

INSTITUUTOTALOUSTIETEEN PERUSTEET

www.ace-economics.fi/mvihanto

LUKU 22

**VEROTUKSEN AIHEUTTAMAT
TEHOKKUUSTAPPIOT**

Martti Vihanto

Luku perustuu julkaisuun *Verottaja ja verovelvolliset instituutioiden vuoro-vaikutuksessa. Instituutitaloustieteellinen tarkastelu*. Tampere University Press, sarja Kirjoituksia liberalismiin teorioista ja käytännöistä. Tampere 2009.
– Päivitetty 9.1.2012.

Yksimielinen hyväksyntä on edellisen luvun ajatuskuviossa välttämätön edellytys sille, että taloustieteessä on lupa pitää yhteiskuntasopimusta ja siihen sisältyvää verosopimusta hyvänä ja hyväksyttävänä. Hyvä ei ole aina paras, ja yksimielistäkin sopimusta saadaan usein parannetuksi kaikkien hyväksymällä tavalla. Jos hyödyntämättömiä sopimusmahdollisuuksia on jäljellä, ja niitä pystytään löytämään ja käyttämään hyväksi, sopimuksen tehokkuus lisääntyy. Toisinpäin tämä tarkoittaa, että verosopimus alkuperäisessä muodossaan on tehoton ja aiheuttaa tehokkuustappioita.

1. Tehokkuus ja tehokkuustappiot

Pareto-tehokkuus tai lyhyesti tehokkuus tarkoittaa taloustieteessä kuvitteellista tilaa, jossa esimerkiksi asunnon ostajan ja myyjän välistä sopimussuhdetta ei voi enää muuttaa niin, että kumpikin voisi suostua muutokseen. Kaikki mahdollisuudet muuttaa sopimuksen ehtoja osapuolten hyväksymällä tavalla on käytetty loppuun, eikä kumpikaan voi hyötyä muutoksista toisen kärsimättä. Tämä voidaan ilmaista myös niin, että hyödyntämättömiä sopimusmahdollisuuksia ei ole enää jäljellä. Tehokkuus taloudellisena käsitteenä liittyy aina ihmisten välisiin suhteisiin, ja se tarkoittaa eri asiaa kuin asuinalueen suuri tehokkuusluku tai auton pieni bensankulutus. Taloudellinen tehokkuus on tyhjä käsite Robinson Crusoen yksinäisellä saarella, ennen kuin Perjantai saapuu paikalle ja ryhtyy hieromaan ystävyyttä.

Esimerkki sekä asunnon ostajan että myyjän kannalta edullisesta sopimusehdosta voisi olla lykkäävä ehto, jonka mukaan kauppa toteutuu vain siinä tapauksessa, että ostaja saa lähimmän vuoden aikana työssäkäyntialueelta työpaikan. Ehto aiheuttaa myyjälle riskin kaupan peruuntumisesta, mutta ostaja korvaa tämän kauppasummassa, koska hän pystyy puolestaan vähentämään omia riskejään. Osapuolet eivät välttämättä huomaa sopimusmahdollisuutta keskenään, ja ulkopuolisen asiantuntijan kuten laillistetun kiinteistönvälittäjän palvelut voivat osoittautua kallisarvoisiksi. Suomalaisen sananlaskun mukaan tyhjästä on paha nyhjäästä. Yhteiskunnassa ja ihmisten välisissä sopimussuhteissa hokkuspokkus voi onnistua, kunhan kaikkia osapuolia hyödyttäviä sopimusmahdollisuuksia löydetään ja *win-win* -järjestelyjä saadaan aikaan. Yhteiskuntasopimuksessa osapuolia on huikeasti enemmän kuin asuntokaupassa. Myös se voidaan nähdä prosessina, jonka edetessä etsitään kaikkia hyödyttäviä sopimusmahdollisuuksia, muutetaan sopimusehtoja tarpeellisilla tavoilla, ja pyritään lisäämään sopimustehokkuutta.

Yhteiskuntasopimuksen osapuolilla on oikeus päättää verojärjestelmästä ja sen periaatteista niin kuin parhaaksi näkevät. Tämä ei tarkoita, että osapuolet eivät voi tai että heidän ei kannata kuunnella toistensa neuvoja. Pienessäkin ryhmässä yhteisymmärryksen päästään usein vasta sen jälkeen, kun jäsenet ovat vaihtaneet aikansa ajatuksia keskenään, pohtineet esille nousevia kysymyksiä eri näkökulmista, ja maistelleet vaihtoehtoisten ratkaisujen seurauksia. Kollektiivinen päätöksenteko ei tapahdu niin, että

jokainen lyö pöytään heti kättelyssä oman esityksensä, ja valinta vaihtoehtojen välillä toimitetaan lippuäänestyksellä. Neuvotteluprosessin edetessä jokainen joutuu antamaan jossain kohtaa periksi, mutta kaikki myös oppivat uutta, ja lopputulos on tässäkin suhteessa alkua rikkaampi.

Seuraavassa selitetään yksinkertaisen mallin avulla, miksi verolait aiheuttavat taloudellista tehottomuutta, sekä miten tehokkuustappioita voidaan ehkäistä verolakeja muuttamalla.

