



Open your mind. LUT.  
Lappeenranta University of Technology

LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Kauppatieteellinen tiedekunta

Kandidaatintutkielma, Talousjohtaminen

MARKKINA- JA SÄÄNTELYHÄIRIÖT TALOUDELLISEN  
TEHOTOMUUDEN AIHEUTTAJINA

MARKET AND GOVERNMENT FAILURES AS A CAUSE OF ECONOMIC  
INEFFICIENCY

28.4.2013

Juuso Seppälä

# SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO .....	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat .....	1
1.3 Tutkimusaineisto- ja menetelmät .....	2
1.4 Työn rakenne ja tutkimuksen rajaukset .....	3
2. TEORIATAUSTA .....	5
2.1 Taloudellinen tehokkuus .....	5
2.2 Hyvinvointitaloustieteen teoreemat .....	6
2.3 Julkisen valinnan teoria.....	7
2.4 Julkisen vallan markkinoihin puuttumisen perusteet .....	8
3. MARKKINAHÄIRIÖT .....	11
3.1 Markkinoiden epäoptimaalinen rakenne .....	11
3.2 Ulkoisvaikutukset.....	12
3.3 Julkishyödykkeiden ongelma.....	14
3.4 Epäsymmetrinen informaatio.....	15
4. SÄÄNTELYHÄIRIÖT .....	17
4.1 Sääntelyn ongelmat .....	17
4.2 Markkinavääristymät .....	18
4.3 Syrjäytymisvaikutus.....	20
4.4 Hallinnon kustannukset.....	21
4.5 Poliitikan epäonnistuminen.....	23
5. HÄIRIÖIDEN ENNALTAEHKÄISY JA KORJAAMINEN .....	25
5.1 Velvoittava sääntely.....	25
5.2 Heikomman sääntelyn muodot.....	26

5.3 Omistusoikeuksien määrittely ja suojaus .....	27
5.4 Verotus ohjaavana sääntelynä .....	28
6. YHTEENVETO .....	31
LÄHDELUETTELO.....	33

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1. Markkina- ja sääntelyhäiriöiden välinen yhteys .....	9
Kuvio 2. Syrjäytymisvaikutus .....	20
Kuvio 3. Pigoulaisen veron määräytyminen .....	29

# 1. JOHDANTO

Tutkielmassa käsitellään markkina- ja sääntelyhäiriötä ja keskitytään selittämään, millä tavoin nämä häiriöt aiheuttavat taloudellista tehottomuutta. Markkina- ja sääntelyhäiriöt ovat haitallisia, sillä ne aiheuttavat talouteen tehottomuutta. Tehottomuudesta johtuen niukat resurssit eivät allokoitu kansantaloudessa optimaalisesti ja hyvinvointi ei ole suurin mahdollinen. Markkinahäiriön vaikuttaessa talouteen julkinen valta pyrkii yleensä tehostamaan markkinoita puuttumalla niiden toimintaan, mutta usein lopputuloksena on sääntelyhäiriö.

Tutkielmassa käsitellyt ilmiöt ovat yhteiskunta- ja talousjärjestelmässämme aina enemmän tai vähemmän läsnä, mistä syystä tutkielman aihe on aina ajankohtainen. Erityisen merkittäväksi markkina- ja sääntelyhäiriöt ovat kuitenkin nousseet vuonna 2008 alkaneen maailmanlaajuisen finanssikriisin ja sittemmin vuonna 2010 puhjenneen euroalueen velkakriisin myötä, sillä tässä tutkielmassa käsitellyt asiat ja ilmiöt liittyvät oleellisesti edellä mainittujen kriisien syntymiseen.

Tutkielman tekeminen markkina- ja sääntelyhäiriöistä sekä niiden aiheuttamasta taloudellisesta tehottomuudesta on siis tärkeää aiheen yhteiskunnallisen merkittävyyden takia. Tästä syystä tutkielmassa pyritään myös esittämään, millä tavalla markkina- ja sääntelyhäiriöitä voidaan ennaltaehkäistä, ja torjua jo olemassa olevia ongelmia. Samalla pyritään luomaan tutkielmatason yleiskuva markkina- ja sääntelyhäiriöistä, mikä on tarpeen, sillä etenkin sääntelyhäiriöistä on olemassa niukasti suomenkielistä kirjallisuutta. Kun ymmärretään paremmin markkina- ja sääntelyhäiriöitä mekaniikkaa, niin voidaan myös etsiä keinoja niiden vähentämiseksi.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Varsinaisena tutkimuskysymyksenä on, miten markkina- ja sääntelyhäiriöt aiheuttavat taloudellista tehottomuutta. Tutkimuskysymystä selventämään käydään läpi markkina- ja sääntelyhäiriöiden tyyppejä ja osoitetaan yksi kerrallaan niiden aiheuttavan taloudellista tehottomuutta. Häiriöiden vaikutuksien ymmärtäminen vaatii asiaan liittyvien teorioiden esittelyä, ja tutkielmassa pyritään

valaisemaan merkittävimpiä aiheeseen liittyviä teorioita ennen markkina- ja sääntelyhäiriöiden yksityiskohtaisempaa esittelyä.

Tutkielman tavoitteena on osoittaa yhteys markkina- ja sääntelyhäiriöiden välillä. Lähtökohtaisesti sääntelyhäiriötä ei synny, jos käsillä ei ole jo markkinahäiriötä, sillä julkisen vallan harjoittama sääntely on vastaus markkinoilla vallitsevaan epäkohtaan, joka halutaan esimerkiksi poliittisten keinojen avulla korjata. Markkina- ja sääntelyhäiriöiden ilmeneminen reaali maailmassa osoitetaan esimerkein, joista valtaosa liittyy rahoitusmarkkinoihin. Tutkielmalla pyritään lisäämään tietoisuutta markkina- ja sääntelyhäiriöistä, mutta myös esittelemään ratkaisuja niiden vähentämiseksi.

### **1.3 Tutkimusaineisto- ja menetelmät**

Tutkimus toteutetaan aikaisempaan kirjalliseen aineestoon perustuen. Tärkeimpinä koulukirjalähteinä käytetään N. Gregory Mankiwin kirjoja Principles of Macroeconomics ja Principles of Microeconomics sekä Robert S. Pindyckin ja Daniel L. Rubinfeldin kirjaa Microeconomics. Valtaosa lähteistä on kuitenkin tunnettuja journal-artikkeleita, sillä tutkielman teemoja on käsitelty runsaasti etenkin journal-artikkeleissa. Merkittävimmän yksittäisen lähteen muodostaa Francis M. Batorin (1958) journal-artikkeli ”The Anatomy of Market Failure”, joka oli pioneeriartikkeli markkinahäiriöiden tutkimuksen alalla. Tutkielmassa on viitattu myös useisiin muihin klassikkoartikkeleihin, sillä läpilainauksen sijaan asiat on haluttu esittää ne alunperin löytäneiden tutkijoiden tietona. Kaikki työssä käytetyt vanhemmat lähteet ovat kuitenkin edelleen relevantteja ja keräävät runsaasti lainauksia.

Pelkästään markkinahäiriöihin tai taloudelliseen tehokkuuteen keskittyviä laadukkaita tutkimuksia löytyy runsaasti. Sääntelyhäiriöitä alettiin kiinnittää huomiota 1960-luvulta lähtien mm. Coasen ja McKeanin tutkimusten myötä, mutta sääntelyhäiriön osalta vallitsee edelleen hieman lähdeköyhyyttä. Tämä johtunee siitä, ettei sääntelyhäiriö ole yhtä yhtenäinen ja runsaasti tutkittu alue kuin markkinahäiriöt, jolloin niistä on saatavilla myös vähemmän tutkittua tietoa. Sääntelyhäiriöstä on niukasti tietoa etenkin suomalaisissa tietolähteissä, mutta vieraskielisen kirjallisuuden riittävä määrä kompensoi tätä puutetta riittävästi. Keskeisen suomalaisen lähteen

muodostaa kuitenkin Kalle Määtän tuotanto ja artikkelit, kuten ”Sääntelyteoria – pelkkää sääntelyä vai oikeudellista ohjailua?” (2005).

Kandidaatin tutkielma on kvalitatiivinen työ, ja tutkimusmenetelmä on määritelmällisesti lähimpänä laajempaa kirjallisuuskatsausta. Tässä tutkimustavassa valitaan ensin aihealue, etsitään relevantteja tekstejä, arvioidaan tutkimuksia ja muodostetaan lopulta synteesi eri lähteiden pohjalta. Tämän tutkimuksen tapauksessa markkina- ja sääntelyhäiriöistä, markkinoiden tehottomuudesta ynnä vastaavista tutkimusongelmaan liittyvistä aiheista etsitään tietoa, ja tätä tietoa yhdistelemällä pyritään saamaan aikaan synteesi. Synteesin avulla vastataan varsinaiseen tutkimusongelmaan ja täytetään tutkielman tavoitteet.

#### **1.4 Työn rakenne ja tutkimuksen rajaukset**

Työn alkupuolella käsitellään oleelliset aiheeseen liittyvät teoriat, kuten taloudellinen tehokkuus, hyvinvointitaloustieteen teoreemat ja perusteet valtion väliintulolle. Tämän jälkeen käydään markkina- ja sääntelyhäiriöiden eri tyypit läpi. Läpikäynti ei ole kattava, sillä taloustieteellisessä kirjallisuudessa etenkin sääntelyhäiriöiden kategorisointi on vaihtelevaa. Työn empiirinen osa on hajautettu markkina- ja sääntelyhäiriöitä koskevaan lukuun asianomaisten otsikoiden alle, sillä reaali maailman esimerkkien esittäminen teorian lomassa tekee työstä yhtenäisemmän. Empiirisen osan esimerkit on pääsääntöisesti haettu rahoitusmarkkinoilta, jolloin esittelyyn tulee runsaasti viime vuosikymmenen lopun maailmanlaajuiseen finanssikriisiin ja tämän vuosikymmenen alun eurokriisiin liittyviä esimerkkejä. Rahoitusmarkkinoiden esimerkkien lisäksi useassa eri yhteydessä käytetään klassista ympäristöä saastuttavan tehtaan esimerkkiä, joka on relevantti etenkin ulkoisvaikutuksia käsiteltäessä. Deskriptiivisen osan jälkeen tutkielman lopussa on normatiivisempi osuus, jossa käsitellään yleisimpiä keinoja markkina- ja sääntelyhäiriöiden ja niiden aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi.

Tutkielman rajausta voi aiheellisesti kritisoida sen laajuudesta. Laaja rajaus on kuitenkin tarkoituksenmukainen valinta, kun kyseessä on taloustieteellinen tutkielma, johon liittyy moninaisia yhteiskunnallisia asioita etenkin sääntelyhäiriöiden osalta. Lavea rajaus on myös seurausta tutkielman tekijän asenteesta suhtautua kandidaatin tutkielmaan opintojen aikana saatuja

perustietoja kertaavana työnä sen sijaan, että pyrittäisiin tuottamaan aiheesta uutta tietoa. Oppimisessakin pätee laskevan rajahyödyn laki: kapeaan aiheeseen syventymällä opittujen asioiden kokonaismäärä vähenee nopeasti, joten suurempi hyöty saadaan tarkastelemalla laajoja asioita. Kandidaatin tutkielma on ennen kaikkea oppimisen väline, ja laaja rajaus palvelee tätä tarkoitusta hyvin: tutkielman aiheen vuoksi pystytään käsittelemään hyvin monia taloustieteen perusasioita.

## 2. TEORIATAUSTA

Ennen markkina- ja sääntelyhäiriöiden yksityiskohtaista esittelyä käydään läpi aiheeseen oleellisimmin liittyvät teoriat. Keskeisimmät teoriat on käsitelty omassa luvussa, koska teorioissa esitetyt asiat tulevat ilmi useassa kohdassa tutkielmaa. Taloudellisen tehokkuuden käsitteeseen viitataan koko työn läpi, joten siitä on tarpeen tehdä selkoa. Hyvinvointitaloustieteen teoreemat liittyvät keskeisesti taloudelliseen tehokkuuteen, joten myös niitä käsitellään lyhyesti. Teoriaosuudessa on esitetty myös julkisen valinnan teorian perusteita, jotka liittyvät etenkin sääntelyhäiriöihin ja politiikan epäonnistumiseen. Lopuksi käydään läpi taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitettyjä yleisimpiä perusteita julkisen vallan puuttumiselle vapaisiin markkinoihin.

