



Sääntelyn karikot ja deregulaation voima

Toni Malminen

Aluksi

Suhtautumisessa oikeudellisen sääntelyn mahdollisuuksiin voidaan toisen maailmansodan jälkeisessä aate- ja yhteiskuntahistoriassa erottaa kaksi perinnettä. Ensimmäistä voi kutsua sääntelyoptimismiksi. Se leimasi länsimaista yhteiskuntapolitiikkaa toisesta maailmansodasta 1970- ja 1980-luvuille. Tänä aikakautena jaettiin laajasti uskomus, että lähes kaikki yhteiskunnalliset ongelmat voidaan ratkaista normeilla, tulonsiirroilla ja julkisilla palveluilla. Suomalaisessa keskustelussa tällaisen aatemaailman kiteytti Pekka Kuusi teoksessaan ”60-luvun sosiaalipolitiikka” (Kuusi 1961). Maailmalla tunnettuja sääntelyoptimismin edustajia olivat muiden muassa lordi Beveridge, Gunnar Myrdal, Adolf Berle ja John Kenneth Galbraith.

Sääntelyoptimismi ajautui kuitenkin ongelmiin 1970-luvulla. Siitä alkoi sääntelyskepsisin aika. Tämän vuoteen 2008 asti jatkuneen periodin avainsanoja olivat muun muassa deregulaatio, tehokkuus, markkinat, budjettirajoite ja kilpailu. (Gerstle 2022).

Vuodesta 2008 usko sääntelyyn on alkanut vahvistua. Ilmiö on selkeimmin nähtävissä EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. EU:sta on muodostunut globaali sääntelyhegemoni, joka pyrkii ratkaisemaan ilmastomuutoksen, tekoälyn, pankkitoiminnan ja muiden elämäntekijöiden haasteet kunnianhimoisilla lainsäädäntöohjelmilla (Bradford 2020 ja 2023). Myös Suomessa on merkkejä sääntelyuskon paluusta, mistä esimerkkinä ovat terveydenhuolto- ja muiden julkisten palveluiden saatavuusongelmien ratkaisuyritykset erilaisilla ”takuilla” ja ”lupauksilla”, joita lainsäätäjät asettaa.

Suomalaiset kunnat toimivat tässä laajemmassa sääntelykulttuurissa. Vaarana 2020-luvulla on historiallinen amnesia, jossa unohdetaan, miksi sääntelyoptimismi ajautui umpikujaan 1970-luvulla. Tämän muistinmenetyksen vastinparina voi vahvistua katteeton sääntelyusko, jossa erilaisia ongelmia ratkotaan sääntelyllä ja tuon sääntelyn synnyttämiä haasteita uudella sääntelyllä. Kuntien osalta tämä voi johtaa normimikromanageeraukseen, jossa kuntien on vaikea vaalia itsehallintoaan ja kilpailla elinvoimasta muiden kuntien kanssa omilla valinnoillaan.

Puheenvuorossa palautetaan mieliin se, miksi edellinen sääntelyoptimismin aikakausi päättyi kriisiin. Lähtökohtana on edellisen sääntelyoptimistisen kauden loppuvaiheilla chicagolaisessa oikeustaloustieteessä kehitelty oikeudellisen sääntelyn kritiikki, jossa pyrittiin osoittamaan, miksi lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano usein epäonnistuvat tai kääntyvät tarkoitustaan vastaan. Sääntelyn ongelmia ja deregulaation voimaa havainnollistetaan kahdella konkreettisella esimerkillä: Yhdysvaltain lentoliikenteen sääntelyllä ja deregulaatiolla sekä Suomen taksiliikenteen vapauttamisella.

Aatehistoriallisen katsauksen perusteella artikkelissa ehdotetaan uutta synteesiä, jossa tunnistetaan sekä liiallisen sääntelyoptimismin että -skepsisin vaarat. Yksilönvapaudet, alueellinen itsehallinto ja talouden dynamiikka puolustavat riittävän vahvaa sääntelypöluuloa ja pakottavat miettimään nykyistä tarkemmin, mihin tilanteisiin sääntely sopii ja missä parempi ratkaisu on norminpurku.