2. Esimerkki veron tehokkuusvaikutuksista

Mallissa tarkastellaan yksityishenkilön käyttäytymistä ennen veron nostamista ja nostamisen jälkeen. Kutsumme häntä kuluttajaksi. Alkutilanteessa kuluttaja tekee toisen palveluksessa tietyn määrän työtunteja viikossa, maksaa saamastaan tulosta säädetyn prosenttimäärän palkkaveroa, ja käyttää nettotulot elintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden ostamiseen. Verottaja säättää tuloverolakiin muutoksen ja palkkatulojen veroaste nousee. Veronkiristys merkitsee, että kuluttaja ansaitsee jokaisesta tekemästään työtunnista aikaisempaa pienemmän nettosumman, ja hän pystyy käyttämään vähemmän rahaa ruoka- ja muihin ostoksiin. Kuluttaja sopeutuu verotuksen muutokseen esimerkiksi niin, että hän käy enää ani harvoin ulkona syömässä ja siirtyy halpoihin valmisteineksiin.

Yksinkertainen tapa suojautua veronnousua vastaan on vähentää työntekoa ja käyttää lisääntyvä vapaa-aika ruuan valmistamiseen omassa keittiössä. Kotiruuan tekemisen vaihtoehtoiskustannus on aikaisempaa pienempi, ja järkevä ihminen korvaa tähän asti ansiotyöhön käytettyä aikaa halvemmilla vaihtoehdoilla. Tämä on nimeltään muutoksen aiheuttama substituutiovaikutus. Lisäpotkua substituution toteuttamiseen tulee siitä, että ruuanlaitto kodin rauhassa tuntuu sellaisenaan kivalta, ja ympärillä hyörivät lapset oppivat siinä sivussa elämäntaitoja.

Nettotuntipalkan alenemisesta seuraava substituutiovaikutus ei tarkoita, että kuluttaja päättää lopulta vähentää työntekoa. Viikkoansioden pieneminen kaventaa kuluttajan mahdollisuuksia ostaa hyödykkeitä markkinoilta, ja tältä välttyäkseen hän voi ryhtyä tekemään enemmän töitä kuin aikaisemmin. Syynä kuluttajan päätökseen on ehkä

pakkorako, johon hän on ajanut itsensä ylisuurella asuntolainalla. Jos edes nykyiset tulot eivät tahdo riittää kuukausieriin, ainoa ulospääsy voi olla työnteon lisääminen. Kysymyksessä on muutoksen tulovaikutus. Seuraavassa oletetaan, että substituutio- ja tulovaikutus ovat sellaisessa suhteessa keskenään, että veroasteen noustessa vapaa-ajan määrä kaiken kaikkiaan kasvaa.

Taloudellinen tehottomuus asuntokaupassa merkitsee, että ostajan ja myyjän välisen kauppasopimuksen ehtoja on muutettavissa kummankin hyväksymällä tavalla. Sopimus-suhteessa on silloin vielä mahdollisuuksia muutoksiin, joista kumpikin voi hyötyä. Jos sopimusmahdollisuudet onnistutaan löytämään ja tarvittavat toimenpiteet toteuttamaan, muutokset tuottavat osapuolille arvoa kuin tyhjästä.

Verotuksessa hyödyntämättömät sopimusmahdollisuudet ja niihin liittyvät tehokkuustappiot voidaan nähdä samasta näkökulmasta. Oletetaan, että verovelvollinen eli kuluttaja ja verottaja istuvat verotoimistossa, niin kuin asunnon ostaja ja myyjä kiinteistönvälittäjän konttorissa hieromassa kauppahintaa. Verottaja kertoo veronnoususta ja kysyy kuluttajalta, paljonko tämä aikoo vähentää työntekoa muutoksen seurauksena. Kuluttaja tekee tällä hetkellä työtä 40 tuntia viikossa. Kuluttaja vastaa verottajan kysymykseen rehellisesti ja salailematta, että hän alkaa tehdä 30-tuntista työviikkoa, jos työnantajansa vain suostuu siihen.

Sekä kuluttajaa että verottajaa hyödyttävä järjestely saadaan ehkä aikaan, jos uutta veroprosenttia sovelletaan vain 30 tunnin tuloihin, ja lisätulojen osalta vero peritään vanhan mukaan. Jokainen tunti lisää vapaa-aikaa aiheuttaa silloin yhtä suuren rahanmenetyksen kuin ennenkin, ja vaihtoehtoiskustannus pysyy tässä mielessä samana. Kun palkkatuloja verotetaan porrastetun eikä suhteellisen asteikon mukaan, on vallan hyvin ajateltavissa, että kuluttaja tekee yhtä paljon töitä kuin tähänkin asti, jos kohta nettoansiot viikkoa kohti pienenevät. Sikäli kuin verottaja uskoo näin tapahtuvan, hänen kannattaa soveltaa porrastettua veroa suhteellisen sijasta, sillä verotulot ovat silloin suuremmat. Ratkaisu lisää myös kuluttajan hyötyä, tai ei ainakaan vähennä sitä, sillä hän voi valita yhtä hyvin siinäkin 30 tunnin työviikon. Kysymys on hänen kohdallaan verrata 10 tunnin nettopalkasta koituvaa hyötyä samanmittaisen vapaa-ajan antamaan hyötyyn. Jos sopimusmahdollisuus kuluttajan ja verottajan välillä on olemassa ja kumpaakin hyödyt-

tävä diili siis ainakin teoriassa tehtävissä, verottajan alkuperäinen suunnitelma veron nostamiseksi merkitsisi tehottomuutta ja tehokkuustappiota.

