

INSTITUUTITALOUSTIETEEN PERUSTEET

www.ace-economics.fi/mvihanto

LUKU 20

MARKKINAHÄIRIÖT, NIIDEN SÄÄNTELY JA SÄÄNTELYHÄIRIÖT

Martti Vihanto

Luku perustuu julkaisuun ”Markkina- ja sääntelyhäiriöiden vertailu hyvinvointiarvioinnissa.” *Hallinnon Tutkimus* 29(1), 2010, s. 41–52. – Päivitetty 7.12.2011.

Markkinahäiriöillä tarkoitetaan tehokkuustappioita, joita esiintyy markkinatalouden oikeusperiaatteille perustuvassa yhteiskuntajärjestelmässä. Niiden syitä ovat määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, tiedon salaaminen, julkishyödykkeiden riittämätön tuotanto sekä ulkoiset kustannukset. Kun julkinen valta koettaa korjata markkinahäiriöitä lainmuutoksilla, se usein epäonnistuu ja tuottaa sääntelyhäiriöitä, joiden syyt ovat samankaltaisia kuin markkinahäiriöissä. Luvussa käytetään kaksivaiheista hyvinvointiarviointia siten, että ensin arvioidaan kuvitteellisen puhtaan markkinatalouden oikeusperiaatteiden hyvyttä ja sitten sitä korjaavassa lainsäädännössä esiintyviä ongelmia.

1. Kaksivaiheinen hyvinvointiarviointi

Yhteiskunta ja kansantalous sen osana muodostuvat ihmisistä ja heidän välisistä suhteista. Suhteet voivat olla muodoltaan sopimuksia, kuten asunto-osaakeyhtiön osakkaiden päätös pidättyä äänekkään musiikin kuuntelusta iltakymmenen jälkeen. Samaan lopputulokseen päästään implisiittisellä eli sanattomalla sopimuksella niin, että yksi lopettaa yömetelöinnin, toinen vastaa samalla mitalla, kolmas seuraa perässä, ja lopulta koko talo on rauhallinen. Kaikkien kannalta toimiva yhteiselo saattaa kehittyä, vaikka osa asukkaista ei olisi koskaan tavannut kasvotusten toisiaan, ja jotkut olisivat toistensa perivihollisia. Ihmisten välille syntyy suhteita myös silloin, kun he ovat toisilleen täysin vieraita. Jalkakäytävällä jalankulkijat väistävät vastaantulijoita, yksi sieppaa toisen lompakon, ja kolmas hälyttää paikalle poliisin.

Ihmisten käyttäytymisestä syntyy kehityksen kuluessa instituutioita, jotka puolestaan vaikuttavat käyttäytymisen sisältöön. Sosiaaliset instituutiot ovat säännönmukaisuuksia, joita esiintyy laajasti ja pitkiä aikoja ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa joko sopimus- tai muissa suhteissa. Instituutiot luokitellaan moraalinormien tyyppisiin epämuodollisiin instituutioihin, lainsäädäntöön ja muihin oikeusinstituutioihin, sekä näiden alaisuudessa sukeutuviin erinäisiin hallintainstituutioihin. Tässä luvussa keskitytään lakeihin ja lakien tehtävään yhteiskuntajärjestyksen muovautumisessa. Samalla voidaan siirtyä puhumaan yhteiskuntajärjestelmästä, jossa ainakin keskeiset puitteet ihmisten toiminnalle luodaan tietoisella suunnittelulla poliittisessa päätöksenteossa.

Yhteiskuntajärjestelmän hyvyydelle ei ole olemassa sen ihmeempää objektiivista arviointiperustetta kuin omenan maulle tai maalauksen kauneudelle. George Stiglerin ja Gary Beckerin klassikkoartikkelin otsikko siteeraten *de gustibus non est disputandum*, makuasioista ei pidä kiistellä.¹ Lait koskettavat kaikkia lainkäyttöalueen kansalaisia, ja hyvinvointiarvioinnissa on käytettävä jonkinlaista kollektiivista kriteeriä. Utilitaristisessa ajattelussa yhteiskuntajärjestelmää pidetään hyvänä, kun se tuottaa jäsenilleen hyötyä yhteen laskien niin paljon kuin luonnon suomissa rajoissa on inhimillisesti mahdollista. Rajoitteita aiheuttavat luonnonvarojen uusiutumattomuus, menneiltä sukupolvilta perityn rakennuskannan määrä, ihmismielen lajiominaisuudet ja monet muut väistämättömät reunaehdot. Ihmiset itse saattavat tilanteesta riippuen kutsua hyvinvointia tai

¹ *American Economic Review* 67(2), 1977.

hyötyä mieluummin onnellisuuden, mielihyvän, elämänlaadun tai muun vastaavan nimikkeellä.

Utilitaristista kriteeriä on mahdotonta soveltaa käytännössä, sillä yksittäisten henkilöiden kokemaa hyötyä ei pystytä mittaamaan eikä vertaamaan. Tässä luvussa nojaututaan yhteiskuntasopimusajatteluun yhteiskuntajärjestelmän hyvyyden arvioinnissa. Lähtökohtana on vaatimus yksimielisyydestä, kun yhteiskunnan jäsenet päättävät lakien säätämisestä. Jos minulla olisi oikeus saada joku toinen noudattamaan lakeja, joita tämä ei hyväksy, tuolla toisella pitäisi olla yhtäläinen oikeus saada minut noudattamaan lakeja vasten tahtoani. Kummallakin olisi omat lakinsa, mitään oikeutta ei olisi olemassa, ja juuri sellainen anarkia vallitsisi, jonka estäminen on oikeuden tehtävä. Toimijoiden päätöksentekoa kutsutaan taloustieteessä usein valinnaksi, ja yhteiskuntasopimuksen yhteydessä on tavanomaista puhua julkisesta valinnasta (engl. *public choice*) tai konstitutionaalisesta valinnasta. Kielenkäyttö on sikäli harhaanjohtava, että vaihtoehtoiset järjestelmät eivät ilmesty valittaviksi tyhjästä valmiina tarjottimella, vaan ne syntyvät keskustelujen, kompromissien ja neuvottelujen vähittäisenä tuloksena.

Yksimielisyyteen on mahdotonta päästä jokaisesta laista erikseen. Kuvitteellisen yhteiskuntasopimuksen on väkisinkin oltava yleisluontoinen konstituutio tai perustuslaki, joka määrittää vain raamit alemman tason lainsäädännälle. Yhteiskuntasopimus on luonteeltaan järjestelmä pelisääntöjä, jotka määräävät enemmänkin, mitä lainsäätäjät ei saa tehdä kuin mitä hänen tulisi tehdä, jotta yhteiskunnan jäsenet olisivat sen toimiiin tyytyväisiä.

Yksimielisesti sovitun perustuslain seuraaminen lakia säädettäessä ei takaa, että lain voimaansaattaminen johtaa toivottuihin vaikutuksiin. Lainsäätäjät voi säätää yksimielisyyskriteerin täyttävän mutta huonon lain, tai perustuslaki on alun alkaen epäonnistunut. Kuvitteellista hyvinvoinnin ihannetilaa kyetään lähestymään vain yrityksen ja erehdyksen kautta kokemuksen vähittäin karttuessa.

Kansalaisten ratkaisut lakien sisällöstä ja arvioinnit vaikutuksista ovat heidän keskinäinen yksityisasiansa. Taloustieteilijöillä on tähän katsomatta lupa esittää ehdotuksia ja suosituksia lakien valitsemiseksi sekä arvioida vaikutuksia, joita vaihtoehtoisilla laeilla on kansalaisten elämään. Hyvinvointitaloustiede on taloustieteen erikoisala, jossa tarkastellaan teoreettisilla ja empiirisillä menetelmillä erilaisten toimien ja tapahtumien vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin sekä keinoja olojen muuttamiseksi parempaan suuntaan. Taloustieteen hyvinvointiarvioissa on aina esitettävä käytetty hyvyyskriteeri sekä maltettava välttää liiallista intoilua puolesta tai vastaan. Taloustieteilijät puhuvat

politiikkasuosituksista, mutta englannin kielen *policy recommendation* olisi usein osuvampi kääntää toimenpide-ehdotukseksi tai lakisuositukseksi.