### 2.1 Taloudellinen tehokkuus

Tehokkaasti toimivan talouden myötä niukoista resursseista saadaan tuotettua kilpailukykyisellä hinnalla maksimaalinen määrä hyödykkeitä, eli tavaroita ja palveluita ja muita kuluttajille hyötyä tuottavia asioita. Tehokkaasti toimivilla markkinoilla hyödykkeet päätyvät niille kuluttajille, jotka niitä eniten arvostavat ja ovat näin ollen halukkaita maksamaan suurimman hinnan, jolloin myös kokonaishyöty nousee (Mankiw 2011). Tehokkuudella tarkoitetaan tässä työssä nimenomaan taloudellista tehokkuutta, erotuksena rahoitusmarkkinoihin viittaavasta markkinoiden tehokkuudesta. Tehokkuus on suhteellista, sillä tehokkuutta voidaan mielekkäästi verrata vain toisiin talouksiin, jotka saavat käyttöönsä likimain yhtä suuret resurssit. Taloudelliselle tehokkuudelle on kehittynyt useita eri määritelmiä lähinnä eri painotuksien vuoksi: esimerkiksi ulkoisvaikutuksista puhuttaessa relevantein tehokkuuden mittari on sosiaalinen tehokkuus.

Taloudellinen tehokkuus jaetaan useimmiten alloktiiviseen ja tuotannolliseen tehokkuuteen. Allokatiivisesta tehokkuudesta on kyse silloin, kun tuotetaan hyödykkeitä sillä hinnalla, minkä kuluttajat haluavat niistä maksaa. Hintamekanismi siis ohjaa tuotantoresurssit niille tuotannon aloille, joilla niistä saadaan suurin hyvinvoinnin lisäys (Raatikainen 1993). Mekanismista johtuen hyödykkeen hinta on sama kuin sen rajakustannus, jolloin hyödykkeen tuottamisesta ei ole mahdollista saada ylisuurta voittoa. Allokatiivisen tehokkuuden myötä yhteiskunnan hyvinvointi maksimoituu, sillä resurssit ovat jakautuneet optimaalisesti (Palmer & Torgerson 1999).



Tuotannollisesta tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että annetuilla tuotantopanoksilla saadaan aikaan mahdollisimman suuri tuotos tai vaihtoehtoisesti ajatellen sitä, että haluttu tuotos saavutetaan minimaalisilla tuotantopanoksilla (Fried, Lovell & Schmidt 2008). Tuotannollista tehokkuutta käsiteltäessä tarkastellaan useimmiten tuottavuutta, eli aikaansaadun tuotoksen ja käytettyjen panosten suhdetta. On huomioitava, että tuotannollinen tehokkuus ei ota kantaa siihen, onko tehty asia yhteiskunnan kannalta hyödyllistä vai ei.

Toisinaan on haluttu erottaa myös sosiaalinen tehokkuus ja dynaaminen tehokkuus omiksi tehokkuuden lajeiksi, jos on haluttu painottaa esimerkiksi yhteiskunnallista hyötyä tai pitkän aikavälin muutoksia tehokkuudessa. Dynaamisessa näkökulmassa korostuu teknisen kehityksen merkitys tehokkuuden luojana (Raatikainen 1993). Tämän työn kannalta mielekkäintä on kuitenkin määritellä taloudellinen tehokkuus Pareto-tehokkuuden avulla. Aiemmin esillä olleista määritelmistä Pareto-tehokkuus liittyy voimakkaimmin allokatiiviseen tehokkuuteen. Sen mukaan markkinat toimivat tehokkaasti, jos kenenkään hyvinvointia ei voida lisätä heikentämättä toisten hyvinvointia (Bator 1957). Tehokkaasti toimivassa taloudessa tuotosta ei voida lisätä ilman resurssien lisäystä, ja tuotannon yksikkökustannukset ovat niin alhaisia kuin mahdollista.

## **2.2 Hyvinvointitaloustieteen teoreemat**

Hyvinvointitaloustieteen ensimmäisen teoreeman mukaan kilpailulliset markkinat ovat aina Pareto-tehokkaat tiettyjen oletusten vallitessa (Baton 1958 ja Stiglitz 1991), mistä johtuen markkinat ovat lähtökohtaisesti paras tapa allokoida niukat resurssit (Keech, Munger & Simon 2012). Teoreema on laajennus Adam Smithin (1759) alunperin *The Theory of Moral Settlements*issä esittämästä näkymättömän käden metaforasta: vapaasti kilpailluilla markkinoilla yksilöiden oman edun tavoittelu johtaa myös yhteiskunnan kannalta tehokkaaseen lopputulokseen. Jos markkinat eivät tiettyjen oletusten – kuten täydellisen kilpailun - vallitessa ole tasapainotilassa, niin niihin vaikuttaa markkinahäiriö.

Pareto-tehokkuus ei kuitenkaan tarkoita, että lopputulos olisi sosiaaliset näkökohdat huomioiden paras mahdollinen. Lisäksi on huomioitava, että Pareto-tehokkaita tasapainoja voi olla useita. Stiglitzin em. artikkelissa siteeraaman toisen hyvinvointitaloustieteen teoreeman mukaan Pareto-tehokkaat tasapainot voidaan saavuttaa kilpailluilla markkinoilla, kun muutetaan taloudellisia

lähtökohtia, kuten tulonjakoa, ja annetaan markkinoiden tehdä loput. Näin päädytään myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta parempaan tasapainoon ilman, että markkinoiden tehokkuus kärsii (Pindyck & Rubinfeld 2009). Tästä seuraa hyvinvointitaloustieteen oikeutus valtion väliintulolle, sillä vain valtio voi asettaa esimerkiksi veroja, jotka muuttavat taloudellisia lähtökohtia ja näin ohjaavat tulonjakoa. Toisen teoreeman mukaan siis valtio voi halutessaan valita jonkin toisen Pareto-tehokkaan ratkaisun muuttamalla tulojen alkujakaumaa, joskin muutos on tehtävä kiinteänä summana (*lump-sum transfer*) esimerkiksi verotusta tai tulonsiirtoja muuttamalla, ja muutoksen on oltava pysyvä. Jos Pareto-tehokkuutta ei vallitse, niin on tärkeää tunnistaa tämä tila, sillä silloin on olemassa mahdollisuus Pareto-parannukseen.

### 2.3 Julkisen valinnan teoria

Julkisen valinnan teoria tutkii demokraattisen päätöksenteon ongelmia olettaen, että päätöksentekijät ovat itsekkäitä toimijoita. Päätöksentekijät eivät siis oletusarvoisesti aja vain yhteisön etua, vaan heillä on myös omia intressejä. Julkisen valinnan teoriaan alaan kuuluu myös äänestämiseen liittyvät taloustieteelliset ongelmat. Mediaaniäänestäjän teoreeman mukaan enemmistösääntöä (kahdesta vaihtoehdosta voittaja on se, jolla on enemmistön tuki takanaan) noudattavassa vaalijärjestelmässä äänestäjäpopulaation mediaanijoukkoa miellyttävä kanta tulee useimmiten valituksi (Downs 1957). Suuren kannatuksen saadakseen puolueiden on miellytettävä mahdollisimman laajaa väkijoukkoa, eikä pelkästään omaa peruskannattajaryhmäänsä. Mediaaniäänestäjän teoria on taloudellisen tehottomuuden kannalta kiintoisa siksi, ettei suurinta äänestäjäjoukkoa miellyttävät päätökset useinkaan ole tehty päämääränä yhteiskunnan etu ja taloudellinen tehokkuus, vaan puolueiden on mietittävä myös oman kannatuksen säilyttämistä ja oman perusäänestäjäkunnan etua. Tästä johtuen päätökset ovat usein taloudellisesti tehottomia. Paloheimo ja Wiberg (2005) mainitsevat puolueiden äänestäjistä käymän kilpailun yhdeksi perussyiksi sille, että julkistalouden koko on kasvanut vuosikymmenestä toiseen, sillä valtiontalouden supistaminen on poliittisesti paljon vaikeampaa kuin uusien etujen jakaminen.

Poliitikkojen itsekkäiden pyrkimysten lisäksi yhteiskunnallisesti tehottomien päätösten syntymiseen myötävaikuttaa äänestäjien passiiviseksi jättäytyminen. Rationaalisella tietämättömyydellä tarkoitetaan sitä, että yksilö tarkoituksella jättäytyy passiiviseksi tietäen, ettei aktiivinen äänestystulokseen vaikuttava toiminta ole hyödyn arvoista. Rationaalisen tietämättömyyden takia

yksittäisten ihmisten ei kannata perehtyä ja yrittää vaikuttaa poliittisiin päätöksiin, sillä usein se vaatii suhteettoman paljon resursseja henkilöltä itseltään, mutta hyöty vaikuttamisesta jakautuu kuitenkin kaikille kansalaisille (Downs 1957). Toinen syy passiiviseksi jättäytymiseen on se, että yleensä yksittäisen äänestäjän äänellä ei ole merkitystä vaalin lopputulokseen, mikä vähentää halua kamppailla oikeiksi kokemiensa asioiden puolesta (Krek 2005 ja Somin 2004). Yksittäisten ihmisten on myös hankala järjestäytyä jonkin poliittisen tavoitteen taakse niin, että saavutettaisiin riittävä voima.

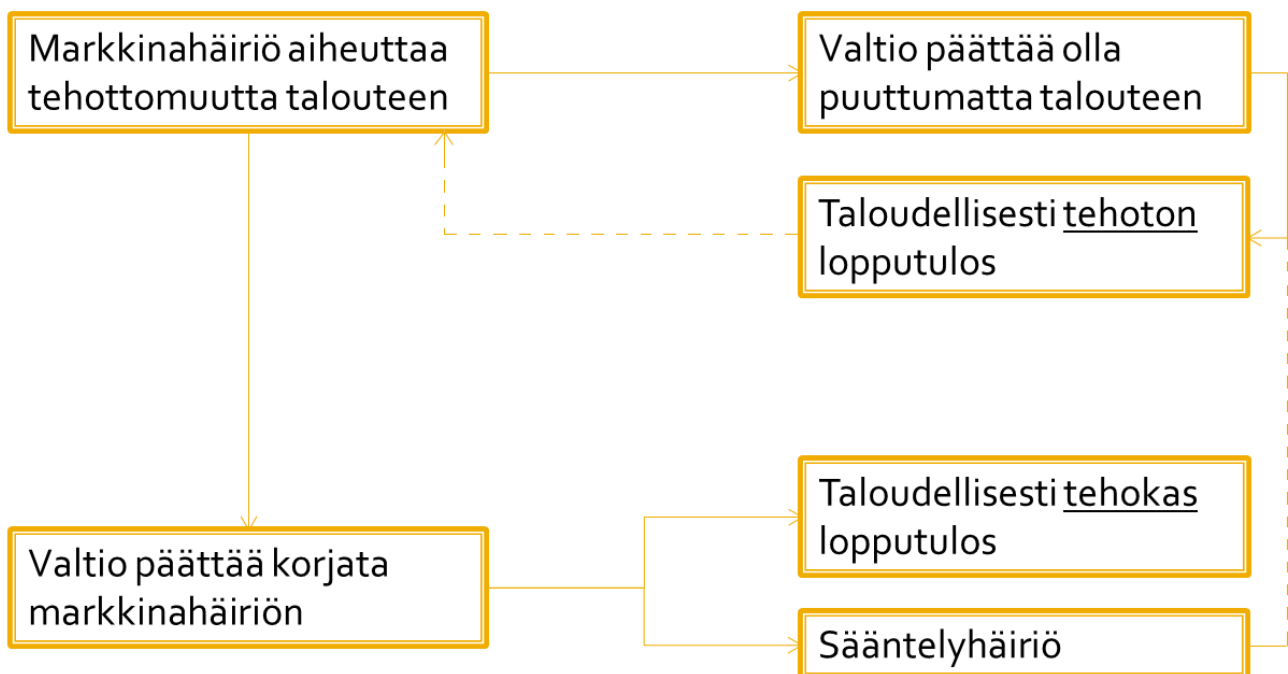
Varta vasten järjestäytyneille painostusryhmille tämä ei kuitenkaan ole ongelma, mistä johtuen lobbausryhmät saavat usein päätöksenteossa läpi heille edullisia asioita. Vaikka suuri yleisö ei olisi samaa mieltä asiasta, niin yksittäisen äänestäjän ei ole kannattavaa alkaa uhraamaan omia resurssejaan ammattimaisia painostusryhmiä vastaan. Näin ollen määrällisesti pienetkin painostusryhmät pystyvät yhteisön hyödyn kustannuksella aikaansaamaan ryhmälle edullisia muutoksia, sillä painostusryhmillä on selkeä yhtenäinen motiivi, resurssit hankkia tietoa ja se on hyvin järjestäytynyt. Yhteiskunnan taloudellisen tehokkuuden kannalta tämä ei kuitenkaan ole hyvä asia, sillä lobbaajien tehtävä on edistää ajamansa asian etua sen sijaan, että ne pyrkisivät objektiivisesti edistämään koko yhteisön etua.