Porrastuksen vaikutukset verotuottoon käyvät ilmi kuvasta 1. Siinä oletetaan, että kuluttaja jatkaa 40-tuntisen työviikon tekemistä myös uudessa tilanteessa. Suorakaiteen korkeus osoittaa bruttopalkan suuruuden tunnissa.

Kuva 1. Palkkaveron porrastuksen vaikutukset veron tuottoon.

Palkkaveron tuotto ennen veronnostoa
(harmaalla):

$$A + B$$

Palkkaveron tuotto veronnoston jälkeen,
kun veroaste on suhteellinen:

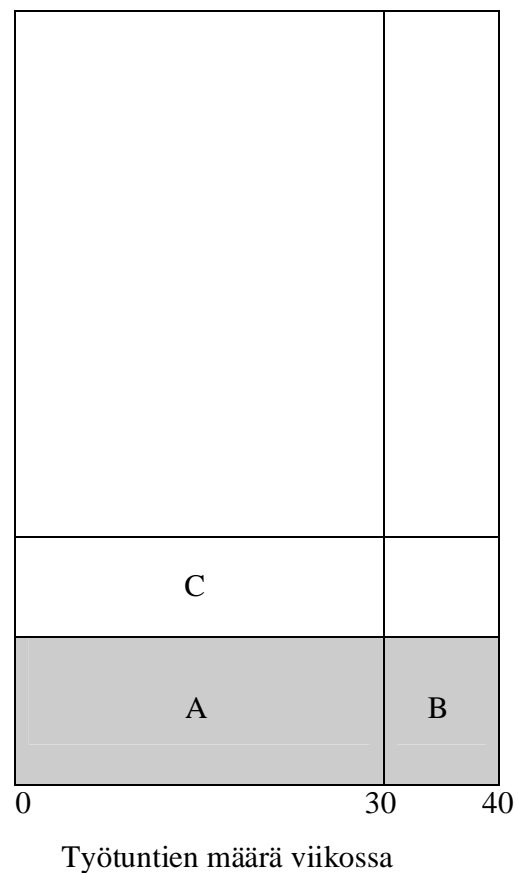
$$A + C$$

Palkkaveron tuotto veronnoston jälkeen,
kun veroaste on porrastettu:

$$A + C + B$$

Tehokkuusvoitto vähintään:

$$B$$



Julkisen talouden oppikirjoissa mainitaan aina nuppivero keinona estää tehokkuustappioiden syntyminen. Tällaisessa järjestelmässä verovelvollinen maksaa vuosittain könttäsummana sen, mikä verolaissa on säädetty. Verojen määrä on puhtaassa nuppiverojärjestelmässä kaikille verovelvollisille sama ja riippumaton tehtyjen työtuntien määrästä. Käytännössä vero jouduttaisiin säätämään olemattoman pieneksi, jotta kaikki pystyisivät

sen maksamaan, eikä julkinen valta voisi rahoittaa niitä toimintoja, joita yhteiskuntasopimuksessa siltä todennäköisesti odotetaan.

Erilaisten veroasteiden soveltaminen eri tuloihin muistuttaa yksityisen yrityksen harjoittamaa hintaeriytystä. Tavanomainen esimerkki on lentoyhtiö, joka myy samalle lennolle lippuja alempaan hintaan turisteille kuin liikemiehille. Hullunkurinen tilanne syntyy, kun turisti ja liikemies sattuvat istumaan vierekkäin ja alkavat kummastella lippujensa hintaeroa. Hintojen eriyttäminen on lentoyhtiölle kannattava järjestely, jos koneet saadaan täydemmiksi. Järjestely hyödyttää myös turisteja, koska se tarjoaa heille enemmän valinnanvaraa kulkea lentäen ja välttää hikisiä junamatkoja. Ja mikä vielä parempaa, liikematkustajatkin ovat tyytyväisiä, koska lentoyhtiön mahdollisuudet hintakilpailuun paranevat. Jos lentoyhtiö ei itse huomaa voitonmahdollisuutta, vakituinen lentomatkustaja vinkkaa siitä lentoyhtiölle ja edistää tehokkuustappioiden vähentämistä. Eriytyminen voidaan toteuttaa paitsi hinnoissa myös ateriapalvelussa, peruutusehdoissa ja matkasopimuksen muissa kohdissa.

Palkkaveron tapauksessa porrastuksen ja lentolippujen tapauksessa hintadiskriminoinnin ajatus käy myös edellisessä luvussa käsitellyn asukasyhdistyksen jäsenmaksuihin. Oletetaan, että kävelysillan rakentamista varten ei saada kokoon riittävästi rahaa millään sellaisella jäsenmaksun korotuksella, jonka asukasyhdistyksen hallituksen enemmistö voisi hyväksyä. Asuinalueella on riittävän monta vastarannankiiskeä, jotka haluavat käyttää rahansa mielestään paremmalla tavalla. Mutta jos hallitus tekeekin päätöksen, että näiden asukkaiden jäsenmaksua korotetaan vain vähän ja muiden enemmän, jäsenmaksutuotot saattavat kaiken kaikkiaan riittää. Tehokkuusvoittoja on jälleen näköpiirissä pelkästään kehittämällä ihmisten välinen sopimusjärjestely, josta kukaan osapuolista ei kärsi, ja jonka kaikki voivat hyväksyä.