Taloustieteessä käytetään yleensä ja ensisijaisesti Pareto- tai muuta taloudellisen tehokkuuden kriteeriä yksittäisten lakien ja niistä muodostuvan oikeusjärjestelmän hyvyyden arvioinnissa. Pareto-tehokkuus on kuvitteellinen yhteiskunnallinen tila, jossa sopimus- ja muiden suhteiden yksityiskohtia ei voi enää muuttaa osapuolten hyväksymällä tavalla, eikä kukaan voi hyötyä muutoksista ainakin yhden muun kärsimättä. Tässä luvussa sovelletaan näin määriteltyä tehokkuutta hyvinvointikriteerinä kahdessa esimerkkitapauksessa. Ensimmäisessä tarkastellaan ehdotusta lainsäädännön muuttamiseksi siten, että tarttuvien tautien levittäjät saatetaan korvausvelvollisiksi aiheuttamistaan vahingoista. Toisen esimerkin teemana on ehdotus sairausvakuutuslaiksi, jonka nojalla kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja verotuloilla rahoitettavaan perusturvaan.

Lakiehdotuksen hyvinvointiarviointi jaetaan kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan tartuntatauteja ja sairausvakuutuksia koskevaa sääntelyä markkinataloudessa, tällaisen sääntelyn vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen, sekä odotettavissa olevia tehokkuustappioita. Hyvinvointiarvioinnin toisessa vaiheessa etsitään lainmuutoksia, joilla tappioita onnistutaan ehkä vähentämään. Markkinatalousjärjestelmä toimii epätäydellisesti, ja myös julkisen vallan ponnisteluissa korjata sen puutteita esiintyy ongelmia. Kaksivaiheisessa hyvinvointiarvioinnissa on oleellista kiinnittää huomiota sekä markkina- että sääntelyhäiriöihin, vertailla niitä keskenään ja punnita vaikutuksia tehokkuuteen.

Markkinahäiriöiden syinä luetellaan yleensä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, tiedon salaaminen, julkishyödykkeiden riittämätön tuotanto sekä ulkoiset kustannukset. Luvun keskeisenä tavoitteena on pyrkiä osoittamaan, että sääntelyhäiriöt syntyvät samankaltaisista syistä, eikä markkinataloudessa esiintyvää tehottomuutta pystytä poistamaan kokonaan millään lainsäädännön muutoksilla.

2. Vahingonkorvausvelvollisuus tartuntataudeissa

Kaikilla sairauksilla voi olla vaikutuksia ihmisten välisiin suhteisiin. Kun veturinkuljettaja saa sydäninfarktin ja junan matka keskeytyy, matkustajat joutuvat korjaamaan suunnitelmiaan. He jatkavat matkaa taksilla, yöpyvät lähistön hotellissa tai keksivät muita

ratkaisuja. Tartuntasairauksissa vaikutukset ovat laajempia. Niiden merkitys riippuu muun muassa siitä, millä tavoin taudinaiheuttajat siirtyvät ihmisestä toiseen, miten helposti tauti tarttuu ja kuinka nopeasti tauti voidaan todeta. Tartuntatautia pidetään yleisvaarallisena, kun tarttuvuus on suuri, leviäminen nopeaa, seuraukset vakavia, ja leviäminen on estettävissä hoidolla, eristämällä tai muulla keinolla.

Oletetaan, että kansanedustajien ryhmä, terveystaloustieteen tutkija tai muu taho ehdottaa lainmuutosta, jonka mukaan tartuntatautien levittäjät ovat vahingonkorvausvelvollisia tartunnasta sairastuville. Päinvastaisessa tapauksessa sairastumisen aiheuttamat kustannukset lankeavat niiden kärsittäviksi, jotka sattuvat saamaan tartunnan ja sairastumaan. Ongelma on yhteiskunnallinen, koska se liittyy ihmisten välisiin suhteisiin, ja se voidaan ainakin osittain ratkaista tarkoituksenmukaisilla sosiaalisilla instituutioilla. Kustannusten kohdistaminen osapuolten välillä on selväpiirteisempää, kun tartuttaminen on tahallista, mutta tällaiset tapaukset jätetään tässä tarkastelun ulkopuolelle.

Vahingonkorvausvelvollisuuden säätämisen puolesta ja sitä vastaan on löydettävissä epäluokainen määrä perusteluja. Hyvinvointianalyysin tuloksena saadaan ikään kuin plussien ja miinusten muistilista, jota kansalaisten on rationaalista käydä läpi, kun vahinkokysymystä käsitellään joko lainsäädännössä tai sen voimaansaattamisessa. Seuraavassa kehitellään luetteloa seikoista, jotka painavat vaakakupissa vahingonkorvausvelvollisuuden suuntaan. Infektiotaudeissa on suuria eroja tarttuvuuden, itämisajan ja vaikutusten osalta, mutta tässä yhteydessä pyrkimyksenä on pohtia korvausvelvollisuutta yleisenä periaatteena. Tarkempaa ja usein tapauskohtaista mietintää edellyttää myös kysymys siitä, miten huolellinen taudinkantajan on oltava välttyäkseen korvausvelvollisuudelta, eli millä kohtaa hänen toimintansa aletaan tulkita tuottamukseksi. Tuottamusvastuun sijaan voidaan päätyä soveltamaan ankaran vastuun periaatetta, jolloin aiheuttaja vastaa vahingoista riippumatta huolellisuuden asteesta.

Tartuntatautiin sairastuneen korvausvelvollisuus on sitä perustellumpi, mitä helpompi hänen olisi ollut suojautua taudilta. Epidemia-alueelle ei välttämättä tarvitse matkustaa ehdoin tahdoin, ja turvallinen rokote tautia vastaan voi olla pilahintainen suhteessa todennäköiseen vahinkojen määrään. Toiseksi korvausvelvollisuuden aiheellisuus riippuu, miten pienin kustannuksin tarttuminen toisiin ihmisiin on vältettävissä. Suuri vaiva ei ole kertoa hammaslääkärille taudista, joka leviää veren välityksellä. Potilaan kustannukset nousevat kohtuuttomiksi, jos taudinaiheuttajaa voi kantaa piilevänä

oireettomasti tietämättä sitä itsekään, ja asian varmistamiseksi on juostava tämän tästä verikokeissa.

Kolmanneksi, tartuntatautiin sairastuneiden korvausvelvollisuutta voidaan pitää järkevänä säännöksenä, jos terveiden on vaikea välttää tartunnan saaminen. Tartuntatiet vaihtelevat eri sairauksissa, ja joidenkin kohdalla jatkuva käsien desinfiointi riittää, toisissa on käytettävä suojaimia, ja joskus ainoa keino on eristäytyä kokonaan muista ihmisistä. Kysymys on karrikoiden sen punninnasta, pitäisikö yhden sairaan pysytellä kotona, jotta tuhat muuta säilyvät terveinä, vai pitäisikö tuhannen terveen sulkeutua kotiinsa, jotta yksi sairas pääsee liikkumaan vapaasti. Lastentaudeissa tartunnan saaminen voi olla päinvastoin toivottua, koska iän myötä komplikaatioiden riski lisääntyy. Ennen tuhkarokkorokotteen keksimistä oli tavallista järjestää sairaan lapsen luona *measles party*, jonne terveet vietiin taudin tarttumiseksi nukkumaan.

