

Verokarhun ihmeelliset seikkailut Suomessa

MATTI VIRÉN

Suomalaista veropolitiikkaa ei ainakaan voi sanoa yllätyksettömäksi: harvoin voi näet sanoa, että ”tällaista hallituksen päätöstä osasi odottaa”. Päätökset näyttävät syntyvän nopeaan tahtiin, eikä niiden valmisteluun ainakaan liikaa voimavaroja käytetä. Jos seuraa ulkomaiden, kuten Englannin ja Ruotsin, veropolitiikkaa ja sen valmistelua, ei voi olla tuntematta jonkinlaista kademieltä. Englannista on tullut sellaisia, ainakin ekonomistiammattikuntaan suuresti vaikuttaneita, selvityksiä kuin ns. Meaden komitean työ (The Structure and ..., 1978), jossa verotuksen rakenteen kehittämistä arvioitiin hyvin perusteellisesti ja – voi sanoa – parhain asiantuntijavoimin. Meaden komitean raportti on yhäkin lukemisen arvoinen veropolitiikan yhteenveto.

Siinä missä esimerkiksi juuri anglosaksisissa maissa verotuksen kehittämisessä on tukeuduttu tutkimustietoon ja analyysiin, Suomessa vetovastuu on annettu etujärjestöille, mikä on käytännössä tarkoittanut ns. kolmikannan päätösvaltaa. Samalla se on merkinnyt veroratkaisujen (ja joskus myös sosiaaliturvaratkaisujen) kytkemistä tulopolitiikkaan. Tavaksi on tullut ”ostaa” veroratkaisuilla palkankorotusprosentteja: tuloveroasteikkojen muutokset on jotenkin saatu kytkettyä palkankorotusten suuruuteen (ikään kuin se olisi jonkin ”kolmannen osapuolen” ilmaista rahaa) ja ammattiliitot ovat voineet ottaa ”veronalennuksista” ansion itselleen. Tuloksena on tietenkin se, että ne, jotka eivät istu tupo-pöydässä, eivät pääse päättämään veroistaan. Niin kuin aina tällaisessa tilanteissa, heille jää vain maksumiehen osa. Samasta syystä kolmikanta tietenkin vierastaa kaikkia veropoliittisia aloitteita, jotka tulevat ”ulkopuolelta”, niistä ei voi ottaa mitään ansiota omalle organisaatiolle ja niiden hyöty todennäköisesti valuu muille eli tässä tapauksessa ”aktiiviväestön” ulkopuolelle.

Toki meillä on nyt valtiovarainministeri Jyrki Kataisen 18.9.2008 asettama työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää verotuksen kehittämistä. Työryhmän kokoonpano noudattelee kuitenkin aika tarkkaan vanhaa etujärjestöjen ja poliittisten puolueiden mandaattijakoa, joten on hieman vaikea kuvitella, että se voisi toimia jonkinlaisena ”Suomen Meaden komiteana”. Toisaalta budjettiriihen yhteydessä tehdyt veroratkaisut osoittavat, että suuremmat verolinjaukset on jo lyöty kiinni ja ryhmän tehtäväksi jää vain tehtyjen päätösten siunaaminen.

Linjana on se, että arvonlisäveroa korotetaan, samoin kaikkia muita kulutusveroja. Toisaalta kunnallisveroaste nousee huomattavasti niin, että se ja arvonlisävero muodostavat julkisen sektorin tärkeimmät tulolähteet¹. Kehityksessä on nähtävissä jonkinlainen tendenssi kohti tasaveroa, mutta on vaikea sanoa, miten tietoisesta poliitikkasta on kyse. Suomessa on nimittäin se ikävä tapa, että asioista ei koskaan puhuta niiden oikeilla nimillä. Julkisuudessa kaikki kavahtavat tasaveroa, nekin jotka sitä asiallisesti ottaen kannattavat, koska leimautuminen tasaveron kannattajaksi koetaan liian pelottavana. Mutta eikö olisi parempi jättää kielikuvat sikseen ja keskustella asioista niiden oikeilla nimillä? Aloitetaan vaikka kysymyksellä, miten paljon kulutusta ja varallisuutta halutaan tasata. Onko se järkevä tehdä tulonsiirroilla, julkisilla palveluilla vai kaikilla niillä? Ainakaan minun mielestäni ei ole itsestään selvää, että

1. Valtion ensi vuoden talousarvion mukaan hyödykeverojen tuotto on 20,5 miljardia euroa, valtion tuloveron 10,3 miljardia euroa (josta luonnollisten henkilöiden tuloveron osuus noin kaksi kolmasosaa) ja kunnallisveron tuotto noin 15 miljardia euroa.

kaikki julkisen vallan instrumentit pitää kiinnittää tähän tehtävään.