## **2.4 Julkisen vallan markkinoihin puuttumisen perusteet**

Julkisen vallan puuttumiseksi markkinoihin on esitetty kaksi keskeistä perustetta. Ensinnäkin tietyissä tilanteissa julkinen valta voi edistää markkinoiden tehokkuutta, ja toiseksi julkinen valta voi pyrkiä edistämään oikeudenmukaisuuden toteutumista vaikuttamalla markkinoilla syntyvään tulonjakoon (Mankiw 2011). Vapaasti toimivat markkinat muodostavat lähtökohtaisesti parhaan tavan järjestää taloudellinen kanssakäyminen. Vapaat markkinat eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa pysty tuottamaan taloudellisesti tehokasta tasapainoa, puhumattakaan siitä, että markkinoiden luoma tasapaino olisi esimerkiksi sosiaalisten näkökohtien osalta hyväksyttävä (Raatikainen 1993).

Hyvinvointitaloustieteen ensimmäinen teoreema osoittaa kilpailullisten markkinoiden olevan ihanteellinen tapa järjestää markkinat ja kaupankäynti, sillä ne saavat aikaan tehokkaan lopputuloksen. Markkinat voivat silti epäonnistua ja olla tehottomia, jos jokin markkinahäiriö

vaikuttaa niihin. Uusklassisen hyvinvointitaloustieteen piirissä markkinahäiriö on nähty oikeutuksena valtion väliintulolle, jotta markkinoiden tehokkuutta saataisiin lisättyä. Markkinahäiriö käsitetään poikkeamana markkinoiden kilpailullisen tasapainon teorian mukaisesta tasapainotilasta, ja valtiolla on katsottu olevan oikeutus korjata tämä tasapaino niin, että päästään jälleen Pareto-optimaaliseen tilaan (Keech et al. 2012). Valtion puuttumista vapaisiin markkinoihin perustellaan siis julkisella edulla: jos markkinat eivät toimi markkinahäiriöstä johtuen tehokkaasti, niin valtiolla on katsottu olevan oikeus tulla väliin edistääkseen markkinoiden toimintaa (Mankiw 2011). Tämä näkemys vallitsi etenkin 1950-luvulta 1970-luvulle, kunnes sääntelyhäiriö nousi tutkimuksen valokeilaan (Balleisen E., Moss D. 2009). Seuraavassa kuviossa on esitetty markkina- ja sääntelyhäiriöiden välisen yhteyden perusmekaniikka.



**Kuvio 1. Markkina- ja sääntelyhäiriöiden välinen yhteys**

Taloudellisen tehokkuuden lisäksi oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumista on pidetty toisena perusteluna valtion väliintulolle. Kuten hyvinvointitaloustieteen teoreemien käsittelyn yhteydessä on todettu, niin talouden tasapaino voi olla Pareto-tehokas, mutta ei välttämättä oikeudenmukainen ja sosiaalisesti hyväksyttävä. Pareto-tehokkaaseen tasapainoon päästään nimittäin silloinkin, kun varallisuus on keskittynyt vain yhdelle toimijalle, jos muiden toimijoiden asemaa ei voida parantaa heikentämättä rikkaimman asemaa. Valtio voi siis talouden tehokkuutta parantamalla kasvattaa hyvinvointia, mutta päätöksillään se myös puuttuu hyvinvoinnin

jakautumiseen. Viime kädessä onkin vallassa olevien poliitikkojen tehtävä arvioida, kuinka paljon painotetaan tehokkuutta tai oikeudenmukaisuutta, sillä nämä päämäärät ovat keskenään ristiriitaisia (Mankiw 2011).

Markkinahäiriöihin puututtaessa olisi tutkittava tarkoin, voiko häiriötä ylipäätään korjata valtion väliintulon avulla. Julkinen valta ei aina onnistu häiriön korjaamisessa, vaan voi jopa pahentaa sitä (Borooah 2003). Kun julkinen valta epäonnistuu sääntelyssä, niin markkinoille kehittyy sääntelyhäiriö ja taloudellinen tehottomuus ei poistu. Anne Kruegerin (1990) mukaan onkin tehtävä päätös hyväksytäänkö markkinahäiriö vai otetaanko riski mahdollisesta sääntelyhäiriöstä. Vaikka julkinen valta onnistuisikin sääntelyllä lievittämään markkinahäiriötä, niin häiriön korjaaminen voi tulla suhteettoman kalliiksi byrokratian lisääntymisen myötä. Lisääntynyt sääntely myös kaventaa aina toimijoiden vapautta, kuten Demsetz (1969) muistuttaa. Päätös sääntelyyn lähtemisestä edellyttää kustannus-hyötyanalyysia, jolla voidaan osoittaa onko sääntelystä yhteiskunnalle aiheutuvat hyödyt suuremmat kuin sääntelyn haitat ja kustannukset (Kilpailuvirasto 2011).

### 3. MARKKINAHÄIRIÖT

Markkinahäiriöllä (market failure) tarkoitetaan tilannetta, jossa vapaat markkinat eivät pysty tuottamaan tai allokoimaan hyödykkeitä tehokkaasti. Termin lanseerannut Bator (1957) määritteli markkinahäiriön markkinatoimijoiden epäonnistumisena pyrkimyksessään ylläpitää haluttuja asioita. OECD:n määritelmän mukaan markkinahäiriöllä tarkoitetaan lopputulosta, joka ei ole Pareto-tehokas. Tässä työssä markkinoiden epäonnistumisen syyt on jaoteltu neljään kategoriaan: ulkoisvaikutukset, markkinoiden epäoptimaalinen rakenne, asymmetrinen informaatio ja julkishyödykkeiden ongelma (Becker 2008 ja Pindyck & Rubinfeld 2009). Taloustieteellisessä kirjallisuudessa markkinahäiriöiden jaottelu vaihtelee paljon tutkijasta riippuen, ja kategorisointia oleellisempaa onkin tunnistaa tilanne, jossa markkinahäiriö on olemassa.

#### 3.1 Markkinoiden epäoptimaalinen rakenne

Markkinahäiriöiden yksi perussyy on markkinoiden epäoptimaalinen rakenne. Rakennelähtöinen markkinahäiriö johtaa epätäydellisen kilpailun aiheuttamaan tehokkuustappioon, kun markkinoilla ei ole riittävästi toimijoita. Epätäydellisen kilpailun takia hyvinvointi on matalampi kuin kilpailluilla markkinoilla (Jonsson 2007). Jos kilpailu on epätäydellistä, niin täydellisen kilpailun vaatimukset eivät toteudu. Kilpailu olisi teoriassa täydellistä, kun markkinoilla on paljon ostajia ja myyjiä, hyödykkeet ovat substituutteja, vallitsee täydellinen informaatio ja markkinoille sekä pois sieltä on vapaa pääsy. Huomautettakoot, että epätäydellinen kilpailu voi syntyä myös muista kuin rakenteellisista syistä, kuten liian vähäisen informaation seurauksena. Tyypillinen rakenteellisen markkinahäiriön aiheuttava tekijä on monopoli, johon seuraavaksi syvennyttään.

Monopoli syntyy yleisimmin lainsäädännön nojalla tai suurien skaalaetujen vallitessa, jolloin kyseessä on luonnollinen monopoli (Raatikainen 1993). Suomessa lainsäädännön nojalla syntyneitä monopoleja ovat mm. Alko ja Veikkaus, ja tyyppiesimerkki luonnollisesta monopolista on sähköverkon kantaverkkoa hallinnoiva Fingrid. Monopolin tapauksessa yritys voi käyttää hinnoitteluvoimaansa niin, että se tuottaa vähemmän hyödykettä ja näin ollen hinta nousee. Tämä kasvattaa yrityksen voittoja, mutta vähentää kuluttajien saamaa hyötyä. Hinnoitteluvoimasta johtuen yritys tarjoaa vähemmän tuotteita markkinoille, mutta korkeammalla hinnalla, jolloin sen

voitot kasvavat. Tällöin hinta ei ole alin taloudellisesti kannattava hinta, vaan tuottajan asettama hinta on suurempi kuin hyödykkeen tuotannon rajakustannukset.

Muita rakenteellisen markkinahäiriön aiheuttavia asetelmia ovat mm. kahden tarjoajan tapaus eli duopoli tai muutaman tarjoajan tapaus oligopoli, sekä näiden kysyntäpuolen versiot duopsoni ja oligopsoni. Oleellinen kysymys on kuitenkin toimijoiden markkinaosuus ja se, kuinka vahva asema näillä on hinnanmäärittäjänä. Mitä useampia toimijoita markkinoilla on, niin sitä suuremmalla todennäköisyydellä hinta tulee markkinatoimijoille annettuna niin, ettei yksi yritys voi vaikuttaa siihen. Jos hinnoitteluvoima on kuitenkin yksittäisillä markkinatoimijoilla, niin se johtaa markkinoiden tehottomaan toimintaan ja markkinahäiriöön (Mankiw 2011).

### **3.2 Ulkoisvaikutukset**

Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan sitä, että tietyn hyödykkeen tuotannosta tai kuluttamisesta on vaikutuksia myös sivullisille, mutta nämä vaikutukset eivät heijastu hyödykkeen hintaan (Pindyck & Rubinfeld 2009). Kolmatta eli sivullista osapuolta ei ole siis huomioitu päätettäessä ulkoisvaikutuksen aiheuttavasta toiminnasta, joten se joutuu tahattomasti ulkoisvaikutuksen piiriin. Ulkoisvaikutukset jaotellaan positiivisiin ja negatiivisiin riippuen siitä, alentavatko vai lisäävätkö ne sivullisten hyvinvointia. Markkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta taloudenpitäjien tulisi tehdä päätökset yhteiskunnallisten hyötyjen ja kustannusten perusteella, mutta käytännössä huomioon otetaan vain itselle koituvat edut ja haitat (Määttä 1999). Koska negatiivisten ulkoisvaikutusten kustannukset eivät sisälly hintoihin, niin ne muodostavat taloudellisen tehottomuuden lähteen (Pindyck & Rubinfeld 2009). Kaikki ulkoisvaikutukset eivät ole haitallisia, sillä positiiviset ulkoisvaikutukset kuten koulutus luovat hyvinvointia myös koko yhteiskunnalle, kunhan yhteiskunnan tukeman koulutuksen kustannukset eivät ylitä siitä saatavia hyötyjä (Mankiw 2011). Ulkoisvaikutukset ovat yksi merkittävimpiä markkinahäiriön tyyppisiä, mikä näkyy aiheen laajana käsittelynä taloustieteellisessä kirjallisuudessa.

Klassikkoesimerkki negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta on tilanne, jossa tehdas päästää ilmaan haitallisia saasteita. Tehdas ei kuitenkaan joudu edesvastuuseen ympäristöön laskemista saasteista, ts. sen ei tarvitse hinnoitella niitä kustannuksiksi. Tässä tapauksessa yrityksen rajakustannus on pienempi kuin yhteiskunnan rajakustannus, sillä haitta saasteista kohdistuu koko yhteiskuntaan. On

myös huomioitava, ettei paikallaan pitkään sijainnut tehdas välttämättä ole aina ulkoisvaikutuksen aiheuttaja, vaan yhtäläillä tehtaan lähiympäristöön muuttanut lapsiperhe voi toimillaan aiheuttaa negatiivisen ulkoisvaikutuksen tehtaalle; ulkoisvaikutukset ovat siis usein kaksipuolisia (Määttä 1999). Saastuttamisen vähentämiseen pyrkivä sääntely nostaa yrityksen kustannuksia, mikä puolestaan vähentää sääntelyn kohteeksi joutuneen yrityksen voittoja ja on pois sekä omistajilta että työntekijöiltä. Ulkoisvaikutusten vähentämiseksi on esitetty myös markkinalähtöisiä ratkaisuja. Ronald Coasen (1960) kuuluisan teoreeman mukaan ulkoisvaikutukset pystytään käsittelemään ilman valtion puuttumista asiaan, kun osapuolet sopivat keskenään ulkoisvaikutuksen aiheuttamasta korvauksesta. Tämä kuitenkin edellyttää, että transaktiokustannukset ovat minimaalisia ja omistusoikeudet ovat tarkoin määritellyt. Coasen teoreeman mukaista ratkaisua on käsitelty tarkemmin häiriöiden ennaltaehkäisyä ja korjaamista käsittelevässä luvussa.