Neljänneksi, korvausvelvollisuuden säätäminen on ainakin kokeilemisen arvoinen, jos säännöksen toimeenpanon odotetaan onnistuvan kohtuullisin kustannuksin, ja ratkaisut ovat sekä oikeusvarmuuden että samanarvoisuuden kannalta tyydyttäviä. Vaikeuksia ilmenee käytännön tilanteissa erityisesti, kun sairastumisen vaikutukset ilmenevät pitkän ajan kuluttua tai kaukana tartuntalähteestä, ja sairauden puhkeaminen edellyttää useita altistuksia. Epäiltyjen löytäminen ja syyllisiksi todistaminen on hankalaa myös silloin, kun vaikutukset syntyvät yhdessä muiden tartuntatautiin tai tekijöiden kanssa, tai lääketieteellinen tietämys syy-seuraussuhteista on puutteellinen.

Jos lakia tartuntatautiin levittäjien vahingonkorvausvelvollisuudesta ei säädetä, vahingot jäävät ikään kuin paikalleen siihen, mihin ne ovat sattuneet osumaan. Ihmiset saavat silloin itse ratkoa keskinäiset ongelmansa tuomioistuinten ulkopuolella ilman julkisen vallan apua. Yhtenä keinona on sopia esimerkiksi siitä, että sairaana ei kosketa ovenkahvoihin, yskitä ilman nenäliinaa tai liikuta väkijoukoissa. Suuressa yhteiskunnassa tällaisten sopimusten toteuttaminen on sopimuskustannusten vuoksi mahdotonta, mutta pienissä yhteisöissä ne voivat toimia. Yksityisessä yrityksessä kaikkia hyödyttävä sopimusjärjestely saadaan aikaan, kun jokainen työntekijä luovuttaa työsopimuksessaan työnantajalle oikeuden määrätä tarvittavista toimenpiteistä tartuntatautiin pitämiseksi aisoissa, ja määräysten rikkominen sovitaan työsuhteen irtisanomisperusteeksi. Työterveyshuollon määräaikaistarkastuksissa sairaudet voidaan onnistua toteamaan jo ennen oireiden ilmaantumista, ja tarkastusten sopiminen pakolliseksi on tässä valossa järkevää.

3. Yksityisalueiden määrittäminen markkinataloudessa

Kun tartuntatautiin sairastuneille säädetään oikeudellinen velvoite estää taudin leviämisen terveisiin, samalla määritetään terveille oikeus olla turvassa sairailta. Terveet uskaltaavat käydä joukkotapahtumissa levollisemmin kuin ilman lain antamaa suojaa, ja heidän toimintamahdollisuutensa laajenevat samalla tavalla kuin ryöstöjen kieltäminen helpottaa kaduilla liikkumista. Laki määrittää jokaiselle kansalaiselle tavallaan yksityisalueen (engl. *private domain*), jonka sisällä kukin saa toimia niin kuin huvittaa, kunhan ei loukkaa muiden oikeuksia. Lain tehtävä on ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista säätämällä vetää ihmisten välille rajat, joiden sisäpuolella jokaisen tulee pysyä, ja joiden sisälle muilla ei ole asiaa ilman lupaa.

Yksityisalueen luonnetta havainnollistaa maa-alue, jonka omistaja rakentaa tontilleen kerrostalon lain asettamissa rajoissa, antaa naapurille luvan kulkea tontin läpi, ja myy omaisuutensa rasiitteineen päivineen avoimilla markkinoilla. Omaisuus voi olla yksityistä mutta yhtä hyvin yhteisomaisuutta, kuten jos naapurukset yhdessä ostavat viereisen tontin ja muuttavat sen yhteiseksi puistoalueekseen.

Yhteiskunnan ja sen jäsenten hyvinvoinnin kannalta tarkoituksenmukaiset rajanvedot ovat joskus menneisyyden yksinkertaisissa yhteisöissä olleet melko selviä. Tänä päivänä asiat ovat toisin. Ihmiset asuvat ja toimivat fyysisesti usein lähellä toisiaan, he ovat monimutkaisissa sopimussuhteissa keskenään maapallon eri puolille, ja teknologinen kehitys on tehnyt heistä ennennäkemättömän riippuvaisia toisistaan.

Taloustieteen oppikirjoissa on edelleen tapana tarkastella talouden toimintaa malleilla, joissa toimijoiden kanssakäyminen rajoittuu kauppatorilla käytävään kauppatekoon. Pelkistetty tarina talousjärjestelmän synnystä voisi olla seuraava. Metsästäjä eksyy riistareissullaan koskemattomaan erämaahan, aita sieltä alueen itselleen, ja ryhtyy viljelemään naurista. Sadon kypsyttyä hän kuljettaa osan nauriista syysmarkkinoille ja vaihtaa ne viljaan. Toimiva oikeusjärjestelmä näyttäisi olevan sellainen, että tuntemattoman maa-alueen löytäjä saa sen itselleen, julkinen valta suojaa omistajan oikeuden maahan ja nauriisiin, nauriiden omistajalla ja niiden ostajalla on sopimusvapaus, ja kuka tahansa omistus- tai sopimusoikeuksia loukkaava on velvollinen korvaamaan vahingot.

Yksityisomistukseen ja sopimusvapauteen perustuvaa oikeusjärjestelmää kutsutaan sen syntyhistoriasta johtuen markkinataloudeksi. Järjestelmä on säilyttänyt keskei-

siä piirteitään, vaikka taloudellinen toiminta on siirtynyt pelloilta ja toreilta jättimäisiin tuotantolaitoksiin, kaikkialle ulottuvaan julkishallintoon ja kansainvälisiin sähköisiin verkkoihin. Joskus puhutaan kapitalistisesta oikeusjärjestelmästä, kun halutaan korostaa, että varat ja erityisesti fyysinen pääoma ovat siinä yksityisessä omistuksessa ja omistajiensa vapaassa käytössä.

Sekä markkinatalous- että kapitalismi-termin käytössä on aihetta varovaisuuteen. Nykyajan maailmassa ei ole ilman muuta selvää, mikä kaikki voi olla yksityistä omaisuutta, tai miten sitä saa käyttää käytännön tilanteissa. Esimerkiksi tartuntatautien leviämisen sääntelyyn ei ole olemassa mitään valmista ratkaisua, niin kuin edellä korvausvelvollisuuden plussien ja miinusten tarkastelussa kävi ja oli tarkoituskin käydä ilmeiseksi. Samasta syystä voi olla harhaanjohtavaa puhua interventioista eli väliintulosta, jossa julkinen valta ”puuttuu” vapaiden markkinoiden toimintaan. Ihmisten vapaus toimia on järjestyneessä yhteiskunnassa aina rajoitettua, ja sääntelyssä on vain kysymys siitä, mihin kohtaan yhden vapaus päättyy ja toisen alkaa. Ihmisten välisessä kanssakäymisessä on myös anarkian oloissa säännönmukaisuuksia, mutta ne eivät ole ihmisten keskenään sopimia oikeudellisia pelisääntöjä, ja ne jäävät tässä tarkastelupiirin ulkopuolelle.

Markkinataloutta ei ole olemassa eikä se toimi ilman julkisen vallan toimia. Jos torimyyjä sujauttaa naurispussiin muutaman kivenmurikan ostajalta salassa, ja petetty ostaja haastaa myyjän oikeuteen, tuomioistuimen on ratkaistava kiista suuntaan tai toiseen. Sekin on ratkaisu, että tuomari ei ota petosta ensinkään käsittelyyn ja jättää sen asiakkaan vahingoksi.