Kun instituutiot ovat yhteiskunnassa kelvolliset ja toimivat, ihmisten aika, rakennettu pääoma ja muut niukat voimavarat ovat tehokkaassa käytössä. Jos instituutiot epäonnistuvat, voimavarat eivät kohdennu kansalaisten subjektiivisten käsitysten kannalta oikein. Voimavarojen kohdentumisessa on silloin vääristymiä, ja allokaatiota voidaan ainakin periaatteessa muuttaa kaikkia hyödyttävillä tavoilla. Verotuksen vaikutuksia kuluttajan ajankäytön vääristymiseen tarkastellaan seuraavassa verokiilojen avulla.

Oletetaan, että kuluttajan kylpyhuone on päässyt vuosien lotraamisen jälkeen surkeaan kuntoon, ja hän päättää uusia kaakelit. Oletetaan edelleen, että remonttimies tekee työn 70 eurolla, maksaa tästä 21 euroa veroja, ja saa erotuksen eli 49 euroa itselleen. Verokiila määritellään erotukseksi, joka on työnantajan maksaman bruttopalkan ja työntekijän saaman nettopalkan välillä. Jos edellinen on 70 euroa ja jälkimmäinen 49 euroa, verokiila on 21 euroa eli 30 prosenttia bruttopalkasta. Jos työnantajan itsensä verokiila-prosentti on samansuuruinen, hän joutuu tienaamaan 100 euroa pystyäkseen maksamaan työntekijälle 70 euron palkan. Verokiilat yhteenlaskettuna eli kaksinkertainen verokiila on silloin 51 euroa eli 51 % työnantajan omasta bruttopalkasta laskettuna. Laskelmat esitetään myös kuvassa 2.

Kuva 2. Verokiilat (harmaalla) esimerkkitapauksessa, jossa kuluttajan bruttopalkka on 100 ja remonttimiehen palkka on 70 euroa, ja palkkavero on 30 %.

kuluttajan bruttopalkka	100 €	70	30
kuluttajan nettopalkka	70 €	70	
remonttimiehen bruttopalkka	70 €	49	21
remonttimiehen nettopalkka	49 €	49	
kaksinkertainen verokiila	51 €	49	51

Esimerkkimme tilanteessa on ymmärrettävää, että kuluttaja harkitsee kaakelitöiden tekemistä itse, vaikkeivät ne suju yhtä hyvin kuin ammattilaiselta, ja ottaa puuhaa varten pari palkatonta vapaapäivää. Kun työkaverit kuulevat tee-se-itse -miehestä, he kyselevät tältä vinkkejä oman kylpyhuoneensa korjaamiseen, ja yhä enemmän tuotantoa siirtyy markkinoilta niiden ulkopuolelle. Kaikki tämä on verolakien mukaista veronvälttöä. Veronkierrosta on kysymys, kun yksi työkaveri on taitava kaakeloimaan, toinen korjaamaan autoja, kolmas tekemään jotain muuta, ja he ryhtyvät pimeään palvelujen vaihtoon. Keino pitää markkinoilla sinne kuuluva kotityö on kotitalousvähennys, jonka piirissä ovat pikkuremonttien, suursiivousten ja muun omassa asunnossa teetetyn ulkopuolisen työn aiheuttamat palkkakustannukset.

Sekä verojen välttämisen että niiden kiertämisen ominaisuus tuottaa vääristymiä ja tehokkuustappioita on ilmeinen myös seuraavissa esimerkeissä. Suurituloinen ammattinsa huippuosaaja ostaa kirjahyllyn osina eikä valmiiksi koottuna, purkaa muoviin pakatun lautanipun olohuoneen lattialle, ja koettaa kasata palapelin kehoilla työkaluillaan. Toinen ammattimies uhraa aikaa ja vaivaa kuutamokeikkojen suunnitteluun, ja kolmas etsii yhdessä työnantajansa kanssa porsaanreikiä luontaisetujen verotuksesta. Neljännessä esimerkissä yrityksensä kirjanpito-osaston päällikkö palkkaa verosuunnitteluun juristin, joka on kaiken huipuksi saanut koulutuksen valtion omistamassa yliopistossa.

Saksalainen taloustieteilijä Wilhelm Röpke kertoo sopimuksesta, jonka hänen lääkäri-isänsä teki kylän parturin kanssa.¹ Osapuolet eivät esittäneet toisilleen laskuja, vaan panivat saatavansa vastakkain. Parturi osoittautui sairaalloiseksi mieheksi, ja lääkärin lapset joutuivat käymään tukanleikkuussa tavallista useammin. Sosialistisessa keskus-suunnitteluvaltiossa puhuttaisiin kahdenvälisestä eli bilateraalikanapasta. Valtio myy esimerkiksi raakaöljyä markkinatalousmaan valtiolle, ja kun öljynhinta nousee, osapuolet koettavat keksiä jotain kauppatavaraa *clearing*-tilin tasaamiseksi.