Ulkoisvaikutuksiin liittyy läheisesti myös yhteismaiden ongelmana tunnettu tilanne, mikä on seurausta varallisuusoroikeuksien heikosta määrittelystä. Yhteismaan ongelman konsepti on tunnettu jo varhaisella ajalla, ja esimerkiksi Aristoteles esitti teoksessaan ”Politiikka” ajatuksen siitä, kuinka ihmiset ovat väliinpitämättömämpiä yhteistä omaisuutta kuin omaa omaisuuttansa kohtaan. Omistusoikeuksien ollessa heikosti määritellyt muodostuu herkästi tilanteita, joissa hyväksikäytetään tai ylikuormitetaan yhteistä omaisuutta, kuten kalavesiä tai metsää. Tällöin tuotannontekijöiden yhteiskäyttö johtaa niiden heikkoon huolenpitoon ja ylikulutukseen, mistä johtuen ne ovat yhteiskunnan kannalta tehottomassa käytössä. Yhteismaan ongelman vallitessa kenellekään ei ole eduksi vaalia tiettyä omaisuuserää pitkäjänteisesti - mikä yleensä olisi tuottoisampaa - vaan yksittäisen toimijan kannalta on järkevämpää ottaa yhteisestä omaisuudesta kaikki hyöty irti ennen muita. Kenellekään ei myöskään ole intensiivisiä kehittää omaisuutta, kuten esimerkiksi hoitaa metsätilaa, jos tehdyt työt koituvat kaikkien hyödyksi. Ongelman tyyppitapaus on kansainvälisten kalavesien huono tilanne, sillä monilta ennen runsailta kalavesiltä tietyt saalisakalat ovat vähentyneet merkittävästi, mikä johtaa kalastuksen heikkoon kannattamattomuuteen. Yhteismaan ongelma vallitsee monien muidenkin hyödykkeiden kohdalla, kuten radiosignaalien kohdalla, joiden osalta ongelma on pyritty ratkaisemaan jakamalla taajuudet sopimalla.



### 3.3 Julkishyödykkeiden ongelma

Julkishyödykkeillä on kaksi ominaisuutta: ensinnäkään niiden käyttöä ei voida poissulkea keneltäkään ja toiseksi niiden käyttäminen ei estä muita kuluttamasta samaa hyödykettä, ts. hyödyke ei häviä tai lopu (Cowen 1988). Tästä seuraa vapaamatkustamisena tunnettu ongelma, sillä jos hyödykettä voi käyttää kuka vain, eikä sen käyttäminen ole keneltäkään pois, niin on kannustin olla osallistumatta hyödykkeen kustannuksiin (Mankiw 2011). Julkishyödykkeiden tapauksessa uuden kuluttajan rajakustannus hyödykkeen kuluttamisesta on nolla, sillä kuten aiemmin on todettu, niin julkishyödyke ei ole niukka. Tällöin myös hinnanasetanta julkishyödykkeelle on hankalaa, ja markkinat todennäköisesti tuottavat tehottoman määrän hyödykettä (Barr 1987). Tämä johtuu siitä, että julkishyödykkeiden kysyntä on harvemmin mitattavissa niin, että voitaisiin tarkasti selvittää markkinoiden tarvitsema määrä (McGinnis 1999).

Valtion puuttumista markkinoihin onkin perusteltu julkishyödykkeiden olemassaololla, sillä muuten julkisia hyödykkeitä tuotettaisiin liian vähän, koska vapaamatkustuksesta johtuen yksityisillä toimijoilla ei ole riittäviä kannustimia tuottaa niitä (Paloheimo & Wiberg 2005). Vapaamatkustaminen johtaa hyödykkeiden alitarjontaan, sillä kun riittävän moni ei osallistu hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, niin kannustimet julkishyödykkeiden tuottamiseen vähenevät rasisusten kasautuessa yhä harvemmille. Mahdollisuus vapaamatkustamiseen aiheuttaa myös sen, että yhteisresursseja kuten antoisia kalavesiä saatetaan liikakäyttää, sillä haitta kalavesien ehtymisestä ei suoranaisesti kuulu kenellekään omistusoikeuksien ollessa heikosti määritellyt. Yleisesti on katsottu, että valtion tulee tarjota tietyt välttämättömät julkishyödykkeet silloin kun niille on kysyntää, koska yksityisten tahojen ei joka tapauksessa kannatta tarjota niitä markkinoille vapaamatkustajan ongelmasta johtuen. Tällaisiksi hyödykkeiksi on katsottu mm. armeija, yliopistojen perustutkimus ja liikenneinfrastruktuuri (Cowen 1988).

Julkishyödykkeiden talouteen aiheuttamaa tehottomuutta voidaan pienentää, jos julkishyödykkeiden tuottamisesta aiheutuneet kustannukset saadaan määriteltä tarkasti ja rajattua hyödykkeiden saatavuutta. Kuluttajakuntaa rajaamalla saadaan paremmin selville hyödykkeiden kysyntä, jolloin myös markkinoille tarjottu määrä on optimaalisempi. Esimerkiksi televisio-ohjelmia pystyi katsomaan kuka tahansa televisiovastaanottimen omistava, mutta nykyään digiaikakaudella lähetyksiä voidaan varsin vaivattomasti rajata vain niistä maksaneille ihmisille. Jos hyödykettä ei

kuitenkaan pystyttyä rajaamaan, niin jää usein valtion vastuulle arvioida, että onko hyödykkeestä niin paljoa iloa, että sen tarjoaminen verovarjoilla kustannettuna on järkevää (Mankiw 2011).

### 3.4 Epäsymmetrinen informaatio

Etenkin 1970-luvulta lähtien markkinahäiriöidenkin tutkimuksen piirissä on kiinnostuttu epätäydellisen informaation tuomista ongelmista. Epätäydellisellä informaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa toimijoilla on eri määrä informaatiota transaktion kohteesta. Esimerkiksi kuluttajansuojalainsäädäntöä on perusteltu juuri epätäydellisen informaation olemassaololla; usein liikkeenharjoittajalla on enemmän tietoa kuin kuluttajalla, joten kuluttajalle on haluttu antaa turvaa lainsäädännön avulla (Määttä 2005a). George Akerlof käyttää artikkelissaan *The Market for Lemons* (1970) käytettyjen autojen kauppaa esimerkkinä tilanteesta, jossa kaupan toisen osapuolen – tässä tapauksessa ostajan – informaatio on epätäydellistä. Akerlof osoittaa, että epätäydellisestä informaatiosta johtuen markkinoille myytäväksi päätyy herkemmin huonoja kuin hyviä käytettyjä autoja. Kunnosta riippumatta autojen hinta on kuitenkin hyvien ja huonojen painotettu keskiarvo, koska ostaja ei voi etukäteen tietää onko ostettava auto huono vai hyvä.

Samassa artikkelissa Akerlof esittää ensimmäistä kertaa haitallisen valikoitumisen ongelman käyttäen esimerkkinä vakuutustoimintaa (Cowen & Crampton 2004). Tässä tapauksessa vakuutusottajalla on enemmän tietoa kuin vakuutusenantajalla; asiakas voi esimerkiksi tietää sairastavansa jotain tautia, ja ottaa sen varalta vakuutuksen. Vakuutusyhtiö puolestaan ei voi tietää onko vakuutusottajalla keskivertoa suurempi riski sairastua, jolloin vakuutusta ei hinnoitella oikein, ja asiakas saa vakuutuksen riskiin nähden alihintaan. Tämä johtaa haitallisena valikoitumisena tunnettuun ongelmaan, jossa vakuutuksia ottaa lähinnä keskivertoa riskisemmät asiakkaat (Mankiw 2011). Vakuutusten ottaminen lisää myös niihin kytkettyjen palveluiden, kuten terveydenhoidon kysyntää (Arrow 1963), sillä vakuutusottajien ei tarvitse vältellä vakuutettua riskiä, mikä aiheuttaa moraalikadon. Moraalikadolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yhden osapuolen toimintaa ei valvota riittävästi, mutta tämän toimet voivat vaikuttaa jonkun asian toteutumiseen tai sen määrään, kuten esimerkiksi vakuutusmaksuihin (Pindyck & Rubinfeld 2009).

Epätäydellisen informaation ongelmat olivat keskeinen syy vuoden 2008 maailmanlaajuiseen talouskriisiin ja kaksi vuotta myöhemmin launneeseen Euroopan velkakriisiin. Esimerkiksi

talouskriisin yhtenä lähtösyynä olleiden, monimutkaisesti arvopaperistettujen subprime-luottojen todellinen riski jäi luottojen ottajille epäselviksi. Luotonantajat pystyivät kuitenkin karttamaan riskiä arvopaperistamistoimilla, minkä johdosta riski luotonantajalle pieneni ja asuntolainoja annettiin heikon maksukyvyyn omaaville kuluttajille (Kivi-Koskinen 2010). Tämä synnytti myös moraalikadon, sillä toinen osapuoli lisäsi riskinottoaan, kun osa riskin seurauksista koitui toiselle instanssille.

Moraalikadon lisäksi rahoitusmarkkinoilla haitallinen valikoituminen muodostaa vaaran rahoituksen kanavoitumisesta liiallista riskinottoa suosiville asiakkaille, mikä näkyi myös subprime-kriisissä (Kivi-Koskinen 2010). Yhtäläillä lainanottajien etu olisi tietää riittävästi luotonantajan taloudellisesta tilasta. Tallettajien tietämys esimerkiksi säästöpankkien vakavaraisuudesta ja vastuista on kuitenkin epätäydellistä (Raatikainen 1999), jolloin tallettajalla on epävarmuus pankin maksukyvyistä viime vuosien kriisien kaltaisissa olosuhteissa. Pahimmillaan tämä voi johtaa talletuspakoon, kuten kävi Yhdysvalloissa 1930-luvun suuren laman aikaan.

## 4. SÄÄNTELYHÄIRIÖT

Sääntelyhäiriö on tilanne, jossa sääntely aiheuttaa suuremmat kustannukset tai pienemmän hyödyn kuin on suunniteltu niin, että kokonaisvaikutus on haitallinen. Sääntelyllä pyritään usein korjaamaan taloudessa vallitseva markkinahäiriö, mutta usein valtion aktiivinen sekaantuminen markkinatalouteen kuitenkin epäonnistuu, jolloin käsillä on sääntelyhäiriö (Borooah 2003). Sääntelyhäiriö on hankalampi määritellä kuin markkinahäiriö, sillä ei ole olemassa ”täydellistä hallintoa” verrattuna esimerkiksi markkinoiden täydelliseen kilpailuun. Markkina- ja sääntelyhäiriöitä aiheuttavat syyt ovat pitkälti samankaltaisia, mutta ensimmäisessä tapauksessa häiriö aiheutuu vapailta markkinoilla ja toisessa tapauksessa häiriö aiheutuu valtion aktiivisella, joskin epäonnistuneella toiminnalla.

### 4.1 Sääntelyn ongelmat

Sääntelyyn itseensä liittyy runsas määrä ongelmia, jotka voivat aiheuttaa taloudellisesti tehottoman lopputuloksen. Sääntelyyn liittyen on erotettavissa kolme toisistaan erillistä ilmiötä: sääntelyloukku, sääntelyarbitraasi ja sääntelyriski. Sääntelyloukusta on kyse silloin, kun viranomaiset tekevät päätöksiä enemmän yksityisiä intressejä kuin julkista etua ajatellen (Määttä 1999). Sääntelyloukkutilanteessa sääntelyn kohde on siis alkanut hallita sääntelijää. Yksi syy asetelmaan on säänneltävän yrityksen parempi informaatio säänneltävästä aiheesta. Yrityksellä on suuret kannustimet vaikuttaa sitä koskevaan sääntelyyn, ja se hyvin mielellään ”auttaa” viranomaisia uutta sääntelyä luotaessa, sillä viranomaisilla on usein krooninen pula resursseista ja tietyn alan erityistietämyksestä. Jos sääntelijän ja säänneltävän yrityksen yhteistyö on pitkäaikaista, niin voi tapahtumia myös sosiaalista sokeutumista niin, että viranomainen alkaa toimia tahattomasti niin myönteisesti yritystä kohtaan, että päätökset eivät ole enää yhteiskunnallisesti järkeviä (Kilpailuvirasto 2011). Viranomaisen käytös ei siis välttämättä ole seurausta korruptiosta, vaan sääntelyloukun syntymisen syyt voivat olla paljon inhimillisempiä. Viranomaiset voivat olla itsekkäitä kuitenkin tahallisesti: kuten poliitikot, niin myös viranomaiset voivat hyödyntää asemaansa ja tilaisuuden tullen edistää omaa etuaan yhteiskunnan edun sijasta.

Sääntelyarbitraasilla tarkoitetaan sääntelyn vaikutuksia välttelevää toimintaa, kuten sääntelyn kiertämistä hyväksikäyttäen erilaisia taktiikoita ja lainsäädännön porsaanreikiä. Sääntelyarbitraasi

nousi keskusteluun 2000-luvulla Euroopan Unionin luoman Basel-sääntelyn myötä, kun unionissa kiristettiin pankkien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäännöksiä. Euroopan Unionin uusien Basel-säännösten myötä useat pankit ovat muuttaneet kotipaikkaansa välttääkseen tiukentuneet vakavaraisuusvaatimukset (D'Arista & Griffith 2008). Toinen pankkitoiminnan tiukan sääntelyn vahvistama ilmiö on varjopankkitoiminta, jolla pystytään kiertämään pankkitoiminnalle asetettua sääntelyä (Stiglitz 2009). Varjopankkien toiminta muistuttaa perinteisempien pankkien rahoitustoimintaa, mutta toiminta on organisoitu niin, ettei tavallisia pankkeja koskeva sääntely ulotu niihin. Sääntelyhäiriönä arbitraasia aiheuttavia tilanteita voidaan pitää silloin, kun ne pakottavat toimijoita muuttamaan käyttäytymistään niin, että sääntelevän tahon kuten tietyn valtion talous kärsii. Näin käy esimerkiksi silloin, kun pankkiliiketoiminta karkaa sääntelyn kohteena olevalta alueelta toisaalle.