Sääntelyoptimismista normiskepsisiin: esimerkkinä Yhdysvallat

Amerikkalainen sääntelyoptimismi syntyi vastareaktion vuonna 1929 alkaneelle suurelle lamalle, jonka syyksi epäiltiin sääntelemätöntä markkinataloutta ja sen varallisuuskuplia sekä sijoituspekulaatioita. Sääntelyvaltion läpimurto nähtiin Franklin D. Rooseveltin presidenttikaudella, jolloin syntyi muun muassa amerikkalaisen hallinto-oikeuden järjestelmä eli sektoriviranomaisten verkosto, joka paisui 1930-luvulla nopeasti (kaikkiaan 1930-luvulla perustettiin 39 liittovaltion virastoa). Näiden uusien ”aakkosviranomaisten” (niitä kutsuttiin yleensä lyhenteillään kuten SEC eli Securities and Exchange Commission) tehtäviä olivat panna täytäntöön uudenlaista rahoitusmarkkinoiden, työllisyyden, julkisen asuntotuotannon, maatalouden ja muiden yhteiskunnan osa-alueiden sääntelyä ja siten ”pelastaa amerikkalainen kapitalismi siltä itseltään”. Keskeinen oikeudellinen ongelma aikakauden juristeille oli sovittaa yhteen angloamerikkalainen tuomioistuvetoinen lainalaisuusperiaate (rule of law) ja uusi hallintovaltio (Ernst 2014).

Toinen haaste sääntelyvaltion esiinmarsseille oli korkein oikeus, joka vastusti pitkään liittovaltion ottamia uusia toimivaltuuksia ja tehtäviä, koska katsoi monien säädösten rikkovan federalismia tai omistuksensuojaa. Lopulta vuosien 1934—1937 ”valtiosääntöoikeudellisen vallankumouksen” jälkimainingeissa korkein oikeus lievensi perustuslakivalvontaansa taloudellisen ja sosiaalisen sääntelyn osalta. Tästä alkoi amerikkalaisen sääntely- ja hyvinvointivaltion kultakausi, jolle oli leimallista vahva ay-liike, keynesiläinen makrotalouspolitiikka, runsas talouselämän sääntely, korkeat verot ja vahva, teknokraattisesti organisoitu liittovaltio, jonka valta osavaltioihin kasvoi. Monet eurooppalaiset eivät tiedä, että 1980-luvulle asti Yhdysvallat oli monella mittarilla hyvinvointivaltio, joka havainnoi eurooppalaisia sosiaalipoliittisia innovaatioita ja toteutti samankaltaisia uudistuksia (Rodgers 1998).

Järjestelmä toimi hyvin toisen maailmansodan jälkeisenä aikana, kun talous kasvoi nopeasti ja alkoi syntyä moderni kuluttajayhteiskunta. Jopa republikaanit allekirjoittivat amerikkalaisen hyvinvointivaltion 1950-luvulla presidentti Eisenhowerin johdolla.

Aikakauden konsensus alkoi rakoilla 1960-luvulla. Amerikkalaiset yritykset alkoivat kohdata kiristyvää kansainvälistä kilpailua, kun toisessa maailmansodassa tuhoutuneet kansantaloudet, kuten Japani ja Saksa, alkoivat kasvaa ja vallata markkinoita. Nyt korkeat verot, runsas sääntely ja avokätiset eläkejärjestelyt alkoivat tuntua painolastilta. Sosiaalipoliittikka ei myöskään näyttänyt ratkaisevan sosiaalisia ongelmia, kun rikosten määrä ja päihteiden käyttö näyttivät lisääntyvän läpi 1960-luvun. Nuorempi sukupolvi ei kelpuuttanut vahvaa valtioita, vaan opiskelijapolitiikkaa leimasivat levottomuudet kampuksilla. Kuuban kriisi ja huonosti sujuva Vietnamin sota heikensivät osaltaan uskoa Washingtonin poliittisen eliitin kykyyn ohjata maailmaa rationaalisella yhteiskuntapolitiikalla.

Amerikkalaisen yhteiskunnan kriisitendenssit näyttivät vain pahenevan 1970-luvulla. New York harkitsi konkurssiin hakeutumista vuonna 1975. Washingtonia kuohutti Watergate-skandaali. Taloutta vaivasivat öljykriisi, inflaatio ja työttömyys. Erityisen haastavalta näytti korkean työttömyyden ja korkean inflaation yhdistelmä (stagflaatio), jota aikakauden valtavirtataloustiede ei kyennyt selittämään eikä näyttänyt kykenevältä ratkaisemaan.

