

Julkisen talouden syventävä kurssi
Panu Poutvaara

6. NORMATIIVISIA NÄKÖKULMIA VALTION TOIMINTAAN

Lähdemateriaalia ja lisäluettavaa:

Alaluvut 6.1 ja 6.2:

<http://en.wikipedia.org/wiki/Society>

<http://en.wikipedia.org/wiki/State>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Liberalism>

http://en.wikipedia.org/wiki/Modern_liberalism

http://en.wikipedia.org/wiki/Social_liberalism

<http://en.wikipedia.org/wiki/Libertarianism>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Utilitarianism>

Vastaavasti henkilöhistoriat

http://en.wikipedia.org/wiki/ETUNIMI_SUKUNIMI

Paitsi: Plato, Aristotle, John_Stuart_Mill, John_Maynard_Keynes

Alaluku 6.3: Bernard Salanié: The Economics of Taxation, The MIT Press, 2003. Sivut 59-61

Suosittelavaa taustamateriaalia lukuun 6.4 ja lukuun 7: Salanién teokset luvut 4 ja 7 sekä Gareth D. Myles: Public Economics. Cambridge University Press. Luku 5.

6.1. Yhteiskunnan ja valtion määritelmät

- Käsitteen yhteiskunta (society) taustalla latinan *societas*, mikä tarkoitti ystävällismielistä yhteenliittymää / yhteyttä muiden kanssa
- Yhteiskuntatieteissä yhteiskunnalla tarkoitetaan ryhmää, joka on ainakin osittain suljettu ja jolle on tunnusomaista, että valtaosa ryhmän jäsenten sosiaalisista vuorovaikutuksista tapahtuu ryhmän sisällä

- Valtio puolestaan viittaa poliittiseen yhteisöön, jolle on tunnusomaista että sillä on tietty maantieteellinen alue, ja että sillä on sisäinen ja ulkoinen suvereenisuus eli itsenäistä valtaa.
- Kansainväliset sopimukset ja kansainvälinen oikeus asettavat rajat valtioiden suvereenisuudelle myös oikeudellisessa mielessä (de jure), ja kansainvälisen yhteisön (muiden valtioiden) toiminta käytännössä (de facto).

6.2. Millainen on hyvä yhteiskunta?

- Länsimaisen filosofian keskeisiä kysymyksiä, Sokrateesta (469 eaa. -399 eaa.), Platonista (427 eaa. -347 eaa.) ja Aristoteleesta (384 eaa. - 322 eaa.) alkaen
- Platon ja Aristoteles (ja Platonin mukaan Sokrates): valtion tehtävä luoda kansalaisille puitteet hyvään elämään tai peräti ohjata kansalaisia hyvään elämään (jonka filosofit määrittelivät valmiiksi)
- Platon: totuuden etsintä dialogin kautta, nosti esille kysymyksiä siitä mikä on kasvatuksen ja mikä perimän ("luonnon") merkitys ihmisluonteen muodostumisessa
 - "Valtiossa on joko filosofien tultava kuninkaiksi tai sitten niiden, joita me nyt sanomme kuninkaiksi ja hallitsijoiksi, on ryhdyttävä toden teolla ja vakavasti harrastamaan filosofiaa, niin että poliittinen valta ja filosofia sulautuvat yhteen; sen sijaan kaikki ne luonteet, jotka nyt suuntautuvat yksinomaan toiseen tai toiseen, on pakostakin suljettava pois." (*Valtio*)
- Hallitsevan eliitin hyve viisaus, sotilasluokan hyve rohkeus, ammatinharjoittajien kohtuullisuus, pohjalla orjat