Monimutkaisissa ihmisten välisissä sopimus- ja muissa suhteissa on mahdotonta vastata yksiselitteisesti, millä kaikilla tavoin oikeudet ja velvollisuudet voitaisiin määrittää, jotta olisi tarkoituksenmukaista vielä puhua markkinataloudesta. Usein on kuitenkin mahdollista valita vaihtoehtoisista tavoista yksi, joka on normaalijärkisen silmissä jotenkin muita ilmeisempi ja luonnollisempi. Inhimillinen taipumus löytää valinta- ja kiistatilanteissa prominentteja ratkaisuja on elintärkeä edellytys ihmisten rauhanomaiselle kanssakäymiselle. Arkielämän esimerkissä kaverukset havaitsevat yhtäaikaan jalkakäytävällä kymmenen euron setelin ja pitävät itsestään selvänä, että jakavat löydön tasajaon periaatteella. Prominentteihin oikeusperiaatteisiin perustuvaa yhteiskuntajärjestelmää kutsutaan seuraavassa puhtaaksi markkinataloudeksi.

Puhdas markkinatalous voi olla taloustieteellisen analyysin apuväline, vaikka sitä ei olisi todellisuudessa ollut koskaan missään, eivätkä ihmiset koskaan hyväksyisi sen

voimaansaattamista. Järjestelmää käytetään pelkkänä kuvitteellisena ajatusrakennelmana tai ideaalityyppinä, jossa yhteiskunnan oletetaan toimivan valitun näkökulman kannalta täydellisesti, ja josta on puhdistettu kaikki tuon näkökulman kannalta epäolennaiset yksityiskohdat. Ideaalityypin avulla lakien hyvinvointiarviointi kyetään jakamaan selväpiirteisesti kahteen osaan siten, että ensin tarkastellaan markkinatalouden onnistumista havaitun tai oletetun ongelman ratkaisemissa, sitten epäonnistumisten korjaamista lakeja muuttamalla, ja vasta lopuksi ehdotetun sääntelyn toimivuutta. Kaksivaiheista hyvinvointiarviointia sovelletaan seuraavassa sairausvakuutuksiin.

4. Tehokkuustappiot sairausvakuutusmarkkinoilla

Puhtaassa markkinataloudessa jokainen tekee itse kohdaltaan päätöksen hankkia vakuutus sairauden varalta tai olla hankkimatta. Toimijoiden preferenssit, luontainen taipumus suhtautua riskiin sekä elämäntilanteet ovat erilaisia, ja valinnoissa on suurta vaihtelua. Vakuutusturvan saaminen edellyttää aineellista omaisuutta. Toimijoiden ratkaisuihin vaikuttavat tämän vuoksi sekä käytettävissä olevat varat että mahdollisuudet varojen lisäämiseen. Sairausvakuutuksen kattavuus, omavastuut ja muut ehdot määräytyvät vakuutuksen ottajan ja antajan välisessä sopimuksessa, ja viime kädessä julkisen vallan tehtävä on varmistaa sopimusvelvoitteiden noudattaminen.

Oletetaan, että antibiooteille vastustuskykyistä tuberkuloosia esiintyy runsaasti tietyllä alueella, ja liikemies lentää tartuntavaarasta tietoisena alueelle järjestelemään tärkeitä liiketoimiaan. Hän ostaa vähän ennen lähtöä sairausvakuutuksen, muttei kerro vakuutusyhtiölle matkastaan. Jos seulontakustannuksista johtuen vakuutusyhtiö ei pysty varmistumaan jokaisen vakuutuksen ostajan kohdalla erikseen tämän sairastumisriskistä, se joutuu myymään sairausvakuutuksia samaan hintaan eri tavoin käyttäytyville ihmisille. Jos vakuutusmaksut tuntuvat vaarallisia alueita välttävästä liian korkeilta, he ostavat vakuutuksen kilpailevilta vakuutusyhtiöiltä tai, jos näillekin seulonta tuottaa ylivoimaisia ongelmia, päättävät tulla toimeen omillaan. Vakuutusyhtiön asiakaskunnassa tapahtuu epäsuotuisaa valikoitumista, ja pahimmillaan edellytykset markkinoiden olemassaololle häviävät kokonaan. Yhtä onnettomasti käy, kun mies etsii seksikumppania, ei pysty havaitsemaan toisen sukupuolitautilta, pelkää tiedon salaamista ja joutuu tyytymään omaan apuun.

Sairastumisriskiä koskevan tiedon salaaminen, vakuutusasiakkaiden seulonnan kustannukset sekä näistä johtuva valikoitumisprosessi ovat hyvinvoinnin kannalta huono asia, sillä ne aiheuttavat tehokkuustappioita. Sairausvakuutusmarkkinoilla tehottomuus ilmenee niin, että vakuutusyhtiö olisi halukas myymään hyvälle asiakkaalle vakuutuksen halvemmalla kuin muille, mutta kun hyvää on mahdotonta tai kallista erottaa huonosta, sopimus jää solmiamatta. Tehottomuus merkitsee toiselta puolen katsottuna aina voitonmahdollisuutta. Vakuutusyhtiö tai muu seulontaan ratkaisun löytävä pystyy ainakin periaatteessa pääsemään osalliseksi uusien vakuutus sopimusten tuomasta lisähyödystä ja tahattomana sivutuotteena lisäämään koko talouden tehokkuutta.

Puhtaaseen markkinatalouteen jäävä tehottomuus merkitsee järjestelmän epäonnistumisia, joita kutsutaan seuraavassa markkinahäiriöiksi (engl. *market failure*). Taloustieteen oppikirjoissa tiedon salaamisen lisäksi tehokkuustappioiden syinä tarkastellaan yleensä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, julkishyödykkeitä ja ulkoisia kustannuksia.

Julkishyödykkeestä koulukirjaesimerkki on ilotulitus, jonka säihkettä kaikki haluaisivat ihastella uudenvuoden taivaalla, mutta kukaan yksin ei raaski kustantaa riemua varoistaan. Hyötyjät voisivat teoriassa tehdä keskenään sopimuksen, jonka ehtojen mukaan jokainen maksaa yhdelle keskuudestaan pikkusumman, ja tämä ostaa kerätyllä rahalla sitten ilotulitteet kaikkien iloksi. Käytännössä sopimuskustannukset vaikeuttavat sopimusmahdollisuuksien hyödyntämistä, ja ilotulitusnäytöksiä tuotetaan tehokkuuden kannalta liian vähän tai ei ollenkaan. Sopimuskustannuksilla tarkoitetaan sopimuksen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia, joita aiheuttavat muun muassa ponnistelut löytää sopimuskumppani, varmistua tämän luotettavuudesta ja panna sopimuksen ehdot täytäntöön. Johtopäätökset mutkistuvat, jos joku alueen asukkaista kokee paukuttelun pelkkänä riesana ja olisi valmis hiukan maksamaan, ettei joutuisi ulkoisten haittojen kärsijäksi.

Julkisen vallan tehtävä puhtaassa markkinataloudessa on auttaa toimijoita voimaansaattamaan sopimukset, joita nämä tekevät vapaaehtoisesti keskenään. Jos sairausvakuutuksen ostaja valehtelee terveystarkastuksessa olevansa terve, kun vakuutuslääkäri kysyy sairauksia, vakuutusyhtiö tuskin suostuu maksamaan myöhemmin korvauksia. Mahdollinen riita ratkaistaan loppukädessä julkisen vallan tuomioistuimessa. Yleisellä tasolla on helppo hahmotella sopimusosapuolten oikeudet ja velvollisuudet markkinatalouden ideaalituopissa, mutta yksittäisissä tapauksissa tulee tulkintaongelmia. Missä

kulkee raja täysi- ja vajaavaltaisuuden välillä, kun arvioidaan vakuutus sopimuksen osapuolten kelpoisuutta tehdä sitovia sopimuksia? Kuinka lieventävänä asianhaarana on pidettävä epäillyssä vakuutuspetoksessa sitä, että vakuutuksen ottaja on kuullut lääkärin kysymyksen väärin? Miten tulee toimia, kun sopimuksessa on aukkoja? Kuinka suurina korvaukset on sopimusrikkomuksissa tuomittava?

