



OULUN YLIOPISTO
UNIVERSITY of OULU

OULUN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

Riku Alaiso

TALOUDELLISEN SÄÄNTELYN TEORIAA

Kandidaatintutkielma

Kauppatiede

Huhtikuu 2020

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	3
2	TALOUDELLISEN SÄÄNTELYN TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	5
2.1	Julkisen sektorin rooli.....	5
2.2	Markkinoiden epäonnistuminen.....	6
2.2.1	Ulkoisvaikutukset	6
2.2.2	Kilpailun puuttuminen	8
2.2.3	Informaatioon liittyvät ongelmat	9
2.3	Julkisen sektorin puuttuminen markkinoiden toimintaan	10
2.4	Teorioita taloudellisen sääntelyn syistä.....	11
3	SÄÄNTELIJÄN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA KÄYTÖSSÄ OLEVAT INSTRUMENTIT	14
3.1	Sääntely-ympäristö	14
3.1.1	Tiedolliset rajoitteet	14
3.1.2	Transaktionaaliset rajoitteet	15
3.1.3	Hallinnolliset ja poliittiset rajoitteet.....	16
3.2	Sääntelyinstrumentit ja kannustinjärjestelmät.....	17
3.3	Sääntelyä koskevien sääntöjen vaativuus	19
3.4	Julkisien hankintojen ja sääntelyn ero.....	20
4	JOHTOPÄÄTÖKSET	22
	LÄHTEET	24

1 JOHDANTO

Tämä tutkielma on kirjallisuuskatsaus taloudellisen sääntelyn teoriapohjaan, sääntelyn syihin, sääntelyn tavoitteisiin, sääntelyä tuottaviin elimiin ja toimijoihin sekä sääntelyn seuraamuksiin. Tutkielmassa pyritään myös tarkastelemaan esimerkkejä sääntelyn toteutuskeinoista ja käydään läpi esimerkkejä erityisen raskaasti säännellyistä aloista.

Taloudellinen sääntely on lähes aina läsnä julkisessa keskustelussa, sillä suurin osa laeista liittyy taloudelliseen sääntelyyn. Lisäksi taloudellinen sääntely rajoittaa usein kansalaisten yksilönvapauksia, erityisesti sopimusvapautta, joten on tärkeää tarkastella, että kuinka vahvat perustelut sääntelyn harjoittamiselle on. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen sääntelyä onkin tutkittu paljon rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta. Tässä tutkielmassa keskitytään tutkimaan taloudellista sääntelyä ja sen teoriaa yleisesti, ja koska rahoitusmarkkinoiden sääntely on hyvin laaja aihe itsessään, ei sitä käsitellä tässä tutkielmassa muuten kuin joidenkin vakuutuksiin liittyvien esimerkkien kautta.

Taloudellisen sääntelyn ajatellaan usein koskettavan vain yrityksiä. Kuitenkin monet taloudellisen sääntelyn keinot vaikuttavat myös yksityisten henkilöiden arkielämään. Esimerkiksi valtion monopoleja alkoholin myymiseen tai uhkapelien järjestämiseen ei usein ajatella taloudellisena sääntelynä, vaikka ne ovat sitä. Valtion monopolia näillä aloilla Suomessa perustellaan sillä, että alkoholin ja uhkapelien aiheuttamat ulkoisvaikutukset koetaan vakaviksi ongelmiksi ja niitä pyritään vähentämään julkisella omistuksella. Näiden alojen julkinen omistus vaikuttaa ihmisten arkeen esimerkiksi siten, että vahvaa alkoholia ei pysty ostamaan öisin tai sunnuntaisin tai mahdollisten uhkapelikohteiden määrä on rajattu ja niiden kertoimet eivät ole määräytyneet kilpailun seurauksena.

Tutkielman tutkimuskysymyksiä ovat ”Miksi markkinoita säännellään?”, ”Mitä julkisen sektorin toimia voi pitää taloudellisena sääntelynä?”, ”Millaisia aloja säännellään erityisen raskaasti?” ja ”Millä keinoin taloutta pyritään sääntelemään?”.

Tutkielman rakenne on seuraava: Tutkielman toisessa luvussa pohditaan taloudellisen sääntelyn teoriaa osin Tuomalan (2009) ”Julkistalous” kirjan toisen painoksen pohjalta. Kirjassa Tuomala tarkastelee julkisen sektorin roolia, käy läpi sen tärkeimpiä tehtäviä, sekä tarjoaa teoreettisia malleja perusteluksi sen harjoittamille toimille. Posnerin (1974) artikkeli ”Theories Of Economic Regulation” ja Stieglerin (1971) artikkeli ”The Theory of Economic Regulation” kuvaavat syitä taloudelliselle sääntelylle. Artikkeleissa käsitellään julkisen intressin teoriaa, jonka mukaan taloudellista sääntelyä tuotetaan vastauksena äänestäjien vaatimuksiin ja tarkoituksena on parantaa yleistä hyvinvointia, sekä kaappausteoriaa, jonka mukaan sääntelyllä pyritään hyödyttämään intressiryhmiä.

Kolmannessa luvussa käsitellään taloudellista sääntelyä sääntelevien virastojen ja muiden julkisten instituutioiden näkökulmasta. Laffontin ja Tirolen (1993) kirja ”A Theory of Incentives in Procurement and Regulation” pyrkii mallintamaan sääntelyä ja julkisia hankintoja sopimussuhteena valtion ja säänneltyjen alojen välillä päämies - agentti ja epäsymmetrinen informaatio -ongelmien näkökulmasta. Kirja keskittyy luonnollisten monopolien, kuten sotilasurakoitsijoiden, liikelaitosten ja kuljetusalan sääntelyyn. Tässä tutkielmassa käsitellään lähinnä kirjan johdantokappaletta, jossa käydään läpi uuden sääntelyn taloustieteen (New Regulatory Economics) perusperiaatteita.

2 TALOUDELLISEN SÄÄNTELYN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Julkisen sektorin rooli

Tuomalan (2009, s.16) mukaan julkisella sektorilla on useita rooleja: Se säätelee lait, joita yksityiset toimijat noudattavat. Lisäksi se tuottaa ja rahoittaa palveluita. Perinteisessä mallissa kilpailutaloudesta voitontavoittelu kannustaa yrityksiä tuottamaan kuluttajien haluamia palveluita hintojen ohjaamina tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Tässä pelkistetyssä ihannemaailmassa hintamekanismi antaa vastauksen talouden neljään peruskysymykseen: mitä ja kuinka paljon tuotetaan, miten tuotetaan ja kuka tekee taloudelliset päätökset.