Tästä kriisistä alkoi vaihe, jota nykyisin kutsutaan uusliberalismin ajaksi. Uusliberalismi oli käsitteenä syntynyt jo vuonna 1938, kun Pariisissa järjestettiin ”Colloque Walter Lippmann” (Rosenblatt 2012). Käsitteenä se symboloi irtiottoa yhtäältä 1800-luvun ”Manchester-liberalismista” ja toisaalta modernista vasemmistoliberalismista. Uusliberalismi puolusti vapaita markkinoita ja yksilönvapauksia, mutta tunnusti, että toimivat markkinat edellyttävät oikeussääntöjä.

Ideologiana uusliberalismi alkoi vakiintua 1940-luvun lopulla, jolloin sen työssijaksi tuli Chicagon yliopiston taloustieteen laitos, kauppakorkeakoulu ja oikeustieteellinen tiedekunta (Overtveldt 2007). Chicagolaiset paitsi haastoivat aikansa makrotaloustieteen, myös kehittivät merkittävästi mikrotaloustiedettä, joka heistä näytti yleiseltä inhimillistä käyttäytymistä kuvaavalta tieteeltä. Mikrotaloustieteen suosio ja sosiologian syrjäytyminen yleisen yhteiskuntatieteen paikalta olivat

osa aikakaudelle tyypillistä ”murtumaa”, jossa kollektiiviset käsitteet, visiot, selitykset ja mallit alkoivat korvautua individualistisilla, yksilöistä lähtevillä ajattelutavoilla (Rodgers 2011).

Uusliberalismi sai vahvan jalansijan Yhdysvalloissa, mutta sen vaikutus tuntui 1900-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa kaikkialla Pariisista Geneveen ja Lontoosta Tukholmaan sekä Helsinkiin. Vuodesta 1974 vuoteen 2016 se määritteli suurelta osin politiikan asialistan ja retoriikan, jonka avainsanoja olivat deregulaatio, tehokkuus ja markkinat. Myös eurooppalaiset sosiaalidemokraatit ja amerikkalaiset demokraatit kääntyivät uusliberalismin kannalle sen jälkeen, kun kommunismi romahti ja ”historia loppui” (Fukuyama 1992).

Uusliberalistit esittivät myös teoreettisia malleja ja selityksiä sille, miksei sääntelyoptimismi kyennyt lunastamaan lupaustaan. Deregulaatioteorian kannalta kaksi keskeistä oivallusta olivat George Stiglerin teoria taloudellisen lainsäädännön syntytavasta ja toiminnasta sekä James Buchananin ja muiden kehittämä julkisen valinnan teoria.

Stigler oli yksi uusliberalismin aatteellisista arkkitehteista. Hän kiinnostui 1960-luvulla oikeudellisen sääntelyn teoriasta, jonka hän katsoi olevan laiminlyöty tutkimusala taloustieteessä. Tutkittuaan empiirisesti muun muassa Yhdysvaltojen sähkömarkkinoita (Stigler & Friedland 1962), hän alkoi epäillä oman aikansa lainsäädäntöteoriaa, joka selitti lakien synnyn yhteiskunnallisten ongelmien demokraattisena ratkaisuna, jolla pyrittiin toteuttamaan yleistä etua. Stigler kiinnitti huomiota eturyhmien vahvaan asemaan lainsäädännön synnyssä ja sen täytäntöönpanossa. Tämä sai hänet kysymään, ajaako näitä ryhmiä ensisijaisesti yleinen etu. Stiglerin vastaus oli kielteinen. Hän tiivisti lainsäädäntöteoriaansa vuonna 1971 julkaistussa artikkelissaan *The Theory of Economic Regulation*. Stiglerin mukaan “as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit” (Stigler 1971, s. 3). Esimerkiksi pankkisääntely ei välttämättä selity pelkästään viranomaisten ja lainsäätäjän huolella pankkien asiakkaista. Suuret pankit saattavat kannattaa toimintansa perusteellista sääntelyä ja edesauttaa sen synnyssä, koska tällöin alalle tulo ja vakiintuneiden toimijoiden haastaminen on erittäin vaikeaa. Pienen ihmisen suojaamisen nimessä annettu sääntely saattaa siten koitua tällaisen kuluttajan vahingoksi, koska vähäinen kilpailu ja raskas sääntely nostavat palveluiden hintoja ja vahvistavat johtavien pankkien asemaa.