Sääntelyriskistä puolestaan on kyse silloin, kun yritykset joutuvat huomioimaan sääntelyssä mahdollisesti tapahtuvat muutokset. Kilpailuilla markkinoilla sääntelyriski on yleensä pientä, mutta etenkin monopolistisilla markkinoilla sääntelyn muutokset voi vaikuttaa suuresti markkinatoimijoihin. Riittävä tieto tulevasta sääntelystä edistää talouden tehokkuutta, sillä se vähentää epävarmuutta ja lisää ennakoitavuutta, mikä puolestaan vähentää yllättävien muutosten ennakoimisesta aiheutuvia kustannuksia (Burns & Estache 1999).

## 4.2 Markkinavääristymät

Markkinavääristymät ovat valtion säätämien lakien ja säädösten aiheuttamia poikkeamia markkinoiden kilpailullisesta tasapainotilasta, mikä aiheuttaa taloudellista tehottomuutta. Tyypillisiä markkinavääristymän lähteitä ovat verolait ja yritystuet, sillä ne ohjaavat voimakkaasti markkinatoimijoiden kannustimia, mistä johtuen niiden seurauksena luonnollinen ja samalla tehokas täydellisen kilpailun markkinatasapaino häiriintyy. Veron asettaminen hyödykkeelle nostaa sen hintaa, jolloin kysytty määrä vähenee ja yritykset joutuvat sopeuttamaan tuotantoaan pienemmäksi. Veron asettamisesta johtuen markkinoille siis tuotetaan vähemmän hyödykettä entistä kalliimmalla hinnalla, jolloin kokonaishyvintointi laskee (Mankiw 2012). Verotuksen aiheuttama tehokkuustappio (*deadweight loss*) on samankaltainen kuin monopolinkin aiheuttama tehokkuustappio, mutta hyödynsaajana on monopoliyrityksen sijaan valtio.

Hyvä esimerkin rahoitusmarkkinoiden ongelmallisesti verosäätelystä ja sen aiheuttamasta sääntelyarbitraasista muodostaa Suomen hallituksen vuoden 2013 kehysriihessä vahvistama pankkiveron käyttöönotto (Valtioneuvoston kanslia 2013). Pankkiverolla pyritään pienentämään talletuspankkien riskinottoa ja muodostamaan tulevien finanssikriisien varalle valmis vakausrahoitus. Rahoitusmarkkinoiden toimijat ovat kuitenkin jo aloittaneet verosuunnittelun vähentääkseen pankkiveron aiheuttamaa taloudellista raskautta. Esimerkiksi Nordea-konserni on ilmoittanut Ruotsin pankkitoimintayksikön takaavan Suomen yksikön yritysluottoja (Nordean tilinpäätöstiedote 2013), jonka myötä konsernin Suomen pankkitoiminnan riskipainotettujen lainojen koko pienenee ja näin myös pankkiveroa joudutaan maksamaan vähemmän. Julkisuudessa on esitetty arvioita mm. siitä, että viime kädessä pankkiveron kustantaisivat tavalliset asiakkaat suurentuineiden maksujen ja esimerkiksi asuntolainojen kohonneiden marginaalien muodossa.

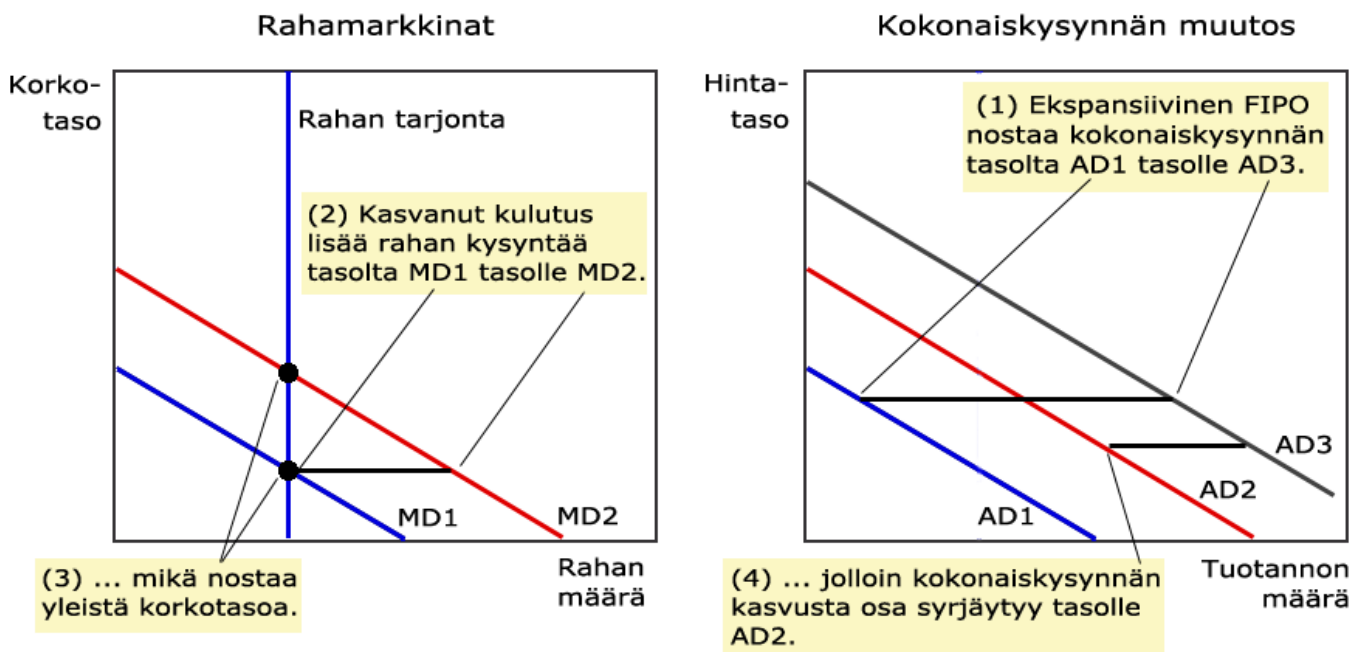
Julkisen sektorin myöntämät suorat tuet, verohelpotukset ja vastaavat avustukset ovat toinen keskeinen markkinavääristymiä aiheuttava tekijä. Tuen vaikutus on päinvastainen kuin veron, sillä tuki pienentää kuluttajan maksamaa hintaa ja näin lisää tuotettua määrää. Tuen myötä hyödykettä tuotetaan enemmän kuin kilpailullisten markkinoiden tehokkaassa tasapainossa, jolloin hinta ja tarjonta ei heijastele hyödykkeen todellista kysyntää. Tällöin talous ei ole kilpailullisesti tehokkaassa tasapainotilassa. Viime kädessä verotuksen kuin tukienkin vaikutuksen voimakkuus riippuu joustojen suuruudesta. Tukia on kritisoitu myös siitä syystä, ettei julkinen valta voi tietää markkinoita paremmin sitä, mikä yritys tulee tuen myötä menestymään ja tuottamaan hyvinvointia yhteiskuntaan. Tukien anomien sitoo myös yrityksen resursseja pois sen varsinaisesta liiketoiminnasta (Elgrably 2006). Huomionarvoista kuitenkin on, että julkisen sektorin antamat tuet voivat johtaa jopa tehokkaampaan lopputulokseen, jos tuettu toiminta aiheuttaa yhteiskuntaan positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Kansalliset tuet vääristävät kansainvälistä kilpailua niin, että tuotantoa pidetään keinotekoisesti yllä niissä maissa, joissa se ei suhteellisen edun mukaisesti olisi kannattavaa. Vauraiden maiden harjoittama oman tuotannon tukeminen on ongelma etenkin kehittyville maille, joiden olisi tärkeää saada tuotteitaan kaupaksi vauraampiin maihin. Euroopan unionissa keskeinen esimerkki alkutuotantoon kohdistuvista markkinavääristymiä aiheuttavista tuista on maataloustuet, joilla ylläpidetään muutoin kannattamatonta maataloutta useissa unioniin kuuluvissa maissa. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi maatalouden tukemista on tehottomuudesta huolimatta pidetty hyväksyttävänä, kun tavoitteena on ollut elintarviketuotannon riittävän omavaraisuusasteen

säilyttäminen. Suomessa keskustelua on herättänyt etenkin aluepoliittisin perustein myönnettävät tuet sekä tehottomiksi syytetyt yritystuet, joista uusin keskustelu käytiin vuoden 2013 alkupuolella STX-telakan kansallista tukemista koskien (Helsingin Sanomat 2013).

### 4.3 Syrjäytymisvaikutus

Syrjäytymisvaikutuksella tarkoitetaan valtion ekspansiivisesta finanssipolitiikasta johtuvaa yleisen korkotason nousua, minkä seurauksena yksityinen kulutus ja investoinnit vähenevät (Mankiw 2012). Valtion harjoittaessa esimerkiksi velkaelvytystä joutuu valtio ottamaan rahamarkkinoilta lainaa, jolloin kokonaiskysyntä (AD, aggregate demand) kasvaa. Velanotto lisää rahan kysyntää (MD, money demand), minkä seurauksena yleinen korkotaso nousee. Yleisen korkotason nousu puolestaan vähentää yksityisen kulutuksen ja talouskasvun kannalta tärkeiden yksityisten investointien määrää, minkä seurauksena kokonaiskysyntä ei kasva yhtä paljon kuin valtio ottaa velkaa, vaan tapahtuu syrjäytyminen. Seuraavassa on esitetty syrjäytymisvaikutus Mankiwia (2012) mukailleen.



Kuvio 2. Syrjäytymisvaikutus.

On kuitenkin huomioitava, että keynesiläiseen talousteoriaan kuuluva oppi kerrannaisvaikutuksista vaikuttaa toiseen suuntaan lisäten kokonaiskysyntää. Ekspansiivisen finanssipolitiikan aiheuttaman kokonaiskysynnän lisäyksen lopullinen taso riippuu siis kerrannais- ja syrjäytymisvaikutusten suuruudesta. Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta olennaista onkin syrjäytymisvaikutuksen voimakkuus, sillä jos syrjäytyminen on suurempaa kuin kerrannaisvaikutus, niin valtion velkaelvytys ei ole niin tehokasta kuin on sen on tarkoitettu olevan. Samankaltainen kokonaiskysyntää syrjäyttävä vaikutus tapahtuu, kun valtio rahoittaa lisääntyneitä menojaan nostamalla veroja (Kennedy 2000). Tällöin yksityinen kulutus vähenee, jotta ihmiset pystyvät maksamaan lisääntyneet verot. Tästä johtuen kansantalouden kokonaiskysyntä ei kasva yhtä paljon kuin valtion lisääntynyt julkinen kulutus kasvaa. Ongelmaa on tarkemmin kuvattu markkinavääristymiä käsittelevässä luvussa.

#### **4.4 Hallinnon kustannukset**

Markkinahäiriön korjaaminen julkisen vallan keinoin edellyttää yhteiskunnalta taloudellisten resurssien käyttämistä. Julkisen vallan on ensinnäkin tarkkailtava markkinoita riittävässä määrin, jotta se pystyy havaitsemaan mahdolliset markkinahäiriöt. Sen on myös hankittava riittävästi tietoa markkinahäiriöstä ja sen vaikutuksista, jotta se pystyy torjumaan tehokkaasti markkinahäiriön aiheuttaman tehokkuustappion. Sääntely on pystyttävä toteuttamaan tehokkaasti, ja sääntelyn noudattamista on valvottava. Sääntelyprosessi aiheuttaa siis runsaasti hallinnollisia kustannuksia sääntelevälle toimielimelle, kuten tietyille ministeriölle, minkä vuoksi sääntelyn vaikutuksia pitää pystyä arvioimaan jo ennen uuden sääntelyn implementointia. Tämän takia sääntelypäätöksen tueksi tarvitaan näyttöä sääntelyn tehokkuudesta, jolloin voidaan esimerkiksi hyödyntää kustannus-hyöty –analyysiä.

Kustannus-hyöty –analyysin avulla voidaan harkita sääntelyn aloittamista, jos markkinahäiriön korjaamisesta saatavien hyötyjen oletetaan kattavan sääntelyn aiheuttamat kustannukset. Sääntelyn on siis oltava kustannustehokasta, jolloin lainsäädäntö tavoittaa yhteiskuntapoliittiset tavoitteet edullisimmalla mahdollisella tavalla. Lisäksi hallinnollisen tehokkuuden on oltava riittävän korkea, jotta asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet saavutetaan kohtuullisin hallinnollisin kustannuksin ilman, että sekä säätelevän että säädeltävän osapuolen on uhrattava liikaa resurssejaan sääntelyn aiheuttamiin hallinnollisiin kustannuksiin (Määttä 2005a).