Edellä kuvatussa menettelyssä hintoja asetetaan yksityishyödykkeille, joista esimerkkeinä esitetään leipä, makkara tai kengät. Tätä menettelyä ei voida kuitenkaan soveltaa julkishyödykkeisiin, jotka ovat yksityishyödykkeiden vastakohta, joiden tapauksessa ”...muiden kuluttajien kulutuksen poissulkeminen on mahdotonta eikä lisäkuluttajasta koidu lisäkustannuksia.” Esimerkkejä tällaisista hyödykkeistä ovat tieto ja puhdas ilma. Tuomalan mukaan julkishyödykkeet osoittavat, että tarvitaan myös julkisia instituutioita, sillä julkishyödykkeen sopivan määrän tuottamiseksi olisi verrattava kaikkien ihmisten yhdistettyjä etuja julkishyödykkeiden tuottamiseen aiheuttamiin kustannuksiin, mihin oman edun tavoitteluun perustuvat markkinat eivät tarjoa keinoja. (Tuomala 2009 s. 16–17.)

Suurimpana erona yksityisen ja julkisen sektorin välillä voi pitää julkisen vallan hallussa olevaa pakotusvoimaa, johon perustuu esimerkiksi verotusoikeus. Tämän pakotusvoiman ansiosta julkinen sektori voi tehdä asioita, joiden toteuttamiseen yksityisillä organisaatioilla ei ole keinoja. Esimerkiksi tiehankkeen rahoittamiseen jokaisen veronmaksajan on osallistuttava mieltymyksistään huolimatta. Verotusoikeutensa ansiosta julkinen sektori kykenee parantamaan kaikkien hyvinvointia tilanteissa, joissa yksityisiltä toimijoilta puuttuvat nämä keinot. (Tuomala s. 17–18.)

2.2 Markkinoiden epäonnistuminen

Markkinat voivat aiheuttaa monenlaisia negatiivisia ilmiöitä, esimerkiksi liiallisia teollisuuspäästöjä, liian vähän päivähoitopaikkoja, epätasaisen tulojaon tai se voi kohdentaa resursseja tehottomasti. Markkinoiden epäonnistuessa julkiselle sektorille avautuu mahdollisuus parantaa tehokkuutta. Markkinoiden epäonnistumisia korjatakseen julkisen vallan on huolehdittava talouden vakaudesta ja allokoitava resursseja uudelleen. Yhdysvaltalainen taloustieteilijä Musgrave nimesi vuonna 1959 ilmestyneessä teoksessaan ”The Theory of Public Finance” julkisen sektorin päätehtäviksi tulojen uudelleenjaon, resurssien allokaation ja talouden vakauden ylläpitämisen. (Tuomala, 2009, s. 18.)

Periaatteessa julkisen sektorin on mahdollista korjata markkinoiden epäonnistumisia. Moni konservatiivinen ekonomisti tosin uskoo, että julkinen sektori todennäköisesti epäonnistuu pahemmin kuin yksityiset markkinat. (Tuomala s.19). Esimerkiksi Stiegler (1971) esittää tällaisia näkemyksiä artikkelissaan. Markkinoiden epäonnistumisen syyt voidaan jakaa kolmeen ryhmään: ulkoisvaikutukset ja julkishyödykkeet, kilpailun puuttuminen ja informaatioon liittyvät ongelmat (Tuomala, 2009, s. 19).

2.2.1 Ulkoisvaikutukset

Ulkoisvaikutukset tarkoittavat sitä, että tuotannon aiheuttamat kustannukset ja sen tuomat hyödyt eivät heijastu täysin markkinahinnoissa. Esimerkkinä negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta voidaan käyttää saasteongelmaa, missä tapauksessa vesiä saastuttava kemianteollisuus aiheuttaa kielteisiä sivuvaikutuksia monelle muulle puhtaasta vedestä riippuvaiselle toiminnalle, jolloin nämä haitalliset sivuvaikutukset ovat kustannuksia koko yhteiskunnalle. Jos nämä kustannukset eivät näy markkinahinnoissa, talouden resurssit on kohdennettu väärin, eikä ulkoisvaikutuksen aiheuttaja kannu seuraamuksia kaikista toimiensa seurauksista. Keksinnöt ovat esimerkki myönteisestä ulkoisvaikutuksesta, eli ulkoisvaikutuksesta, jolla on myönteisiä sivuvaikutuksia, jotka eivät heijastu markkinahintoihin. (Tuomala, 2009, s. 19.)

Kielteisen ulkoisvaikutuksen tapauksessa markkinat tuottavat liikaa tavaroita tai palveluita, joilla on haitallisia sivuvaikutuksia, kun taas myönteisin ulkoisvaikutuksen tapauksessa tuotetaan myönteisiä sivuvaikutuksia aiheuttavia tavaroita tai palveluja liian vähän. Julkisen sektorin keinot korjata tällaisia tilanteita voidaan jakaa markkinaperusteisiin keinoihin ja suoriin keinoihin. Markkinaperusteisia keinoja ovat verot ja tukipalkkiot, kun taas suoria keinoja ovat erilaiset kiellot ja rajoitukset. (Tuomala, 2009, s. 19.)

Ulkoisvaikutukset voidaan jakaa myös teknologisiin ja pekuniaarisiin. Pekuniaarisilla ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan ulkoisvaikutuksia, jotka välittyvät hintojen kautta. (Tuomala, 2009, s. 47.) Tuomala ei selitä, että miten vain hintojen kautta vaikuttavat ulkoisvaikutukset eroavat normaalista hintamekanismin toiminnasta. Holcomben ja Sobelin (2001) mukaan ekonomistit ovat tutkineen pekuniaarisia ulkoisvaikutuksia suhteellisen vähän, sillä niiden aiheuttamat kustannukset tai hyödyt eivät johda resurssien tehottomaan allokaatioon. Poliittinen prosessi kuitenkin usein huomioi sekä tekniset että pekuniaariset ulkoisvaikutukset ja kohtelee niitä identtisesti mikä puolestaan taas voi johtaa resurssien tehottomaan allokaatioon (Holcombe ja Sobel).

Teknologiset ulkoisvaikutukset syntyvät tilanteessa, jossa toimija A:n toiminta aiheuttaa B:lle kustannuksia tai hyötyjä, joista kumpikaan ei maksa toiselle osapuolelle. Markkinoiden avulla voidaan jossain tapauksissa sisäistää teknologisia ulkoisvaikutuksia. Esimerkkeinä tästä on fuusio tai Coasen teoreemassa kuvattu asian osapuolten välinen neuvottelu. Tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista, sillä asianosaisia on tavallisesti hyvin paljon ja ulkoisvaikutus on julkishaitaketyyppinen, kuten esimerkiksi ilman tai veden saasteet. Tällöin julkiselle sektorille avautuu mahdollisuus puuttua ulkoisvaikutukseen, mikä tapahtuu pääsääntöisesti sääntelyn tai Pigou- eli haittaverojen avulla. (Tuomala, 2009, s. 47–48.)