Edes sääntelyn viranomaisvalvonta ei ole ongelmatonta. Chicagolaiset kiinnittivät huomion siihen, että viranomaisvalvonta on usein melko hampaatonta. Juttuja tutkitaan vähän ja rikkomusten seuraukset ovat lieviä. Viranomaiset kuuntelevat usein herkäällä korvalla alan toimijoiden mielipiteitä osana ”sidosryhmäyhteistyötä”. Chicagolaisten mukaan viranomaisvalvonnan hampaattomuus ei ole sattumaa tai joukko yksittäistapauksia vaan sääntelyn ja sen täytäntöönpanon lähes elimellinen piirre. Normien antamisen jälkeen alan toimijat jatkavat yhteistyötä valvojien kanssa. Viranomaiset kuulevat alan toimijoita säännöllisesti, ja erilaiset yhteistyöfoorumit, kuten seminaarit ja illanvietot, ovat tavallisia. Näissä viranomaiset altistuvat jatkuvasti toimialan edustajien näkemyksille ja alkavat usein jakaa heidän maailmankuvansa. Tapahtuu ”viranomaiskaappaus” (agency capture), joka täydentää ”sääntelykaappausta” (regulatory capture). Näin retorisesti ”yritysten kuriin laittamisena” perusteltu lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano tosiasiaissa ajavat usein juuri noiden yritysten etua tai on vähintään tehotonta niiden sääntelyssä.

Toisen kriittisen näkökulman sääntelyyn tarjosi aatemaailmaltaan chicagolaisia lähellä olevat julkisen valinnan teoreetikot, kuten Mancus Olson, Gordon Tullock ja James Buchanan. Heidän mukaansa demokratia ei toimi siten, kuin asia oppikirjoissa esitetään (yhteisö deliberoi sitä, miten yhteistä hyvää toteutetaan). Julkisen valinnan teorian mukaan sekä äänestäjät että eturyhmät ja jopa kansanedustajat ovat rationaalisia, omia etujaan ajavia toimijoita. Lainsäädäntöprosessissa tapahtuu lähes väistämättä kahtiajako. Yleistä etua ei kovin vahvasti aja kukaan, koska kuluttajat tai veronmaksajat tai kansakunta kollektiivina ovat heterogeenisiä ryhmiä ja sääntelyn vaikutus näihin ryhmiin on yksilötasolla pieni. Sen sijaan selkeämmät intressiryhmät, kuten tietyn toimialan yritykset tai julkista tukea nauttivat yhdistykset, ovat hyvin äänekkäitä, koska niillä on rahaa ja aikaa lobata sekä vaakalaudalla merkittäviä etuja, kun tehdään päätöksiä laeista ja julkis-

ten varojen käytöstä. Siksi lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano usein palvelevat näitä eturyhmiä yleisen edun kustannuksella.

Chicagolaiset saattoivat jossain määrin liioitella demokratian ja lainsäädännön ongelmia. He jakoivat uusliberalistisen ideologian ja näkivät siksi markkinat ongelmatomampina ja sääntelyn ongelmallisempina kuin myöhempi, vahvemmin empiirinen tutkimus. Silti he osoittivat mekanismeja, jotka selittävät, miksi lainsäädäntö ja viranomaistoiminta harvoin onnistuvat niin hyvin kuin toivottiin. Liikennemarkkinoiden sääntely Yhdysvalloissa ja Suomessa tarjoavat havainnollistavia esimerkkejä näistä ilmiöistä.