- Aristoteles: valtion tehtävä luoda puitteet hyvälle elämälle, kasvatuksen merkitys, kohtuullisuus
- Aristoteles erotti kolme hyvää hallitusjärjestelmää (monarkia, aristokratia ja perustuslaillinen tasavalta) ja kolme näiden vääristymää (tyrannia, oligarkia ja demokratia)
- Aristoteles piti monarkiaa (jossa määritelmällisesti hallitsisi hyvä kuningas) parhaana mahdollisena hallitusmuotona. Käytännössä monarkia oli Aristoteleen mukaan epärealistinen, koska se luisuisi helposti tyranniaan. Perustuslaillinen tasavalta olisi paras realistisesti saavutettava muoto.
- Liberalismin perinteessä korostetaan usein luonnonoikeuksia, jotka ovat luovuttamattomia ja joiden kunnioittamisen takaaminen on valtion keskeinen tehtävä. Valtion roolina ei niinkään ohjata kansalaisia hyvään elämään, vaan luoda yksilöille tilaa tavoitella omaa onnellisuuttaan
- John Locken (1632-1704) mukaan ihmisillä on luontaisia oikeuksia ja oikeus puolustaa niitä ja velvollisuus kunnioittaa muiden oikeuksia, mukaan lukien oikeus oman työnsä tuloksiin. Valtiota tarvitaan koska kaikki eivät luonnontilassa toimi oikein. Valtio perustuu sopimukseen. Kansalaisilla on oikeus kapinaan jos hallitus pettää luottamuksen.
- Locke kritisoi aiemmin kirjoittanutta Thomas Hobbesia (1588-1679). Hobbes katsoi että luonnontilassa vallitsee kaikkien sota kaikkia vastaan ja että ihmiset joutuvat siten valitsemaan yksinvaltiaan rauhan ja turvallisuuden takaamiseksi.

- Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) esitti vaihtoehtoisen näkemyksen yhteiskuntasopimuksesta. Hänen mukaansa ihmiset luopuivat yhteiskuntasopimuksen solmiessaan luonnollisista oikeuksistaan ja korvasivat ne yleisellä tahdolla. Kansalaiset säilyttäisivät Rousseauin mukaan vapautensa alistumalla yleisen tahdon päätöksiin.
- Karl Marxin (1818-1883) mukaan yhteiskunnan historia luokkataistelujen historiaa, päämääränä tie vapauteen yksityisomistuksen poistamisen kautta (kommunismi). Ihanneyhteiskunnassa kaikilta vaaditaan kykynsä mukaan, kaikille annetaan tarpeidensa mukaan.
- Erilaiset näkemykset hyvästä yhteiskunnasta johtavat erilaisiin näkemyksiin siitä, mikä on valtion rooli

Utilitarismi ja liberalismi

- Ehkä suosituin ja yleisimmin sovellettu lähestymistapa taloustieteessä on utilitarismi, jota kehittivät Jeremy Bentham (1748-1832) ja John Stuart Mill (1806-1873)
- Benthamin mukaan ihmisten toimintaa ohjaa pyrkimys mielihyvään ja pyrkimys välttää kipua. Oikeaa toimintaa olisi se, joka tuottaisi suurimman mahdollisimman kokonaisuonnellisuuden.
- Taustalla näkemys siitä, että hyötyjä voidaan mitata ja vertailla.
- Benthamia on kritisoitu siitä, että hänen periaatteensa ei pidä sisällään oikeudenmukaisuuskriteereitä (saako yhtä ihmistä kiduttaa jos tämä tuottaa riittävän suurelle joukolle enemmän

nautintoa kuin kärsimystä kidutetulle?). Joidenkin kirjoittajien mukaan Benthamin lähestymistapa olisi torjunut harjojen uhraamisen vaikka se olisikin tuottanut nautintoa monille.