Julkishyödykkeet voidaan tulkita äärimmäiseksi esimerkiksi myönteisistä ulkoisvaikutuksista. Jos joku kuluttaa julkishyödykettä, kuten ilmaa, sitä voivat kuluttaa muutkin, eikä lisäkuluttajasta koidu lisäkustannuksia. Yksittäisen kuluttajan kuluttamisen estäminen on myös kallista ja vaikeaa. Molemmat ehdot täyttäviä

puhtaita julkishyödykkeitä on vähän, kun taas edes toisen ehdon täyttäviä hyödykkeitä on runsaasti. (Tuomala, 2009, s. 19.)

Vapaamatkustajaongelman takia yksityisillä markkinoilla on vaikeaa tuottaa sopiva määrä julkishyödykkeitä, minkä takia julkinen sektori tuottaa lähes kaikissa maissa tärkeimmät julkishyödykkeet. Vapaamatkustajaongelma tarkoittaa sitä, että ”On vaikeaa, ellei mahdotonta kehittää keinoa, jolla julkishyödykkeestä hyötyvät osallistuisivat sen kustannuksiin vapaaehtoisesti todellisen maksuhalukkuutensa mukaan.” Tämän takia yksityiset markkinat tuottavat liian vähän julkishyödykettä. Julkinen sektori kykenee pakotusvoimaansa käyttämällä saamaan kansalaiset veronmaksajina osallistumaan julkishyödykkeen aiheuttamiin kustannuksiin. (Tuomala, 2009, s.19–20.)

2.2.2 Kilpailun puuttuminen

Toiseksi syyksi markkinoiden epäonnistumiselle voidaan pitää kilpailun puuttumista, mikä määritellään markkinavoiman voimakkaaksi keskittymiseksi. Kun joillakin markkinaosapuolilla on markkinavoimaa, eli ostajan tai myyjän voidessa vaikuttaa hintoihin, markkinat eivät toimi tehokkaasti. Monopoli on äärimmäinen esimerkki markkinavoiman keskittymisestä, ja se johtaa siihen, että hyödykkeen hinta on rajakustannusta suurempi ja sitä tarjotaan vähemmän kuin täydellisen kilpailun oloissa. Näin ollen monopolihinnoittelu rikkoo välttämätöntä ehtoa pareto-efektuudelle, sillä tuotanto on tehokasta tilanteessa, jossa tuotantoresurssit ei voida kohdentaa uudelleen niin, että joidenkin hyödykkeiden tuotanto lisääntyisi ilman, että minkään muun hyödykkeen tuotanto vähenisi. (Tuomala, 2009, s. 20, s. 48.)

Julkisen vallan toimilla voidaan parantaa voimavarojen kohdistamista, esimerkiksi estämällä markkinavoimaa omaavien yritysten kohtuuton hinnoittelu. On olemassa myös luonnollisia monopoleja, joille on ominaista suuret kiinteät kustannukset. Esimerkkejä luonnollisista monopoleista ovat sähkön jakelu ja paikallispuhelinlaittojen toiminta, joille molemmille on yhteistä verkon aiheuttamat suuret kustannukset. Monissa maissa nämä luonnolliset monopolit ovat julkisessa omistuksessa tai ainakin voimakkaasti säänneltyjä. (Tuomala, 2009, s. 20.)

On olemassa myös julkisen vallan itsensä luomia monopoleja, joita voidaan perustella monella tapaa. Esimerkki lain turvassa olevasta monopolista on patenttilainsäädäntö. Patentin haltijalla on tällöin tietyn rajoitetun ajan lain turvaama monopoli-asema. (Tuomala, 2009, s.48.) Lisäksi Suomessa ja muissa pohjoismaissa on perusteltu valtion monopolia vahvojen alkoholijuomien myymiseen alkoholin aiheuttamilla ulkoishaitoilla, kuten rikollisuuden lisääntymisellä ja terveydenhoitokustannusten kasvamisella.

2.2.3 Informaatioon liittyvät ongelmat

Kolmas syy markkinoiden epäonnistumiseen ovat informaatioon liittyvät ongelmat. Informaatioon liittyvät ongelmat ovat tilanteita, joissa eri osapuolilla on erilainen informaatio sopimuksen kohteena olevista asioista, jolloin osapuoli, jolla on enemmän informaatiota voi käyttää tilannetta hyväkseen kuten monopoli hyödyntää markkinavoimaansa. (Tuomala, 2009, s. 20.)

Voidaan ottaa esimerkiksi vakuutus sopimus, jossa osapuolten hallussa oleva informaatio voi koskea vakuutuksen ottajan riskiominaisuuksia, ja hänen oman toimintansa vaikutuksia onnettomuuden todennäköisyyteen. Toisin sanoen vakuutusyhtiön perustaessa vakuutusmaksunsa väestön keskimääräiselle riskialttiudelle, sen asiakkaaksi hakeutuisi pitkässä juoksussa vain keskimääräistä riskialttiimpia henkilöitä. Tätä ilmiötä kutsutaan nimellä haitallinen valikoituminen. Vakuutuksenottajan oman toiminnan vaikutuksilla onnettomuuden todennäköisyyteen viitataan moraalikadoksi kutsuttuun ilmiöön. Vakuutus sopimuksen tapauksessa moraalikato tarkoittaa sitä, että vakuutuksenottajan kannustin välttää onnettomuuksia on pienempi sillä vakuutus korvaa hänelle kaiken tai osan vahingoista. (Tuomala 2009, s.20, s.49–50.)

Puhtaiden julkishyödykkeiden lisäksi markkinat eivät myöskään tarjoa tarpeeksi kaikkia yksityishyödykkeitä. Esimerkiksi vakuutusyhtiöt eivät tarjoa vakuutuksia useita tärkeitä riskejä vastaan. Tällaisissa tapauksissa markkinat toimivat epätäydellisesti. Tällaisille epätäydellisille markkinoille on tyypillistä se, että tarjontaa ei synny riittävästi, vaikka hyödykkeen tarjonnan kustannukset ovat pienemmät kuin mitä ihmiset ovat valmiita maksamaan. Vakuutusyhtiön tapauksessa

tämä markkinoiden puuttuminen johtuu edellä mainituista epätäydellisen informaation ongelmista, moraalikadosta ja haitallisesta valikoitumisesta. Vakuutusyhtiöt haluaisivat tarjota enemmän vakuutuksia, mutta ne eivät kykene tekemään niin, sillä se muuttaisi asiakkaidensa taloudellisia kannustimia. (Tuomala, 2009, s. 49–50).