Kuten aiemmin on osoitettu, niin lähtökohtaisesti vapailla markkinoilla taloudellinen tehokkuus on korkeimmillaan (Baton 1958 ja Stiglitz 1991). Markkinoiden toimintaan puuttuminen edellyttää siis runsaasti tietoa säänneltävältä toimialalta, jotta tehdyt toimenpiteet olisivat tehokkaita ja eivät vääristäisi vapaata kilpailua. Usein paras tieto markkinoista ja niihin vaikuttavista ilmiöistä on toimialueen yrityksillä itsellään, mutta myös varta vasten järjestäytyneet eturyhmät omaavat runsaasti tietoa, jota ne mielellään antavat eteenpäin sääntelijälle. Näin ollen valtion kynnys sääntelyn aloittamiseksi on korkea, sillä lähtökohtaisesti valtiolla ei voi olla parempaa tietoa mitä markkinatoimijoilla itsellään on. Yleensä myös varta vasten järjestäytyneillä eturyhmillä on enemmän tietoa kuin sääntelijällä, ja eturyhmät antavat esimerkiksi uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa mielellään tietojaan eteenpäin sääntelijälle. Tämä selittää osaltaan eturyhmien suurta vaikutusvaltaa, sillä eturyhmät tarjoavat helpon kanavan sääntelijälle saada lisää tietoa säänneltävästä kohteesta. Eturyhmät pääsevät tätä kautta vaikuttamaan lainsäädännön muotoutumiseen itselleen myönteiseksi, ja tätä ongelmaa on käsitelty aiemmin julkisen valinnan teorian yhteydessä.

Jos sääntely toteutetaan harhaisten tietojen pohjalta, niin markkinahäiriön korjaaminen voi epäonnistua ja seurauksena voi olla taloudellisten tehokkuuden heikentyminen entisestään sääntelyhäiriön myötä. Onnistunut sääntely edellyttää siis runsasta tietomäärää säänneltävästä asiasta, ja tiedon hankkiminen puolestaan aiheuttaa kustannuksia. Mitä tarkempaa sääntelyä tarvitaan, niin sitä enemmän sääntelyprosessi aiheuttaa kustannuksia sääntelijälle. Sääntely on kuitenkin tehtävä aukottomasti niin, ettei sääntelyarbitraasia pääse syntymään, sillä sääntelyarbitraasin myötä julkinen valta voi toiminnallaan aiheuttaa pääomien tai kokonaisten yritysten siirtymisen pois säännellyiltä markkinoilta, kuten aiemmin mainittu Nordea-esimerkki osoittaa.

Julkisen vallan toteuttama sääntely ei aiheuta kustannuksia ainoastaan julkissektorille, vaan se lisää myös sääntelyn kohteena olevien yritysten ja muiden markkinatoimijoiden kustannuksia. Yritykset joutuvat muuttamaan toimintaansa vastaamaan lainsäädäntöä ja velvoittavia ohjeita, minkä lisäksi ne joutuvat myös ennakoimaan tulevaa sääntelyä. Toiminnan muuttaminen ja uuden sääntelyn ennakoiminen ovat yrityksen kannalta ylimääräisiä kustannuksia, sillä ne eivät aiheudu varsinaisesta liiketoiminnasta, vaan yrityksen tarpeesta reagoida muuttuviin säännöksiin.

Lainsäädännön ja ohjeistusten muuttumisen ennakoiti on yrityksen kannalta kuitenkin tarpeellista, sillä uusi säädäntö voi muuttaa kilpailuasetelmia merkittävästi.

#### 4.5 Poliitiikan epäonnistuminen

Poliitikkojen omanvoitonpyynti on keskeinen ongelma julkisessa päätöksenteossa. Lähtökohtaisesti poliitikko on valittu ajamaan yhteisön (äänestäjien) etua, mutta poliitikon asema tarjoaa herkästi tilaisuuksia hyödyttää enemmän itseään kuin yhteisöä. Tässä suhteessa tilanne on samankaltainen kuin päämies-agentti –teoriassa, jossa tarkastelun kohteena on yritysten omistajien ja palkatun johdon suhde (Jensen & Meckling 1976). Epätäydellisen informaation vallitessa omistajien on hankala olla varmoja siitä, että tavoitteleeko palkattu johto omistajien etua vai onko sillä itsekkäämpiä pyrkimyksiä.

Päämies-agentti –teorian tyyppitapaus on tilanne, jossa palkattu johto pyrkii maksimoimaan yrityksen lyhyen aikavälin tuloksen bonuspalkkauksen toivossa sen sijaan, että palkattu johto pyrkisi edistämään yrityksen pitkän aikavälin tavoitteita, mitkä olisivat useimmiten osakkeenomistajien kannalta parempia. Suomessa eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vaalikauden pituus on neljä vuotta, mikä muodostaa poliitikoille kannustimen pyrkiä saamaan hyvältä näyttäviä tuloksia aikaan alle neljän vuoden ajanjaksolla. Tämä voi johtaa lyhytnäköiseen politiikkaan, joka painottaa lyhyen aikavälin saavutuksia pitkän aikavälin tavoitteiden sijaan.

Omanvoitonpyyntiin liittyviä ilmiöitä ovat mm. siltarumpupoliitikka ja lehmänkaupat. Siltarumpupoliitikkaa harjoittava poliitikko pyrkii edistämään oman vaalipiirinsä hyödyksi koituvia investointeja ja muita omalle alueelle suotuisia päätöksiä, jolloin koko valtakunnan kannalta tärkeämmät hankkeet voi tulla sivuutetuksi. Poliitikot suosivat kotiseutuaan mielellään siitä syystä, että he haluavat vaalipiirille suotuisia päätöksiä tekemällä varmistaa valintansa seuraavissakin vaaleissa. Siltarumpupoliitikoinnissa olennaista on siis kotiinpäin vetäminen sen sijaan, että pyrittäisiin tekemään koko yhteisön kannalta merkittäviä päätöksiä. Tämä johtaa herkästi tilanteeseen, jossa tehdyt päätökset eivät ole taloudellisessa mielessä järkeviä.

Lehmänkaupoista on kyse silloin, kun poliitikko tai puolue tukee toista toimijaa tälle tärkeässä kysymyksessä, kuitenkin odottaen myöhemmin vastapalvelusta itselle tärkeässä asiassa. Kaikkien

kansanvaltojen vaaleissa äänten ostaminen on kiellettyä, mutta lehmänkauppojen kaltainen äänten vaihtaminen arkisissa politiikan kysymyksissä on jopa edellytys asioiden hoitamisen kannalta (Paloheimo & Wiberg 2005). Kuten siltarumpupolitiikoinnissa, niin myös lehmänkaupoissa tehtävät päätökset eivät välttämättä ole yhteiskunnan edun mukaisia tai ainakaan tehokkaimpia mahdollisia. Paloheimo ja Wiberg huomauttavatkin, että lehmänkaupat tarjoavat loistavan maaperän ajaa kapeita, ryhmäkohtaisia etuja välittämättä yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnista, mistä syystä monet pitävät lehmänkauppoja moraalisesti sopimattomana päätöksentekona.

## 5. HÄIRIÖIDEN ENNALTAEHKÄISY JA KORJAAMINEN

Luvussa käydään läpi niitä yleisimpiä keinoja, joilla markkinahäiriöiden ennaltaehkäistään ja pyritään korjaamaan. Samassa yhteydessä esitetään myös muita ratkaisuvaihtoehtoja työssä läpikäytyjen markkina- ja sääntelyhäiriöiden poistamiseksi, mutta myös näitä ratkaisuja koskeva kritiikki on pyritty esittämään samassa yhteydessä. Velvoittava sääntely on yleisin tapa puuttua markkinoiden toimintaan, mutta markkinoita ohjataan voimakkaasti myös heikomman sääntelyn muodoilla, kuten verokannustimilla. Yleisesti sääntelyn tulisi olla selkeää sekä ennalta-arvattava, ja sääntelyn tulisi keskittyä kilpailun edistämiseen. Keskeisin häiriöitä ennaltaehkäisevä toimi on omistusoikeuksien selkeä määrittely, kuten myöhemmin tullaan esittämään. Muita merkittäviä keinoja on julkishyödykkeiden tapauksessa hyödykkeiden käytön rajaaminen ja asymmetrisen informaation kohdalla tiedon jakaminen vaihdon osapuolten kesken.

### 5.1 Velvoittava sääntely

Oikeudellinen velvoitesääntely on yleisin keino säädellä markkinoita. Velvoittava sääntely perustuu lakiin ja sitä alemman tason säännöksiin, kuten asetuksiin ja viranomaisohjeisiin. Velvoittava sääntely on luonteeltaan suoraa ja määräävää, erotuksena esimerkiksi verokannusteiden toteutettuun ohjaavaan sääntelyyn, yritysten harjoittamaan itsesääntelyyn tai informaatio-ohjaukseen. Velvoittavan lainsäädännön määrä kasvaa koko ajan, ja sääntely on lisääntynyt etenkin Euroopan unioniin liittymisen myötä. Sääntelyn kustannus-hyöty –vaikutusanalyysi on yksi keskeinen keino välttää turhaa sääntelyä, mutta analyysin onnistunut toteuttaminen edellyttää sääntelijältä usein epärealistisen suurta tietomäärää kaikista lopputulokseen vaikuttavista tekijöistä. (Kilpailuvirasto 2011)

Velvoittavaa sääntelyä on leimannut juridisten näkökulmien voimistuminen ja paternalismi (Määttä 2009). Paternalismilla tarkoitetaan ajatusta siitä, että valtio rajoittaa yksittäisten ihmisten tai yritysten vapautta holhoavalla sääntelyllä, jonka tarkoituksena on kuitenkin varmistaa sääntelyn kohteeksi joutuneen etu. Paternalistisesti toimivan julkisen vallan ajatellaan siis tietävän paremmin, mikä on parasta säänneltävälle kohteelle. Paternalismin ongelma on siinä, ettei useinkaan sääntelijällä ole parasta tietoa säänneltävästä kohteesta, vaan todellinen tieto markkinoista on siellä toimivilla taloudenpitäjillä. Paternalisia tarkoituksia voidaan myös herkästi käyttää väärin

esimerkiksi silloin, kun paternalismia käytetään tekosyynä markkinoiden toimintaan puuttumiseen, jos markkinoihin halutaan puuttua tosiasiallisesti jostain muusta syystä johtuen.

Velvoittava sääntely ei ole ideaalinen tapa markkina- ja sääntelyhäiriöiden korjaamiseksi, sillä velvoittava sääntely puuttuu vahvasti ihmisten ja yritysten toimintavapauksiin. Suomessa hyvästä esimerkistä paternalistisesta ja samalla toimintavapauksia rajoittavasta sääntelystä käy pienlainsäätelyalan eli pikavippien viime vuosina räjähdysmäisesti lisääntynyt sääntely, joka on supistanut koko toimialaa. Pienlainsäätelyalan yrittäjien itsesääntelyelimeksi perustama Suomen Pienlainsäätelyyhdistys ilmoitti keväällä 2013 lopettavansa toimintansa kuluttajansuojalain korkokattosäännöksen voimaantulon vuoksi, sillä uusien säännösten voimaantulon myötä merkittävä osa alan yrityksistä tulee lopettamaan toimintansa kannattavuuden romahtaessa (Suomen Pienlainsäätelyyhdistys 2013). Vaikka sääntelyllä ei olisi tarkoitus lopettaa tietyn toimialan yritystoimintaa kokonaan, niin käytännössä lisääntynyt sääntely hankaloittaa aina yritysten toimintaa ja viime kädessä heikentää toiminnan kannattavuutta niin, että ainakin osa yrityksistä joutuu lopettamaan toimintansa. Sääntelyn aiheuttamia haittavaikutuksia voidaan kuitenkin vähentää, kun sääntely pidetään selkeänä ja ennalta-arvattavana, jolloin yritykset eivät joudu sitomaan suurissa määrin resurssejaan tulevan sääntelyn ennakointiin.

