

INSTITUUTITALOUSTIETEEN PERUSTEET

www.ace-economics.fi/mvihanto/inst

LUKU 20

MARKKINAHÄIRIÖT, NIIDEN SÄÄNTELY JA SÄÄNTELYHÄIRIÖT

Martti Vihanto

Luku perustuu artikkeliin ”Markkina- ja sääntelyhäiriöiden vertailu hyvinvointi-
arvioinnissa.” *Hallinnon Tutkimus* 29(1), 2010, s. 41–52. – Päivitetty 27.2.2014.

Luvussa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä markkinahäiriö ja sääntelyhäiriö tarkoittavat?
- Mitä yhtäläisyyksiä on markkina- ja sääntelyhäiriöillä?
- Millaisesta oikeusjärjestelmästä markkinataloudessa on kysymys?
- Millä perusteella lakia voidaan pitää hyvänä?
- Millaista sääntelyä tartuntatautien torjunta edellyttää?
- Miksi yksityisillä sairausvakuutusmarkkinoilla esiintyy tehottomuutta?

1. Kaksivaiheinen hyvinvointiarviointi

Markkinahäiriöillä tarkoitetaan tehokkuustappioita, joita esiintyy markkinatalouden oikeusperiaatteille perustuvassa yhteiskuntajärjestelmässä. 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 puhtaan markkinatalouden oikeusperiaatteiden hyvyttä ja sitten sitä korjaavassa lainsäädännössä esiintyviä ongelmia. *Pure market economy* on kuvitteellinen yhteiskuntajärjestelmä, ja sillä pyritään valottamaan vain joitakin todellisuuden aspekteja niin kuin taloustieteen malleissa yleensä.

Yhteiskunta ja kansantalous sen osana muodostuvat ihmisistä ja heidän välisistä suhteista. Suhteet voivat olla muodoltaan sopimuksia, kuten asunto-osaakeyhtiön osakkaiden päätös pidäytyä äänekkään musiikin kuuntelusta iltakymmenen jälkeen. Samaan lopputulokseen päästään implisiittisellä sopimuksella niin, että yksi lopettaa yömetelöinnin, toinen vastaa samalla mitalla, kolmas seuraa perässä, ja lopulta koko talo on rauhallinen. Hiljaisuuden aloittaja tavallaan lupaa, että jos muut toimivat vastavuoroisesti ja antavat näin implisiittisen lupauksen jatkaa, hän jatkaa, ja niin edelleen. Kaikkien kannalta toimiva yhteiselo saattaa kehittyä, vaikka osa asukkaista ei olisi koskaan tavannut kasvoitusten toisiaan, ja jotkut olisivat toistensa verivihollisia. Ihmisten välillä on 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 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 tapojen, perinteiden ja moraalinormien tyyppiin epämuodollisiin instituutioihin, lainsäädäntöön ja muihin oikeusinstituutioihin, sekä näiden alaisuudessa kehitettyihin hallintainstituutioihin. Tässä luvussa keskitytään lakeihin ja lakien merkitykseen yhteiskuntajärjestyksen muovautumisessa. Samalla voidaan siirtyä puhumaan yhteiskuntajärjestelmästä, jossa ainakin keskeiset puitteet yksilöiden 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 otsikkoa 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 yhteiskuntajärjestelmä on hyvä, 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 reunaehdot. Ihmiset itse saattavat tilanteesta riippuen kutsua hyvinvointia tai hyötyä mieluummin onnellisuuden, mielihyvän, elämänlaadun tai muun vastaavan nimikkeellä.

Utilitaristista kriteeriä on mahdotonta soveltaa käytännössä, sillä hyötyjä 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. 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, neuvottelujen ja kompromissien vähittäisenä tuloksena. Kompromissi tulee latinan kielen sanoista *com* (yhdessä) ja *promissum* (lupaus) ja tarkoittaa sananmukaisesti yhteistä lupausta.