Puhtaassa markkinatalousjärjestelmässä esiintyy tehottomuutta myös silloin, kun julkinen valta laiminlyö tehtävänsä ja viivyttelää esimerkiksi polkupyörävarkauksien selvittämisessä tai jättää massarikokset kokonaan tutkimatta. Järjestelmän määrittely edellyttää ratkaisua paitsi pelisääntöjen sisällöstä myös siitä, miten täydellistä voimaansaattamisen on oltava. Rajanvetoja vaikeuttaa entisestään se tosiasia, että julkinen valta eli lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta ovat julkishyödyke, jonka tuotannon rahoittamiseen tarvitaan verotuloja, ja verotus taas loukkaa yksityisomaisuuden periaatetta. Näiden päätelmien perusteella jo ensimmäinen vaihe oikeusjärjestelmän hyvinvointiarvioinnissa on tasapainoilua eri suuntiin vaikuttavien näkökohtien risteymissä.

Oletetaan, että julkisella vallalla on sekä halua että kykyä voimaansaattaa markkinatalouden oikeusperiaatteet sellaisina, kuin niiden on ajateltu edellä olevan, ja tahattomana tuloksena syntyvä kansantalouden tila on jatkuvasti tehokas. Tästä ei vielä seuraa, että ihmiset pitävät järjestelmää hyvänä. Markkinataloudelle vaihtoehtoisia oikeusjärjestelmiä on kuviteltavissa loputon määrä, ja näistäkin monet voivat toimia tehokkaasti ilman tehokkuustappioita. Ihmisten asia on valita tiedossa olevista vaihtoehdoista, jonka he kokevat vastaavan preferenssejään parhaiten.

Yhteiskuntajärjestelmän yleisten periaatteiden ajatellaan tässä kirjassa syntyvän kuvitteellisessa yhteiskuntasopimuksessa. Hyväksytyksi tulleen oikeusjärjestelmän hyvyysarviointiin soveltuu täsmälleen sama tehokkuuskriteeri kuin kunkin järjestelmän sisällä erikseen. Kriteerin mukaan yhteiskuntasopimus on tehokas, kun sen ehtoja ja yksityiskohtia ei voi enää muuttaa kaikkien osapuolten hyväksymällä tavalla, eikä kukaan voi hyötyä muutoksista ainakin yhden muun kärsimättä. Yhteiskuntasopimus jättää jälkeensä tehokkuustappioita kuin mikä tahansa sen ehtojen mukaisista, alemman tason järjestelmistä, mutta yläpuolella ei ole enää mitään, mikä voisi parantaa tilannetta. Vai tuottaako geeniteknologia jonain päivänä nykyistä yhteisöllisemmän ihmislajin, jolla on valmiudet jättää itsekkäät pyrinnot taka-alalle ja omaksua laajempi näkökulma perustuslain laadinnassa?

5. Reiluus ja muut psykologiset tekijät

Markkinatalousjärjestelmä on yleisnimi yhteiskuntamuodoille, joissa oikeudellisen sääntelyn ydinpiirteitä ovat yksityisomaisuuden suojaaminen, sopimusvapauden turvaaminen sekä pelisääntöjen rikkomuksissa korvausvelvollisuuden voimaansaattaminen. Edellä on tarkasteltu puhtaan markkinatalouden ideaalityyppiä, jossa pelisäännöt ovat prominenssista johtuen ilmeisiä ilman erityisempää selittelyä. Tarkastelussa on oletettu, että sääntöjä onnistutaan käytännön tilanteissa tulkitsemaan riittävän yksiselitteisesti ainakin alustavan hyvinvointiarvioinnin tarpeisiin. Näillä rajauksilla markkinatalouden voidaan odottaa toimivan puutteellisesti kahdesta syystä. Joko julkinen valta laiminlyö tehtävänsä eikä voimaansaata markkinatalouden pelisääntöjä, taikka markkinoille jää julkisen vallan ponnisteluista huolimatta tehokkuustappioita. Edellisessä on kyse sääntelyhäiriöistä ja jälkimmäisessä markkinahäiriöistä.

Taloustieteellisen hyvinvointiarvioinnin tehtävä ei ole kertoa, millainen oikeusjärjestelmä ihmisten kuuluisi valita itselleen, tai puuttua heidän käsityksiinsä hyvästä ja huonosta. Taloustieteilijä voi vain esittää arveluja, miksi puhtaan markkinatalouden oikeusperiaatteita ei hyväksytä ehdottomasti ja ilman poikkeuksia. Ihmisten on aihetta suhtautua markkinatalousjärjestelmään kriittisesti, jos se pystyy korjaamaan huonosti ulkoisvaikutuksista ja muista syistä johtuvaa tehottomuutta, tai jos julkista valtaa on alun alkaen ylivoimaista saada sitoutumaan sen pelisääntöihin. Seuraavassa jatketaan sairausvakuutusmarkkinoiden tarkastelua perehtymällä ihmismielen toimintatapoihin, taipumuksiin ja rajoitteisiin.

Aineellisen varallisuuden jakautuma, joka syntyy markkinatalouden pelisääntöjen tahattomana tuloksena, on väistämättä epätasainen. Syntymästään älykäs pystyy paremmin kuin tyhmä hankkimaan koulutusta, menestymään työelämässä ja kasaamaan omaisuutta. Kunnianhimoinen päihittää laiskan ja kaunis ruman vapaiden markkinoiden kilpailussa. Vaurauden kasvu talouden kehityksessä edellyttää usein, että lisävaroista jotkut saavat suuremman osuuden kuin toiset. Varojensa enentymisestä huolimatta ihmiset voivat olla tyytymättömiä, jos he pärjäävät huonosti suhteessa muihin, ja varojen jakautumisen prosessi ja tulokset herättävät heissä epäonnistumisen, kateuden tai muita negatiivisia tunteita. Yleisemmin sanoen selityksenä vastahakoisuuteen hyväksyä puhdasta markkinataloutta on epäreiluuskammo eli ihmisen luontainen vastenmielisyys epäreiluutta kohtaan.

Reilun pelin sääntöjen yleisiä piirteitä tai edellytyksiä on vaikeampi luetella kuin esimerkkejä niiden rikkomisesta. Selvistä tapauksesta on kysymys, kun markkinatalouden pelisääntöjä ei sovelleta yhtäläisesti kaikkiin, ja joku pääsee rikastumaan toisten kustannuksella tekemällä kavalluksia tai muuta puhtaan markkinatalouden vastaista. Määräävän markkina-aseman hyväksikäyttöä voidaan pitää epäoikeudenmukaisena, vaikkei se johda tehokkuustappioihin, jos voitot tuntuvat syntyvän ansiotta ja ilman kohtuutta. Ylisuuret voitot ja suuret varallisuuskeskittymät aiheuttavat ongelmia myös sen vuoksi, että ne lisäävät eturyhmien mahdollisuuksia havitella poliittista valtaa ja muuttaa lakeja omaksi eduksi.

E erityisen epäreiluja suuret varallisuuserot ovat silloin, kun vähävarainen on joutunut osaansa ilman omaa syytä. Ihmisen arvokkainta omaisuutta on hän itse, jota ilman ei voi käydä töissä eikä nauttia elämästä. Vaikeasti vammaisena syntyvä ei kykene huolehtimaan edes omasta toimeentulosta, kun luoja suosima onnenpekka pääsee elämässään tuloihin, joilla pystyisi elättämään miljoona muuta ihmistä. Kumpikaan ei ole tehnyt mitään väärää, mutta vääryyden katsotaan silti vallitsevan.