## **5.2 Heikomman sääntelyn muodot**

Usein suoraa sääntelyä täydennetään heikommalla sääntelyllä, joka ei ole luonteeltaan suoraa ja velvoittavaa. Tällöin on kyseessä ohjaava sääntely, jonka tyypillisiä ilmenemismuotoja ovat verot ja tuet. Verotusta on käsitelty omana otsikkonaan myöhemmin, sillä se on taloudellisesti merkittävin kannustinsääntelyn muoto. Ohjaavan sääntelyn tarkoituksena on muuttaa sääntelyn kohteiden kannustimia niin, että ne kokevat itse tarpeelliseksi muuttaa toimintansa vastaamaan sääntelijän tahtoa. Ohjaava sääntely ei ole yhtä ehdotonta kuin velvoittava sääntely, jolloin yrityksille jää enemmän valinnanvapautta sen suhteen kokevatko ne julkisen vallan asettamat kannustimet riittävän voimakkaiksi, jotta omaa toimintaa kannattaa muuttaa. Esimerkiksi valtion asettaessa haittaveron jää yritykselle edelleen päätösvalta siitä, rajoittaako yritys sen yhteiskunnalle haittaa aiheuttavaa toimintaansa, kuten saastuttamista. Yrityksen ei siis ole pakko muuttaa käyttäytymistään, mutta usein näin tapahtuu, koska ohjaava sääntely muuttaa liiketoimintaympäristöä niin merkittävästi.

Markkinatoimijoilta voidaan odottaa myös tietyn asteista itsesääntelyä. Itsesääntelyä tapahtuu useimmiten yrityskohtaisella tasolla, kun yritys esimerkiksi asettaa eettisiä normeja ja laatukriteereitä omalle toiminnalleen. Itsesääntelyn ongelma on kuitenkin se, että se herkästi palvelee yrityksen itsensä etua sen sijaan, että sillä aidosti tavoiteltaisiin yhteiskunnan etua. Itsesääntelyn lisäksi tietyn elinkeinotoiminnan harjoittajat voivat harjoittaa koko alan kattavaa yhteissääntelyä. Esimerkiksi Suomen Pienlainayhdistyksen oma-aloitteinen pelisääntöjen sopiminen on tyypillistä toimialan yritysten yhteissääntelyä.

Edellä mainittujen sääntelymuotojen lisäksi valtio voi harjoittaa informaatio-ohjausta, jolloin se pyrkii vaikuttamaan suoraan kuluttajien ostopäätöksiin. Informaatio-ohjaus puuttuu vähiten yrityksen toimintaan, mutta usein informaatio-ohjauksella pyritään vähentämään haitallisiksi koettujen hyödykkeiden kulutusta, ja informaatio-ohjauskin on näin ollen yrityksen kannalta haitallista. Alkoholi- ja tupakkamainontaa koskevat rajoitteet ovat tyypillistä informaatio-ohjausta, jonka avulla pyritään ehkäisemään tuotteiden yhteiskunnallisia haittoja. Kuten muukin sääntely, niin myös informaatio-ohjaus lisää yritysten kustannuksia (Kilpailuvirasto 2011).

### **5.3 Omistusoikeuksien määrittely ja suojaus**

Omistusoikeuksien tarkka määrittely on yksi tehokkaimpia keinoja markkina- ja sääntelyhäiriöiden ennaltaehkäisyyn. Omistusoikeuksien olemassaolo on vapaan markkinatalouden yksi peruskivi, ja omistusoikeuksien tarkalla määrittelyllä ja oikeuksien säilymisen turvaamisella on perustavanlaatuisia vaikutuksia koko yhteiskunnan menestykseen ja sen taloudelliseen tehokkuuteen. Yhteiskunnan vakaus edellyttää perusoikeuksien noudattamista, ja taloudellisesta vakauden ollessa kyseessä ovat omistusoikeudet keskeisessä asemassa. Jos omistusoikeudet ovat heikosti suojattuja, niin ihmiset ja yritykset joutuvat käyttämään runsaasti resursseja niiden varjelemiseen, mikä on pois varsinaisesta liiketoiminnasta. (ETLA 2004)

Omistusoikeuksien tarkka määrittely on keskeinen tekijä etenkin Coasen teoreemassa, jonka mukaan ulkoisvaikutusten aiheuttama tehokkuustappio voidaan hoitaa optimaalisesti markkinatalouden keinoin, kun transaktiokustannukset ovat pieniä ja omistusoikeudet ovat tarkasti määriteltäviä (Coase 1960). Tällöin ulkoisvaikutuksille altistuja ja ulkoisvaikutuksen aiheuttaja

sopivat keskenään korvauksesta, joka hyvittää altistujalle ulkoisvaikutuksesta aiheutuvan harmin. Julkisen vallan ei siis tarvitse suoraan puuttua markkinahäiriön ehkäisemiseen, vaan sen tehtäväksi jää huolehtia omistusoikeuksien hyvästä määrittelystä ja suojaamisesta sekä siitä, että transaktiokustannukset pysyvät matalina (Määttä 2005a). Omistusoikeuksien tarkka määrittely takaa sen, että tiedetään kumman osapuolen tulee hyvittää toista osapuolta. Transaktiokustannusten on puolestaan oltava pieniä siksi, että osapuolten on mielekästä sopia keskenään hyvityksistä.

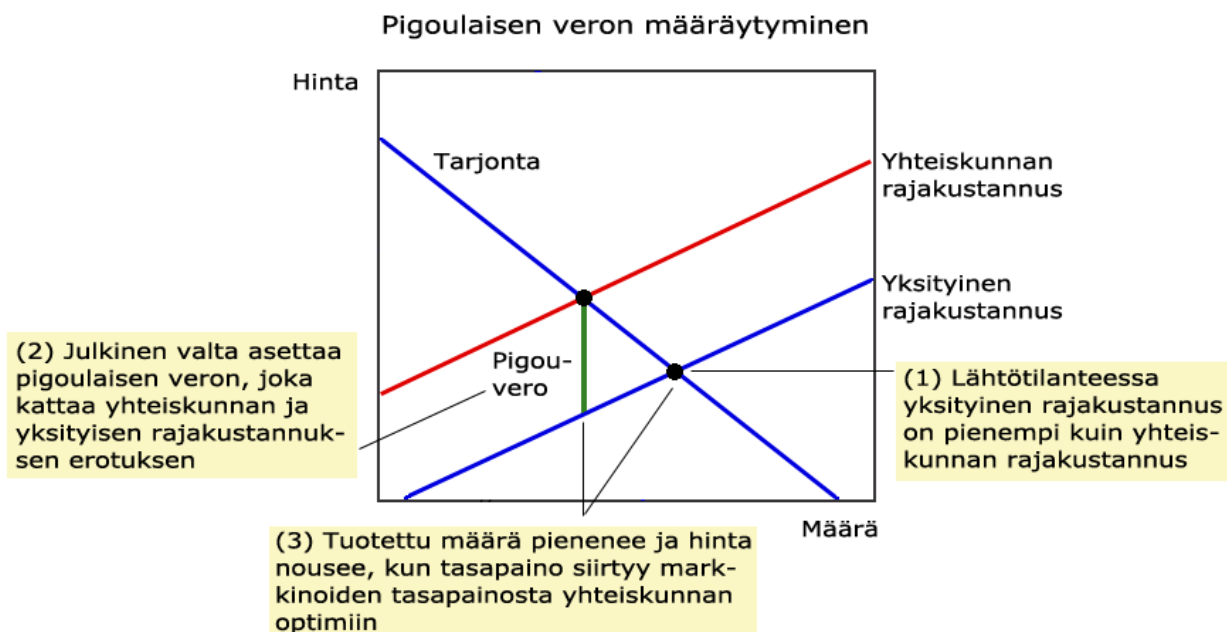
Coasen teoreeman ratkaisu ei kuitenkaan ole täysin aukoton, sillä teoreemassa ei huomioida vapaamatkustamisen ongelmaa. Esimerkiksi kaikki tehtaan aiheuttamasta saastehaitasta kärsivät eivät välttämättä halua maksaa omistusoikeudet omaavalle tehtaalle siitä, että se vähentää saastuttamista. Määtän (1999) mukaan Coasen teoreeman ratkaisu ei usein ole realistinen em. käsitellyn vapaamatkustamisen ongelman vuoksi, eikä myöskään siksi, että ratkaisu edellyttäisi yleensä useiden talousyksiköiden tarkkaa koordinoitua. Koordinointi on sitä hankalampaa mitä useamman haitaksi ulkoisvaikutus kohdistuu, joten osapuolten välinen sopiminen ei ole realistinen vaihtoehto, jos osapuolia on hyvin paljon. Näin ollen Coasen teoreemassaan ehdottama osapuolten välinen sopiminen tulee käytännössä mahdottomaksi, kun ulkoisvaikutus vaikuttaa lukuisiin toimijoihin. Tässä tilanteessa sopivammaksi menetelmäksi tulee verotuksen kaltainen ohjaava sääntely ja muut keinot, kuten päästökauppa.

## **5.4 Verotus ohjaavana sääntelynä**

Verotusta on syytä käsitellä omana otsakkeenaan, sillä verotuksella vaikutetaan voimakkaasti yksilöiden ja yritysten käyttäytymiseen. Ulkoisvaikutusten aiheuttama tehokkuustappio pyritään usein ratkaisemaan taloudenpitäjien toimintaa ohjaavilla kannustimilla, kuten asettamalla riittävän suuri verokannustin, jotta ulkoisvaikutuksen aiheuttaja muuttaa käyttäytymistään (Mankiw 2011). Verotus on myös lievempi keino vaikuttaa taloudenpitäjiin kuin suorat käskyt ja kiellot, minkä lisäksi se tuottaa tuloa valtiolle. Veron asettaessa valtio ei puutu yhtä suuresti markkinoihin kuin se tekisi esimerkiksi asettamalla suoria kieltoja.

Verotus on paljon käytetty keino etenkin negatiivisten ulkoisvaikutusten aiheuttamia häiriöitä korjattaessa. Omistusoikeuksien tarkan määrittelyn ja transaktiokustannusten matalana pitämisen myötä mahdollistuva osapuolten keskinäinen neuvottelu on markkinalähtöisempi tapa ratkaista

ulkoisvaikutusten aiheuttama ongelma, mutta jos edellä kerrotuista syistä - kuten osapuolten suuresta lukumäärästä johtuen – taloudenpitäjien keskinäinen sopiminen ei ole mahdollista, niin ulkoisvaikutusten aiheuttamat ongelmat voidaan pyrkiä ratkaisemaan verosääntelyllä. Valtio voi korjata ulkoisvaikutuksen verotuksen keinoin asettamalla pigoulaisen veron, joka aiheuttaa yrityksen rajakustannuksen siirtymisen yhteiskunnan rajakustannuksen tasolle (Bjornstad 2004 ja Mankiw 2011). Pigou-vero ei siis ole resurssien käyttöä vinouttava vero, vaan sillä pyritään tehostamaan markkinoiden toimintaa. Pigoulaisen veron määräytyminen on esitetty seuraavassa kuvassa.



**Kuvia 3. Pigoulaisen veron määräytyminen.**

Pigoulaisen veron ongelma on kuitenkin siinä, että se edellyttää valtiolta kykyä määrittellä se yhteiskunnalle aiheutuvan rajakustannuksen suuruus, joka ylittää yrityksen rajakustannuksen. Tämä oletus on epärealistinen, sillä julkisen vallan on mahdotonta pystyä keräämään tietoa kaikkien yksityishenkilöiden kokemasta haitasta. Haitat eivät aina ole edes konkreettisesti näkyviä, vaan ne voivat olla myös puhtaasti psykologisia, mikä hankaloittaa yhteiskunnallisen haitan mittaamista entisestään (Baumol 1972). Toinen ongelma liittyy tilanteeseen, jossa yhteiskunnan rajakustannus muuttuu veron asettamisen jälkeen. Coasen mukaan veron määrää ei tulisi muuttaa sen asettamisen jälkeen, jos yhteiskunnalle aiheutuva kustannus suurenee (Coase 1960). Näin voi käydä esimerkiksi silloin, jos saastuttavalle tehtaalle asetetaan pigoulainen vero, minkä myötä se joutuu investoimaan



vähemmän saastuttavaan teknologiaan. Alueen ilmanlaadun parannuttua useampi yksityishenkilö haluaa muuttaa tehtaan vaikutuspiiriin, jolloin yhteiskunnan rajakustannus kasvaa. Tämänkaltaisessa tapauksessa veron korjaaminen vastaamaan uutta yhteiskunnan rajakustannusta olisi rangaistus yritystä kohtaan siitä hyvästä, että se on parantanut toimintaansa.

Haittaveron asettamisen sijaan julkinen valta voi päättää sallitun päästön määrän. Päästökaupassa markkinatoimijat voivat käydä kauppaa päästöoikeuksista. Järjestelmän tavoitteena on, että päästöoikeudet päätyvät kaupankäynnin myötä niille toimijoille, joille se on välttämättömintä. Tämän varmistaa normaali markkinatalouden kysynnän ja tarjonnan mekanismi, sillä oletettavasti eniten päästöoikeutta tarvitseva on myös valmis maksamaan siitä suurimman hinnan. Yhteiskunnan kannalta haittaverot tuottavat tuloa valtiolle, kun taas päästöoikeuksista hyötyvät vain niistä jälkimarkkinoilla kauppaa käyvät yritykset, kun valtio on kertaalleen myynyt tai antanut päästöoikeuden markkinoille. Päästökaupan eduksi voidaan lukea se, että se huomioi paremmin päästön aiheuttamisesta saatavan hyödyn eri tuottajien kesken. Päästökauppa ja haittaverot ovat kuitenkin molemmat tehokkaita ohjauskeinoja omissa ideaaliympäristöissään, ja niitä voidaan soveltaa myös päällekkäin samaan tapaukseen, kunhan sääntely on edelleen kustannustehokasta (Määttä 2005b).