- Millin *On Liberty* (1859): ihmisillä tulisi oikeus toimia vapaasti haluamallaan tavalla niin kauan kuin he eivät vahingoita muita. ("Harm Principle")
- Mill ja muut klassisen liberalismien edustajat korostivat negatiivista vapautta eli sitä etteivät muut ihmiset tai valtio estä yksilöitä toteuttamasta omaa vapauttaan.
- Vaikka Mill korosti taloudellista vapautta ja sitä että tuotantovälineiden tulisi olla yksityisomistuksessa, hän myös puolusti valtion puuttumista talouteen varallisuudenjaon tasoittamiseksi. Klassinen liberalismi ei siis kategorisesti vastustanut tulojen uudelleenjakoa.
- Moderni liberalismi / sosiaalinen liberalismi korostaa negatiivisen vapauden rinnalla positiivista vapautta. Valtion tehtäväksi nähdään paitsi vapauden puolustaminen myös mahdollisuuksien tarjoaminen kaikille kansalaisille.
- Esimerkiksi John Maynard Keynesin (1883-1946) interventionistinen talouspolitiikka sopi hyvin yhteen modernin/sosiaalisen liberalismien kanssa: jos valtio pystyy tasapainottamaan suhdannevaihteluita sen tulee niin tehdä.
- Utilitaristinen yhteiskunnallinen hyvinvointifunktio on muotoa $W = u_1 + u_2 + \dots + u_n$ eli sosiaalinen hyöty on yksilöiden hyötyjen summa

Rawlsilaisuus

- John Rawlsin (1921-2002) kirja *A Theory of Justice* (1971) pyrkii esittämään vaihtoehtoisen lähestymistavan utilitarisille. Rawlsin mukaan utilitarismin eettinen perusongelma on siinä, että se sallii joidenkin ihmisten hyvinvoinnin uhraamisen toisten hyvinvoinnin parantamiseksi.
- Rawlsin mukaan oikeudenmukaisen yhteiskunnan tulee perustua vapausperiaatteelle (*the liberty principle*) and ja eroperiaatteelle (*the difference principle*).
- Vapausperiaate tarkoittaa yksilöiden oikeutta maksimaaliseen vapauteen joka on sovitettavissa yhteen muiden yksilöiden vastaavan vapauden kanssa. Rawls sisällyttää listaansa sananvapauden, mielipiteenvapauden, kokoontumisvapauden sekä demokraattiset perusoikeudet, mutta ei sopimusvapautta.
- Eroperiaatteen mukaan yksilöiden taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus on hyväksyttävää vain silloin kun se hyödyttää koko yhteiskuntaa, etenkin sen heikoimmassa asemassa olevia.
- Normatiivinen argumentti: tietämättömyyden verhon (*the veil of ignorance*) takana sopiminen
- Rawlsilainen yhteiskunnallinen hyvinvointifunktio maksimoi heikko-osaisimman hyödyn ns. maximin-periaatteella:

$$W = \max\{\min(u_1, u_2, \dots, u_n)\}$$
- Yhteiskunnan hyöty riippuu heikoimmassa asemassa olevan tilanteesta

- **Yleinen sosiaalinen hyötyfunktio**
- Sekä utilitarismi että Rawlsin lähestymistapa keskittyvät lopputulokseen oikeudenmukaisuuden arvioimisessa.
- Utilitaristinen ja rawlsilainen hyötyfunktio erikoistapauksia yleisestä Bergson-Samuelson yhteiskunnan hyötyfunktioista:

$$W = W(u_1, u_2, \dots, u_n)$$
- Yhteiskunnan hyöty riippuu vain yksilöiden hyödystä = ”welfareismi” Yhteiskunnan hyötyfunktion pohjalta voidaan piirtää yhteiskunnallisia indifferenssikäyriä.
- voi sisältää eriarvoisuuden karsastuksen (inequality aversion)
- Perusongelma utilitaristisessa (ja rawlsilaisessa) analyysissä: kuinka verrata eri ihmisten hyötyjä?
- Sen: kun ihmisten hyötyjen vertaileminen kielletään, ei voida ratkoa tulonjaollisia ongelmia.