Arvonlisäveron muutosta mainostetaan sillä, että sitä kautta verotetaan ”kulutusta”. Kulutuksen verotus esitetään hanakasti jyrkkänä vastakohtana tulojen (tai vielä enemmän ”työn”) verotukselle, ikään kuin ”kulutuksen verotus” ei lainkaan vaikuttaisi tuloihin. Erottelu on kuitenkin enemmänkin mielikuvien luomisen tasolla kuin todellisuutta. Kun pääosalla kansalaisista tulot vastaavat yksi yhteen kulutusta, on elintason muutosten kannalta samantekevää, vähennetäänkö käytettävissä olevia reaalityuloja tuloverolla vai pienentämällä korkeampien hintojen kautta kansalaisten ostovoimaa. Paljon suurempi ero liittyy näiden veromuotojen rasituksen jakautumiseen eri väestöryhmien kesken. Tulovero on verraten jyrkästi progressiivinen, kun taas kulutusverotus (kun otetaan huomioon myös valmisteverot) lähinnä regressiivinen (suhteellinen verorasitus kasvaa, kun tulot pienevät).

Hieman samanlainen kielikuvien viidakko liittyy ”vihreisiin veroihin”. Kun sanotaan, että verotetaan saastuttamista, tarkoitetaan käytännössä sitä, että verotetaan liikennettä ja asumista (tai vielä yleisemmin kulutusta). Käytännössä sekin tarkoittaa, että verotus on regressiivistä. Kaiken lisäksi ”saastuttamisen” verotus on usein myrkyä tuotannolle ja työllisyydelle, mutta kuka nyt tohtisi vastustaa kauniita kielikuvia tai perehtyä ”vihreiden verojen” vaikutuksista tehtyihin lukuisiin tutkimuksiin ja laskelmiin.

* * *

Kauniiden kielikuvien maailmassa myös ruoan arvonlisävero (ruoan arvonlisäveron alentaminen) on ”huono asia”. Siitä hyötyvät väärät tahot (eläkeläiset, opiskelijat, maanviljelijät jne.). Siksi veronalennusten vastaanotto julkisessa sanassa on ollut vähintäänkin nuivaa. Veron lasku on haluttu nähdä vain elintarviketeollisuuden ja -kaupan (ja Suomen keskustan) masinoimana ”suurena puhalluksena”. Masentavan vähän on keskusteltu siitä, mitä veron muutos itse asiassa ajaa takaa.

Niinpä lähes olemattomalle huomiolle on jäänyt, että Suomessa kulutuksen verotus on huipuluokkaa maailmassa (Eurostatin laskemien implisiittisten veroasteiden mukaan Suomessa kulutuksen veroaste on 27 prosenttia, kun se esimerkiksi Yhdysvalloissa on seitsemän prosentin luokkaa). Se, että Suomi on ”kallis” maa, ei ole

mikään yllätys, kun vertailee eri maiden veroasteita. Yhtä vähän yllättävää on, että Yhdysvallat on ”halpa” maa, kun verotus on kevyttä, mutta samalla suuri osa julkisista palveluksista (meikäläisittäin tulkittuna) on markkinahyödykkeitä.

Ruoan arvonlisäveron laskun vastustajat ovat olleet aivan varmoja siitä, että verojen lasku ei välity hintoihin. Ensi kertaa suomalaisen veropoliitiikan historiassa pinnalle on pulpahtanut verotuksen kohtaanto-ongelma (eli se, että verorasitus ei välttämättä jää sen tahon kannettavaksi, joka veron nimellisesti maksaa). Kohtaanto-ongelma on toki todellinen, mutta on hieman vaikea ymmärtää, miksi minkään aiemman veromuutoksen yhteydessä siitä ei ole puhuttu. Onko ruoan arvonlisävero ainoa, johon kohtaanto-ongelma liittyy? Tuskinpa vaan, pikemminkin on päinvastoin.