Edellä on ainakin rivien välissä arvioitu verotuksen jälkeensä jättämiä sopimusmahdollisuuksia arviointihetken tietämyksen valossa. Instituutio- ja erityisesti evoluutio-taloustieteessä korostetaan, että verotus poikii tehokkuustappioita myös vaikuttamalla uuden tiedon löytymiseen. Verotus aiheuttaa dynaamista tehottomuutta, kun se kannustaa huonekalutehdasta suunnittelemaan kirjahyllyn osat näppärästi kotona koottaviksi sen sijaan, että se suuntaisi kehittämistyön itse hyllyn parantamiseen. Tehokkuutta tulee puolestaan lisää, kun verottaja saa pitkän kampanjan jälkeen kansalaiset maksamaan korkeampia veroja, sosiaaliturva kohenee säälliselle tasolle, ja veronmaksajat ihmettelevät jälkeinpäin, miten ennen tultiin ilman toimeen. Markkinoilla instituutioiden dynaamiset vaikutukset ilmenevät esimerkiksi niin, että tuotemainonta valpastuttaa jotkut kuluttajat oivaltamaan tuotteen tarpeellisuuden ja johdattelee toiset unohtamaan vaihtoehtojen harkinnan.

¹ *Taloustieteen perusongelmia*, suom. Kalevi Lagus. Otava 1951.

3. Tarpeet rajoittaa verotusoikeutta

Verojärjestelmän tehottomuus on päätelty edellä siitä, että verottajan ja verovelvollisen välisessä suhteessa on jäljellä hyödyntämättömiä sopimusmahdollisuuksia. Tehokkuustappioiden esiintyessä on ainakin teoriassa löydettävissä veroasteen porrastuksia tai muita järjestelyjä, jotka hyödyttävät kumpaakin osapuolta. Mallin esimerkissä alempi veroprosentti lisätulojen osalta sopii oivallisesti kuluttajalle, ja myös verottaja hyötyy, koska hän saa verotulot kokonaisuudessaan kasvamaan.

Käytännössä veroasteiden porrastaminen jokaisen verovelvollisen aikeiden mukaisesti on utopistinen ajatus, sillä neuvottelu- ja muut sopimuskustannukset olisivat ylettömän suuria. Perustavampi syy järjestelmän mahdottomuuteen on siinä, että yhteiskuntasopimuksen osanottajat tuskin ikinä suostuvat antamaan verottajalle valtuuksia sopia erikseen jokaisen verovelvollisen kanssa tämän verotuksesta. Tähän on neljä, toinen toistaan tärkeämpää syytä.

Ensinnäkin, laajojen valtuuksien ja vapaan harkintavallan antaminen julkiselle vallalle on vaarallista, koska oikeutta voidaan käyttää tavattoman helposti väärin. Verottaja ei välttämättä lähde neuvotteluihin verovelvollisten kanssa sen vuoksi, että kasvavilla verotuloilla päästään rahoittamaan kaikkia hyödyttäviä julkishyödykkeitä. Tavoitteena voi olla kähmiä rahat itselle ja käyttää ne omiin ostoksiin. Toivotut tehokkuusedut valuvat hiekkaan, ja verojärjestelmä ajautuu porrastuksillaan alkuakin huonompaan tilaan.

Toiseksi, kullekin verovelvolliselle tai verovelvollisten ryhmälle räätälöity veroporrastus on varmuudella kansalaisten oikeus- ja reiluuskäsitysten vastainen. Oikeudenmukainen on sananmukaisesti oikeuden mukainen, ja jos jokaiseen kansalaiseen sovelletaan tavallaan omaa lakia, kysymys ei ole laista ja oikeudesta ensinkään, vaan mielihallasta ja privilegioista (< [lat.] *privus* yksilö, *legis* laki). Näin on riippumatta siitä, saadaanko kansalaisten eriarvoisella kohtelulla verotulot kasvamaan.

Kolmanneksi, verottajan oikeus käyttää harkintavaltaa kannustaa poliittisia eturyhmiä painostamaan verottajaa ja vaikuttamaan tämän päätöksiin omia etujaan edistävillä tavoilla. Mitä laajemmassa mitassa tällaista edunsaalistusta odotetaan esiintyvän, sitä paremmat syyt verovelvollisilla on suojautua paitsi veronmaksua myös verolakien muutoksia vastaan. Tämän seurauksena painostusryhmät etsivät yhä uusia saalistuskeinoja,

verovelvolliset kehittelevät entistä kekseliäämpiä suojautumiskeinoja, ja jokaisella kieroksella tuhlautuu voimavaroja ja syntyy hyvinvointitappioita.

Neljänneksi, verotuksen räätälöinti kunkin verovelvollisen tarpeisiin tarjoaa mahdollisuuden vapaamatkustukseen. Tätä kysymystä tarkastellaan seuraavaksi.