Libertarismi

- Libertaristien mukaan yksilöiden vapautta tehdä itse tai käyttää omaisuuttaan miten haluavat on hyväksyttyä rajoittaa vain silloin kun tämä loukkaisi muiden vastaavaa vapautta.
- Libertaristit vastustavat yksilöiden toisiinsa tai hallituksen yksilöihin kohdistamaa pakottamista, jolla he tarkoittavat sitä että toisen toimintaa muutetaan fyysisellä voimalla, sen uhallalla tai petoksella siitä, miten toinen olisi toiminut ilman pakottamista. Ainoa tilanne jossa libertaristit hyväksyvät pakottamisen on jos tämä tapahtuu itsepuolustuksena.
- Radikaaleimmat libertaristit eivät hyväksy verottamista; maltillisemmat hyväksyvät verojen keruun siinä määrin kuin tämä on tarpeen vapauden puolustamiseksi.
- Libertarismin keskeinen teoreetikko: Robert Nozick (1938-2002), kirja *Anarchy, State, and Utopia* (1974)
- Nozick puolustaa yövärtijavaltiota. Hänen mukaansa oikeudenmukaisuudessa keskeistä on prosessi. Torjuessaan rawlsilaisen tulojen uudelleenjaon Nozick vetosi Kantin kategoriseen imperatiiviin jonka mukaan jokaista ihmistä tulee kohdella päämääränä itsessään eikä välineenä. Nozickin mukaan pakollinen tulojen uudelleenjako rikkoo tätä ajatusta koska se kohtelee verotettavia välineenä toisten tulonsiirtojen rahoittamiseksi.

Kyky muuttaa maailmaa

- Amartya Sen (1933-) esittää, että yhteiskuntia tulisi arvioida sen perusteella millaisia kykyjä ne antavat kansalaisilleen (capabilities)
- hyötyjen yhteismitallisuuden olettamisen lisäksi utilitarismissa ongelmana mm.
 - painottaa joidenkin hyötyä toisiin verrattuna
 - hyvinvointi ei ole sama asia kuin se että kokee itsensä onnelliseksi tai tyytyväiseksi. Antiikin filosofisiin traditioihin kuuluvat stoalaiset pyrkivät täydelliseen välinpitämättömyyteen sekä nautinnosta että kivusta. Utilitaristinen tulkinta?
 - preferenssit riippuvat siitä, mille me altistumme. Alistetut yksilöt ja ryhmät eivät ehkä osaa valittaa kohtaloaan jos eivät tiedä paremmasta.
- Jos utilitarismissa mitattaisiin vain subjektiivista tyytyväisyyttä, niin informaatiovallankumous ehkä pahasta tästä näkökulmasta: kun ihmiset näkevät, että asiat ovat muualla paremmin, he tulevat tyytymättömiksi. Toisaalta: ”On parempi olla onneton Sokrates kuin onnellinen sika.” (John Stuart Mill)
- Toisaalta tyytymättömyys on muutosvoima parempaan.
- Polkupyöräesimerkki
 - commodity = pyörä
 - characteristic = liikkuminen
 - capability to function = kyky ajaa pyörällä
 - hyöty = ilo siitä jos pyöräilee
- Sen: kolmas kategoria paras mittari hyvinvoinnille

6.3. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia

- Adam Smith listasi *Kansojen varallisuudessa* (*Wealth of Nations*, 1776) neljä kriteeriä hyvälle veroille:
 - 1) Tasapuolisuus (equity): verojen pitää olla suhteessa kunkin veronmaksajan maksukykyyn (vertikaalinen tasa-arvo) ja/tai niihin etuihin joita hän saa valtiolta (hyötyverotus). Ristiriita.
 - 2) Verojen pitää olla selkeästi määriteltyjä, eivätkä ne saa olla mielivaltaisia. Tämä vaatimus puolestaan pitää sisällään horisontaalisen tasa-arvon: samassa asemassa olevia ei saa perusteettomasti asettaa eri asemaan. Tämä on yleisesti hyväksytty näkökulma verotuksessa, mutta siitäkin on poikkeuksia: esimerkiksi yleinen asevelvollisuus syrjii miehiä sukupuolen perusteella.
 - 3) Verot pitäisi kerätä mahdollisimman kivuttomasti. Toisin sanoen esimerkiksi veroilmoituksen täytön ei pitäisi vaatia kohtuuttomasti vaivaa eikä veroja pidä kerätä esimerkiksi siten että verottaja tulisi perimään saataviaan yöllä.
 - 4) Verotuksen hallinnollisten kustannusten ja sen aiheuttamien vääristymien pitää olla mahdollisimman alhaiset. Tämä puoltaa tehokasta hallinnointia ja verotuksen aiheuttamien vääristymien minimointia.