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

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

Yksimielisesti sovitun perustuslain seuraaminen lakia säädettäessä ei takaa, että lain voimaansaattaminen johtaa toivottuihin vaikutuksiin. Lainsäätäjä voi säätää yksimielisyyskriteerin täyttävän mutta huonon lain, tai perustuslaki on alun alkaen epäonnistunut. 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 (engl. *welfare economics*) on taloustieteen ala, jossa tarkastellaan 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-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 hyvyyskriteerinä 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 hyvyysarviointi jaetaan kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä tarkastellaan tartuntatauteja ja sairausvakuutuksia koskevaa sääntelyä markkinataloudessa, tällaisen sääntelyn vaikutuksia käyttäytymiseen sekä odotettavissa olevia tehokkuustappioita. Hyvinvointiarvioinnin toisessa vaiheessa etsitään lainmuutoksia, joilla tappioita onnistutaan ehkä vähentämään. Markkinatalous toimii epätäydellisesti, ja myös julkisen vallan toimissa 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 ja 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 lakia, 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 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 paljon 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, miten huolellinen taudinkantajan on oltava välttyäkseen korvausvelvollisuudelta, eli millä kohtaa hänen toimintansa tulkitaan tuottamukselliseksi. 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 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 käytävä tämän tästä verikokeissa.

Kolmanneksi, tartuntatautiin sairastuneiden korvausvelvollisuutta voidaan pitää järkevänä säännöksenä, jos terveiden on vaikea välttää tartunnan saaminen. Tartuntatiet vaihtelevat eri sairauksissa. Joidenkin kohdalla 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, jos 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

tartuntatautien ja tekijöiden kanssa, tai lääketieteellinen tietämys syy-seuraussuhteista on puutteellinen.

Jos lakia tartuntatautien levittäjien vahingonkorvausvelvollisuudesta ei säädetä, vahingot jäävät ikään kuin paikalleen siihen, mihin ne sattuvat 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. Yksittäisessä yrityksessä kaikkia hyödyttävä sopimusjärjestely saadaan aikaan, kun jokainen työntekijä luovuttaa työ sopimuksessa työnantajalle oikeuden määrätä tarvittavista toimenpiteistä tartuntatautien pitämiseksi aisoissa, ja määräysten rikkominen sovitaan työsuhteen irtisanomisperusteeksi. Työterveyshuollon määräaikaistarkastuksissa sairaudet voidaan onnistua toteamaan jo ennen oireiden ilmaantumista, ja tarkastusten sopiminen pakollisiksi on tässä valossa järkevää.

3. Yksityisalueiden määrittäminen markkinataloudessa

Kun tartuntatautiin sairastuneille säädetään oikeudellinen velvoite estää taudin leviäminen terveisiin, samalla määritetään terveille oikeus olla turvassa sairailta. Terveet uskaltavat 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 haluttaa, kunhan ei loukkaa muiden oikeuksia. Lain tehtävä on 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 tontti, jonka omistaja saa lain asettamissa rajoissa rakentaa kerrostalon, antaa naapurille luvan kulkea tontin läpi ja myydä omaisuutensa rasitteineen päivineen avoimilla markkinoilla. Omaisuus voi olla yksityistä mutta yhtä hyvin yhteisomaisuutta, kuten jos naapurukset ostavat vapaan 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 ovat monimutkaisissa vuorovaikutussuhteissa 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 muistuttaa kauppatorilla käytävää kaupantekoa. Pelkistetty tarina talousjärjestelmän synnystä voisi olla seuraava. Metsästäjä eksyy riistareissullaan koskemattomaan erämaahan, aittaa 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 keskeisiä 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 yksityisessä omistuksessa ja omistajiensa vapaassa käytössä. Markkinataloudessa sovelletaan nimestään huolimatta sen oikeusperiaatteita kaikkeen eikä vain kaupankäyntiin ja muuhun taloudelliseen toimintaan.

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 milloinkin käyttää. 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. 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 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 rauhanomaiselle kanssakäymiselle. Arkielämän esimerkissä kaverukset havaitsevat yhtäaikaan jalkakäytävällä kymmenen euron setelin ja pitävät itsestään selvänä, että jakavat löydön tasaiaan periaatteella. Prominentteihin oikeusperiaatteisiin perustuvaa yhteiskuntajärjestelmää kutsutaan seuraavassa puhtaaksi markkinatalousjärjestelmäksi tai lyhyesti markkinataloudeksi.

Markkinatalous voi olla taloustieteellisen analyysin apuväline, vaikka sitä ei olisi todellisuudessa ollut koskaan missään eikä kukaan 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

Markkinataloudessa jokainen tekee itse kohdaltaan päätöksen hankkia vakuutus sairauden varalta tai olla hankkimatta. 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 mies lentää tartuntavaarasta tietoisena alueelle järjestelemään liiketoimia. Hän ostaa vähän ennen lähtöä sairausvakuutuksen, muttei kerro vakuutusyhtiölle matkastaan. Jos seulontakustannuksista johtuen vakuutusyhtiö ei pysty varmistumaan jokaisen kohdalla erikseen tämän sairastumisriskistä, se joutuu myymään miehelle samaan hintaan kuin muille. Jos vakuutusmaksut tuntuvat vaarallisia alueita välttävästä liian korkeilta, he ostavat vakuutuksen kilpailevalta vakuutusyhtiöltä tai, jos tällekin seulonta tuottaa ongelmia, päättävät tulla toimeen omillaan. Vakuutusyhtiön asiakaskunnassa tapahtuu haitallista valikoitumista (engl. *adverse selection*), ja pahimmillaan edellytykset markkinoiden olemassaololle häviävät kokonaan. Yhtä onnettomasti käy, kun mies etsii seksikumppania, ei tiedä toisen sukupuolitauteja, pelkää tiedon salaamista ja tyytyy 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 solmimatta. 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.

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, jota kaikki haluaisivat katsella uudenvuoden taivaalla, mutta kukaan yksin ei raaski kustantaa riemua varoistaan. Hyötyjät voisivat teoriassa tehdä keskenään sopimuksen, jonka mukaan jokainen maksaa yhdelle keskuudestaan pikkusumman, ja tämä ostaa kerätyllä rahalla 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 pyrkimykset löytää sopimuskumppani, varmistua tämän luotettavuudesta ja panna sopimuksen ehdot täytäntöön. Johtopäätökset mutkistuvat, jos joku alueen asukkaista kokee paukuttelun riesana ja olisi valmis hiukan maksamaan, ettei joutuisi ulkoisten haittojen kärsijäksi.

Julkisen vallan tehtävä on auttaa toimijoita voimaansaattamaan sopimukset, joita nämä tekevät vapaaehtoisesti keskenään. Jos sairausvakuutuksen ostaja valehtelee terveystarkastuksessa olevansa terve, kun vakuutuslääkäri erityisesti 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 ideaalityypissä, mutta yksittäisissä tapauksissa tulee tulkintaongelmia. Missä kulkee raja täysi- ja vajaavaltaisuuden välillä, kun arvioidaan vakuutus sopimuksen osapuolten kelpoisuutta tehdä sitovia sopimuksia? Kuinka lieventävä asianhaara on epäilyssä vakuutuspetoksessa se, että vakuutuksen ottaja on kuullut lääkärin kysymyksen väärin? Miten tulee toimia, kun sopimuksessa on aukkoja? Kuinka suurina korvaukset on sopimusrikkomuksissa tuomittava?

Markkinataloudessa esiintyy tehottomuutta myös silloin, kun julkinen valta laiminlyö tehtävänsä ja viivyttää esimerkiksi polkupyörävarauksien selvittämisessä tai jättää massarikokset kokonaan tutkimatta. Järjestelmän määrittely edellyttää ratkaisua paitsi pelisääntöjen sisällöstä myös siitä, miten täydellistä voimaansaattamisen on oltava. Rajanvetoja vaikeuttaa entisestään, että julkinen valta eli lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta ovat julkishyödyke, jonka tuotannon rahoittamiseen tarvitaan verotuloja, ja verotus loukkaa yksityisomaisuuden periaatetta. Näiden päätelmien perusteella jo ensimmäinen vaihe oikeusjärjestelmän hyvinvointiarvioinnissa on tasapainoilua eri suuntiin vaikuttavien näkökohtien monisuuntaisissa 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 järjestelmää pidetään 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 yhteiskuntasopimuksessa. Hyväksytyksi tulleen perustuslain hyvyysarviointiin soveltuu sama tehokkuuskriteeri kuin kunkin perustuslain mukaisen 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 jäljelle 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 pyrintönsä taka-alalle ja omaksua laajempi näkökulma perustuslain laadinnassa?