On tärkeä erottaa toisistaan vanha ja uudempi näkemys markkinoiden epäonnistumisesta: Vanhempi näkemys perustuu markkinoiden epäonnistumisiin, jotka johtuvat esimerkiksi julkishyödykkeistä ja kielteisistä ulkoisvaikutuksista. Vanhemman näkemyksen mukainen markkinoiden epäonnistuminen on yleensä helposti tunnistettavissa ja rajattavissa. Uudempaan tutkimukseen perustuva käsitys markkinoiden epäonnistumisesta taas nojaa informaation aiheuttamiin ongelmiin. Uudempaan tutkimukseen perustuvan käsityksen mukaan markkinoiden epäonnistuminen on vaikea tunnistaa ja julkiselta sektorilta vaaditut toimet on vaikea määrittää sillä ”Informaatioon liittyvät ongelmat ovat elimellinen ja pysyvä osa kaikkia markkinoita.” (Tuomala, 2009, s.20.)

Uudempi tutkimus on osoittanut, että vero- ja tulonsiirtopolitiikalla voidaan parantaa jokaisen kansalaisen hyvinvointia, jos otetaan huomioon informaation epätäydellisyys ja markkinoiden puuttuminen. Tämä siis kumoo sen uskomuksen, että markkinat voivat tehdä yhtä hyvin tai paremmin kaiken mitä julkinen sektori tekee. Uudemman näkemyksen mukaan julkiselle sektorille avautuu mahdollisuus tehdä asiat markkinoita paremmin, kun markkinat epäonnistuvat. Vaikka markkinoiden epäonnistuminen on välttämätön ehto, se ei kuitenkaan ole riittävä ehto julkisen sektorin puuttumiselle markkinoiden toimintaan, sillä on mahdollista, ettei julkinen sektori pysty saavuttamaan markkinoita parempia lopputuloksia. (Tuomala, 2009, s.20–21.)

2.3 Julkisen sektorin puuttuminen markkinoiden toimintaan

Markkinoiden epäonnistuessa julkinen sektori voi puuttua asiaan joko suorilla tai epäsuorilla keinoilla. Julkinen tuotanto ja tulonsiirrot ovat suoria keinoja, ja esimerkiksi monissa maissa markkinoiden epäonnistuminen koulutusalaalla on hoidettu ottamalla koulutuspalvelut julkisen sektorin tuottamaksi. Toinen suoran

puuttumisen keino ovat tulonsiirrot, mistä esimerkkejä ovat hyödykkeeseen sidottu asumistuki tai suoraan rahana maksettu sosiaaliturva. (Tuomala, 2009, s. 21.)

Epäsuorilla keinoilla julkinen sektori voi peukaloida markkinoiden tuottamaa tulosta, vaikka markkinamekanismi jätettäisiin rauhaan. Epäsuoria keinoja ovat säätelytoimet ja rahoitus. Säätely voi koskea esimerkiksi kilpailua, puhelinverkon käyttöoikeutta, kauppojen aukioloaikoja, hygieniavaatimuksia, ammatin harjoittamisen pätevyysvaatimuksia tai luonnollisten monopolien hinnoittelua. Rahoituksesta esimerkkinä on julkisen sektorin vaikutuksen ihmisten tuloihin verojärjestelmän kautta. (Tuomala, 2009, s. 21.)

Julkinen sektori käyttää useimmissa tapauksissa useampia näistä neljään ryhmään jaetuista keinoista. On myös mahdollista, että julkinen sektori epäonnistuu yrittäessään korjata markkinoiden epäonnistumista. Mahdolliseksi epäonnistumisen syiksi voidaan esittää poliittisen prosessin tuomia rajoituksia, yksityisten markkinoiden reaktioiden ja niiden seurauksien täydellisen kontrolloimisen mahdottomuutta, julkisen sektorin hallussa olevan informaation epätäydellisyyttä ja demokraattisesti valittujen elimien vaikeutta kontrolloida täysin viranomaisten toimintaa. (Tuomala, 2009, s. 21.)

2.4 Teorioita taloudellisen sääntelyn syistä

Posner (1974) määrittelee taloudellisen sääntelyn tarkoittavan kaikenlaisia veroja ja tukia sekä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia kontroleja hinnoille, alalle pääsyyn ja muihin taloudellisen toiminnan puoliin.

Posner (1974) kuvaa teorioita taloudellisen sääntelyn syistä, joita ovat julkisen intressin teoria ja kaappausteoria. Julkisen intressin teorian mukaan sääntelyä tuotetaan reaktiona väestön vaatimukseen korjata markkinoiden tehottomia tai epäreiluja käytäntöjä. Shleiferin (2005) mukaan julkisen intressin teoria perustuu kahdelle oletukselle: Ensimmäinen oletus on, että vapaat markkinat usein epäonnistuvat monopoleihin ja ulkoisvaikutuksiin liittyvien ongelmien vuoksi. Toinen oletus on, että julkinen hallinto on hyväntahtoista ja että sen on mahdollista korjata näitä markkinoiden epäonnistumisia.

Julkisen intressin teoriaa on kritisoitu erityisesti Chicagon yliopiston tutkijoiden toimesta. Tämä kritiikki etenee kolmessa vaiheessa: Ensimmäiseksi, markkinat ja muut yksityiset rakenteet voivat ratkaista suurimman osan markkinoiden epäonnistumisista ilman valtion interventiota, ja toiseksi, niissä tapauksissa, kun markkinat eivät toimi täydellisesti, voidaan markkinaosapuolten välisiä konflikteja ratkaista yksityisoikeudellisissa oikeudenkäynneissä. Viimeiseksi, vaikka markkinat ja tuomioistuimet eivät pystyisikään ratkaisemaan kaikkia ongelmia täydellisesti, ovat julkisten virastojen sääntelijät epäpäteviä, korruptoituneita ja kaapattuja, joten sääntely muuttaisi asioita vielä huonompaan suuntaan. (Shleifer, 2005.)

Posnerin (1974) mukaan kaappausteorialla tarkoitetaan sitä, että sääntelyä tuotetaan voittoa tavoittelevien intressiryhmien vaatimusten perusteella. Stiegler (1971) käsittelee markkinoiden sääntelyä kaappausteorian näkökulmasta ja pyrkii osoittamaan, että markkinoiden sääntelyn tarkoitus on usein yleisen edun sijasta hyödyntää yksityisiä toimijoita esimerkiksi rajoittamalla kilpailua tai myöntämällä valtiontukia yrityksille.

