

PÄÄKIRJOITUS

Kohti systeemijattelua

Essi Eerola

Taas keskustellaan veroista ja siitä, miten ne ohjaavat käyttäytymistä. Verojen takia saatetaan työskennellä tai investoida vähemmän, jättää houkutteleva työtarjous väliin, asua epäsopevasa asunnossa tai hankkia omistusasunto vuokra-asunnon sijaan. Tätä kirjoitettaessa puhuttaa erityisesti sähkön arvonlisäveron alennus ja sen vaikutus sähkön kokonaiskulutukseen.

Kaikki verot eivät ole yhtä haitallisia. Kun arvioidaan verojärjestelmää kokonaisuutena, on ihan mahdollista, että sama määrä verotuloja kerätään aiheuttamalla joko enemmän tai vähemmän kustannuksia yksityiselle sektorille – yksilöille, kotitalouksille ja erilaisille yhteisöille. Hyvin suunniteltu vero- ja tulonsiirtojärjestelmä kerää verotulot ja toteuttaa haluttua tulojen uudelleenjakoa mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Huonosti suunniteltu verojärjestelmä puolestaan voi olla regressiivinen, heikentää tuottavuutta ja vähentää taloudellista toimintaa.

Kokonaisuuden huomioiminen on tärkeää myös sen takia, että veropohjat ovat usein sidoksissa toisiinsa. Esimerkiksi perintö-, lahja- ja luovutusvoittoveron vaikutuksia ei voi tulkita irrallaan toisistaan. Vastaavasti listaamattomien

yrietysten osinkoverotuksen vaikutukset riippuvat ansiotuloverotuksesta. Kaikki vaikutukset eivät välttämättä ole yllä kuvattuja reaalisia vaikutuksia. Verojärjestelmän yksityiskohdat voivat vaikuttaa myös siihen, milloin ja miten paljon verotettavaa tuloa raportoidaan.

Verojärjestelmän kokonaisuus ei kuitenkaan muodostu pelkästään veropohjista ja veroasteista. Vaikutusten kannalta oleellista on myös se, miten verot kerätään, kuka ne tilittää verohallinnolle, miten ilmoituskäyttäytymistä seurataan ja miten virheisiin ja väärinkäytöksiin reagoidaan. Viime vuosina tutkimuskirjallisuudessa on enenevässä määrin kiinnitetty huomiota myös näihin kysymyksiin. Kiinnostuksen kohteena ovat esimerkiksi verojen keräämisen ja maksamisen aiheuttamat kustannukset verohallinnolle ja verovelvollisille.

Uusi Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT pyrkii työssään selvittämään näitä verojärjestelmän kokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Yksikössä tutkitaan, miten eri verot, etuudet sekä sääntely ja byrokratia vaikuttavat yksilöihin, yrityksiin ja laajemmin yhteiskuntaan. Suomen Akatemian vuosina 2022–2029 rahoittamaa

VTT Essi Eerola (essi.eerola@bof.fi) on Kansantaloudellisen aikakauskirjan toimituskunnan jäsen ja prosessipäällikkö Suomen Pankin rahapolitiikka- ja tutkimusosastolla. Kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin näkemyksiä.

huippututkimusyksikköä johtaa Tampereen yliopiston taloustieteen professori Kaisa Kotakorpi. Konsortion muut jäsenet ovat Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja Helsingin yliopisto.

Yksikön avajaisia vietettiin Tampereen yliopistossa syyskuun alussa. Keynote-puheen tilaisuudessa piti maailmankuulu verotutkija, Michiganin yliopiston professori *Joel Slemrod*. Slemrod on omassa tutkimustyössään laajentanut verotutkimusta kohti systeemistä ajattelua, jossa verovälttely, veronkierto ja verohallinnon toiminta sekä verotukseen liittyvä sääntely otetaan mukaan tarkasteluun, kun arvioidaan verotuksen reaalisia ja kirjanpidollisia vaikutuksia.