4. Julkisen ja markkinoiden toiminnan eroavuus

Edellä tarkasteltiin yksinkertaisen palkkaveromallin avulla, millä tavoin veroprosentin nostaminen vaikuttaa verovelvollisen päätökseen muuttaa työnteon ja vapaa-ajan suhdetta. Keinoksi ehkäistä tehokkuustappioita pääteltiin porrastettu verotus, jonka asteikon verottaja ja verovelvollinen neuvottelevat keskenään. Mallissa oletettiin, että neuvottelussa päädytään ratkaisuun, jossa korkeampaa veroprosenttia sovelletaan vain 30 tunnin osalta, ja muut menevät vanhan mukaan. Edelleen oletettiin, että verovelvollinen tekee 40-tuntista työviikkoa niin kuin tähän asti. Verovelvollisen nettoansiot viikossa pienevät, mutta neuvottelutulos on hänelle silti parempi tai ainakin yhtä hyvä vaihtoehto kuin suhteellisen veroasteikon soveltaminen.

Verovelvollisen käteen saamat tulot voivat alentua myös sen vuoksi, että hänen työnantajansa alkaa maksaa pienempää bruttopalkkaa. Kutsumme työntekijää kuluttajaksi niin kuin edellä verovelvollista. Oletetaan, että työnantaja komentaa kuluttajan toimitoonsa ja kertoo, että raaka-aineet ovat kovasti kallistuneet ja liikevaihto hurjasti pienentynyt. Yritys pystyy muuttuneessa tilanteessa pitämään kuluttajan palveluksessaan vain sillä ehdolla, että tämä suostuu tuntipalkan alentamiseen. Työnteon vaihtoehtoiskustannus alenee tässä niin kuin verojen kohotessa, ja kuluttajalla on kannustin korvata vapaa-ajalla sitä, mitä ennen kannatti ostaa markkinoilta. Kuluttajan voi olettaa lyhentävän työviikkonsa 30 tuntiin niin kuin veronnousun tapauksessa, sillä häntä ei välttämättä paljon kiinnosta, minkä vuoksi nettopalkka alenee.

Kuluttajan päätöstilanne on kokolailla toinen, jos tuntipalkan aleneminen koskeekin vain työviikon 30 ensimmäistä tuntia, ja loppujen osalta palkka pysyy ennallaan. Kuluttajan ja työnantajan välisessä palkkaneuvottelussa on hyvin mahdollista, että siinä käy niin kuin neuvottelussa verottajan kanssa. Kuluttaja tekee silloin 40-tuntista työviikkoa kuten

tähän saakka, jos palkan porrastuksesta vain päästään sopuun. Osapuolilla on ilmiselvät kannustimet etsiä kumpaakin tyydyttävät työehdot ja tarkistaa työsopimusta niiden mukaan. Parhaassa tapauksessa hyödyntämättömiä sopimusmahdollisuuksia ei jää jäljelle, ja työmarkkinat toimivat tehokkaasti.

Palkkaveromallissa oletettiin, että kuluttaja kertoo verottajalle totuudenmukaiset aikeensa vähentää työntekoa veroprosentin kohoamisen jälkeen. Sama rehellisyysoletus voidaan tehdä palkan alenemisen tapauksessa. Todellisuudessa kuluttajalla on sekä veroetta palkkaneuvottelussa kiusaus hiukan liioitella asiaa ja uskotella, että vapaa-aika on hänelle arvokkaampaa kuin oikeasti. Jos taktiikka onnistuu, kuluttaja voi päästä rahassa laskien itsensä kannalta samaan lopputulokseen kummassakin neuvottelussa. Yhteiskunnan ja taloudellisen tehokkuuden kannalta vaikutukset ovat varsin erilaisia.

Sekä verotuksen että palkanmuodostuksen tehokkuutta ja tehokkuustappioita voidaan tarkastella samoilla taloustieteen välineillä. Olennainen osa tehokkuusarviointia on verrata järjestelmiä toisiinsa ja selvittää, kumman on aihetta odottaa toimivan paremmin. Oletetaan, että kuluttaja valehtelee edellä kuvatussa kuvitteellisessa veroneuvottelussa työhalunsa, ja vakuuttaa lyhentävänsä työviikon suurin tein 30 tuntiin. Jos vilppi menee läpi, hän ostaa säästyneellä rahalla kirjan kotinsa kirjahyllyyn. Oletetaan edelleen, että verottaja ostaisi samalla rahalla kirjan kaupunginkirjaston kokoelmiin, joista kuka tahansa, kuluttaja mukaan lukien, voisi käydä lainaamassa kirjan ja lukea sen vuorollaan. Jälkimmäisessä tapauksessa raha näyttäisi olevan paremmassa käytössä kuin edellisessä, ja epäonnistuminen siihen pääsemisessä merkitsee tehokkuustappiota.

Varmuudella tappio voidaan todentaa vain silloin, kun kirjastonkäyttäjät olisivat valmiit maksamaan kuluttajan rehellisyydestä ja kuluttaja suostuisi muuttamaan toimiaan, mutta sopimusta ei kuitenkaan pystyttäisi tekemään. Vaihtoehtoinen tie sopimusmahdollisuuksien hyödyntämiseen olisi verovelvollisten yhteinen sopimus kertoa totuus veroneuvotteluissa. Jos joku lipeää sopimuksesta ja välttää veroja, kysymyksessä on vapaa- matkustus. Tällainen sopimuksenriikkoja on kuin pummi, joka haluaa kyllä matkustaa junalla, muttei suostu osallistumaan rautatieyhtiön kustannuksiin.