Kun elintarvikkeiden kysynnän hintajousto on lähes olematon ja tarjonnan jousto (ainakin ulkomaisen tuontitarjonnan suhteen) suuri, on ilmeistä, että veron alennukset menevät hintoihin. Toisaalta, jos kohtaanto olisi päinvastainen, niin kuin väitetään, olisi verotusta kiiruusti kiristettävä. Jos verotus ei välity hintoihin, ruoan arvonlisävero voisi olla vaikka 50 prosenttia. Kukaan ei tietenkään vakavissaan ehdota tätä – ehkä siksi, että elintarviketeollisuudessa voitot/liikevaihto on kuitenkin vain parin prosentin luokkaa eikä alaa voi pitää minään kultakaivoksena.

Ruoan arvonlisäveron alentamisen voi tietysti aina torpata sanomalla, että se on ”kallista” ja toimenpiteen tulonjakotavoitteet on saavutettavissa paljon tehokkaammin ja halvemmalla. Tyypillistä suomalaiselle keskustelulle on juuri se, että sanotaan, että on olemassa vaihtoehtoinen politiikka X, joka ei maksa mitään ja jonka teho on valtava. Poliitiikka X ei kuitenkaan tarkemmin esitellä, eikä kerrota, miksi näin hyvää ideaa on pidetty piilossa (jos tulonjaon tasaaminen on ”helpo”, miksei sitä tehdä). Voi tietysti arvailla, mistä tässä tapauksessa on kyse: varmaankin tulonsiirroista. Ainakin tarveharkintaiset tulonsiirrot ovat ”halvempia”, mutta onko tarjolla mitään parempaa? Tulonsiirroissa on aina se ongelma, että niiden kasvattaminen vaatii joidenkin verojen korottamista eli käytännössä kustannusten nousua. Siksi olisi vähintäänkin kohtuullista, että ne, jotka trivialisivat tulonjaon tasaamisen toteutuksen, kertoisivat, miten koko operaatio hoidetaan.

Jos ruoan arvonlisäveron alentamisesta syntyi monta vuotta kestänyt kädenvääntö, sitä nopeammin syntyi ratkaisu ravintolaruoan (samaten

kuin aiemmin partureiden ja kampaamopalvelusten kanssa) arvonlisäveron alennuksen suhteen. Kukaan ei vaatinut – eikä laatinut – selvityksiä, eikä julkisessa sanassa ole puhuttu veron kohtaanosta halaistua sanaa. Mistä tällainen skitsofrenia johtuu? Ravintolaruoan kysyntä on varmasti hintajoustavampaa kuin ruoan yleensä, eikä tarjonta varmastikaan on täysin joustavaa. Useimmilla alueilla (pikku paikkakunnilla) se on täysin joustamatonta. Kohtaanto on siksi hyvin erilaista kuin ”kaupan ruoan” tapauksessa. Niinpä ravintolaruoan arvonlisäveron alennus ei näy hinnoissa. Itse olisin yllätynyt, jos hinnat laskevat enemmän kuin prosentin tai kaksi. On tietysti vaikea sanoa asiasta sen enempiä, koska kunnan joustoestimaatteja ei ole käytettävissä – päinvastoin kuin muun ruoan osalta.

Joustoestimaatteja tarvittaisiin, ei vain selvittämään verotuksen kohtaantoa, vaan myös verotuksen hyvinvointivaikutuksia. Aina siitä asti kuin opimme kuuluisan Ramseyn säännön² verotuksen hyvinvointivaikutuksista, olemme ainakin olleet tietoisia siitä, että optimaalinen verorakenne riippuu ihmisten preferensseistä, jotka tietenkin heijastuvat hyödykkeiden (ml. vapaa-ajan) kysyntään ja viime kädessä näkyvät kysynnän hintajoustoissa. Ramseyn säännöllä on tosin se piirre, että se painottasi helposti välttämättömyyshyödykkeiden verotusta eli olisi ehkä tulonjakoa ajatellen vähemmän ideaalinen. Mutta tämä ei suinkaan poista sitä tosiasiaa, että verotusta on kuitenkin ensi kädessä suunniteltava hyvinvointitappioiden minimoinnin näkökulmasta.

* * *

Mutta palataan vielä ravintolaruoan arvonlisäveron laskuun. Vaikka joku voi sanoa, että ”ruoka kuin ruoka”, tuntuu veron suunniteltu laskeminen enemmänkin klassiselta esimerkiltä onnistuneesta lobbauksesta. Veron lasku ei laske hintoja, se ei tasaa tulonjakoa eikä se auta harmonisoimaan verorakennetta muiden maiden suhteen. Ehkä ainoa järkevä (ensi alkuun) kuulostava argumentti on, että se lisää työllisyyttä (näin ainakin työministeri Sinnemäki asiaa perusteli). Työl-

lisysargumentti on kuitenkin kovin petollinen. Jos jonkin veron työllisyysvaikutuksia esitellään, on kerrottava, miten paljon korvaavan veron korotuksen myötä työllisyys heikkenee. Niin kauan kun ”veroja voi laskea ilmaiseksi”, työllisyysvaikutuksista voi esittää mitä tahansa arvioita. Toki verotuksella on etenkin pitkällä aikavälillä suuri vaikutus työllisyyteen, mutta tästä tosiasista on vielä pitkä matka julkisuudessa olleisiin yksittäisten verojen työllisyysvaikutusarvioihin.