Amerikkalaisen lentoliikenteen deregulaatio 1970-luvulla

Yhdysvaltojen suuren laman jälkimainingeissa lentoyhtiöt saivat päättäjät vakuutettua siitä, että liiallinen kilpailu oli vaarallista ja johti konkurssseihin, minkä takia markkinoita pitää säännellä. Vuonna 1938 Kongressi perusti uuden viranomaisen valvomaan toimialaa: Civil Aeronautics Authority (CAA). Seuraavat 40 vuotta maan ilmatilaa hallitsikin 16 lentoyhtiötä, joiden toimintaa valtio yksityiskohtaisesti ohjasi. Käytännössä CCA:lla oli viikoittainen kokous, jossa viisi virkamiestä päätti lentoreiteistä ja mikä yhtiö sai lentää mitäkään välejä sekä lentojen hinnoista. Asiakkaat taas pyrkivät vaikuttamaan tarjontaan soittelemalla virastoon ja selostamalla lentotarpeitaan. Esimerkiksi virginialainen maanviljelijä olisi halunnut ylimääräisen luvan lennättää rahtia Englantiin ja asialla oli kiire: lampaat pitäisi astuttaa ja niiden kiima-aika oli alkanut (Applebaum 2019, s. 163). Järjestelmää ei koskaan saatu toimimaan ja ala dereguloitiin vuonna 1978.

CAA:n synty ja epäonnistuminen ovat hyvät esimerkiksi säännellyn suunnitelma- ja markkinatalouden eroista sekä sääntelyn epäonnistumisesta. Alan sääntelyssä keskeisiä toimijoita olivat kilpailua pelkäävät yritykset, sääntelyn haitat taas kanavoituivat kuluttajille. Lainsäädäntö- ja valvontaviranomaiskaappauksen takia myös lentoreitit olivat anomalisia. Ne eivät olleet suorimpia mahdollisia, vaan seurasivat teitä. Taustalla oli tierahityhtiöiden lobbaus, koska ne pelkäsivät lentorahityhtiöiden synnyttämää kilpailua kuljetusalalla.

Kuten uusliberaali Friedrich Hayek osoitti teoreettisesti, suunnittelijalla ei koskaan voi olla riittävästi tietoa kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseen, mikä edellyttää hintamekanismia ja sen tiedonvälitysmekanismia. On mahdotonta ennustaa, mihin ihmiset haluavat lentää tietynä päivänä, koska asiaan vaikuttavat lomat, säät, kohteen suosio ja siellä järjestettävät tilaisuudet sekä taloustilanne sekä lukemattomat muut tekijät. CAA ei koskaan historiansa aikansa onnistunut tehtävässä vaan koneet olivat joko puolityhjiä tai ylibuukattuja.

Koska yhtiöt eivät voineet kilpailla hinnoilla, jotka asetti CAA, eivätkä lentoreiteillä, joista myös päätti viranomainen, ne kilpailivat palveluilla, joiden kustannuksia puolestaan käytettiin perustelevaan valvojille sitä, miksi säänneltyjä hintoja piti jatkuvasti nostaa. Kilpavarustelun lakipiste saavutettiin 1970-luvulla, kun United Airlines purki Boeing 747 -koneista penkkirivejä, jotta lennolla voitiin esittää livemusiikkia, jota kuunneltiin koneeseen rakennetussa cocktail-baarissa. United vuorostaan mainosti lentojaan maailman parhaimmiksi, mitä ne todennäköisesti olivatkin. Lentojen kalleuden takia lentäminen oli harvojen herkkua. (Applebaum 2019).

Ensimmäisenä lentoliikenteen dereguloi Kalifornia. Norminpurun seurauksena matkustajavoilyymi ja lentoyhtiöiden määrä sekä lennettyjen reittien monipuolisuus alkoivat kasvaa jyrkästi. Lentämisestä alkoi tulla koko kansan liikennepalvelu, ei työnantajien rahoilla matkustavien ja varakkaimpien matkustajien etuoikeus. Ajoittainen nostalgia ”lentomatkestamisen kulta-aikaa” kohtaan kumpuaakin ajalta, jolloin rahvaalla ei vielä ollut varaa lentää. Kun sääntely 1970-luvun lopussa purettiin liittovaltiotasolla, hinnat laskivat, musiikkiesitykset lakkasivat, halpalentoyhtiöt haastoivat vakiintuneet toimijat ja lentäminen lisääntyi dramaattisesti. Lentämisestä tuli arkinen koko kansan palvelu. Deregulaatio oli näyttänyt voimansa.