Verojärjestelmä toimii tehottomasti, jos se tarjoaa mahdollisuuksia sellaisten verojen välttämiseen, jotka käytettäisiin kaikkia hyödyttäviin tarkoituksiin. Johtopäätökset ovat päinvastaiset, jos verovirkailija kavaltaa rahan itselleen ja ostaa kirjan omakseen, kun

taas kuluttaja lahjoittaisi rahan kirjastolle. Näin onnettomassa verojärjestelmässä on suorastaan toivottavaa, että kuluttaja koettaa välttää veronmaksua. Veronvälttö on myös moraalisesti oikein, sillä kuluttajahan se työn tekee ja omistaa oikeuden laillisesti ansaitsemiinsa palkkatuloihin.

Vastaavaa tehokkuusarviointia voidaan käydä palkkaneuvottelun tuloksista. Oletetaan jälleen, että kuluttaja onnistuu salaamaan työnantajalta todelliset preferenssinsä, ja säästynyt raha menee kirjan ostamiseen itselle. Jos myös työnantaja ostaisi samalla rahalla kirjan itselleen, onkin jo vaikea sanoa, kumpi on parempi vaihtoehto, eikä arvottaminen ole ainakaan tieteen tehtävä. Niinkin voi tapahtua, että joko kuluttaja tai työnantaja, tai peräti molemmat, lahjoittaisivat kirjan kirjastolle. Kaikki vaihtoehdot esitetään kuvassa 3.

Kuva 3. Vero- ja palkkaneuvottelussa voitetun rahan käyttötarkoituksia (todennäköiset harmaalla).

	verottaja saa rahan	työnantaja saa rahan	kuluttaja saa rahan
rahalla ostetaan kirja omaksi			
rahalla ostetaan kirja kirjastoon			

Edellä tarkasteltu palkkaveromalli ja sen veroneuvottelut ovat kuvitteellisia, ja tarkoituksena on ollut vain havainnollistaa verotukseen väistämättä liittyviä tehokkuustappioita. Mitään neuvotteluja ei todellisuudessa käydä ainakaan yksittäisten verovelvollisten kanssa, ja kaikki joutuvat maksamaan veronsa saman asteikon mukaan. Yhtenä syynä yhtenäisten verotusperiaatteiden käyttöön on vaara verotusoikeuden väärinkäytöstä. Yhteiskuntasopimuksen osanottajat tuskin rohkenevat antaa verottajalle vapaita käsiä sopia jokaisen verovelvollisen kanssa erikseen tämän veronmaksusta.

Väärinkäytösten ehkäisemiseksi verotusoikeuden ja yleensä julkisen vallan käyttöä joudutaan sääntelemään yksityiskohtaisilla laeilla ja määräyksillä. Julkisesta hallinnosta tulee väistämättä kankealiikkeinen ja byrokraattinen instituutio, jossa virkamiesten ratkaisut yksittäin katsottuna saattavat näyttää terveen järjen vastaisilta. Markkinoiden sääntelyssä samanlaista tarvetta pikkutarkkoihin sääntöihin ei ole olemassa, ja toimijoille voidaan antaa laajoja toimintavapauksia ilman suurta vaaraa väärinkäytöstä. Myös työmarkkinoiden sääntelyssä yhteiskuntasopimuksen osanottajat varmaankin uskaltavat suostua laajaan sopimusvapauteen, joka sallii osapuolten neuvotella itsenäisesti itselleen edullisia palkka- ja muita työsopimusehtoja. Yksittäinen työnantaja ei voi koskaan päästä samanlaiseen valta-asemaan kuin verottaja suhteessa kansalaiseen, ja tarve rajoittaa markkinoiden toimintaa on vähäisempi. Markkinoillakin neuvotteluvoimaa voidaan käyttää väärin, ja tällaista määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä varten tarvitaan luonnollisesti lainsäädäntöä.

Verottajan vapautta soveltaa erilaisia veroasteita ja porrastuksia eri verovelvollisiin pidettiin edellä epäilyttävänä myös sen vuoksi, että diskriminointi on epäreilua. Työmarkkinoilla työntekijöiden väliset erot palkka- ja muissa työehdoissa eivät nostata yhtä kielteisiä tunteuksia. Tältäkin kannalta palkanmuodostus pääsee tapahtumaan joustavammin kuin verotus. Siltä osin kuin palkkaeroja pidetään liian räikeinä ja oikeudentuntoa loukkaavina, tuloja voidaan koettaa tasata toimeentulotuilla ja muilla sosiaaliturvaetuuksilla.

5. Johtopäätökset

Tässä luvussa on tarkasteltu verotuksen aiheuttamaa tehottomuutta sekä tehokkuustappioiden vähentämistä. Kun verojärjestelmä, asuntomarkkinat tai muu ihmisten välisten suhteiden kokonaisuus on tehokas, sopimusehtoja ei voi enää muuttaa kaikkien osapuolten hyväksymällä tavalla. Hyödyntämättömiä sopimusmahdollisuuksia ei tällaisesta kuvitteellisesta tilanteesta ole enää löydettävissä, ja se on taloudellisen tehokkuuden kannalta niin hyvä kuin on ihmisjärjellä ajateltavissa. Taloustieteellisessä veroteoriassa

keskitytään perustellusti verotuksen aiheuttamien tehokkuustappioiden tarkasteluun, koska ne eivät näy päällepäin, ja niitä on hankala mitata.