Stiegler (1971) jakaa yritysten tavoitteleman sääntelyn toteuttamiskeinot neljään luokkaan, joita ovat suora rahallinen tuki, jota esimerkiksi yksityiset yliopistot Yhdysvalloissa saavat runsaasti, kilpailijoiden alalle tulemisen vaikeuttaminen, vaikuttaminen alan substituutio- ja komplementtihyödykkeisiin ja hintasääntely. Se, että sääntely hyödyttää usein poliittista vaikutusvaltaa käyttäviä yrityksiä kuluttajien ja kilpailijoiden kustannuksella on mahdollista demokraattisissa maissa siksi, että yksittäisellä äänestäjällä ei yleensä ole kannustinta, mielenkiintoa tai edes mahdollisuuksia perehtyä ja vaikuttaa jokaiseen sääntelyä koskevaan lakiin. Päinvastaisesti yrityksillä, jotka toimivat säännellyllä alalla on äärimmäisen suuret kannustimet ja mahdollisuuksia vaikuttaa alaa koskeviin lakeihin esimerkiksi rahoittamalla yritykselle edullista politiikkaa ajavia politikkoja. (Stiegler, 1971.)

Baileyn ja Thomasin (2017) mukaan julkisen intressin ja kaappauksen kilpailevia teorioita on testattu empiirisesti Djankov et al. (2002) toimesta. Tutkimuksessa havaittiin, että 85 valtion otannassa tiukempi alalle tulemisen sääntelevä laki ei parantanut tuotteiden laatua, vähentänyt saasteita tai ihmisten terveyttä, eikä johtanut eläväisempään kilpailumäristöön kuten julkisen intressin teoria ennustaisi.

Päinvastoin havaittiin, että tiukemman alalle tulemisen sääntelyn maissa on keskimäärin enemmän korruptiota ja suurempi harmaa sektori. Tutkijat tulivat lopputulokseen, että todisteet tukevat kaappausteoriaa, jonka mukaan sääntelyvirastot joutuvat alan toimijoiden kaappaamiksi ja toimivat niiden etujen mukaisesti. (Bailey ja Thomas, 2017.)

3 SÄÄNTELIJÄN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA KÄYTÖSSÄ OLEVAT INSTRUMENTIT

3.1 Sääntely-ympäristö

Laffontin ja Tirolen (1993) mukaan sääntelyn ja julkisten hankintojen teorian tulee heijastella sääntely-ympäristöä. Vaikka sen ei tarvitse noudattaa vakiintuneita käytäntöjä, sen täytyy olla johdonmukaista rajoitteiden, tiedollisten rakenteiden ja toteuttamiskelpoisten sääntelyn työkalujen kanssa. On olemassa kolmenlaisia sääntelyllisiä rajoitteita, jotka estävät sääntelijää harjoittamasta mieleistään linjaa: tiedollisia, transaktionaalisia sekä hallinnollisia ja poliittisia. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 1.)

3.1.1 Tiedolliset rajoitteet

Tiedolliset rajoitteet tarkoittavat sitä, että sääntelijät eivät voi luottaa sääntelyllisiin sopimuksiin, jotka ovat riippuvaisia tiedosta, joka on vain yrityksen hallussa, tai tiedosta, joka on vaikea vahvistaa oikeudessa. On yleistä erotella toisistaan kaksi tiedollisten rajoitteiden tyyppiä, joita ovat moraalikato ja haitallinen valikoituminen. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 1.)

Moraalikadolla viitataan sisäsyntyisiin muuttujiin, jotka eivät ole sääntelijän havaittavissa. Yritys tekee harkinnanvaraisia päätöksiä, jotka vaikuttavat sen kuluihin tai tuotteiden laatuun. Tällaista toimintaa kutsutaan negatiiviseksi vaivannäöksi. Esimerkkejä negatiivisesta vaivannäöstä on muun muassa keskittyminen tehokkuuden sijasta johtajien urapotentiaalin parantaminen, irtisanomisien kaltaisten vaikeiden ratkaisujen lykkääminen ja nykyisten urakoiden toteuttamiseen liiallisen työvoiman ja laitteiden hankkiminen kaupallisten voittojen tekemisen tai tulevien urakoiden voittamisen takia. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 1.) Tässä moraalikadolla ei tarkoiteta välttämättä toimijan riskin lisääntymistä kuten aiemmassa esimerkissä vakuutuksista, vaan yleisemmin toimijan toiminnan muuttumista toiselle osapuolelle haitalliseksi transaktion jo tapahduttua.

Haitallinen valikoituminen ilmenee silloin kun yrityksellä on sääntelijää enemmän informaatiota jostain ulkoisesta muuttujasta. Esimerkiksi sotilasurakoitsijat ovat usein puolustusministeriötä paremmin perillä uuden asejärjestelmän kehityskustannuksista. Tilanne voi myös olla päinvastainen julkisten hankintojen tapauksessa, sillä valtion ollessa ainoa ostaja, on valtiolla todennäköisesti parempi tieto kysynnästä (Laffont ja Tirole, 1993, s. 1–2). Tässä tapauksessa haitallinen valikoituminen tarkoittaa siis sitä, että yritykset saattavat osallistua ainoastaan sopimukseen, josta niiden on mahdollista saada ylisuuria voittoja. Käänteisesti valtion ollessa ainoa ostaja, on mahdollista, että yritys ei tee niin paljon voittoa kuin se tekisi, jos ostajia olisi useampia.

Yleisesti haitallinen valikoituminen mahdollistaa yrityksille ylisuurten voittojen tuottamisen. Jos oletetaan, että yrityksen kustannus tietyille kustannuksilla laskevalle toiminnalle on suuri tai pieni, ja että yritys tietää kumpi tapaus vastaa todellisuutta. Sääntelijän, jonka täytyy varmistaa, että yritys tuottaa hyödykkeitä ja palveluita on varmistettava, että yritys suostuu osallistumaan tuotantoprosessiin, vaikka sen kustannukset olisivat korkeat. Tämän vuoksi yritys tuottaa ylisuurta voittoa, kun sen kustannukset ovat matalat. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 2.)

Moraalikato ja haitallinen valikoituminen ja niihin liittyvä sääntelijän kontrollin vähentyminen lisäävät kysyntää tiedonkeruulle. Useissa maissa julkisia yrityksiä valvotaan tilintarkastuksilla ja yksityiset yritykset ovat julkisten virtojen valvonnan alaisia. Tilintarkastuksissa voidaan varmistaa, että kuluja on merkitty kirjanpitostandardien mukaisesti, ja että suuria rikkomuksia, kuten kavallusta ei ole tapahtunut. Suurin osa moraalikadon ja haitallisen valikoitumisen ulottuvuuksista ei kuitenkaan näy tilinpäätöksissä. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 3.)