Kuka tahansa meistä voi joutua tapaturmaan, sairastua vakavasti tai muun syyn takia tarvita muiden apua. Sairausvakuutus on keino suojautua riskeiltä. Syntymästään saakka sairaan olisi pitänyt ostaa vakuutus jo ennen syntymää, mutta tämä on luonnollisesti mahdotonta, ja puuttuvien markkinoiden ongelma on syynä epäoikeudenmukaisuuden tilaan. Myös terveiden voi olla vaikea saada kannattavin ehdoin sairausvakuutusta, sillä vaara tiedon salaamisesta aiheuttaa vapailla markkinoilla häiriöitä ja tehottomuutta.

Markkinatalouden oikeudelliset instituutiot tarjoavat toimijoille käsittämättömän laajan vapauden käyttää omaisuuttaan ja sopia sen käytöstä. Vapauden kääntöpuoli on vastuu omista päätöksistä. Taloustieteen ortodoksisessa oppisuunnassa on tavanomaista olettaa, että toimijoilla on jäsentynyt tietämys kaikista päätöksiinsä vaikuttavista asioista sekä täydellinen kyky käsitellä tuota tietämystä. Inhimillisessä todellisuudessa tällainen rajoittumaton rationaalisuus on mahdottomuus, ja päätöksissä esiintyy puutteita ja virheitä.

Psykologisista tekijöistä johtuen vapaa markkinatalous ei ole aivan niin verraton oikeusjärjestelmä, kuin akateemisen liitutaulun asetelmat näyttävät todistavan. Markkinahäiriöitä on takuuvarmasti odotettavissa, jos ihmisten käyttäytyminen on suorastaan epärationaalista. Dementoituva vanhus tai riippuvuussairautta poteva narkomaani eivät pysty tekemään rationaalista päätöstä vakuutusturvastaan. Mielenvikainen voi aiheuttaa

suuria ulkoisia kustannuksia hankkimalla itselleen tarttuvan taudin, levittämällä sitä holtitta ympärilleen ja pahimmassa tapauksessa uhkaamalla muita taudinaiheuttajilla.

Ihmisellä on luontainen taipumus tehdä päätöksiä vaivatta mieleen tulevan ja muistista nopeasti palautuvan tiedon perusteella. Hän saattaa oivaltaa sairausvakuutuksen tarpeen vasta, kun seuraa läheltä läheisensä sairastamista ja näkee järkyttävällä tavalla hoidon valtavat kustannukset. Kysymyksessä oleva tavoitettavuusheuristiikka johtaa usein hyviin päätöksiin, ja se on epäilemättä tämän vuoksi kehittynyt osaksi aivotoimintaa, mutta se voi aiheuttaa myös systemaattisia virheitä. Suuren lentoturman jälkeen ei kannattaisi välttää lentämistä ja siirtyä junamatkustajaksi, sillä uusi katastrofi on aiempaa epätodennäköisempi lentoyhtiöiden ja viranomaisten kiristäessä turvatoimia.

Ankkuroitumisheuristiikka on toinen usein mainittu psykologinen selitys anomalioiden esiintymiselle. Ankkuroitumisella tarkoitetaan taipumusta perustaa päätös johonkin alkuarvoon tai viitekohtaan, jolla ei ole välttämättä mitään järkeen perustuvaa yhteyttä itse päätökseen. Kun sairausvakuutus on kerran ostettu, se pidetään voimassa samoilla ehdoilla vuodesta toiseen, vaikka olosuhteet muuttuvat ja ehdot kannattaisi järkevästi ottaen neuvotella uusiksi.

Myös taloustieteilijät lankeavat ankkuroitumisharhaan. Kaksivaiheisessa hyvinvointiarvioinnissa puhdasta markkinataloutta ryhdytään pitämään vakavasti otettavana yhteiskuntajärjestelmänä eikä vain teoreettisena ideaalityyppinä, ja todistustaakka siirretään niille, jotka ehdottavat siihen poikkeamia. Viitekohtana voisi olla mikä tahansa muukin yhteiskuntajärjestelmä kuten sosialistinen keskussuunnittelutalous, ja johtopäätökset olisivat kallellaan vastakkaiseen suuntaan.

Markkinahäiriöitä ja tehottomuutta näyttäisi tähänastisen perusteella esiintyvän puhtaan markkinatalouden sairausvakuutusmarkkinoilla ainakin seuraavista syistä. Vakuutusten ostajilla on mahdollisuus ja kannustin salata riskilaskennan kannalta oleellista tietoa vakuuttajilta. Tiedon ja kognition rajoitteet sotkevat ostajien sekä myös myyjien päätöksiä. Rationaaliseen päätöksentekoon kykenemättömät tekevät vain sattumalta järkeviä päätöksiä. Tartuntasairauksien varalta ei kannata ostaa täysimääräistä vakuutusta, sillä suuri osa aiheutuvista kustannuksista on ulkoisia ja tulevat muiden kuin sairastuneiden kontolle. Valtio voisi koettaa sisäyttää kustannukset säättämällä tautien levittäjät korvausvelvollisiksi, mutta säädös on mahdoton voimaansaattaa aukottomasti, ja järjestelmä kaatuu sääntelyhäiriöihin. Tehokastakin sairausvakuutusjärjestelmää

pidetään todennäköisesti huonona, koska vakuutusturvassa on varallisuuserojen vuoksi suurta eriarvoisuutta ja epäreilua.

Yleinen sairausvakuutus on teoriassa ainakin osittainen ratkaisu kaikkiin mainittuihin ongelmiin. Epäsuotuisaa valikoitumista ei tapahdu, kun jokainen kuuluu automaattisesti sairausvakuutuksen piiriin ja joutuu osallistumaan kustannuksiin verotuksen kautta. Myös dementit ja narkomaanit ovat vakuutettuja, kun julkinen valta päättää kaikkien puolesta vakuutusturvan hankkimisesta. Yleisen sairausvakuutuksen rahoittaminen edellyttää veroja, jotka loukkaavat kansalaisten yksityisomaisuutta, mutta tämä ei estä heitä suostumasta tarvittavaan lainsäädäntöön.

Yleisen sairausvakuutusjärjestelmän rakentamisessa joudutaan päättämään monen muun asian ohella, mikä on omavastuun määrä hoitomaksuissa, mitkä lääkkeet ovat erityiskorvauksen piirissä, sekä kuinka suurena ja miten pitkään sairauspäivärahaa maksetaan. Ihmisten rationaalisuus on yhtä rajoittunutta, tekivät he päätöksiä kuluttajina, äänestäjinä, kansanedustajina tai virkamiehinä. Samanlaisia systemaattisia virheitä kuin yksityisillä sairausvakuutusmarkkinoilla on odotettavissa, kun yleistä sairausvakuutusta koskevia lakeja säädetään ja toimeenpanemaan.

Ihmismielen vajavuus aiheuttaa häiriöitä sekä markkinoilla että politiikassa, eikä ihmistä saada millään lainsäädännöllä yksikäs täydelliseksi. Lakien avulla pystytään sen sijaan vaikuttamaan markkinoiden ja politiikan työnjakoon siten, että markkina- ja sääntelyhäiriöiden syntyminen kaiken kaikkiaan hilliintyy. Psykologiset tekijät tarjoavat argumentteja sekä puhdasta markkinataloutta vastaan että sen puolesta, ja ne ovat tärkeä osa aiemmin mainittua muistilistaa lakien hyvinvointiarvioinnissa.