Suomen taksiliikenteen vapauttaminen

Suomen taksimarkkinat toimivat ennen vuoden 2018 uudistusta samaan tapaan kuin amerikkalainen säännelty lentoliikenne. Korkeiden hintojen takia taksin käyttö oli omalla rahalla matkustaville luksushyödyke, jota käytettiin lähinnä juhlapyhinä ja poikkeustilanteissa kuten lentokentälle matkustettaessa. Vastineeksi palvelun laatu oli korkea: taksiauto oli usein lähes tuliterä saksalainen premium-merkki. Jälkikäteen voi hämmästellä mallia, jossa Kela maksoi terveydenhuollon asiakkaille taksimatkoja ja standardi oli pukuun pukeutunut kuljettaja ja auton huipuluokan Mersu. Terveydenhoidon optimoinnissa nimittäin parempi vaihtoehto olisi järjestää kuljetus edullisesti ja panostaa rahaa pikemminkin hoidon saatavuuteen.

Markkina toimi muutenkin tavalla, joka kertoo säännellyn talouden ongelmista. Työskentelin yli vuosikymmenen Helsingin Eteläesplanadilla, jossa seurasin työhuoneeni ikkunasta vanhan taksimarkkinan toimintaa. Päivä eteni (etenkin keskiviikkoisin, perjantaisin ja lauantaisin, jolloin yöelämä oli vilkkaimmillaan) seuraavaan tapaan. Aamulla Pohjois-Esplanadin taksitolpan varteen alkoi muodostua jono takseja, kun asiakkaita ei riittänyt tarpeeksi (ellei satanut, jolloin taksitolppa tyhjeni nopeasti autoista). Illalla roolit alkoivat kääntyä, kun asiakkaat alkoivat jonottaa takseja, kunnes aamuyön tunteina takseja ei juuri enää tolalla näkynyt, ja asiakkaat jonottivat jopa 100 metrin jonossa.

Kuten säännellyssä amerikkalaisessa lentoliikenteessä, ei vanhan taksimarkkinan toiminnassa juuri ollut järkeä. Palvelun laatu oli suurelle osalle omalla rahasta maksavista liian korkea: esimerkiksi lastaan harrastukseen vievä äiti tai isä ei tarvitse luksuskyytiä Mersulla vaan kohtuuhintaisen kuljetuspalvelun. Taksilupien määrää ei koskaan onnistuttu asettamaan oikealle tasolle, vaan markkinoilla oli päivästä toiseen ja kellonajan mukaan joko yli- tai alikapasiteettia. Joko taksi ei saanut asiakasta tai asiakas jäi ilman autoa.

Nostalgia ja intressiryhmien edut synnyttävät edelleen vanhasta taksimarkkinasta sentimenttaalisia puheenvuoroja, joissa ääneen pääsevät yleensä joko kilpailusta huolestuneet yrittäjät tai yksittäiset asiakkaat, joiden anekdoottimainen huono kokemus on vaarassa saada liikaa painoa. Puheenvuoroa ei sen sijaan juuri koskaan anneta jollekin niistä sadoista tuhansista asiakkaista, joille kilpailun avaaminen ja uudet alustatalouden toimijat ovat tehneet kuljetuspalveluista kohtuuhintaisen arjen helpottajan. Nyt ainakin Helsingissä saa lähes aina muutamassa minuutissa taksin, Uberin tai Boltin, ja hinnat ovat laskeneet tasolle, jossa autokuljetuksesta on tullut perushyödyke. Auto saattaa olla vuosikymmenen vanha Toyota, mutta monelle asiakkaalle se on riittävä, koska palvelun ydin on päästä paikasta A paikkaan B. Lisäksi markkinalla on edelleen premium-toimijoita, jotka tarjoavat kalliimmilla hinnoilla korkealuokkaisia palveluita. Taksimarkkina muistuttaa siis mitä tahansa hyödykemarkkinaa, jossa on tarjolla erilaatuisia ja -hintaisia palveluita erilaisia tarpeita tyydyttämään.

Taksimarkkinoiden avaaminen on oppitunti taloudellisesta tehokkuudesta. Tehokkuus tarkoittaa yhteiskunnan resurssien mahdollisimman tuottavaa käyttöä, ei tehostamista, jolle on suomen kielessä syntynyt kielteinen merkitys. Aiempi taksimarkkina oli tehoton, koska suuren osan ajasta autot seisoivat paikallaan, suuri joukko potentiaalisia kuljettajia oli työttöminä ja suurta osaa kulluttajien toivomista palveluista ei korkeiden hintojen takia koskaan tuotettu. Uudistuksen jälkeen autot ovat tasaisemmin käytössä, alalla on valtava joukko uusia yrittäjiä ja hintakilpailun ansiosta kuluttajilla on varaa palveluihin. Näin ymmärrettynä tehokkuus on Suomen kansantalouden elinehto, kun työpanos pienenee samalla, kun monien palveluiden tarve lisääntyy. Korkean inflaation ja heikon talouskasvun aikaan hintojen aleneminen hyödyttää erityisesti pienempituloisia kulluttajia, joille jää enemmän rahaa muiden tarpeiden tyydyttämiseen. Suomessa onkin lukematon määrä elämäneläimiä, joita leimaa tekemätön työ, turhautuneet työnhakijat ja itsepalvelu. Useissa tapauksissa tehokkain ratkaisu ongelmaan olisi deregulaatio.

Taksiuudistuksen hyödyistä huolimatta sitä kritisoidaan edelleen. Yhteisen sävelen näyttäivät usein löytävän markkinakielteinen vasemmisto ja maahanmuuttokriittinen oikeisto. Maahanmuuttajien ja muiden työnhakijoiden parempi työllistyminen, uusi yritteliäisyys ja kulluttajien lisääntynyt hyvinvointi voisivat kuitenkin yhdistää eri puolueita.

Sääntelyn purkamisen ei ole helppoa. Kun sääntelyä puretaan, on mahdotonta ennustaa sen kaikkia oheisvaikutuksia. Hintojen alenemisen ja tuotantomäärän kasvun ohella voi syntyä lieveilmiöitä, joita pitää myöhemmin korjata. Juuri näin taksimarkkinoiden uudistus on Suomessa edennyt. Nyt Orpon hallitus pyrkii korjaamaan joitain valuvikoja, esimerkiksi lisäämällä kuljettajalta vaadittua minimikoulutusta. Paluuta säännellyn taksimarkkinan aikaan tuskin toisissaan kaipaa kovin moni.

Taksiuudistus ja lukemattomat kansainväliset esimerkit deregulaatiosta tarjoavat malleja toteuttaa vastaavanlaisia hyvinvointia lisääviä uudistuksia. Maailma tarvitsee uusia sääntöjä muun muassa ympäristön suojelemiseksi; silti ei tule unohtaa sääntelyn purkamisen mahdollisuuksia monilla aloilla.

Sääntely ja normienpurku suomalaisissa kunnissa 2020-luvulla

Nykyhetken Suomessa on nähtävissä monia esimerkkejä suunnitelmatalouden heikkouksista. Terveysturvallisuutta vaivaa palveluiden heikko saatavuus (ilman työterveyshuoltoa tai vakuutusta), jota on pyritty korjaamaan erilaisilla ”takuilla” ja ”lupauksilla”, joita ei kyetä lunastamaan, koska työntekijöistä ja rahasta on pulaa. Seurauksena ”law in books” ja ”law in action” erkaantuvat yhä kauemmas toisistaan. Myös esimerkiksi koulutuksessa ja päivähoitossa panostetaan säännösten korkeaan laatuun esimerkiksi työntekijöiden korkeakoulutusvaatimuksilla. Todellisuudessa näistä joudutaan tinkimään yhä useammin, kun koulutettua työvoimaa ei ole riittävästi tai sitä ei ole varaa palkata. Sääntelyoptimismille tavalliseen tapaan asioita ratkaistaan yhä paremmin säännösten ja organisaatioiden toimintasuunnitelmissa, mutta käytännön toteutusongelmat jätetään ruohonjuuritason toimijoiden huoleksi tai lakaistaan maton alle. Laadun ylikorostus ja saatavuuden aliarvostus kuuluvat kaikkiin korkean sääntelytason yhteiskuntiin. Erilaiset laatuvaatimukset palvelevat usein ensisijaisesti vahvoja eturyhmiä—kuten ammattiryhmiä, joiden korkeaa ansiotasoa esimerkiksi koulutusvaatimukset perustelevat samalla, kun ne vähentävät alan kilpailua—ja niiden haittapuolet vuorostaan kasautuvat niille, joilta puuttuu erityisintressi ja vahva edunvalvontakoneisto: kuluttajat ja veronmaksajat.

Suomalainen sääntelyideologia – johon kuuluvat muun muassa yhdenvertaisuuden pakkopaita ja uskomus ongelmien ratkaisuun hallinto- ja lainsäädäntöuudistuksilla – sitoo myös kuntia. Kunnallinen itsehallinto ja kilpailullisen markkinatalouden ylivertaisuus monissa asioissa puoltaisivat kunnille laajempia vapauksia kilpailla elinvoimasta. Suomi voisi olla demokratian laboratorio, jossa osa kunnista kilpailisi kevyellä sääntelyllä ja verotuksella, osa hyvillä palveluilla, osa jollain muilla kilpailukykytekijöillä. Näissä yhteyksissä usein esiin tuotu pelko ”race to the bottom” -ilmiöstä ei ole riittävä peruste estää tällaista kilpailua. Vapaampi Suomi olisi edelleen hyvin säännelty yhteiskunta, jossa valtio huolehtisi sääntelyn minimitasosta. Silti perustuslaissa turvattu itsehallinto toteutuisi paremmin, jos sääntelyä olisi vähemmän ja vapauksia enemmän. Johdonmukaisen taustafilosofian tällaiselle ajattelulle voisi chicagolaisen uusliberalismin rinnalla tarjota antiikin ajoista kehitelty subsidiariteettiperiaate, joka ei ole vain EU-oikeudellinen periaate vaan syvälinen yhteiskuntafilosofia yksilön ja yhteisön suhteista sekä yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoista (Muukkonen & Malminen 2023). Sen näkökulmasta liian moni asia ratkeaa Suomessa valtion tasolla, ja alueellinen itsehallinto ja yksilön vapaudet toteutuvat puutteellisesti.

Siinä missä aikakautta 1930–1975 leimasi sääntelyoptimismi, kääntyi läntinen maailma laajasti sääntelyskepsismiin 1980-luvulla. Tämän rajat tulivat puolestaan vastaan 2008, kun uusliberalismin huippukohdassa 1990-luvulla vapautettu finanssimarkkina ajautui globaalisti ongelmiin. Finanssikriisi on hyvä osoitus siitä, että sääntelyä tarvitaan, erityisesti silloin, kun toiminnan riskit ovat eksistentiaalisia. Keskinäisriippuvuuksien leimaama pankkiala on tällainen. Ilmastonmuutos samoin. Kuten myös tekoäly.

Sen sijaan sadat ja tuhannet toimialat eivät sisällä eksistentiaalisia riskejä, vaan niillä toimivien ratkaisu olisi vapaampi markkinatalous. Silti 2020-lukua leimaa uusi sääntelyoptimismi, jossa

lähes kaikkiin ongelmiin tarjotaan ratkaisuksi sääntelyä. EU:n ja Suomen heikko talouskehitys viittaavat siihen, ettei sääntely nytkään ratkaise kaikkia ongelmia. Suomalaisten kuntien intressissä olisi puolustaa uutta synteesiä, jossa tunnustetaan tiettyjen alojen sääntelyn tarve unohtamatta deregulaation lupautta. Historialliset esimerkit viimeisen sadan vuoden ajalta tarjoavat hyvän pohjan tällaisen synteessin muodostamiseen.

Lähteet

- Appelbaum, B. (2019). *The Economists' Hour: False Prophets, Free Markets, and the Fracture of Society*. London: Picador.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press.
- Bradford, A. (2023). *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. New York: Oxford University Press.
- Ernst, D. R. (2014). *Tocqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*. New York: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (1992). *Historian loppu ja viimeinen ihminen*. Helsinki: WSOY.
- Gerstle, G. (2022). *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*. New York: Oxford University Press.
- Kuusi, P. (1961). *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Helsinki: WSOY.
- Muukkonen, M. & Malminen, T. (2023). Subsidiariteettiperiaate taustansa valossa – voisiko se vihdoinkin olla hyödyllinen myös Suomen oikeudessa? *Oikeus* 52(2), 83–102.
- Overtveldt, J. V. (2007). *The Chicago School: How the University of Chicago Assembled the Thinkers Who Revolutionized Economics and Business*. Chicago: Agate Publishing.
- Rodgers, D. T. (1998). *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of the Harvard University Press.
- Rodgers, D. T. (2011). *Age of Fracture*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rosenblatt, H. (2012). *French Liberalism from Montesquieu to the Present Day*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, G. J., & Friedland, C. (1962). What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *Journal of Law and Economics* 5, 1–16.
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3–21.