Slemrod korosti puheessaan erityisesti kahda seikkaa. Ensimmäinen liittyy tutkijoiden ja hallinnon väliseen yhteistyöhön. Viimeisen 15 vuoden aikana yksi keskeinen syy tutkimustiedon nopeaan lisääntymiseen on ollut se, että verohallinnot ovat enenevässä määrin alkaneet luovuttaa aineistoja tutkimuskäyttöön. Pohjoismaat ovat olleet tässä kehityksessä maailman huippua. Laajojen ja kattavien rekisteriaineistojen avulla on tullut mahdolliseksi arvioida paljon yksityiskohtaisemmin, minkälaisiin ihmisyrymiin tai yrityksiin verojärjestelmän muutokset vaikuttavat. Samalla aineistot ovat mahdollistaneet aikaisempaa tarkemman järjestelmän yksityiskohtien analysoinnin.

Yhtä lailla tärkeä kehitysaskel on ollut se, että verohallinnot ovat yhdessä tutkijoiden kanssa alkaneet suunnitella ja toteuttaa satunnaistettuja kenttäkokeita. Vaikka itse verotuksen kohdistaminen satunnaisesti yksilöille tai yrityksille on vaikeaa tai jopa mahdotonta, monitorointiin ja veronkannon organisointiin liittyviä kokeiluja on toteutettu laajasti. Tämä on ollut erittäin hyödyllistä sen arvioimiseksi, miksi ja millä tavalla verovelvolliset ilmoittavat veronsa väärin,

miten oikeellisuuteen voidaan kannustaa kustannustehokkaasti tai miten veronkiertoon pystytään puuttumaan.

Toinen kiinnostava keskustelu esityksessä liittyi siihen, missä määrin yhdessä maassa tehdystä tutkimuksesta voidaan oppia toisessa maassa tai toimintaympäristössä. Slemrod kysyi, mitä USA voi oppia Suomen verojärjestelmän tutkimuksesta. Mitkä tulokset voimme yleistää ja mikä yleistettävyyttä rajoittaa? Ja mitkä tulokset ovat voimakkaasti sidoksissa instituutioihin ja sosiaalisiin normeihin? Toki tutkijat pyrkivät aina tutkimusartikkeleissa arvioimaan oman tutkimusasetelmansa yleistettävyyttä. Tästä huolimatta artikkelin lukija joutuu miettimään aina sovellettavuutta oman tilanteensa näkökulmasta. Nämä kysymykset ovat vaikeita eikä niihin varmaankaan ole mitään yleispätevää vastausta. Uskon kuitenkin, että samalla kun tutkimuksen taso nousee, myös muiden maiden kokemusten ja tutkimuksen hyödynnettävyyttä arvioidaan aikaisempaa kriittisemmin.

Tässä *Kansantaloudellisen aikakauskirjan* numerossa pohditaan taloustieteilijöiden ajatuksia veroista ja muista talouspolitiikan kysymyksistä. Antti Kauhanen ja Mika Maliranta kirjoittavat Ekonomistikoneesta, joka on vuodesta 2017 alkaen selvittänyt suomalaisten taloustieteilijöiden kantoja ajankohtaisiin ja ajattomiin kysymyksiin. Usein taloustieteilijöillä on konsensusnäkemys myös verotuksesta, joskus ei. Syitä voi olla monia. Tutkimustietoa ei ehkä ole riittävästi, kysymysten tulkinnat vaihtelevat eivätkä kaikki sovelta ihan samanlaisia kriteerejä arvioidessaan, mikä on uskottavaa tutkimusnäyttöä.

Jussi Ahokas arvioi kirjoituksessaan ”taloustieteellisen ajattelun” roolia hallinnossa ja poli-

tiikassa Elizabeth Popp Bermanin kirjan pohjalta. Sanna Kurronen puolestaan vertailee ekonomistien ja muiden ihmisten suhtautumista erilaisiin politiikkakysymyksiin. Yhtenä syynä rajanvetoon ekonomistien ja muiden välillä tulee esiin juuri edellä kuvattu systeemiajattelu, jossa taloustieteilijät tarkastelevat veromuutoksia osana verotuloneutraalia muutosta ja miettivät, pystytäänkö sama määrä verotuloja keräämään fiksummalla tavalla. Myös tässä asiassa korkeatasoinen verotutkimus ja sen huolellinen kansantajuistaminen voi paitsi nostaa julkisen keskustelun tasoa myös auttaa yhteisymmärryksen löytämisessä. □