6. Markkina- ja sääntelyhäiriöiden samankaltaisuus

Hyvinvointitaloustieteen keskeinen tehtävä on tarkastella vaikutuksia, joita toimijoiden käyttäytymisellä ja yhteiskunnallisilla ilmiöillä on ihmisten hyvinvointiin. Tehtäviin kuuluu myös kehittää ratkaisuja ongelmiin, joita on havaittu tai odotettavissa ihmisten välisissä suhteissa. Esimerkkeinä hyvinvointiarvioinnin kohteista on edellä käytetty tartuntatauteja ja sairausvakuutuksia.

Kaksivaiheisessa hyvinvointiarvioinnissa valittua ongelmaa, kuten taudin leviämistä, tarkastellaan ensin puhtaan markkinatalouden mukaisessa kuvitteellisessa oikeus-

järjestelmässä. Miten ihmisten voidaan odottaa käyttäytyvän sen pelisääntöjen alaisuudessa? Millaisia tehokkuustappioita käyttäytyminen aiheuttaa? Kuinka hyvin markkinoiden on aihetta odottaa löytävän spontaanisti ratkaisuja häiriöihin? Hyvinvointiarvioinnin toisessa vaiheessa etsitään lainmuutoksia, joilla tappioita voitaisiin vähentää, sekä analysoidaan vuorostaan korjatussa oikeusjärjestelmässä mahdollisesti esiintyviä häiriöitä. Mikään järjestelmä ei ole täydellinen, ja taloustieteilijän ainoa keino on vertailla vaihtoehtoja, punnita eri suuntiin vaikuttavia tekijöitä sekä antaa mielestään paras kansalaisten itsensä arvioitavaksi.

Markkinahäiriöt ovat markkinoilla esiintyviä tehokkuustappioita. Ne ovat väistämättömiä tiedon salaamisen, ulkoisvaikutusten ja muiden syiden vuoksi silloinkin, kun julkinen valta tekee parhaansa markkinatalouden oikeusperiaatteiden voimaansaattamisessa. Markkinahäiriöt antavat aiheen harkita pelisääntöjen muuttamista, mutta ne eivät yksin riitä perustelemaan lainsäädännön muutoksia. Siinä missä markkinatalouden mukainen sääntely jättää jälkeensä markkinahäiriöitä, kaikki muukin sääntely enintään lähestyy täydellistä yhteiskuntaa. Seuraavassa tarkastellaan sääntelyhäiriöitä, joita esiintyy julkisen vallan toiminnassa kaikilla sen osa-alueilla eli lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käytössä.

Edustuksellisessa demokratiassa lait säädetään eduskunnassa, jonka jäsenten valinnan, äänestysmenettelyjen ja muiden seikkojen periaatteet sovitaan yhteiskuntasopimuksessa ja kootaan perustuslakiin. Lainsäädännön laatu riippuu ensinnäkin siitä, miten hyviä äänestyspäätöksiä kansalaiset tekevät ja kuinka taitavia ehdokkaita tulee valituksi eduskuntaan. Kukaan tuskin kuvittelee, että äänestäjä tekisi päätöksensä samalla tavalla rationaalisesti ja harkiten kuin ostaessaan asuntoa tai sijoittaessaan osakkeisiin. Yhdellä äänellä ei ole käytännössä mitään vaikutusta lakien sisältöön, ja äänestyskoppiin uskaltaa mennä olemattomin tiedoin hetken mielijohteesta. Aikaa ja tarmoa ei kannata käyttää sen selvittämiseen, miten rehellisesti ehdokkaat kertovat aikeistaan ja kyvyistään hoitaa yhteisiä asioita, ja rationaalinen tietämättömyys leimaa äänestäjien valintoja. Hyvä äänestyspäätös on julkishyödyke, jonka tuottaminen on kaikkien yhteisen muttei kenenkään yksityisen edun mukaista, ja se luo ulkoisia hyötyjä kuin ilotulitus markkinoilla.

Äänestäminen sinänsä ja siihen liittyvät mielihyvän tunteet voivat olla äänestäjälle tärkeämpiä kuin konsanaan äänestämisen tulos. Vanhainkodin raihnainen asukas näkee suurta vaivaa ja lähtee vaaliavustajan kanssa vaaliurnille, koska äänestäminen on hänelle kansalaisvelvollisuus, ja velvollisuudesta laistaminen aiheuttaa tunnontuskaa.

Taloustieteilijälle luonnollinen, monille mauton tapa on tulkita käyttäytyminen tässäkin hyödyntavoitteluksi. Äänestäjän pyrkimyksenä voi olla tavanomainen rahanhävittely, mutta myös sosiaalisen hyväksynnän hakeminen ja myönteiset tuntemukset yleensä.

Vanhus saattaa antaa äänensä poliitikolle, joka kannattaa kehitysavun lisäämistä, vaikka ei ole itse eläissään lahjoittanut omia rahoja kehitysapukeräykseen. Toinen voi mennä äänestämään vain saadakseen tyydyttää rasistisia tarpeitaan ja antaa äänensä rotuerottelun kannattajalle. Rotumellakoihin hän ei mene mukaan, jos äänestys on hänelle vain keino saada hetkellistä mielihyvää eikä päästä rasistipuoluetta valtaan. Jos riittävän moni toimii samalla tavalla, vaalien tahattomana vaikutuksena syntyy vaalituulos, joka on kaukana kansalaisten todellisista preferensseistä.

Vaikka äänestäjille äänestyspäätös olisi yhdentekevä, ehdokkaille sillä on ratkaiseva merkitys. Eduskuntaan pääsee vain, jos saa vaaleissa riittävän kannatuksen. Rationaaliset ehdokkaat ja puolueet näiden taustalla voivat käyttää hyväksi äänestäjien välinpitämättömyyttä, ja antaa katteettomia vaalilupauksia tai salata muuten aikeitaan. Tietämyksen epäsuhta eli epäsymmetrinen informaatio saattaa houkuttaa politiikkaan häikäilemättömiä onnenonkijoita, jotka perustavat populistisia ääripuolueita ilman ensimmäistäkään aikomusta kehittää lainsäädäntöä kansalaisten eduksi.

Epäsuotuisaa valikoitumista esiintyy julkisen vallan toiminnassa niin kuin vapaille markkinoilla. Edellisessä tapauksessa tehottomuus merkitsee sääntelyhäiriöitä ja jälkimmäisessä markkinahäiriöitä. Tiedon salaamisesta koituvat ongelmat markkinoilla herättävät usein vaatimuksia julkisen vallan kutsumiseksi apuun, ja sääntelyhäiriöiden mahdollisuus on otettava aina huomioon, ennen kuin kutsuun vastataan.

Informaation epäsymmetria jatkuu vaalien jälkeen. Kansalaisilla on olemattomat kannustimet valvoa valittujen kansanedustajien toimia ja hankkia tietoa, jota he voisivat käyttää päätöksenteon tukena seuraavissa vaaleissa. Tämä tarjoaa edustajille tilaisuuden jättää lupaukset pitämättä, ajaa yksityisiä etuja ja toimia muuten omavaltaisesti. Aina valvonta ei ole mahdollista edes teoriassa, sillä yleisen edun vuoksi on välttämätöntä rajoittaa esimerkiksi valiokuntatyöskentelyn julkisuutta sekä määrätä kansanedustajien salassapitovelvollisuudesta. Kun toimija ei pysty tai hänen ei kannata ottaa selvää, toimiiko toinen lupaustensa mukaisesti, ja tuo toinen käyttää informaatioetua hyväksi, taloustieteessä on tapana puhua moraalikadosta (engl. *moral hazard*). Yksityisillä sairausvakuutusmarkkinoilla moraalikato ilmenee niin, että vakuutuksen ottamisen jälkeen ihmiset huolehtivat leväperäisesti sairauksien ennaltaehkäisystä ja suhtautuvat vähätellen tapaturmariskeihin.