Ruoan arvonlisäveron tiimoilta käyty debatti vaikuttaa entistä eriskummallisemmalta, kun vertailukohdaksi ottaa yleisen arvonlisäverokannan (budjettiriihessä sovitun) noston. Sen vaikutuksista ei ole ollut juuri mitään keskustelua, valmistelua eikä vaikutusarvioita. Valtion tulojen kannalta muutos on kuitenkin samaa suuruusluokkaa kuin ruoan arvonlisäveron laskemisen tapauksessa. Kukaan ei kysele veron kohtaanon perään eikä tarjoile korjaavia toimia tulonjaon suhteen, puhumattakaan mistään vaikutusten seurannasta. Ilmeisesti vain ”väärän veron” vaikutuksia pitää selvittää.

Toki yleisen arvonlisäveron nousua on jo ehditty kritisoida joidenkin lobbareiden toimesta. Erikoislaatuisin on Suomen asianajajaliiton puheenjohtajan Riitta Leppiniemen vaatimus siitä, että oikeuspalvelusten arvonlisäveroa pitäisi alentaa tai tehdä mainittujen palvelusten arvonlisävero-osuudesta verovähennyskelpoinen henkilöverotuksessa (Helsingin Sanomat 5.9.2009). Kaikkien lobbareiden tapaan Leppiniemi väittää hurskaasti, että toimet palvelisivat tavallista kuluttajaa. Hän kirjoittaa ”Uudistuksessa ei ole kyse palveluntarjoajien – esimerkiksi asianajotoimistojen – tulojen nostamisesta, sillä veroprosentin laskun pitäisi tietenkin näkyä suoraan kuluttajien asianajosta maksamissa hinnoissa.” Tietenkin sen pitäisi, mutta kun palvelujen tarjonta on mitä ilmeisimmin hyvin huonosti hintajoustavaa, kun taas kysyntä on ainakin johonkin rajaan asti hintajoustavaa, vain häviävän pieni osa veronalennuksista menisi kuluttajalle. Sen sijaan pääosa menisi asianajajille, joille jo nyt valtaosa ilmaisen oikeusavun (> 70 miljoonaa euroa) hyödystä menee.

Jos kohta valtiovarainministeriön asettaman veroryhmän linjauksille ei enää budjettiriihen päätösten jälkeen jää paljon tilaa, jotain voi tietysti tapahtua. Ryhmän omasta väliaikatiedotteesta voi päätellä, että tarkoituksena on karsia erilaisia verovähennyksiä. Aie sinällään on oikean suuntaisen. Verovähennykset ovat usein olleet järjestel-

2. Ramseyn sääntö sanoo, että optimaalisten veroasteiden pitäisi olla käänteisessä suhteessa verotettavien hyödykkeiden hintajoustoihin (ks. Ramsey 1927).

män heikoin lenkki. Lobbareiden on ollut verratonta helppo saada ”tilapäisiä” vähennyksiä vastaan pöytäkirjoille muutoksille verojärjestelmään.

Mutta verovähennystenkin suhteen on oltava varovainen: niitä ei pidä tarkastella irrallaan julkisista menoista, ei etenkin tulonsiirroista. Oteetaan yksi esimerkki. Lapsiperheiden tuessa siirryttiin 1990-luvulla verotusta suoriin tulonsiirtoihin, mikä näkyi välittömästi siinä, että lapsilisiä kasvatettiin samalla kuin lapsista koitua verovähennys poistettiin. Muutosta perusteltiin tasa-arvonäkökohdilla, jos kohta siihenkin oli ”fiskaalinen koira” haudattuna. Joka tapauksessa pidettiin sopimattomana, että lapsiin kohdistuva tuki riippui perheen tulotasosta. Tasa-arvon puuskassa unohtuivat kuitenkin muutoksen insenttiivikutukset. Nyt siunailaan sitä, että useita tuhansia lapsia syntyy vammaisina alkoholin ja huumeiden käyttäjille (riskiryhmään kuuluu niinkin paljon kuin 3 500–6 000 lasta). Osasyys varmaan on, että osa äideistä hankkii lapsen tai lapsia juuri tulonsiirtojen vuoksi (lapsiliset, kunnan asunto, asumis- ja toimentulotuki). Jos ja kun näin on, näennäisen tasa-arvoinen järjestelmä tulee yhteiskunnalle hirveän kalliiksi. Naivia on kuvitella, että järjestelmän kielteisiä haittavaikutuksia voidaan korjata valistus- ja tiedotustoimilla.