Tehottomuudet ja niiden aiheuttamat tehokkuustappiot eivät tarkoita, että ne olisivat ikuisia. Toimijoilla on kannustimet koettaa löytää väliltään sopimusmahdollisuuksia, sillä kaikki osapuolet voivat ainakin periaatteessa hyötyä niiden hyväksikäytöstä. Yksittäisten toimijoiden kuten verohallinnon virkamiehen ja verovelvollisen vapauksia solmia sopimuksia keskenään rajoittavat ne lainsäädännökset, jotka eduskunta on säätänyt yhteiskuntasopimuksen sallimissa puitteissa. Kuvitteellisen yhteiskuntasopimuksen osapuolet asettavat todennäköisesti erittäin tiukkoja rajoituksia julkisen vallan käytölle sen pelossa, että valtaa käytetään väärin. Verojärjestelmään voi tämän vuoksi jäädä ilmiselvää tehottomuutta, jonka korjaamisen salliminen merkitsisi vielä paljon suuremman tehottomuuden syntymistä jossain toisaalla. Verotuksen tehokkuustappioita ja niiden vähentämistä on aina tarkasteltava laajasta näkökulmasta, koska verotusoikeuden käyttö koskettaa luonteensa vuoksi kaikkia yhteiskunnan jäseniä.

Ajan kuluessa verojärjestelmän tehokkuustappioita pystytään ehkä pienentämään, kun toimijoiden yrittäjävalppaus sopimusmahdollisuuksien etsimisessä tuottaa tulosta, parempia instituutioita saadaan kehitetyksi, ja verottajalle uskalletaan antaa laajempaa toimivaltaa. Yhteiskuntasopimuksen pykälät pitäisi saada sorvatuksi sellaisiksi, että toimijoiden valppaus, vuorovaikutus ja tiedonkasvu ohjautuvat pitkällä tähtäyksellä suotuisiin suuntiin.

Edellä osoitettiin yksinkertaisen mallin avulla, että turvallisuus- ja tehokkuustavoite ovat verotuksessa ongelmallisella tavalla ristiriidassa keskenään. Palkkaveron aiheuttamia tehokkuustappioita pystytään ainakin teoriassa vähentämään, jos verottajalle annetaan valtuudet soveltaa porrastettua veroasteikkoa. Verottaja ei välttämättä käytä valtuuksia väärin, mutta riskiin on järkevä varautua, ja yhtäläisen veroasteikon vaatiminen verosopimuksessa on tällainen keino. Verotusoikeutta on aihetta rajoittaa muillakin tavoin, sillä vapaa harkintavalta antaa verottajalle mahdollisuuden kehitellä loputtomasti uusia keinoja etujensa ajamiseksi.

Verotusta kutsutaan joskus puolileikillä laillistetuksi ryöstöksi. Ryöstöllä tarkoitetaan rikosta, jossa rikoksentekijä anastaa toisen omaisuutta käyttämällä väkivaltaa tai sen välitöntä uhkaa. Vertauskuva toimii silloin, kun verottajan toimet eivät ole sopusoinnussa

minkään yksimielisesti hyväksyttävien oikeusperiaatteiden kanssa. Katuryöstössä raskauttavina asianhaaroina pidetään varmaankin tekoja, joilla ryöstäjä aiheuttaa rikoshiötyyn nähden järjettömän suurta vahinkoa uhrille, tuhoaa ryöstön yhteydessä huvinpäiten muiden omaisuutta, ja haaskaa saaliinsa turhuuteen. Samalla tavoin tuomittavaa on verottajan härski toiminta omaksi edukseen kansalaisten kustannuksella. Seuraavassa luvussa tarkastellaan verotusmuotoja, joita valtio voi koettaa käyttää rajoittamattoman verotusoikeuden olosuhteissa, sekä kansalaisten keinoja havaita ja estää saalistusta.

Talouden toimijoiden mahdollisuudet löytää ja hyödyntää sopimusmahdollisuuksia verotuksessa ja muualla ihmisten välisissä suhteissa riippuvat yhteiskunnan instituutioista. Esimerkiksi epämuodollisten instituutioiden luoma yhteisöllisyyden tunne lisää kansalaisten taipumusta noudattaa verolakeja, ja verotuksen toimeenpanossa päästään keskittymään veronkierron ehkäisemisen sijasta rakentavaan toimintaan. Tarkoituksenmukaiset instituutiot ohjaavat myös poliittisia eturyhmiä suuntaamaan ponnistuksensa kaikkia hyödyttävien sopimusmahdollisuuksien etsimiseen eikä vain omien ryhmätujen ajamiseen. Todellisuuden epätäydellisessä maailmassa tehokkuustappiot jäävät usein hyödyntämättä, ja ne joudutaan hyväksymään verotuksen väistämättömänä kustannuksena.