Vaikka äänestäjillä olisi täydellinen tietämys kansanedustajaehdokkaiden kyvyistä ja aikeista sekä valittujen toimista vaalikauden aikana, eduskunta ei välttämättä tuota hyvää lainsäädäntöä. Perustuslaissa joudutaan sallimaan määrä- ja jopa yksinkertainen enemmistöperiaate eduskunnan päätöksenteossa, ja tämä tarjoaa eturyhmille mahdollisuuden saada hyväksytyksi itselleen edullisia lakiesityksiä muiden kustannuksella. Ääri-esimerkki on verolaki, jonka mukaan vähemmistössä olevien kansalaisten kuten suur-metsänomistajien omaisuus otetaan takavarikkona valtiolle, ja rahat jaetaan eduskunnan enemmistön haluamalla tavalla. Enemmistö aiheuttaa silloin ulkoisia kustannuksia niin kuin yksityinen yritys, joka käyttää toisen omistamaa järveä jätteidensä kaatopaikkana. Ulkoisvaikutuksia pystytään sisäyttämään sopimuksin sekä markkinoilla että politiikassa, mutta kummassakin sopimuskustannukset aiheuttavat häiriöitä, eikä mitään täydellistä ratkaisua ole olemassa.

Hyväkään laki ei korjaa markkinoiden ongelmia, jos toimeenpano- ja tuomio-vallan käytössä esiintyy häiriöitä ja voimaansaattaminen epäonnistuu. Sääntelyhäiriöt riippuvat virkamiesten mahdollisuuksista, kyvyistä ja haluista toimia perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. Myös lakien valmistelussa virkamiesvallan eli byrokratian rooli on keskeinen.

Julkisen vallan byrokratiassa esiintyy häiriöitä ja tehottomuutta muun muassa sen vuoksi, että julkisen hallinnon yksiköt ovat usein määräävässä valta-asemassa tai jopa monopoliasemassa suhteessa eduskuntaan ja sen kautta kansalaisiin. Esimerkiksi maan puolustusvoimia tai valtion verohallintoja voi luonteensa vuoksi olla lainkäyttöalueella vain yksi, ja niiden johto nauttii suurempaa toimintavapautta kuin yritysjohto avoimessa kilpailussa. Virkamiesten toimivaltaa pystytään rajoittamaan yksityiskohtaisilla säännöksillä, määräyksillä ja ohjeilla, mutta näitä on sovellettava silloinkin, kun seurauksena on vain turhanpäiväistä byrokraattisuutta. Jäykkä organisaatioita ja pikkumaista johtamista on myös yrityksissä, eivätkä yksityinen ja julkinen poikkea tässäkään kohtaa pohjimmiltaan toisistaan.

Julkishallinnollisen yksikön määräävä asema johtaa tehottomuuteen myös sen vuoksi, että kilpailun puuttuessa vertailukohtia toiminnan järjeistämiseksi on vaikea löytää ja *benchmarking* epäonnistuu. Niin ikään kilpailun puuttuminen vähentää uusien toimintatapojen kokeilua, parantaa mahdollisuuksia vastustaa innovaatioita ja lisää dynaamisen tehottomuuden esiintymistä.

Julkista hallintoa voidaan tehostaa luomalla tarkoituksellisesti kilpailua sen sisälle. Terveyspalvelujen järjestäminen hajautetaan paikallisesti kuntien vastuulle,

julkiset sairaalat velvoitetaan kilpailuttamaan toisiaan ennen kuvantamispalvelujen hankintaa, ja terveyskeskuslääkäreille maksetaan virkapalkan lisäksi tulospalkkiota. Järjestelyissä esiintyy vapaille markkinoille ominaisia piirteitä kuten hinnoittelua ja sopimuksia, ja niitä voidaan kutsua näennäismarkkinamalleiksi. Piirteisiin kuuluvat väistämättä myös markkinahäiriöt, kuten epäonnistuminen palvelusopimusten täytännönpanossa ja moraalikato tulospalkkauksessa. Monimutkaisissa järjestelyissä voi olla vaikea erottaa, mikä on markkina- ja mikä sääntelyhäiriötä. Tärkeintä on ottaa hyvinvointiarvioinnissa kaikki häiriölähteet huomioon riippumatta, mitä nimikettä niistä kukin kulloinkin käyttää.

7. Yhteenveto

Luvussa on tarkasteltu perusteita ja keinoja, joita voidaan käyttää lakien hyvinvointiarvioinnissa. Hyvyyden kriteerinä on ollut kuvitteellinen yhteiskuntasopimus, jonka neuvotteluissa kansalaiset sopivat yhteiskuntaa sääntelevien oikeusperiaatteiden yleiset suuntaviivat yksimielisesti, ja kirjaavat sopimuksen lopputuloksen perustuslakiin. Sekä perustuslain että sen alaisuudessa säädettyjen lakien hyvyttä on arvioitu sen perusteella, miten Pareto-tehokkaita tuloksia niiden soveltaminen tuottaa. Tehokkuus on kuvitteellinen tila, jossa yhdenkään yhteiskunnan jäsenen asema ei voi enää parantua ilman, että jonkun toisen asema huononee. Tehottomuus merkitsee sellaisten muutosten mahdollisuutta, joihin kaikki voivat suostua, ja joiden hyödyntäminen tuottaa hyvinvointia tavallaan tyhjästä.

Lakien hyvinvointiarviointiin saadaan jäsenystä jakamalla se kahteen vaiheeseen. Luvussa kaksivaiheisuus on toteutettu niin, että jakokohtana käytetään puhtaan markkinatalouden ideaalityyppiä. Markkinahäiriöiksi kutsutaan markkinataloudessa esiintyviä tehokkuustappioita, joiden tavanomaisia syitä ovat määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, tiedon salaaminen, julkishyödykkeet ja ulkoiset kustannukset. Sääntelyhäiriöiden syinä ovat joko julkisen vallan puutteellinen kyky ja halu voimaansaattaa markkinatalouden oikeusperiaatteita, tai epäonnistuminen markkinahäiriöiden korjaamisessa lainsäädännön muutoksilla.

Luvussa on käynyt ilmi, että julkinen valta epäonnistuu samoista syistä kuin markkinatalous. Kumpikaan ei ole absoluuttisesti toista parempi patenttiratkaisu yhteis-

kunnan tehokkuusongelmiin. Julkisen vallan toiminnassa esiintyy häiriöitä aina, kun julkishallinnollisella yksiköllä on määräävä valta-asema, äänestäjät ovat tietämättömiä ja eduskunta tekee enemmistöpäätöksiä. Hyvinvointitaloustieteen tehtävä on auttaa päätöksentekijöitä jäsentämään vaikeaa valintatilannetta, etsiä aikaisempaa parempia vaihtoehtoja sekä arvioida kunkin hyviä ja huonoja puolia. Markkina- ja sääntelyhäiriöiden symmetrian ymmärtäminen on kantava osa tehtävän suorittamista.

Ratkaisut markkina- ja sääntelyhäiriöihin eivät löydy itsellään, vaan edellyttävät löytyäkseen jatkuvaa inhimillistä ponnistelua. Yksityisessä yrittäjyudessa vaikutin on usein raha ja poliittisessa yrittäjyudessa valta. Markkinatoimija voi tavoitella aineellista varallisuutta, jotta pystyy ostamaan mieluisia hyödykkeitä, näyttämään muille menestystään tai rahoittamaan presidentinvaalikampanjaa. Poliittisen toimijan silmissä saattaa siintää tilaisuus auttaa huono-osaisia, junailta itselleen taloudellista hyötyä tai päästä julkisuuden henkilöksi. Myös tällaiset inhimilliset seikat on otettava huomioon oikeusjärjestelmän kehittämisessä, ja niiden sisältämä potentiaali olisi saatava valjastetuksi yleisen hyvän palvelukseen.