3.1.2 Transaktionaaliset rajoitteet

Laffont ja Tirole (1993) viittaavat transaktionaalisilla rajoitteilla siihen, että sopimuksia on kallista laatia ja valvoa. Lisäksi ne ovat todennäköisesti vaillinaisia, esimerkiksi niissä on voitu ohittaa joitain sopimusehtoja odottamattomien tapahtumien varalta. Sopimusehtojen määrittäminen kaikkien tulevien mahdollisten tapahtumien varalle voi siis vaatia aikaa vieviä ja kalliita tutkimuksia.

Toiseksi sopimusehdot tulee määritellä yksiselitteisesti sääntelysopimuksessa, missä kustannuksia syntyy siitä, että lakimiesten ohjeistukseen täytyy käyttää aikaa ja lakimiehille pitää maksaa heidän palkkionsa. Lisäksi tuomioistuimen täytyy valvoa sopimusta. Transaktiokustannukset ovat suurempia, kun tulevaisuuden olosuhteita koskevien sopimusehtojen ennakoiminen ja selkeä muotoileminen on vaikeaa. Lisäksi sopimusten voisi olettaa olevan epätäydellisempiä korkean teknologian aloilla kuten puolustusurakoinnissa. (Laffont ja Tirole, 1994, s.3–4.)

3.1.3 Hallinnolliset ja poliittiset rajoitteet

Sääntelyn hallinnollisilla ja poliittisilla rajoitteilla tarkoitetaan Laffontin ja Tirolen (1993) mukaan sitä, että sääntelijöitä hillitään säännöksillä ja laeilla. Esimerkiksi Yhdysvaltojen telehallintovirastolla (Federal Communications Commission) on auktoriteetti säännellä telekommunikaatiota. Se ei kuitenkaan voi puuttua tietokonealan toimintaan, vaikka nämä alat liittyvät hyvin läheisesti toisiinsa. Sääntelijät eivät myöskään voi käyttää mitä tahansa politiikkainstrumenttia. Esimerkiksi Euroopassa tukien maksaminen yrityksille on sallittua joillain säännellyillä aloilla, mutta Yhdysvalloissa vesi- ja kaasualojen yritysten sakottaminen ja tukien maksaminen energia- ja telekommunikaatioalan yrityksille on kiellettyä. Kolmanneksi regulatiiviset sopimukset, jotka ylettyvät jonkin tietyn aikahorisontin taakse voivat olla kiellettyjä. (Laffont ja Tirole, 1993 s.4–5.)

Sääntelijöillä on usein myös prosessioikeudellisia rajoituksia, jotka määrittelevät miten sääntelijät voivat kerätä tietoa, valita ja toimia yritysten kanssa. Poliittisilla rajoitteilla viitataan politikkojen mahdollisuuksiin vaikuttaa sääntelevien virastojen toimintaan esimerkiksi kontrolloimalla virastojen määrärahoja, uhkaamalla asettaa virastojen johtajat virkasyytteeseen tai nöyryyttämällä heitä julkisissa kuulemisissa. (Laffont ja Tirole, 1993, s.5.)

Laffontin ja Tirolen (1993, s. 5–6) mukaan nämä hallinnolliset ja poliittiset rajoitteet on suurimmaksi osaksi sivutettu aiemmassa tutkimuksessa. Heidän näkemyksensä mukaan nämä rajoitteet eivät ole ulkosyntyisiä, vaan johtuvat tiedollisista ja transaktionaalisisista rajoitteista, ja siitä, että sääntelijät itsessään ovat agenteja muille

osapuolille. Lisäksi sääntelijöillä on omat tavoitteensa ja heille täytyy luoda kannustimet toteuttaa poliittisten päämiehiensä päämäärät.

Esimerkiksi pitkäaikaisten sopimusten laatimisen kiellon tarkoitus vaikuttaa olevan hallitusten välisten ulkoisvaikutusten minimointi: poistamalla nykyisiltä hallituksilta mahdollisuus sitoa tulevia hallituksia lisätään jokaisen hallituksen vastuuvollisuutta, mutta toisaalta se vähentää näiden sopimusten tehokkuutta. Myös kielto yritystukien maksamiselle johtuu pelosta, että sääntelijät saattaisivat väärinkäyttää tätä instrumenttia. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 6.)

Prosessioikeudellisten rajoitusten tarkoitus on siis hillitä salaisia sopimuksia virastojen ja elinkeinoelämän välillä ja luoda tietoa poliittisille päämiehille, jotta he osaavat reagoida ehdotettuihin toimintatapoihin. Ne ovat siis keinoja virastojen kontrolloimiseksi. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 6.)

3.2 Hankinta- ja sääntelysopimukset ja kannustinjärjestelmät

Rickketsin (2006) mukaan sääntely on viime vuosikymmeninä siirtynyt yhä enemmän julkiseksi sopimiseksi valtiovallan ja julkishyödykkeitä tuottavan tai luonnollisia monopoleja aiheuttavan alan yritysten välillä. Tämä kehitys johtuu valtion liikelaitoksien ja valtionyhtiöiden yksityistämisestä, jota on tapahtunut paljon Suomessa ja muualla maailmassa. Esimerkki tällaisesta kehityksestä löytyy tiestön ylläpidosta, jota aiemmin suoritti valtion tielaitos. Nykyään tieurakoista kilpailevat yksityiset asfaltti- ja tiemerkinäyrytykset. Urakan hinnan lisäksi näihin sopimuksiin sisältyy usein työturvallisuuteen ja urakoiden viivästymiseen liittyviä ehtoja.

Sääntelijät käyttävät yrityksen tehokkuuden valvomiseen kysyntädataa tai kirjanpitoa, joka on yleensä yrityksen kustannuksen tai liikevoiton aggregaatti. Monet kannustinjärjestelmät perustuvat kustannusdataan. Tyypillisessä hankintasopimuksessa julkinen valta hyvittää osuuden $b \in [0,1]$ yrityksen rahallisista kuluista C . Julkinen valta maksaa yritykselle sen kustannukset ja sitten nettosiirron t :

$$t = a - bC$$

missä a on kiinteä palkkio ja b on prosentti kustannuksista, jotka yritys joutuu kantamaan, jolloin b on kannustinjärjestelmän vahvuus. On olemassa kaksi yleistä ääriesimerkkiä tällaisista lineaarisista järjestelmistä:

1. Cost-plus- eli kustannuslisäsopimus, jolloin $b=0$. Yritys ei kanna yhtään kustannuksiaan, joten kustannuslisäsopimus on äärimmäisen heikko kannustinjärjestelmä.