5. Reiluus ja muut psykologiset tekijät

Markkinatalous on yleisnimi yhteiskuntamuodoille, joissa oikeudellisen sääntelyn ydinpiirteitä ovat yksityisomaisuuden suojaaminen, sopimusvapauden turvaaminen sekä pelisääntöjen rikkomuksissa korvausvelvollisuuden määrääminen. 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 arvioita, miksei markkinatalouden oikeusperiaatteita hyväksytä ehdottomasti ja ilman poikkeuksia. Markkinatalouteen on aihetta suhtautua 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, tai jos varojen jakautumisen prosessi ja tulokset herättävät heissä epäonnistumisen ja kateuden tunteita. Yleisemmin sanoen selityksenä vastahakoisuuteen hyväksyä markkinataloutta on epäreiluuskammo (engl. *unfairness aversion*) eli 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 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 Luojan suosima pääsee

elämässään tuloihin, joilla pystyisi elättämään miljoona muuta. Kumpikaan ei ole tehnyt mitään väärää, mutta vääryyden katsotaan silti vallitsevan.

Kuka tahansa meistä voi joutua tapaturmaan, sairastua vakavasti tai muun takia tarvita muiden apua. Sairausrakuutus on keino suojautua riskeiltä. Syntymästään saakka sairaan olisi pitänyt ostaa vakuutus jo ennen syntymää, mutta tämä on mahdotonta, ja puuttuvien markkinoiden ongelma on syynä epäoikeudenmukaisuuden tilaan. Myös terveiden voi olla vaikea saada kannattavin ehdoin sairausrakuutusta haitallisen valikoitumisen vuoksi.

Markkinatalouden oikeudelliset instituutiot tarjoavat käsittämättömän laajan vapauden käyttää omaisuutta 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 ja *blackboard economics* näyttävät todistavan. Markkinahäiriöitä on takuuvarmasti odotettavissa, kun 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 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 sairausrakuutuksen tarpeen vasta, kun seuraa läheltä läheisensä sairastamista ja näkee hoidon valtavat kustannukset. Kysymyksessä oleva saatavuusheuristiikka (engl. *availability heuristic*) 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 muuhun 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 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 sairausvakuutusmarkkinoilla ainakin seuraavista syistä. Vakuutusten ostajilla on mahdollisuus ja motiivi salata riskilaskennan kannalta oleellista tietoa vakuuttajilta. Tiedon ja kognition rajoitteet sotkevat ostajien sekä myös myyjien päätöksiä. Rationaaliseen päätöksentekoon kykenemättömät toimivat vain sattumalta järkevästi. 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 huonona, koska vakuutusturvassa on varallisuuserojen vuoksi suurta eriarvoisuutta ja epäreiluttu.

Yleinen sairausvakuutus on teoriassa ainakin osittainen ratkaisu kaikkiin mainittuihin ongelmiin. Haitallista 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 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 toimeenpannaan.

Ihmismielen vajavuus aiheuttaa häiriöitä sekä markkinoilla että politiikassa, eikä yhteiskuntaa saada millään lainsäädännöllä täydelliseksi. Lakien avulla pystytään vaikuttamaan markkinoiden ja politiikan työnjakoon siten, että markkina- ja sääntelyhäiriöiden syntyminen kaiken kaikkiaan lievittyy. Psykologiset tekijät tarjoavat argumentteja sekä 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 hyvinvointiin. Tehtäviin kuuluu myös kehitellä 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 oikeusjärjestelmässä. Miten ihmisten voidaan odottaa käyttäytyvän sen pelisääntöjen alaisuudessa? Millaisia tehokkuustappioita käyttäytyminen aiheuttaa? Kuinka hyvin markkinoiden on aiheita 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 perustelevaan 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 yleiset periaatteet sovitaan yhteiskuntasopimuksessa ja kootaan perustuslakiin. Lainsäädännön laatu riippuu, miten hyviä äänestyspäätöksiä kansalaiset tekevät ja kuinka taitavia ehdokkaita tulee valituksi eduskuntaan. Kukaan tuskin kuvittelee, että äänestäjä tekisi päätöksensä samalla tavalla harkiten kuin ostaessaan asuntoa tai sijoittaessaan osakkeisiin. Yhdellä äänellä ei ole käytännössä mitään vaikutusta lakien sisältöön, ja äänestyskoppiin uskaltaa mennä olemattomin tiedoin hetken mielihohteesta. Aikaa ja tarmoa ei kannata käyttää sen selvittämiseen, miten rehellisesti ehdokkaat kertovat aikeistaan ja kyvyistään hoitaa yhteisiä asioita, ja rationaalinen tietämättömyys (engl. *rational ignorance*) 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 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 pyrkimyksellä saada hyötyä. Äänestäjän tarkoituksena voi olla tavanomainen rahantavoittelu, mutta myös sosiaalisen hyväksynnän hakeminen ja myönteiset tuntemukset yleensä.

Vanhus saattaa antaa äänensä poliitikolle, joka kannattaa kehitysavun lisäämistä, vaikkei ole eläissään lahjoittanut omia rahoja kehitysapukeräykseen. Toinen voi mennä äänestämään saadakseen tyydyttää rasistisia tarpeitaan ja antaa äänensä rotuerottelun kannattajalle. Rotumellakoihin hän ei menisi mukaan, ja äänestys on vain keino saada hetkellistä mielihyvää eikä päästä rasistipuoluetta valtaan. Kun riittävän moni toimii samalla tavalla, vaalien tahattomana vaikutuksena syntyy vaalitulos, joka on kaukana kansalaisten yhteisestä edusta.

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 häikäilemättömiä onnenonkijoita, jotka perustavat populistisia ääripuolueita ilman ensimmäistä aikomusta kehittää lainsäädäntöä kansalaisten eduksi.

Haitallista valikoitumista esiintyy julkisen vallan toiminnassa niin kuin markkinoilla. Edellisessä tapauksessa tehottomuus merkitsee sääntelyhäiriöitä ja jälkimmäisessä markkinahäiriöitä. Tiedon salaamisesta koituvat ongelmat markkinoilla herättävät vaatimuksia julkisen vallan kutsumiseksi apuun, ja sääntelyhäiriöiden mahdollisuus on otettava 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 omavaltaisesti. Aina valvonta ei ole mahdollista edes teoriassa, sillä yleisen edun vuoksi on välttämätöntä rajoittaa esimerkiksi valiokuntatyöskentelyn julkisuutta ja 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 huolehditaan leväperäisesti sairauksien ennaltaehkäisystä ja suhtaudutaan 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. Ääriesimerkki on verolaki, jonka mukaan vähemmistössä olevien kansalaisten kuten suurmetsänomistajien omaisuus otetaan takavarikkona valtiolle, ja rahat jaetaan eduskunnan enemmistön haluamalla tavalla. Eduskunta 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 tuomiovallan 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 tai monopoli-asemassa suhteessa eduskuntaan ja sen kautta kansalaisiin. Puolustusvoimia ja 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 täytyy soveltaa kaikissa tapauksissa, ja seurauksena on byrokraattisuutta. Jäykkiä organisaatioita ja pikkumaista johtamista on myös yrityksissä, eivätkä yksityinen ja julkinen poikkea tässäkin 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 muuten dynaamista tehottomuutta.

Julkista hallintoa voidaan tehostaa luomalla tarkoituksellisesti kilpailua sen sisälle. Terveyspalvelujen järjestäminen hajautetaan paikallisesti kuntien vastuulle, julkiset sairaalat veloitetaan kilpailuttamaan toisiaan ennen kuvantamispalvelujen hankintaa, ja terveyskeskuslääkäreille maksetaan virkapalkan lisäksi tulospalkkiota. Järjestelyissä esiintyy vapaille markkinoille ominaisia piirteitä kuten hinnoittelua ja sopimuksia, ja voitaisiin puhua näennäismarkkinoista. Piirteisiin kuuluvat myös markkinahäiriöt, kuten epäonnistuminen palvelusopimusten täytäntöönpanossa 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 yhteiskuntasopimus, jonka neuvotteluissa sovitaan yhteiskuntaa sääntelevien oikeusperiaatteiden yleiset suuntaviivat yksimielisesti, ja kirjataan sopimuksen lopputulos perustuslaiksi. Sekä perustuslain että sen alaisuudessa säädettyjen lakien hyvyttä on arvioitu sen perusteella, miten Pareto-tehokkaita tuloksia niiden soveltaminen tuottaa. Tehokkuus on kuvitteellinen tila, jossa yhteisön yhdenkään 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. Kaksivaiheisuus on toteutettu edellä niin, että jakokohtana käytetään puhtaan markkinatalousjärjestelmän 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 yhteiskunnan 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 ponnistelua. Yksityisessä yrittäjyydessä vaikutin on usein raha ja poliittisessa yrittäjyydessä 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, junailla 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.