilaisuuden havitella muiden rahoja.

Verotuksen hajauttaminen aluehallinnon tasolle pääteltiin edellä keinoksi, jolla yhteiskuntasopimuksen osanottajat suojautuvat verotusoikeuden väärinkäyttöä vastaan. Myös valinta hajauttamisen ja keskittämisen välillä on kaksitahoinen asia. Hajautus kieltämättä heikentää verottajan mahdollisuuksia käyttää monopolioikeuttaan väärin, mutta samalla se aiheuttaa tehokkuustappioita. Jos tuloverot kerätään kunnallisveroina sen sijaan, että vain keskushallinnolla on verotusoikeus, kansalaiset pystyvät suojautumaan veronsaalistukselta muuttamalla pois korkean veroasteen kunnista. Pelko joukkopaosta pakottaa kunnat verokilpailuun, jossa etenkin suurituloisia houkutellessaan alentamalla kunnan tuloveroprosenttia ja tekemällä tarjouksia kuin yksityiset yritykset asiakkailleen. Kilpailu asukkaista tekee hyvää, koska kunnat joutuvat karsimaan turhia menoja ja tehostamaan toimintoja. Tuloksena voivat myös olla julkisten palvelujen heikennykset, jotka vastaavat kaikkea muuta kuin kansalaisten yhteistä etua. Verotuksen hajauttamisen ja keskittämisen etuja ja haittoja esitetään kuvassa 1.

Verokilpailua esiintyy myös valtioiden välillä. Valtio myöntää verohuojennuksia maahan tuleville ulkomaisille yritysjohtajille, jotta aivotuonnilla saadaan maahan henkistä ja sosiaalista pääomaa. Pysyvästi maahan muuttavat vapautetaan kokonaan tuloverosta muutamana ensimmäisenä vuotena, mikä motivoi erityisesti suurituloisia hakemaan kansalaisuutta. Samaan tapaan kuin kuntien välisessä verokilpailussa, varakkaat voivat mennä veroparatiiseihin vain muodollisesti kirjoille, ja käyttää niin kuin tähän asti lähtömaansa julkisia palveluja hyväkseen. Toinen vapaamatkustuksen muoto on harjoittaa liiketoimintaa omassa maassa ja järjestellä voittojen tuloutukset niin, että verot tulevat maksuun alhaisen veroasteen maassa. Verokilpailu on esimerkki laajemmasta sääntelykilpailun ilmiöstä, jossa lainkäyttöalue houkuttelee lainsäädännön muutoksilla ulkomaalaisia maahan. Muita esimerkkejä ovat lievennykset kasvihuonekaasujen päästönormeissa ja pankkien vakavaraisuusvaatimuksissa ulkomaisten yhtiöiden kohdalla.

**Kuva 1.** Keskus- ja aluehallintotason verotuksen etuja ja haittoja. Leviatan-mallissa korostuva verotusoikeuden väärinkäytön vaara on merkitty harmaalla.

	<b>hajautettu verojärjestelmä</b>	<b>keskitetty verojärjestelmä</b>
<b>edut</b>	mahdollisuudet suojautumiseen	verojärjestelmien koordinointi
<b>haitat</b>	tuhoava verokilpailu	tilaisuudet veronsaalistukseen

Valtiot voivat ehkäistä verokilpailun tehokkuustappioita verottamalla joustamattomia veropohjia kuten kiinteistöjä. Tehottomuus merkitsee sopimusmahdollisuuksia, ja toinen keino sen välttämiseksi on harmonisoida verotusta valtioiden välisillä verosopimuksilla. Tällaisissa sopimuksissa voidaan samalla kieltää verovienti, jos valtio kohdistaa verorasitusta muunmaalaisille säätämällä esimerkiksi erityisen hotelliveron, lentokenttämaksun tai muun pisteveron.

Valtioiden verokilpailulla on hyvät ja huonot puolensa niin kuin yritysten markkinakilpailulla. Yhtäältä se helpottaa verovelvollisten mahdollisuuksia suojautua verotusoikeuden väärinkäytöltä, toisaalta se johtaa kansainväliseen tehottomuuteen.

Turvallisuus- ja tehokkuustavoitteet ovat ristiriidassa keskenään niin kuin usein muulloinkin verojärjestelmää laadittaessa.

## 5. Instituutioiden vuorovaikutus

Tähänastisen tarkastelun tuloksena alkaa olla koossa perusainekset verotuksen suunnitteluun todellisuuden olosuhteissa. Hyvän verojärjestelmän yleiskriteerinä on yksimielinen yhteiskuntasopimus, jonka mukaisia kaikkien verolakien tulee olla. Oikeus säätää verolakeja on erityislaatuinen, ja yhteiskuntasopimuksen osapuolten on syytä varautua yksinoikeuden väärinkäyttöön. Verosopimusta laadittaessa on rationaalista arvioida myös käytännön edellytykset lakien voimaansaattamiseen sekä tämän aiheuttamat kustannukset. Näiden lisäksi on kiinnitettävä huomiota tehokkuustappioihin, joita parhaatkin verolait aiheuttavat.

Teoriassa on ajateltavissa kuvitteelliset olosuhteet, joissa verojärjestelmä on tehokas siitä riippumatta, millaiseksi verosopimuksen tekijät sen päättävät laatia. Edellytyksenä on, että kaikkeen ajateltavissa olevaan pystytään määrittämään omistusoikeudet, oikeusjärjestelmä on tässä suhteessa täydellinen, lakien voimaansaattaminen onnistuu täydellisesti ilman kustannuksia, ja sopimusmahdollisuudet lakien alaisuudessa pystytään hyödyntämään ilman sopimuskustannuksia. Päätelmää kutsutaan Coasen teoreemaksi.

Yhteiskuntasopimukseen osallistuvien tehtäväksi jää omistusoikeuksien valinta preferenssiensä mukaisiksi. Esimerkiksi he päättävät, että testamentinsaajalla on oikeus vain puoleen perimästään omaisuudesta, ja toinen puoli on maksettava valtiolle. Syynä perintöveron säätämiseen voivat olla kansalaisten reiluuspreferenssit, joiden vuoksi aineellisen varallisuuden kasautumista harvojen käsiin pidetään epätoivottavana.

Hyvän verojärjestelmän aikaansaamiseksi ei riitä, että verolakien säätäminen tapahtuu kansalaisten hyväksymien periaatteiden mukaan. Lainsäädäntövallan lisäksi toimeenpano- ja tuomiovallan on toimittava asianmukaisesti. Julkisen vallan kolme osaluuetta on vaikea saada toimimaan saumattomasti keskenään, ja kunkin kohdalla tavoitteet saattavat olla sekä toistensa että tehokkuustavoitteen kanssa ristiriidassa. Esimerkiksi metsäomaisuuden verotuksessa saatetaan tarvita saman verran lainvalmistelutyötä siitä riippumatta, säädetäänkö veropohjaksi metsän pinta-ala vai

puiden lukumäärä. Toimeenpanokustannuksissa on eroa, sillä maaseutua kiertäessään verotarkastajan on työläämpi laskea puita kuin metsäaloja, ja puita kasvaa vielä koko ajan lisää.

Myös maahan tuotavilta tavaroilta perittävä proportionaalinen tuontitulli on helppo säätää, mutta sen toimeenpano on vaikeaa. Maahantuoja voi kiertää tulleeja käyttämällä kaksoislaskutusta, jossa hän uskottelee maksavansa tavarasta todellisuutta vähemmän näyttämällä tulliviranomaisille tekaistuja laskuja. Monikansallisilla yrityksillä on houkutus käyttää markkinahintoja alempia siirtohintoja, kun yksikkö yhdessä maassa ”myy” tavaraa yksikölle toisessa maassa.

Yhteiskunnallisiin instituutioihin kuuluvat oikeusinstituutioiden lisäksi epämuodolliset ja hallintainstituutiot. Näiden kaikkien välillä on vuorovaikutussuhteita, joita kosketeltiin aikaisemmin palkka- ja pääomatuloverotuksen vertailussa. Jos pääomatuloihin ryhdytään soveltamaan alempaa veroastetta kuin palkkatuloihin, palkansaajat kokevat muutoksen eriarvoisena ja epäreiluna. Syyllisyyden ja häpeän tunteet verovelvollisuuden laiminlyönnistä laimenevat, ja veronkierron on aiheutta odottaa yleistyvän etenkin niiden keskuudessa, joilla on jo valmiiksi sopivaa mielenlaatua.

Sitä myöten kuin tieto veronkierron yleistymisestä leviää, rehelliset saattavat tuntee tulleeensa huijatuksi ja kokevat olevansa moraalisesti oikeutettuja toimimaan samalla tavalla. Pelkät luulot ja huhut voivat käynnistää joukkoilmiön. Kun veronkierto tarttuu verovelvollisten keskuudessa, alkujaan vähäiseltä vaikuttava verojärjestelmän muutos johtaa vähitellen kaikkien kannalta epäsuotavaan noidankehään. Prosessi etenee arvaamatonta polkua myöten tahattomaan lopputulokseen, johon verojärjestelmä ikään kuin lukkiutuu, ja josta sitä on vaikea nykäistä paremmalle kehälle. Kun kehityksessä on tällaista polkuriippuvuutta, alkutilan palauttaminen nostamalla pääomatulojen verotus entiselleen ei enää riitä prosessin peruuttamiseen, ja pysyvä vahinko on ehtinyt tulla veromoraalille.

Yhteiskunnan instituutioiden tulisi olla sellaisia, että ne luovat sekä ulkoisia että sisäisiä kannustimia toimia yhteisen edun mukaisesti. Lopputulos riippuu paljon siitä, millaisissa vuorovaikutussuhteissa motivaatiotekijät ovat toisiinsa. Ihanteellisessa tapauksessa kannustinvaikutukset tukevat toisiaan, ja pahimmillaan ajaututaan umpikujaan, jossa sisäinen ja ulkoinen motivaatio syrjäyttävät toisiaan.