- Verotukselle voidaan asettaa muitakin tavoitteita. Salanié listaa:
 - 5) Verojen tulee toimia suhdannevaihteluiden automaattisina stabiloijina
 - 6) Verojen kohtaannon tulee olla selkeä.

- Verotuksella voidaan myös pyrkiä korjaamaan markkinoiden epätäydellisyyksistä aiheutuvia ongelmia, esimerkiksi ulkoisvaikutuksia. Tämän voi toki halutessaan sisällyttää Smithin neljännen vaatimuksen alle.

- Perinteisesti taloustieteellisessä tutkimuksessa on painotettu tehokkuustavoitteen ja tulojen tasauksen välistä ristiriitaa. (efficiency–equity trade off)
- tehokkuustappiot voidaan hyväksyä tulonjakosyistä

Verotus vakuutusjärjestelmänä

- verotuksen avulla voidaan aikaansaada sosiaalivakuutus, joka voi lisätä kannustimia riskinottoon
- Koulutuksen tuotto on yksilölle epävarmaa, mutta yhteiskunnassa riskit tasaantuvat (idiosynkraattinen riski). Riskiä karttavat kansalaiset kouluttautuvat liian vähän. Sosiaalivakuutusjärjestelmällä, jossa tuloverolla rahoitetaan perusturva, voidaan lisätä kansalaisten kouluttautumista (riskinottohalukkuutta) ja aikaansaada tehokkuusetuja.
- Tällöin tehokkuus- ja tulonjakotavoite eivät ole ristiriidassa
- Vakuutuksen kustannus: Moral hazard -ongelma

Lisäluettavaa:

Eaton, J., and H.S. Rosen. (1980). "Taxation, Human Capital, and Uncertainty." *American Economic Review* 70 (4), 705-715.

Sinn, H.-W. (1995). "A Theory of the Welfare State." *Scandinavian Journal of Economics* 97 (4), 495-526.

6.4. Informaatorajoitteet tulojen uudelleenjaolle

Tulonjako first-best maailmassa

- tilanne, jossa veronmaksajien ja valtion välillä ei ole informaatio-ongelmia
- valtiolta voi siksi suoraan määrätä kunkin ihmisen käytettävissä olevan tulon panemalla toimeen henkilöittäin eriytettyt könttäsommaverot

Esimerkki:

Kuluttajan hyötyfunktio $U(c, l)$, budjettirajoite ilman veroja

$$c = wl = y$$

Valtiolla klassinen utilitaristinen hyötyfunktio, jossa jokaisen henkilön hyödyllä on sama paino. Kaksi henkilöä, 1 ja 2. Tyypin 2 tuntipalkka = tulonansaintakyky on suurempi; $w^1 < w^2$

Valtiolta maksimoi $W = U^1(c, l) + U^2(c, l)$

siten, että valtion budjettirajoite $w^1 l^1 + w^2 l^2 = c^1 + c^2$ on voimassa.

$$L = U^1(c, l) + U^2(c, l) + \mu(w^1 l^1 + w^2 l^2 - c^1 + c^2)$$

Ensimmäisen kertaluvun ehdot:

$$(1) \frac{\partial U_c^i}{\partial c^i} - \mu = 0$$

$$(2) \frac{\partial U_l^i}{\partial l^i} + w^i \mu = 0$$

(1):stä saadaan: kulutuksen rajahyöty sama; samat preferenssit =>
 $c^1 = c^2$

Yhdistetään (1) ja (2): $\frac{\partial U_l^i}{\partial l^i} + w^i \frac{\partial U_c^i}{\partial c^i} = 0$

Jos $c^1 = c^2$, niin $\frac{\partial U_c^1}{\partial c^1} = \frac{\partial U_c^2}{\partial c^2}$. Koska oletuksen perusteella $w^2 > w^1$, on oltava $\frac{\partial U_l^2}{\partial l^2} < \frac{\partial U_l^1}{\partial l^1}$. Jos vapaa-aika on normaali hyödyke ja hyötyfunktio on konkaavi vapaa-ajan suhteen, tyyppin 2 työn tarjonnan on oltava suurempi kuin tyyppillä 1, eli $l^1 < l^2$.