## 6. YHTEENVETO

Tutkielmassa on käyty läpi keskeisimmät markkina- ja sääntelyhäiriöihin liittyvät teoriat ja käsitteet, kuten taloudellisen tehokkuuden määritelmä, hyvinvointitaloustieteen kaksi tehokkuusteoreemaa ja sääntelyhäiriöihin vahvasti liittyvä julkisen valinnan teoria. Teoriaosuudessa on myös arvioitu taloustieteellisiä perusteita sille, milloin julkinen valta voi oikeutetusti puuttua vapaiden markkinoiden toimintaan. Markkina- ja sääntelyhäiriöt on esitelty tyyppikohtaisesti ja osoitettu niiden aiheuttavan taloudellista tehottomuutta. Lopuksi on esitetty keskeisiä menetelmiä, joilla markkina- ja sääntelyhäiriöiden pyritään hallitsemaan ja korjaamaan. Koko tutkielma on pohjautunut vahvasti jo olemassa olevan tutkimustiedon yhdistelyyn, ja tämän yhdistelyn myötä on saatu aikaan synteesi markkina- ja sääntelyhäiriöiden aiheuttamasta tehottomuudesta.

Markkina- ja sääntelyhäiriöiden aiheuttama taloudellinen tehottomuus on laajan ja useiden vuosikymmenien mittaisen taloustieteellisen tutkimuksen myötä kiistatonta. Tutkielmassa on keskitytty selittämään miten yleisimmät markkina- ja sääntelyhäiriöt aiheuttavat taloudellista tehottomuutta. Markkinahäiriön voi aiheuttaa ensinnäkin markkinoiden epäoptimaalinen rakenne, kuten monopoli. Ulkoisvaikutuksen tapauksessa häiriö aiheutuu yhteiskunnan rajakustannuksen ja yksityisen rajakustannuksen poikkeavuudesta. Kolmas markkinahäiriön lähde on julkishyödykkeet, joita on vaikea hinnoitella optimaalisesti vastaamaan kysyntää, sillä julkishyödykkeet eivät ole niukkoja ja niiden käyttöä on vaikea poissulkea ulkopuolisilta. Viimeisin tutkielmassa käsitelty markkinahäiriön lähde on informaation epäsymmetria kaupankäynnin osapuolten välillä, jonka seurauksena markkinoilla tehdään tehottomia päätöksiä.

Sääntely itsessään aiheuttaa häiriöitä markkinoille mm. sääntelyarbitraasin, sääntelijän omanvoitonpyynnin ja liiketoimintaympäristöön epävarmuutta aiheuttavan sääntelyriskin myötä. Verotus ja sen kääntöpuoli eli tuet vääristävät kilpailua, sillä ne siirtävät markkinoiden kilpailullisen tasapainon pois optimitilasta ja näin asettavat markkinatoimijat eriarvoiseen asemaan globaalissa mittakaavassa. Makrotaloudessa häiriötä aiheuttaa julkisen kulutuksen kasvattaminen esimerkiksi keynesiläisen suhdannepolitiikan johdosta, kun julkisen kulutuksen kasvu syrjäyttää yksityistä kysyntää ja kasvattaa korkotasoa samalla vähentäen yksityisiä investointeja. Sääntely aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia niin sääntelijälle kuin sääntelyn kohteellekin, mistä aiheutuu ylimääräisiä kuluja etenkin yrityksille. Usein sääntelyn taustalla on poliitikkojen omanvoitonpyynti eli itsekkäät pyrkimykset. Poliitiikan epäonnistumisen myötä sääntelyllä ei välttämättä tavoitella

yhteiskunnan etua vaan ajetaan itsekkäitä tavoitteita, jolloin varoja ei käytetä taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty kaksi keskeistä oikeutusta julkisen vallan puuttumiselle markkinoiden toimintaan: ensinnäkin se voi pyrkiä tehostamaan markkinoiden toimintaa, ja toiseksi se voi puuttua markkinoihin pyrkiessään tasaamaan tulonjakoa. Tutkielmassa on osoitettu markkinahäiriön epäonnistuneen korjaamisen johtavan sääntelyhäiriöön, joka on usein vielä huonompi tila kuin markkinahäiriö, jota julkinen valta on alunperin pyrkinyt korjaamaan. Työssä on kuitenkin esitetty, että joissain tapauksissa häiriöiden esiintyvyyttä voidaan vähentää ja jo vaikuttavia häiriöitä voidaan poistaa, jos sääntely pystytään toteuttamaan onnistuneesti. Menestyksellä sääntely edellyttää runsasta tietomäärää säänneltävästä ilmiöstä, sillä markkinahäiriön korjaaminen epäonnistuu yleensä liian vähäisestä informaatiosta johtuvien virheiden takia. Onnistunut sääntely edellyttää riittävän tiedon lisäksi kustannus-hyöty –analyysiä, jolla selvitetään onko häiriötä yleensäkin kannattavaa korjata sääntelystä aiheutuvien kustannusten takia. Tehokkuusnäkökulman lisäksi on huomioitava sääntelyn vapautta rajoittava vaikutus, sillä sääntely puuttuu aina ihmisten oikeuksiin ja horjuttaa vapaita markkinoita, jotka ovat kuitenkin useimmiten taloudellisesti tehokkain tapa järjestää talouden toiminta.

Tutkielmalla on yhteiskunnallista merkitystä, sillä se esittelee talousjärjestelmässä aina läsnä olevien markkina- ja sääntelyhäiriöiden perusmekanismeja ja tarjoaa näkökulmia niiden aiheuttaman taloudellisen tehottomuuden vähentämiseen. Työ on myös hyvä lisä ennestään niukkaan tutkielmatason suomenkieliseen markkina- ja sääntelyhäiriöitä käsittelevään kirjallisuuteen. Laveasta rajauksesta johtuen tutkielma tarjoaa hyvän pohjan seikkaperäisemmälle yksittäisten markkina- ja sääntelyhäiriöiden käsittelylle. Tutkielmaa olisi myös helppo laajentaa yhteiskuntafilosofian alalle ja tutkia esimerkiksi sitä, missä määrin valtiolla on oikeus puuttua ihmisten ja yritysten taloudelliseen toimintaan.

## LÄHDELUETTELO

Akerlof, G. (1970) The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*. 84, 3, 488-500.

Arrow, K. (1963) Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*. 3, 5, 141-149.

Balleisen E., Moss D. (2009) *Government and Markets: Towards a New Theory of Regulation*. New York, Cambridge University Press.

Barr, N. A. (1987) *The Economics of the Welfare State*. Stanford, Stanford University Press.

Bator, F. (1958) The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72, 3, 351-379.

Baumol, W.J. (1972) On Taxation and the Control of Externalities. *American Economist Review*, 62, 307-322.

Becker, C. (2008) *Government without Government: Alternatives to Market and Government Failure*. Minnesota, Hamline University.

Bjornstad, D. J. (2004) *A Market Failures Framework for Defining the Government's Role in Energy Efficiency*. Knoxville, Joint Institute for Energy and Environment. Report Number: JIEE 2004-02.

Borooah, V. K. (2003) *Market Failure: An Economic Analysis of its Causes and Consequences*. Newtownabbey, University of Ulster. School of Economics and Politics.

Burns, P. Estache, A. (1999) *Infrastructure Concessions, Information Flows, and Regulatory Risk*. Washington, World Bank Institute.

Coase, R. (1960) The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Cowen, T. (1988) *Public Goods and Market Failures: A Critical Examination*. Fairfax, George Mason University Press.

Cowen, T., Crampton, E. (2002) *Market Failure or Success: The New Debate*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

D'Arista, J. Griffith, S. (2008) *Agenda and Criteria For Financial Regulatory Reform*. G24 Technical Group Meeting, Geneva, 8.-9.9.2008.

Demsetz, H. (1969) *Information and Efficiency: Another Viewpoint*. *Journal of Law and Economics*, 12, 1, 1-22.

Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. *The Journal of Political Economy*. 65, 2, 135-150.

Elgrably, N. (2006) *Are Business Subsidies Efficient?* Quebec, Montreal Economic Institute.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. (2004) *Turvallisuus ja kilpailukyky kansainvälisten kilpailukykykymittareiden valossa*. Helsinki. ETLA. Keskustelupapereita, no. 952.

Fried, H., Lovell K., Schmidt, S. (2008) *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*. New York, Oxford University Press.

Helsingin Sanomat. (2013) *Hallitus ei tehnyt STX-ratkaisua* [Verkkolähde]. [Viitattu 17.4.2013]  
Saatavilla: <http://www.hs.fi/talous/Hallitus+ei+tehnyt+STX-ratkaisua/a1305637756882>

Jensen, M. Meckling, W. (1976) *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and capital structure*. *Journal of Financial Economics*. 3, 4, 305-360.

Jonsson, M. (2007) *The welfare cost of imperfect competition and distortionary taxation*. *Review of Economic Dynamics*. 10, 4, 576-594.

Keech, W. R., Munger, M. C., Simon, C. (2012) *Market Failure and Government Failure*. Public Choice World Congress, Miami, 2012.

Kennedy, P. (2000) *Macroeconomic Essentials*. USA, Massachusetts Institute of Technology.

Kilpailuvirasto. (2011) Viisas sääntely – toimivat markkinat. Helsinki, Erweko Painotuote Oy.

Kivi-Koskinen, J. (2010) Subprime-asuntoluottojen arvopaperistamisen merkityksestä nykyisessä talouskriisissä. Helsinki Law Review. 1, 37-74.

Krek, Alenka. (2005) Rational Ignorance of the Citizens in Public Participatory Planning. Proceedings of CORP and Geomultimedia Conference, Vienna, April 2005.

Krueger, A. (1990) Government Failures in Development. Journal of Economic Perspectives. 4, 3, 9-23.

Mankiw, N. G. (2012) Principles of Macroeconomics, 6th Edition. Mason, South-Western Cengage Learning.

Mankiw, N. G. (2011) Principles of Microeconomics, 6th Edition. Mason, South-Western Cengage Learning.

McGinnis, M. (1999) Polycentricity and Local Public Economies. United States of America, The University of Michigan Press.

Mueller, D. (1976) Public Choice: A Survey. Journal of Economic Literature. 14, 2, 395-433.

Määttä, K. (1999) Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsingin yliopisto, Helsinki. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Määttä, K. (2005a) Sääntelyteoria – pelkkää sääntelyä vai oikeudellista ohjailua? Helsinki. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja no. 67.

Määttä, K. (2005b) Sääntelyteorian oikeustaloustieteellisiä kysymyksenasetteluja [Verkkolähde]. [Viitattu 14.4.2013] Saatavilla: <http://www.joensuu.fi/taloustieteet/ott/esseet/INST05km.pdf>

Nordea. (2013) Nordean tilinpäätöstiedote [Verkkolähde]. [Viitattu 31.3.2013] Saatavilla: <http://mb.cision.com/Main/434/9362755/86520.pdf>

Organisation for Economic Co-Operation and Development. Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law [Verkkolähde]. [Viitattu 12.2.2013] Saatavilla <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>

Palmer, S., Torgerson D. (1999) Definitions of efficiency. *British Medical Journal*. 318, 7191, 1136.

Paloheimo, H. Wiberg, M. (2005) *Politiikan perusteet*. Helsinki, WSOY.

Pindyck, R. Rubinfeld, D. (2009) *Microeconomics*. New Jersey, Pearson Education Inc.

Raatikainen, J. (1993) *Suomalaisen elinkeinotukijärjestelmän muutospainet*. Helsinki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Somin, I. (2004) *When Ignorance Isn't Bliss: How Political Ignorance Threatens Democracy*. Policy Analysis No. 525. Massachusetts, Cato Institute.

Stiglitz, J. E. (1991) *The Invisible Hand and Modern Welfare Economics*. National Bureau of Economic Research. Cambridge. Working Paper No. 3641

Stiglitz, J. E. (2009) *Regulation and Failure*. Cambridge. The Tobin Project.

Suomen Pienlainayhdistys. (2013) *Suomen Pienlainayhdistys purkautuu* [Verkkolähde]. [Viitattu 14.4.2013] Saatavilla: <http://www.pienlainayhdistys.fi/?pageid=3&newsid=65>

Valtioneuvoston kanslia (2013) *Hallitus sopi valtiontalouden kehyksistä ja lisäbudjetista: Velkaantumisen pysäytetään, työllisyyttä ja kasvua tuetaan* [Verkkolähde]. [Viitattu 30.3.2013] Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=353895>