2. Kiinteähintainen sopimus, jolloin $b=1$. Yritys lunastaa kustannussäästönsä. Valtio ei hyvitä yhtään kustannuksia yritykselle, vaan se maksaa kiinteän summan, joten kiinteähintainen sopimus on hyvin vahva kannustinjärjestelmä (Laffont ja Tirole, 1993, s. 6.) Kiinteähintaisia sopimuksia käytetään kannustinjärjestelmänä esimerkiksi tiealalla.

Lineaarisia sopimuksia, joiden kulmakerroin b on arvo nollan ja yhden väliltä kutsutaan kannustinsopimuksiksi. Käytännössä sopimukset ovat usein lineaarisia, mutta joissakin on epälineaarisia ominaisuuksia kuten katto julkiselta vallalta saataviin siirtoihin tai takuu, että yritys ei jää tappiolle (Laffont ja Tirole, 1993, s. 6–7.)

Kustannusdatalla on samanlainen rooli joidenkin säänneltyjen alojen voitonjakojärjestelmissä kuten liukuvan skaalan mekanismeissa, joissa hintoja säädetään, jotta yrityksen tuotto olisi lähempänä tavoitetuottotasoa, tai niihin liittyvissä osittaisen kokonaiskustannusten säätämisen (partial overall cost adjustment) mekanismeissa, joissa hinnat liikkuvat ylös tai alas vähemmän kuin proportionaalisesti hinnan muutosten suhteen. Kustannusdatalla on myös tärkeä rooli keskikustannushinnoittelussa, jossa sääntelijä teoreettisesti valitsee hinnat niin, että yrityksen veloitukset asiakkailta ovat yhtä suuret kuin yrityksen kustannukset. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 7.)

Kustannusten allokointia projektien tai tuotelinjojen kesken pidetään usein vaikeana. Täysin jaettujen kustannusten järjestelmät (fully distributed cost schemes), joita käytetään joillain aloilla ovat yrityksiä kohdentaa kokonaiskustannuksia eri aktiviteettien kesken. Näiden järjestelmien perusvika on se, että niissä käytetään

mekaanisia sääntöjä yhteisten kustannusten jakamiseen, kuten esimerkiksi yhteisten kustannusten jakamista tuotosten suhteen. Tällaiset järjestelmät eivät ota huomioon marginaalikustannuksia heijastelevan hinnoittelun tehokkuuskysymyksiä, ja ne tuovat kieroutuneita kannustimia kustannusten pienentämisen tapaan. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 7.)

Kysyntädataa johon sopimuksia voidaan helpoiten perustaa ovat hinnat ja määrät. Niihin täytyy vielä lisätä joitakin vahvistettavia laadun ulottuvuuksia. Esimerkiksi sopimus sähkölaitoksen kanssa voi perustua sähkökatkokkien määrään. Muuta usein käytettyä kysyntädataa on viivästykset hankinnoissa, toistuvasti ostavien asiakkaiden määrä, valituksien määrä ja tuotteen imago kuluttajien keskuudessa. (Laffont ja Tirole, 1993, s.7.)

3.3 Sääntelyä koskevien sääntöjen vaativuus

Eräs kysymys sääntelyn teoriassa on, että ovatko sen suositukset yksinkertaisia. Jos ne ovat, on niiden implementointi mutkatonta: riittää että valtion virastoa ohjeistetaan passiivisesti seuraamaan ekonomistin määräämää sääntöä. Sääntö on yksinkertainen, jos sen pystyy antamaan ekonomisti, jolla ei ole yksityiskohtaista tietoa kustannus- ja kysyntäfunktioista, mutta se on silti niin kattava, että se ei jätä harkintavaltaa sääntelijälle. Päinvastaisesti tiedollisesti haastava sääntö vaatii sääntelijältä tietoa kustannus- ja kysyntädatasta ja siksi jättää sääntelijälle harkinnanvaraisuutta tämän datan omaamisesta. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 8.)

Tiedollinen vaativuus ja kompleksisuus eivät tarkoita samaa. Kompleksisuus viittaa epämääräisemmin matemaattiseen monimutkaisuuteen tai säännön hienovaraisuuteen. Esimerkiksi ”aseta jokaisen tuotteen hinnaksi sen marginaalikustannus” ei ole kompleksi sääntö, mutta se on tiedollisesti hyvin vaikea. Vaikka sääntelyyn liittyvien sääntöjen tulee olla viraston työntekijöiden ymmärrettävissä, sääntöjen kompleksisuus ei vaikuta olevan merkittävä este tehokkaalle sääntelylle. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 8.)

Optimaalinen sääntelyä koskeva sääntö käyttää todennäköisesti sääntelijän hallussa olevaa dataa teknologiasta ja kysynnästä. Tiedollisesti vaativan säännön käytössä ei

ole mitään väärää. Ekonomisti voi ohjeistaa sääntelijää tarjoamaan yritykselle optimaalista sääntelyjärjestelmää riippuen sääntelijän informaatiosta. Toisin kuin yksinkertainen sääntö, tiedollisesti vaativa sääntö ei kuitenkaan ole aina robusti sääntelykäyttämisen vääristymille. Sääntelevä virasto ei esimerkiksi saata nähdä tarpeeksi vaivaa tarvittavan informaation keräämiseen alasta, tai se saattaa käyttää tätä tietoa strategisesti omien tavoitteidensa saavuttamiseen tai salaiseen yhteistyöhön alan toimijoiden tai muiden intressiryhmien kanssa. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 8.) Tiedollisesti yksinkertaisten sääntöjen käyttäminen olisi siis suotavaa sääntelijän kaappautumisen estämiseksi silloin kun se on mahdollista.

3.4 Julkisien hankintojen ja sääntelyn ero

Valtion suhdetta tavarantoimittajiinsa ja julkishyödykkeiden sääntelyä eivät koske samat hallinnolliset ja poliittiset rajoitteet. Sääntelevän elimen hierarkkinen rakenne, sen suhde hallitukseen, käsittelyihin liittyvät toimintatavat ja sen käytössä olevat instrumentit ovat erilaisia, kun kyseessä on esimerkiksi asejärjestelmän hankinta verrattuna sähkölaitoksen sääntelyyn. Näiden eroavaisuuksien syiden ymmärtämiseksi täytyy ensin ymmärtää mitä eroa on termeillä julkinen hankinta ja sääntely. Laffontin ja Tirolen käyttämien määritelmien mukaan julkinen hankinta tarkoittaa sitä, että yritys tuottaa tavaroita ja palveluita valtiolle; kun taas sääntely sitä, että yritys tuottaa tavaroita ja palveluita kuluttajille valtion puolesta. Hankinnat tarkoittavat toisin sanoen sitä, että päämies ja ostaja ovat sama entiteetti. (Laffont ja Tirole, 1993, s. 8–9.)