- Edellisessä esimerkissä optimaalinen tulonjako = tasajako, mutta 2-tyyppi joutuu työskentelemään enemmän (utilitaristinen kommunismi: Kaikille tarpeidensa mukaan, kultakin kykyjensä mukaan)
- Taustalla se, että optimissa tulon rajahyödyn on oltava eri henkilöillä sama. Jos preferenssit ovat samat, tämä merkitsee, että myös veronjälkeisten tulojen oltava samat.
- Tässä esimerkissä rawlsilainen kriteeri vaatisi parantamaan korkeamman tuottavuuden henkilön asemaa, koska hänen hyötynsä pienempi.
- Huomioi, että tässä esimerkissä valtion verotus kääntäisi henkilöiden hyötyjen suhteen päinvastaiseksi verrattuna siihen mikä vallitsisi markkinoilla. Prosessia painottavien oikeudenmukaisuusnäkemysten (etenkin libertarismi) mukaan tämä olisi epäoikeudenmukaista.
- Hallituksen informaatorajoitteet eivät välttämättä paha asia. Ne suojelevat kansalaisia mielivaltaiselta kohtelulta.

Second-best

- otetaan huomioon, että valtion ja veronmaksajien välillä epäsymmetristä informaatiota
- Valtio ei voi havaita kaikkia veronmaksajien ominaisuuksia
- Erityisesti valtio ei voi havaita tulonansaintakykyä (yksinkertaisimmassa mallissa ei voi siis havaita tuntipalkkaa), eikä voi siksi asettaa henkilökohtaisesti eriytettyjä könttäsommaveroja
- Jos valtiovalta nyt yrittää aikaansaada tasajaon, kenelläkään ei ole kannustinta työskennellä
 - ⇒ Verotuksen suunnittelussa on otettava huomioon kannustinrajoite: Kun tuloja halutaan tasata, se vähentää työn tarjontaa.
- verotus on tällöin vääristävää
- vääristymien syy: epäsymmetrinen informaatio
- könttäsommatulonsiirtojen mahdottomuutta ei vain oletettu, vaan se johdettiin epäsymmetrisestä informaatiosta
- Yhteys hyvinvointitaloustieteen toiseen perusteoreemaan: ei nyt päde, sillä könttäsommamuotoisia tulonsiirtoja ei voida tehdä. Seurauksena on tehokkuus-tulonjako – ristiriita

- Termit first-best ja second-best eivät arvoneutraaleja. Ne pätevät annetulla (yleensä utilitaristisella) tavoitefunktiolla. Muista normatiivisista lähtökohdista se, mitä edellä kutsuttiin parhaaksi ratkaisuksi (first-best), ei todellakaan ole sitä. Prosessioikeudenmukaisuuden näkökulmasta könttäsummaverot ovat mielivaltaisia.
- Termit ovat kuitenkin vakiintuneita ja niitä käytetään jatkossa.

6.5. Muita ongelmia

- Veronkierto siirtää verotaakkaa rehellisiltä epärehellisille veronmaksajille. Miten huomioida?
- Mitä on horisontaalinen ja vertikaalinen tasa-arvo?
- Miten ottaa huomioon (vai ottaako huomioon) makuerot?
- Tulisiko veropolitiikkaa käyttää muiden kuin tulonjaolisten tavoitteiden edistämiseen? Veropolitiikan ja sosiaalipolitiikan suhde.
- Verotaakan kohdistaminen yli sukupolvien valtionvelan avulla. Tulisiko tulevat sukupolvet ottaa huomioon ja jos niin miten?
- Miten taloudellisen integraation tulisi vaikuttaa valtion tavoitteisiin? Muuttoliike.
- Ympäristönäkökohdat. Miten sovittaa yhteen luonnonarvot ja taloudellinen toiminta?