* * *

Tässä ei sinällään ole ainoa kohta, jossa taloustieteilijöiden ja sosiaalitieteilijöiden lähestymistavat törmäävät. Taloustieteilijöiden kannalta tilanne on jollain tavoin turhauttava. Tuntuu, että muilla yhteiskuntatieteilijöillä on mielessä vain ”tasa-arvo” ja että kaikki analyttisesti hankalat kysymykset insenttiivistä, tehokkuudesta ja tasapainoista sivuutetaan järjestään merkityksettöminä³. Toisaalta taloustieteilijät ovat varmaan tyytyväisiä siihen, että ainakin osin tästä yksipuolisuudesta joh-

tuen koko talouspoliittinen valmistelu, ja huomattavalta osin myös toteutus, on siirretty heille. Niinpä nykyinen talouskriisi on vain entisestään korostanut taloustieteilijöiden hegemoniaa ja jättänyt muille yhteiskuntatieteilijöille vain kriitikon aseman.

Mutta kaikella kohtuudella, ainakin sosiaalitieteilijät saavat syyttää itseään. Tuntuu jotenkin siltä, että he ovat heittäneet pyyhkeen kehään. Mikä tahansa yhteiskunnallinen ongelma saa yleensä pika-analyysin: syy on ”uusliberalismissa”. Hokena ”uusliberalismi, uusliberalismi...” on ainakin taloustieteilijöiden keskuudessa muodostunut jonkinlaiseksi vitsiksi. Joka paikkaan tungettuna iskusana kuulostaa yhtä absurdilta kuin sitkeä uskomus siihen, että taloustieteessä yhä vallitsee syvä kahtiajako ”keynesiläisiin” ja ”monetaristeihin”. Sekin kuvitelma on yhtä paikkansapitävä, kuin jos yhäkin uskottaisiin kansalaisten jakautuvan kahtia tasavaltalaisin ja rojalisteihin.

Yhteiskunnallisen keskustelun kannalta tällainen tilanne on huono. Se antaa lobbareille ja poliitikoille paitsi julkisuuden hallinnan, myös kaiken vallan veropolitiikassa ja julkisen sektorin ohjauksessa. Samalla kaikki tutkimustieto menettää merkityksensä: ”akateeminen maailma” voi osallistua vain kansainvälisillä foorumeilla käytävään keskusteluun⁴. Kotimaassa pelikenttää jää Veronmaksajain keskusliiton kaltaisille etujärjestöille. Kaikella kohtuudella, ei edes verokarhu ansaitse tällaista kohtelua.

3. *Verotuksen teoria on nyky muodossaan (ks. esim. Kocherlakotka 2009) hyvin raskasta luettavaa, mutta jos haluaa saada ”oikeita” vastauksia verotuksen rakenteesta, se ei ole mahdollista pelkillä laskentaidentiteeteillä.*

4. *Verotus ei tietenkään ole ainoa aihealue, jossa tutkimustieto jää lapsipuolen asemaan. Kehitysavun ”vaikuttavuus” on vieläkin groteskimpi esimerkki tutkimustiedon näennäisestä merkityksettömyydestä (ks. Doucouliagos & Paldam 2009).*

KIRJALLISUUS

DOUCOULIAGOS, HRISTOS & PALDAM, MARTIN: The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research. *Journal of Economic Surveys*. Tulossa. (http://mit.econ.au.dk/vip_html/MPaldam/Papers/Meta-Survey.pdf)

KOCHERLAKOTKA, NARYYANA: *The New Dynamic Public Finance*. Princeton University Press. Tu-

lossa. (http://www.econ.umn.edu/~nkocher/ndpf_0608.pdf)

RAMSEY, FRANK P.: A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal* 37 (1927): 47–61

THE STRUCTURE AND REFORM OF DIRECT TAXATION. Report by Committee chaired by Professor J. E. Meade. Lontoo: George Allen & Unwin, 1978.