Tämä erottelu paljastaa tärkeitä käytännön eroja julkisten hankintojen ja sääntelyn välillä. Esimerkiksi taloudellisin siirtojen valtiolta yritykselle kieltäminen ei ole realistinen vaihtoehto, kun kyseessä on julkinen hankinta, sillä silloin yritys ei pystyisi saamaan takaisin kustannuksiaan. Lisäksi, koska kuluttajilla ei ole henkilökohtaista osuutta julkisissa hankinnoissa, lukuun ottamatta usein heikosti järjestäytyneitä veronmaksajia, on epätodennäköistä, että he ottaisivat osaa käsittelyihin tai valvoisivat hankintaa suorittavan viraston toimintaa. Tällöin julkisia hankintoja suorittavat virastot saattavat olla vapaampia tekemään yhteistyötä alan yritysten kanssa kuin sääntelyvirastot, minkä takia julkisia hankintoja suorittavat

virastot saattavat olla vastaavasti byrokraattisempia, eli niillä on vähemmän harkintavaltaa. (Laffont ja Tirole, 1993, s.9.)

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena oli käsitellä taloudellista sääntelyä yleisesti teorian kautta. Pyrkimyksenä oli kyetä vastaamaan kysymyksiin ”Miksi markkinoita säännellään?”, ”Mitä julkisen sektorin toimia voi pitää taloudellisena sääntelynä?”, ”Millaisia aloja säännellään erityisen raskaasti” ja ”Millä keinoin taloutta pyritään sääntelemään?” ja tarkastella taloudellisen sääntelyn perustelujen vahvuutta.

Markkinoiden sääntelyn syille on olemassa kilpailevia teorioita. Julkisen intressin teorian mukaan poliitikot säätävät lakeja korjatakseen markkinoiden epäonnistumisia. Julkisen sektorin toimia kohtaan kriittisemmän kaappausteorian mukaan taas sääntelyn tarkoituksena on hyödyttää eturyhmiä ja säädelyillä aloilla toimivia vakiintuneita yrityksiä. Uuden sääntelyn taloustieteen näkemyksen mukaan sääntelevien virastojen kaappautumista voi kuitenkin estää implementoimalla yksinkertaisia sääntöjä, jotka eivät jätä harkintavaltaa sääntelijälle.

Eteenkin Chicagon koulukunnan taloustietelijöiden mukaan julkisen vallan pyrkiessä korjaamaan markkinoiden epäonnistumisia, se epäonnistuu usein markkinoita pahemmin. Lisäksi Coasen teoreeman mukaan ulkoisvaikutuksia kyetään usein sisäistämään markkinamekanismin kautta vapaaehtoisilla sopimuksilla. Kuitenkin tällaisten sopimuksien valvomiseen ja omistusoikeuden määrittelemiseen tarvitaan valtion järjestämiä oikeudenkäyntejä, joten on epäselvää voiko Coasen teoreeman mukaisia sopimuksia edes pitää täysin markkinamekanismin tuottamina. Lähes kaikki ekonomistit, ehkä joitakin anarkisteja lukuun ottamatta, ovat kuitenkin sitä mieltä, että ainakin jonkin verran valtion puuttumista talouden toimintaan tarvitaan, kuten valtion järjestämää lainvalvontaa ja oikeuslaitosta omistusoikeuden turvaamiseksi.

Taloudellisen sääntelyn määritelmä vaikuttaa olevan rajatumpi englanninkielisessä, kuin suomalaisessa kirjallisuudessa. Esimerkiksi Stiegler (1971) luettelee taloudellisen sääntelyn keinoiksi rahallisen tuen, alalle tuleminen vaikeuttamisen, alan substituutio- ja komplementtihyödykkeisiin vaikuttamisen ja hintasääntelyn. Laffont ja Tirole (1993) vielä lisäksi erottavat julkiset hankinnat sääntelystä. Päinvastaisesti Tuomalan kirjassa sääntelyllä tarkoitetaan oikeastaan kaikkia julkisen

sektorin toimia rajoituksista ja rahoituksesta tuloverotukseen, tulonsiirtoihin, julkisiin palveluihin ja yritysten valtionomistukseen.

Erityisen raskaasti säännellyt alat ovat yleensä aloja, joiden toimijat ovat luonnollisia monopoleja, aiheuttavat paljon ulkoisvaikutuksia tai joihin liittyy paljon epäsymmetristä informaatiota. Esimerkkeinä luonnollisista monopoleista ovat sähköverkot ja tieverkosto, joista molemmat ovat tai olivat aiemmin Suomessa suurimmaksi osaksi julkisessa omistuksessa. Paljon kielteisiä tai myönteisiä ulkoisvaikutuksia aiheuttavat alat kuten raskas teollisuus tai koulutus ovat raskaan teollisuuden tapauksessa päästöstandardeilla säänneltyjä ja koulutuksen tapauksessa julkisesti tuotettuja Suomessa ja lähes kaikissa länsimaissa. Epäsymmetrinen informaatio aiheuttaa ongelmia esimerkiksi vakuutusosalalla moraalikadon ja haitallisen valikoitumisen takia. Näihin ongelmiin puututaan esimerkiksi Suomessa siten, että kaikilla autoilijoilla on lain mukaan oltava liikennevakuutus.

Yleisiä sääntelijöiden käyttämiä instrumentteja talouden sääntelemiseksi ovat Laffontin ja Tirolen (1993) kuvaamat sopimuksien heikot tai vahvat kannustinjärjestelmät ja hintojen asettaminen. Lisäksi taloutta säädellään usein rajoituksien, haittaverojen tai rahoituksen kautta.

LÄHTEET

- Bailey, J. B., & Thomas, D. W. (2017). Regulating away competition: The effect of regulation on entrepreneurship and employment. *Journal of Regulatory Economics*, 52(3), 237–254. doi:10.1007/s11149-017-9343-9
- Holcombe, R. G., & Sobel, R. S. (2001). Public policy toward pecuniary externalities. *Public Finance Review*, 29(4), 304–325. Haettu osoitteesta <http://faculty.citadel.edu/sobel/All%20Pubs%20PDF/Public%20Policy%20Toward%20Pecuniary%20Externalities.pdf>
- Laffont J. J., & Tirole J. (1993). *A theory of Incentives in procurement and regulation*, Cambridge, MA; London: The MIT Press.
- Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation, *Bell Journal of Economics*, v5(2), 335-358. doi: 10.3386/w0041
- Ricketts, M. (2006). Economic regulation: Principles, history, and methods. *International Handbook on Economic Regulation*, , 34-62. doi: 10.4337/9781847201614.00009
- Shleifer, A. (2005). Understanding regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439–451. doi:10.1111/j.1354-7798.2005.00291.x
- Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. doi:10.2307/3003160
- Tuomala M. (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus.