



SÄÄNTELYN VAIKUTUS TYÖN LUOMISEEN

Tutkimus
pk-yrityksistä

RISTO HARISALO

Johtamistieteiden laitos · Tampereen yliopisto



SUOMEN
Toivo
AJATUSPÄIVÄ

SÄÄNTELYN VAIKUTUS TYÖN LUOMISEEN

Tutkimus pk-yrityksistä

RISTO HARISALO

Johtamistieteiden laitos · Tampereen yliopisto



Copyright © Risto Harisalo

Kuvitus, typografinen suunnittelu ja kannet: Timo Mäkinen, United Bytes Oy

Taitto: Pekka Tenhunen, Faktor Oy

Paino: SP-Paino Oy, Hyvinkää

ISBN: 978-951-8964-96-7

Kustantaja: Suomen Toivo -ajatuspaja

Helsinki 2008

Saatesanat

Kun tutkimus on saatu valmiiksi, tutkijalla on miellyttävä työ kiittää niitä ajattelun ammattilaisia, jotka ovat häntä työssään kannustaneet ja hänen työtään edistäneet. Kiitän ensinnäkin Suomen Toivo -ajatuspajan toiminnanjohtaja *Markku Pyykkölää* siitä, että hän valitsi minut tutkimuksen tekijäksi. Kiitän Suomen Toivo -ajatuspajaa myös siitä, että se on rahoittanut ja julkaissut tutkimukseni.

On monia ihmisiä, jotka ovat lukeneet työtäni ja kommentoineet sitä. Vaikka en ole heiltä lupaa kysynyt, uskallan esittää teille – johtaja *Matti Pukkio*, tutkimusjohtaja *Heikki Räisänen* ja ylitarkastaja *Martti Myllylä* Työ- ja elinkeinoministeriöstä (TEM) – parhaimmat kiitokseni vaivannäöstänne työni hyväksi. Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitoksella minulla on ollut valaisevia keskusteluita aiheesta professori *Jari Stenvallin*, tutkimusjohtaja *Timo Aarrevaaran* ja professori *Pasi-Heikki Ranniston* kanssa. Kiitän teitä kaikkia ajasta, jonka olen teiltä vienyt, ja ideoista, joita olen teiltä saanut.

On ollut jännittävää tehdä työtä uuden suomalaisen tutkimusinstituution – ajatushautomon – kanssa. Se on pakottanut miettimään miten tutkimus olisi kirjoitettava ja raportoitava. Onnitsukseni tässä tarkoituksessa olen kirjoittanut työhön suhteellisen laajan teoreettisen katsauksen ja pelkistänyt empiirisen aineiston keskeisimmät tulokset mahdollisimman luettavaan muotoon. Olen yrittänyt pysyä koko matkan ajan kultaisella keskitiellä sormumatta liian syvälliseen teoretisointiin ja liian pikkutarkkaan tilastolliseen analyysiin.

Toivon, että työni voisi herättää keskustelua sääntelyn ja yhteiskunnan välisestä monimutkaisesta ja vaikeasti lähestyttävästä suhteesta. Tässä tarkoituksessa jätän työni lukijoille, joita toivon olevan monia.

Tampereella 20.4.2008

Risto Harisalo

SISÄLLYSLUETTELO

I	JOHDANTO	9
II	KESKEISET VALINNAT	15
	1. Tutkimuksen tehtävä	15
	2. Tutkimuksen tavoite.....	18
	3. Tutkimuksen näkökulma.....	19
	4. Aineiston hankinta ja käsittely.....	20
	5. Yritysjohtajien valinta	21
	6. Luottamusmiesten valinta.....	23
	7. Yhteenvedo tutkimuksen perusvalinnoista.....	23
III	TEOREETTINEN PERUSTA.....	25
	1. Neljä yhteiskunnallista voimaa.....	25
	2. Valtio yhteiskunnallisena voimana	26
	2.1. Valtion määrittely	26
	2.2. Valtion monet kasvot.....	27
	2.3. Valtion toiminnan uudelleenarviointi.....	31
	3. Julkinen sääntely yhteiskunnallisena voimana.....	34
	3.1. Julkinen sääntely käytännön toimintana	34
	3.1.1. Kaupan sääntely EU:ssa	34
	3.1.2. Yhdysvaltain asutokupla.....	38
	3.1.3. Kauppojen aukioloaikojen sääntely Englannissa.....	40
	3.2. Julkinen sääntely teoreettisena käsitteenä.....	43
	3.3. Julkinen ja yksityinen sääntely jalkapallopelinä.....	46
	3.4. Julkisen sääntelyn kysyntä	52
	3.4.1. Markkinoiden epäonnistuminen julkisen sääntelyn kysyntätekiijänä	52
	3.4.2. Ulkoiset vaikutukset julkisen sääntelyn kysyntätekiijöinä	54
	3.4.3. Yhteisölliset onnettomuudet julkisen sääntelyn kysyntätekiijöinä.....	55
	3.4.4. Yhteisölliset jännitteet julkisen sääntelyn kysyntätekiijöinä.....	56
	3.4.5. Sosiaaliset alistussuhteet julkisen sääntelyn kysyntätekiijöinä.....	57
	3.4.6. Yhteenvedo julkisen sääntelyn kysyntätekiijöistä	58
	4. Markkinat yhteiskunnallisena voimana.....	59
	4.1. Monta käsitystä markkinoista.....	59
	4.2. Markkinoiden funktiot.....	62
	4.2.1. Oman edun mahdollistaminen markkinoiden ideana	62
	4.2.2. Vapaus markkinoiden ideana	63
	4.2.3. Koordinointi markkinoiden ideana	65
	4.2.4. Yhteenvedo markkinoiden funktioista.....	67
	5. Kulttuuri yhteiskunnallisena voimana	68
	5.1. Kulttuurin kolme kriteeriä	68
	5.2. Yleinen sivistystaso kulttuurin kriteerinä.....	68
	5.3. Tehokkuus kulttuurin kriteerinä	70
	5.4. Innovatiivisuus kulttuurin kriteerinä.....	72

IV	KOHTI EMPIIRIAA.....	76
	1. Lain taloustiede.....	76
	2. Sääntelystä vuorovaikutuskustannuksiin.....	77
	3. Viitekehityksen täsmennys.....	78
	4. Sääntelykeinojen valinta.....	79
V	VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT.....	83
VI	TYÖLLISTÄMISTÄ EDISTÄVÄ JULKINEN SÄÄNTELY.....	89
	1. Julkinen sääntely työn luomisen keinona.....	89
	2. Matalapalkkatuki työn luomisen edistäjänä.....	91
	3. Liikkuvuusavustus työn luomisen edistäjänä.....	93
	4. Palkkatuki työn luomisen edistäjänä.....	95
	5. Työn sivukulujen alennus vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi.....	96
	6. Ammatinvaihtoa edistävä koulutustuki.....	97
	7. Yhteenveto.....	98
VII	TYÖMARKKINOIDEN SISÄINEN SÄÄNTELY.....	102
	1. Työmarkkinoiden sääntely työn luomisen keinona.....	102
	2. Työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen ryhmittely.....	104
	3. Työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen vaikuttavuus.....	107
	4. Yhteenveto.....	110
VIII	VEROTUKSEEN PERUSTUVA SÄÄNTELY.....	113
	1. Verotuksen käyttö työn luomisen keinona.....	113
	2. Verotuskeinojen vaikuttavuus.....	114
	3. Yhteenveto.....	116
IX	HALLINNOLLISET VELVOLLISUUDET SÄÄNTELYNÄ.....	117
	1. Hallinnolliset kustannukset.....	117
	2. Hallinnollisten velvollisuuksien väliset riippuvuudet.....	119
	3. Hallinnollisten velvollisuuksien vaikuttavuus.....	120
	4. Yhteenveto.....	122
X	KEHITTÄVÄ TOIMINTA SÄÄNTELYNÄ.....	124
	1. Viranomaiset toimijoina.....	124
	2. Kehittämisen sääntelevä vaikutus.....	125
	3. Yhteenveto.....	128
XI	YHTEENVETO JA POHDINTA.....	130
	1. Tulosten tulkinnan ongelmallisuus.....	130
	2. Keskeisimmät yleisluontoiset johtopäätökset.....	132
	3. Keskeisimmät yksityiskohtaiset johtopäätökset.....	134
	4. Kokoava pohdinta.....	136
	LÄHDELUETTELO.....	138
	LIITTEET.....	142

Johdanto

Wilhelm Röpke aloittaa kirjansa *Taloustieteen perusongelmia* toteamalla, että ihmettely on tieteellisen mielenlaadun alku. Hän jatkaa, että ihmettely ja kysyminen edeltävät asioiden selittämistä.¹ Ihmisten elämässä on monia tuttuja asioita, jotka he ottavat itsestään selvyyksinä, asioina, jotka eivät kaipaa mainittavaa selittämistä. Tällainen asia on varmasti erilaisten sääntöjen olemassaolo ja hyväksyntä. Ihmisistä on luonnollista, että on sääntöjä, jotka auttavat heitä suunnistamaan sosiaalisen elämän vivahteikkaassa todellisuudessa.

Asianmukaisten sääntöjen avulla on mahdollista käsitellä rakentavasti erilaisia ongelmallisia tilanteita. Ongelmat voidaan ratkaista saattamalla voimaan uusia sääntöjä, korjaamalla vanhoja sääntöjä tai luopumalla joistakin säännöistä kokonaan. Tavanomaisessa ajattelussa sääntöjä tarvitaan korjaamaan pulmallisina pidettyjä asiointiloja sosiaalisessa elämässä. Näin tuumailtaessa ihmisten on kuitenkin vaikeaa tunnistaa kuinka erilaiset poliittiset ja taloudelliset voimat vaikuttavat sääntöjen muotoiluun, tulkintaan ja vaikutuksiin.

Asia muuttuu yhä vaikeammaksi, kun kysymys on sääntöjen yhteiskunnallisten vaikutusten tunnistamisesta. Ihmiset yrittävät ymmärtää elämän pulmallisuuksia yleensä käyttäytymistä

ohjaavien motiivien avulla. Monet heistä ajattelevat esimerkiksi, että yritykset sanovat irti työväkeään, koska ne ajavat vain omaa etuaan ja ovat välinpitämättömiä muiden kohtaloista. Näin tehdessään he eivät kuitenkaan välttämättä pysty ottamaan huomioon, että heidän toivomillaan ja hyvinä pitämillään säännöillä on käyttäytymistä ohjaavia ennakoimattomia epätoivottavia vaikutuksia. Kolme esimerkkiä valaiskoon tätä pohdintaa.

Matti Pohjola osoittaa kirjassaan *Tehoton pääoma*, että suomalaisten yritysten pääomien tuotto ei ole ollut niin hyvä kuin voitaisiin toivoa. Hän tunnistaa monia tärkeitä pääomien tehotto-
muuteen vaikuttavia syitä ja toteaa, että taloutemme kehno tila ei ole suinkaan julkisen sektorin syytä, kuten yleisesti ja virheellisesti oletetaan, vaan se selittyy ensisijaisesti yksityisen sektorin tehotto-
muudella.² Hän jättää kuitenkin pohtimatta kuinka voimassaoleva lainsäädäntö ohjasi yritysten pääoman käyttöä. Tämä lainsäädäntö

auttaa ymmärtämään, että yritykset toimivat sääntöjen mukaan rationaalisesti, vaikka se ei ollut teoreettisesti järkevää.

Sääntely vaikuttaa syvällisesti yritysten päivittäisiin rutiineihin ja käytäntöihin.

Yritykset pitävät sen erilaisia muotoja keskeisimpinä esteinä työllistää ja luoda uutta työtä.

Risto Harisalo osoittaa kirjassaan *Työn luominen: Askel kohti toista teollista vallankumousta*, että julkisten palveluiden kustannukset eivät suinkaan vaikeuta yritysten mahdollisuuksia ylläpitää työllisyyttä ja luoda uutta työtä.³ Sitä vastoin yritykset pitävät erilaisia sääntelyn muotoja keskeisimpinä esteinä työllistää ja luoda uutta työtä. Tästä huolimatta on suhteellisen yleistä ajatella, että yritysten työllistämistä voidaan edistää vähentämällä julkisten palveluiden määrärahoja. *Työn luomisen* tulosten perusteella on paradoksaalista ajatella, että yksityisen talouden ongelmia korjataan vähentämällä julkisten palveluiden menoja, jos samanaikaisesti lisätään ongelmia ylläpitävää ja uusia ongelmia synnyttävää sääntelyä.

Tutkimus Euroopan Unionista elintarvikealan sääntelijänä osoittaa kuinka syvällisesti sääntely vaikuttaa yritysten päivittäisiin rutiineihin ja käytäntöihin.⁴ Tutkimuksen kohteena olevat yritykset ottavat sen huomioon sekä strategisessa suunnittelussa että operatiivisessa toiminnassa kuten henkilökunnan kouluttamisessa.

Nämä havainnot tukevat olettamuksia sääntelyn aiheuttamista kustannuksista yrityksille.

Julkisessa sääntelyssä ei ole mitään uutta. Herbert Spencer osoitti jo vuonna 1884 julkaisemassaan kirjassa *The Man versus the State*, että julkisen vallan sääntely olisi kehittymässä laaja-alaiseksi, tarkoitushakuiseksi ja vaikuttavaksi.⁵ Se laajenee hänen mukaansa perinteiseltä alueeltaan uusille tuotannonaloille ja rajoittaa eri alueilla ihmisten vapaan valinnan mahdollisuuksia. Hän tunnistaa ne vaikeudet, joita yritykset kohtaavat, kun ne yrittävät toimia mahdollisimman tunnollisesti sääntelyn vaatimusten mukaan.⁶

John Kenneth Galbraith julkaisi kirjansa *Uusi yhteiskunta* noin kahdeksan vuosikymmentä myöhemmin kuin Spencer oli tehnyt havaintonsa sääntelyn leviämisestä. Galbraith osoitti, että uudessa yhteiskunnassa valtio oli jo ottanut tehtäväkseen säännöstellä kansantalouden kokonaistulojen määrää ja jakaantumista, työllisyyttä, tuotannon ehtoja, hintoja ja palkkoja.⁷ Galbraith väitti, että taloudellisen elämän monimutkaisuus ja teknologian kehittämiseen liittyvät huomattavat riskit loivat sääntelyn kysynnän yhteiskuntaan. Sääntelyn avulla julkinen valta on kyennyt eliminoimaan markkinat ja valvomaan niiden toimintaa.⁸ Organisaatioiden kasvaessa klassisen yrittäjämanttelin tavoittelu on samalla osoittautumassa ohimeneväksi ilmiöksi.⁹

Galbraithin luonnostelemassa yhteiskuntajärjestyksessä, jota hän kutsui teknostruktuuriksi, on samoja piirteitä kuin korporatiivisessa yhteiskunnassa, jossa keskeiset valtatekijät – politiikka, työnantajat ja ay-liike – päättivät yhdessä yhteiskunnan suunnasta ja keskeisten arvojen jakamisesta. Korporaatiot neuvottelivat, sopivat ja valtio mahdollisti valtaoikeuksillaan, kuten lainsäädännöllä, neuvotteluiden tulokset. Galbraith oli jossain määrin väärässä siinä, että korporatiivinen hallinto – teknostruktuuri – olisi uusi ilmiö. Se oli uusi Yhdysvalloissa, mutta ei Euroopassa, jossa siitä puhuttiin jo 1800-luvun lopulla ja jossa siitä saatiin kokemuksia heti 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä.¹⁰

William Halal vahvistaa kirjassaan *The New Capitalism* noin kaksi vuosikymmentä myöhemmin kuin Galbraith ja noin sata vuotta myöhemmin kuin Spencer heidän havaintonsa sääntelyn

asemasta modernissa yhteiskunnassa. Halalin mukaan on todellakin käynyt niin, että yritykset ovat siirtäneet kilpailun markkinoilta politiikkaan, jolta ne vaativat kilpailua rajoittavaa sääntelyä ja taloudellista tukea omille hankkeilleen.¹¹ Tämän seurauksena yritykset ovat joutuneet sellaiseen monialaiseen sääntelyverkkoon, josta niiden on lähes mahdotonta selviytyä kunnialla.¹² Halal oletti, päinvastoin kuin Galbraith, että taloudellisen elämän kehittyminen yhä monimutkaisemmaksi on johtanut siihen, että sääntelyn valvojen on mahdotonta pitää kaikkia lankoja käsissään ja huolehtia siitä, että sääntely tuottaa poliittisesti hyväksytyjä seurauksia ja vaikutuksia.¹³

On mahdollista olettaa, että julkisen sääntelyn kehitys Suomessa on kulkenut Spencerin ennakoimaa ja Galbraithin vahvistamaa polkua ja että julkista sääntelyä on aiheellista pitää poliittisesti ja taloudellisesti merkittävänä realiteettina eikä teoreettisena mahdollisuutena. Julkisen sääntelyn voidaan siten olettaa vaikuttavan ainakin jossain määrin yritysten taloudelliseen asemaan, kehitysmahdollisuuksiin ja työllistämiseen sekä näiden kautta kumuloituneena kehityksenä koko kansantalouden toimintaan. Koska julkisella sääntelyllä voi olla erilaisia, toisilleen jopa vastakkaisia tarkoituksia, yritykset eivät voi olla täysin varmoja siitä millaisten sääntöjen mukaan heidän valintojaan arvioidaan. Kilpailua markkinoilla ei voida siten pitää täysin luonnollisena.

Galbraith ja Halal ovat eri mieltä julkisen hallinnon tulevaisuutta koskevassa keskustelussa. Galbraithin kannattajat ovat sitä mieltä, että markkinatalous tarvitsee sääntelyä toimiakseen moitteettomasti ja palvellakseen taloudellisia tavoitteita laajempia pyrkimyksiä. He uskovat voivansa ohjata kehitystä muotoilemillaan säännöillä. He voivat mennä jopa niin pitkälle, että he oikeuttavat sääntelyllä ihmisten ja yritysten valinnat.

Halalin kannattajat ovat päätyneet johtopäätökseen, jonka mukaan julkista sääntelyä on välttämätöntä yksinkertaistaa, vähentää ja jopa purkaa. He ovat asettuneet sille kannalle, että on olemassa sellaista sääntelyä, joka aiheuttaa enemmän ongelmia kuin se ratkaisee. Sääntelyn haitat voivat olla siten hyötyjä suuremmat. Julkisen sääntelyn uudelleenarvioinnin (deregulation) tavoitteena ei ole kuitenkaan luopuminen kaikista säännöistä. Sen tavoitteena

on tunnistaa ja korjata niitä sääntöjä, jotka aiheuttavat yhteiskunnalle ongelmia kuten työttömyyttä ja tarpeettomia taloudellisia kustannuksia.

Halalin kannattajat eivät hyväksy ajatusta yhteiskunnasta ilman julkista sääntelyä. Julkisella sääntelyllä on kiistämätön paikkansa, mutta olennaista on tietää sen luonne ja vaikutukset. He kiistävät olettamuksen julkisen sääntelyn automaattisesta hyödyllisyydestä ja vaikuttavuudesta. Vaikka sääntely hyväksytään demokraattisessa prosessissa, siitä ei välttämättä seuraa, että sääntely osoitautuisi voittopuolisesti yhteiskunnalle hyödylliseksi. He olettavat, että on järkevää luopua sääntelystä, jolla on enemmän haittoja ja kustannuksia kuin hyötyjä ja tuottoja. Sääntelyjärjestelmän korjaamisessa ei ole siten kysymys siitä, että luovutaan kaikista säännöistä (kuten asia usein ymmärretään), vaan että epäonnistuneet säännöt korvataan onnistuneilla säännöillä.

Kun puhutaan sääntelystä, puhutaan hyvin moniulotteisesta ja määritelmällisesti vaikeasti tavoitettavasta ilmiöstä. Sääntely voi olla esimerkiksi sekä selväsanaista (explicit) että kätkeytä (implicit). Edellinen sääntely on kirjallisessa muodossa ja sitä edustavat lait ja asetukset. Jälkimmäinen sääntely esiintyy kirjoittamattomassa muodossa tavoissa, tottumuksissa, mielipiteissä ja erilaissa sosiaalisissa käytännöissä. Kummallakin sääntelyn muodolla on omat hyötynsä ja kustannuksensa niiden kohteena oleville ihmisille ja organisaatioille.

On yllättävää havaita, että julkisen sääntelyn problematiikka on kiinnostanut eri tieteiden edustajia, poliittisia päättäjiä ja aktiivisia kansalaisia huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi julkiset palvelut tai tulonsiirrot. Syitä tähän voidaan vain arvailla, mutta yksi syy lienee se, että julkisia palveluita on helpompi lähestyä empiirisen tutkimuksen keinoin kuin julkista sääntelyä. Julkisen palvelun menot ja tulot ovat tiliruudukolla toisin kuin yksittäisten sääntöjen hyödyt ja haitat. Julkinen sääntely ja sääntely ylipäätään tarjoavat kuitenkin houkuttelevan mahdollisuuden tutkia yhteiskunnallisen elämän monimuotoisuutta ja mutkikkuutta.

.....

Julkisen sääntelyn problematiikka on kiinnostanut eri tieteiden edustajia, poliittisia päättäjiä ja aktiivisia kansalaisia huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi julkiset palvelut tai tulonsiirrot.



» LÄHDEVIITTEET

1. Röpke 1951, s. 7.
2. Pohjola 1996, s. 133.
3. Harisalo 1994.
4. Harisalo 1997.
5. Spencer 1982, s. 506.
6. Spencer 1982, s. 507.
7. Galbraith 1970, s. 16. Kirja julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 1967.
8. Galbraith 1970, s. 45.
9. Galbraith 1970, s. 94 ja 119.
10. Ks. esim. Heckscher 1922, s. 36-41.
11. Halal 1986, s. 281 ja 415-416.
12. Halal 1986, s. 281-282.
13. Halal 1986, s. 294.

Keskeiset valinnat

» TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ

Tutkimuksessa etsitään vastausta seuraavaan kysymykseen: Kuinka julkinen sääntely vaikuttaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kykyyn ylläpitää työllisyyttä ja luoda uutta työtä? Toisin sanoin ilmaistuna kysymys on julkisen sääntelyn työllisyyttä edistävien ja rajoittavien vaikutusten tunnistamisesta pienten ja keskisuurten yritysten ryhmässä. Mistä tutkimuksen pääongelma on johdettu ja miksi on hyödyllistä uhrata tutkimuksellisia voimavaroja tällaisen ongelman selvittämiseksi?

Tutkimuksen pääongelma on johdettu kolmesta tutkimuksesta, jotka ovat Risto Harisalon Työn luominen,¹ Richard Vedderin ja Lowell Gallawayn Out of Work² ja James Galbraithin Created Unequal.³ Työn luominen antoi perusteen olettaa, että erityisesti julkinen sääntely ja sääntely yleisesti vaikuttavat yritysten valintojen perusteisiin ja mahdollisuuksiin. Julkinen sääntely voi siten edistää ja estää yrityksiä luomasta uutta työtä. Työn luomisen

mukaan julkisella sääntelyjärjestelmällä ei ole pelkästään myönteisiä, vaan myös kielteisiä vaikutuksia yritysten haluun ja kykyyn työllistää ihmisiä.

Vedder ja Gallaway analysoivat Yhdysvaltain työmarkkinoita 1930-luvulta alkaen aina nykyhetkeen saakka käytettävissä olevien tilastollisten tietojen avulla. He osoittavat, että työllisyyden edistämiseksi tarkoitetuilla liittovaltion toimenpiteillä, joissa erilaisilla sääntelymekanismeilla on ollut keskeinen asema, ei ole ollut suinkaan automaattisesti haluttuja, vaan myös epätoivottuja kielteisiä vaikutuksia. Esimerkiksi minimipalkkalait ovat vastoin toiveita vähentäneet erityisesti nuorten työllisyyttä.⁴ Hyvässä tarkoituksessa voimaansaatetulla sääntelyllä on siten todennäköisesti myös kielteisiä seurauksia.

Galbraith analysoi empiirisesti palkkauksen tasa-arvon ja epätasa-arvon esiintymistä pitkittäisleikkauksena. Hän korostaa, että

tulojen tasa-arvoon pyrkivien hallitusten keskeisin tehtävä on luoda otolliset olosuhteet uusien työpaikkojen luomiselle taloudessa.⁵ Tässä tehtävässä hallitusten tulisi olla hyvin perillä erilaisten työllisyyttä edistävien toimenpiteiden potentiaalisista hyvistä ja huonoista seurauksista.⁶ Jopa markkinoiden toimintaa elvyttävä hallitus voi tehdä päätöksiä, jotka vaikeuttavat yritysten mahdollisuuksia työllistää ihmisiä.⁷ Yrityksiä hyödyttämään tarkoitettu sääntelyllä voi olla siten myös kielteisiä vaikutuksia.

Tutkimuksen päätehtävän valintaa perustellaan seuraavilla kolmella argumentilla. Ensimmäinen perustelu on luonnollisesti se, että työllisyys ja työllistäminen ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä ongelmia, joiden selvittämiseen on hyödyllistä uhrata vähäisiäkin voimavaroja. Työ tarjoaa ihmisille voimavaroja, joiden avulla he voivat edistää tavoitteitaan ja pyrkimyksiään. Työ on ihmisille toivon lähde.

Toinen perustelu on se, että tutkimustulokset julkisen sääntelyn myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista yritysten kykyyn työllistää ihmisiä ovat parhaimmillaankin vain suuntaa antavia, alustavia ja hypoteettisia. On siis järkevää tuottaa uutta tietämystä julkisen

Julkinen valta ratkoo yhä useammin ongelmia sääntelyn kuin palveluiden tai tulonsiirtojen avulla. Julkisen sääntelyn määrä on lisääntynyt myös Suomen EU-jäsenyyden myötä.

sääntelyn vaikutuksista työn luomiseen. Näin siitäkkin huolimatta, että tutkimuksessa käsitellään vain rajallisesti julkisen sääntelyn ja työn luomisen monimutkaista suhdetta.

Kolmas perustelu tutkimuksen päätehtävän valinnalle on oletamus julkisen sääntelyn merkityksen kasvusta. On havaittavissa, että julkinen valta ratkoo yhä useammin ongelmia sääntelyn kuin palveluiden tai tulonsiirtojen avulla.⁸ Julkisen sääntelyn määrä on lisääntynyt myös Suomen EU jäsenyyden myötä.⁹ Sääntelyssä näyttäisi olevan siten kysymys varsin ajankohtaisesta ilmiöstä, jonka merkitystä ei ole vielä riittävästi havaittu.

On paikallaan sanoa muutama sana siitä ajattelusta, johon päätehtävän valinta perustuu. Tutkimuksissa on tapana nojata vankoihin teorioihin ja testata niistä johdettuja hypoteeseja. Tässä tutkimuksessa menetellään toisin. Sen tarkoituksena on hahmottaa ongelmaa ja löytää siitä uusia ulottuvuuksia sekä luoda maa-perää totutusta poikkeavien selitysten löytämiselle. Käsitys vastaa C. Wright Millsin sosiologiselle mielikuvitukselle asettamia vaatimuksia.¹⁰ Tutkimuksen onnistumisen mittana voidaan siten käyttää esimerkiksi sitä, missä määrin sen tulokset nostavat esille tärkeitä asioita ja auttavat tekemään niitä koskevia oikeita arvioita.¹¹

Julkisen sääntelyn problematiikan selvittäminen tarjoaa potentiaalisia mahdollisuuksia ymmärtää poliittista päätöksentekoa raskaita ajankohtaisia ongelmia. Esimerkiksi julkisista palveluista puhuttaessa on mahdollista, että johtamisen kehittäminen sekä rahan ja henkilökunnan lisääminen eivät tuota toivottuja tuloksia, koska organisaatioiden on noudatettava niiden toiminnan perustaksi luotua sääntelyjärjestelmää. Palvelun ammattilaisten on noudatettava sääntöjä, vaikka ne estävät toiminnan kehittämistä ja tehostamista.

Julkisten tulonsiirtojen ongelmista ainakin tietty osa voi selittyä niiden toiminnan perustana olevilla säännöillä. Niiden noudattaminen voi hidastaa asioiden käsittelyä, aiheuttaa tulkinnanvaraisuuksia ja sulkea joitakin apua tarvitsevia avun ulkopuolelle. Näiden sääntöjen merkityksen tunnistaminen ja korjaaminen on yleensä varsin hidasta.

Kolmas esimerkki julkisen sääntelyn potentiaalisesta merkityksestä liittyy lainsäätäjän, lakien ja kansalaisten väliseen suhteeseen. Yleisen käsityksen mukaan kansalaiset noudattavat asianmukaisesti säädettyjä ja valvottuja lakeja. On kuitenkin mahdollista, että ihmiset voivat reagoida täysin eri tavoin lakeihin kuin lainsäätäjä on olettanut. Lakien – julkisen sääntelyn – problematiikassa on siten kysymys muustakin kuin vain lakien säätämisestä ja lainkäytöstä. Kysymys on siitä, kuinka ihmiset reagoivat lakeihin joko välttyäkseen niiden vaatimuksilta ja rajoitteilta tai minimoidakseen niiden epätoivotut vaikutukset. Mahdollisuutta tutkia ihmisten tarkoitushakuista reagointia yhteiskuntatieteellisin teorioin ja menetelmin juridisen analyysin lisäksi pidetään hyvin merkittävänä edistysaskeleena.¹²

» TUTKIMUKSEN TAVOITE

Tutkimuksella on tieteellisiä ja käytännöllisiä tavoitteita. Tieteellinen tavoite kertoo minkä tyyppistä tietämystä pääongelmaan tuotettu vastaus edustaa. Tutkimuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi kuvaus, selitys, ennustaminen jne. Tieteellisenä tavoitteena kuvauksen ja selityksen välimaastoon sijoittuu eksploratiivisuus, joka valitaan tämän tutkimuksen tavoitteeksi.

Eksploratiivisuus menee kuvausta pidemmälle etsiessään selityksiä, joita on luonnehdittava suuntaa antaviksi tai ehdotteisiksi, mutta jotka eivät kuitenkaan täytä täysin kausaalisen selityksen ehtoja. Kun rationaalisessa selittämisessä teorialla on erittäin keskeinen merkitys, eksploratiivisuudessa myös aineiston annetaan vaikuttaa teorian edelleen kehittelyyn ja muotoiluun. Tätä käytäntöä kutsutaan aineistosta johdetuksi teoretisoinniksi (grounded theory).¹³

Peruste eksploratiivisuuden valinnalle on tietenkin tutkimuksen luonne kartoittavana ja uusia mahdollisuuksia etsivänä eikä teoriaa testaavana. Toinen perustelu on tutkimuksen rajalliset voimavarat, jotka ovat mahdollistaneet tilastollisesti ns. pienen aineiston keruun.¹⁴ Vaikka aineisto on pieni, se mahdollistaa kuitenkin suhteellisen luotettavat tilastolliset analyysit ja niiden perusteella tehvät johtopäätökset.

Onko eksploratiivisia selityksiä mahdollista pitää riittävän hyvinä tai luotettavina selityksinä? Vaikka metodologisia kysymyksiä on käsitelty monipuolisesti ja syvällisesti, erilaisille selityksille ei ole löydetty yksiselitteisiä ja pitäviä kriteereitä.¹⁵ Kaikki selitykset niiden perustana olevasta teoriasta ja aineistosta huolimatta ovat aina jossain määrin vajavaisia ja puutteellisia.¹⁶ Tällä perusteella esimerkiksi tutkimusprosessin moitteettomuus ja tulosten hyödynnettävyys jatkotutkimuksissa ja käytännön päätöksenteossa voivat pätevöittää eksploratiiviset selitykset.

» TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA

Koska tutkimuksessa analysoidaan julkisen sääntelyn vaikutuksia yritysten kykyyn ja mahdollisuuksiin ylläpitää työllisyyttä ja luoda uutta työtä, relevantteimmat näkökulmat analyysin teolle ovat työtä tarvitsevat kansalaiset, työllistämisestä vastaavat yritykset ja julkisesta sääntelystä vastaavat lainsäätäjät. Näistä vaihtoehdoista tutkimuksen näkökulmaksi valitaan yritykset lainsäätäjän ja kansalaisten sijasta.

Keskeisin perustelu tälle valinnalle on se, että julkista sääntelyä on hyödyllistä katsoa myös sääntelyn kohteiden – yritysten – näkökulmasta eikä ainoastaan lainsäätäjän näkökulmasta. Millsin sosiologisen mielikuvituksen logiikka rohkaisee oletamaan, että sääntelijän ja säännellyn näkökulmat eivät ole välttämättä yhtenevät. Tämä tarkoittaa, että yritykset voivat toimia toisin kuin lainsäätäjä haluaisi niiden toimivan. Vaikka lainsäätäjä on sitä mieltä, että sääntely hyödyttää yrityksiä, yritykset voivat olla asiasta eri mieltä. Tällöin ne yrittävät löytää tai keksiä keinoja välttyäkseen noudattamasta sääntelyn tavoitteita, vaatimuksia ja tarkoituksia.

Yritysten näkökulmaa edustamaan valitaan kaksi johtavaa hahmoa, toimitusjohtaja ja luottamusmies. He edustavat keskeisiä voimatekijöitä suomalaisissa yrityksissä. Tämän valinnan perusteena on halu saada esille näiden molempien toimijoiden käsitykset julkisen sääntelyn vaikutuksista yritysten kykyyn luoda uutta työtä. Tämä perustelu viittaa juuri käytyyn kiistaan tuoda

.....
Sääntelyn kohteet
yrittävät löytää tai
keksiä keinoja vältty-
äkseen noudattamas-
ta sääntelyn tavoite-
teita, vaatimuksia ja
tarkoituksia.

luottamusmiesjärjestelmä myös pieniin yrityksiin ja siinä keskustelussa vedottuihin argumentteihin.

Toinen perustelu on se, että potentiaalisesti kiistanalaisia asioita selvitetessä on hyödyllistä ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat tahot. Kolmas perustelu on se, että molemmat toimijat ovat yleensä kokemuksensa perusteella sellaisessa asemassa, että he pystyvät arvioimaan julkisen sääntelyn vaikutuksia. Valinta antaa mahdollisuuden vertailla eroja ja yhtäläisyyksiä heidän käsityksissään. Se tarjoaa myös perustan arvioida kuinka lähellä tai kaukana he ovat toisistaan työelämän kehittämistä koskevissa asioissa.

» AINEISTON HANKINTA JA KÄSITTELY

Tutkimuksen aineisto hankittiin kyselylomakkeen¹⁷ avulla tammihelmi- ja maaliskuussa vuonna 2008. Suomen Gallup vastasi aineiston hankinnasta suorittamalla satunnaisotannan sellaisista yrityksistä, jotka työllistävät 20:stä aina noin 100:aan ihmiseen. Tähän ryhmään kuuluvia yrityksiä kutsutaan pieniksi ja keskisuuriksi yrityksiksi ja ne vastaavat huomattavasta osasta koko työvoimaa. Otanta kohdistettiin eniten työllistävälle toimialoille. Tämä tarkoittaa, että juuri näillä toimialoilla julkisen sääntelyn potentiaaliset vaikutukset uuden työn luomiseen saadaan parhaiten esille.

Kun yritykset oli valittu, Suomen Gallup keräsi tilastollisen aineiston haastattelemalla 200:aa toimitusjohtajaa ja 151:tä luottamusmiestä. Tavoitteena oli saada molemmat haastateltavat samasta yrityksestä vertailun helpottamiseksi. Tässä tavoitteessa onnistuttiin erittäin hyvin, mutta ei täydellisesti. Se ei kuitenkaan heikennä aineiston arvoa.

Edellä on jo todettu, että kysymys on ns. pienestä tilastollisesta aineistosta. Tällaisella aineistolla on kuitenkin oma merkityksensä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa.¹⁸ On yhteiskunnallisia ongelmia, kuten julkinen sääntely, joka on niin monimutkainen ja laaja-alainen, että siitä on lähes mahdotonta saada täyttä kuvaa yhden tutkimuksen avulla. Julkisen sääntelyn problematiikka ja vaikutukset voivat vaihdella toimialalta toiselle. On siksi

hyödyllistä keskittyä johonkin, hankkia siitä suhteellisen luotettava tilastollinen aineisto ja yrittää sen avulla ymmärtää todellisuuden moniulotteisuutta. Kuva julkisen sääntelyn erilaisista taloudellisista, sosiaalisista ja poliittisista vaikutuksista täydentyy vasta monien erilaisten tutkimustulosten perusteella.

» YRITYSJOHTAJIEN VALINTA

Kuten edellä on sanottu, tutkimukseen haastateltaviksi valittiin 203 yritysjohtajaa. Heidät valittiin seitsemältä eri toimialalta. Taulukko II.1 kuvaa yritysten lukumääriä valituilla toimialoilla.

TAULUKKO II.1. Yritysten lukumäärät eri toimialoilla

TOIMIALA	YRITYSTEN LUKUMÄÄRÄT		
	TYÖNTEKIJÖITÄ 20-49	TYÖNTEKIJÖITÄ 50-100	YHTEENSÄ
1. TEOLLISUUS	1318	539	1857
2. RAKENTAMINEN	648	124	772
3. TUKKU- JA VÄHITTÄISKAUPPA	1001	248	1249
4. MAJOITUS JA RAVITSEMISALA	207	45	252
5. KULJETUS JA VARASTOINTI	405	104	509
6. RAHOITUSTOIMINTA	129	40	169
7. KIINTEISTÖ- JA VUOKRAUSALA	941	266	120
YHTEENSÄ	4649	1366	6015

Taulukko II.1 osoittaa, että alle 50 työntekijän yritykset ovat enemmistönä jokaisella toimialalla. Suomi on pienten yritysten maa. Eniten alle 50 hengen yrityksiä on teollisuudessa ja tukku- ja vähittäiskaupassa. Suhteellisesti eniten yli 50 hengen yrityksiä on teollisuudessa.

TAULUKKO II.2. Ostosten lukumäärät ja suhteelliset osuudet

TOIMIALA	20-49 HENGEN YRITYKSET		50-100 HENGEN YRITYKSET	
	ABS	%	ABS	%
1. TEOLLISUUS	35	17,5	15	7,5
2. RAKENTAMINEN	20	10,0	5	2,5
3. TUOKKU- JA VÄHITTÄISKAUPPA	30	15,0	10	5,0
4. MAJOITUS- JA RAVITSEMISALA	10	5,0	5	2,5
5. KULJETUS JA VARASTOINTI	15	7,5	5	2,5
6. RAHOITUSTOIMINTA	5	2,5	5	2,5
7. KIINTEISTÖ- JA VUOKRAUSALA	30	15,0	10	5,0

Taulukko II.2 kuvaa otokseen valittujen yritysten lukumäärät ja suhteelliset osuudet. Se osoittaa, että suhteellisesti eniten yrityksiä on valittu teollisuudesta, tukku- ja vähittäiskaupasta ja kiinteistö- ja vuokrausalalta. Otokoot ovat luonnollisesti suuremmat 20-49 hengen yrityksissä kuin 50-100 hengen yrityksissä. Pienimmät otosmäärät ovat rahoitustoimintaa harjoittavien yritysten ryhmässä.

TAULUKKO 11.3. Lopullinen otanta yritysjohtajista

TOIMIALA	ABS	%
1. TEOLLISUUS	50	25,0
2. RAKENTAMINEN	25	12,5
3. TUOKKU- JA VÄHITTÄISKAUPPA	40	20,0
4. MAJOITUS- JA RAVITSEMISALA	15	7,5
5. KULJETUS- JA VARASTOINTI	20	10,0
6. RAHOITUSTOIMINTA	10	5,0
7. KIINTEISTÖ -JA VUOKRAUSALA	40	20,0
YHTEENSÄ	200	100,0

Taulukko II.3 kuvaa lopulliset otokoot. Se osoittaa, että neljännes yritysjohtajista on teollisuudesta ja viidenes tukku- ja vähittäiskaupasta ja kiinteistö- ja vuokrausalalta. Pienimmät yritysjohtajien otosmäärät ovat luonnollisesti majoitus- ja ravitsemisalalta ja rahoitustoiminnasta. Yritysjohtajien lukumäärä antaa mahdollisuuden suhteellisen luotettavien tilastollisten analyysien tekemiseen, mutta se ei rohkaise tekemään vertailu- ja toimialojen välillä.

» LUOTTAMUSMIESTEN VALINTA

Luottamusmiehiä valittiin otokseen 151. Otos suunniteltiin yritysjohtajien tapaan samojen kaavojen mukaan samoilta toimialoilta. On kuitenkin syytä huomata, että liike-elämän palvelut on ala, joka puuttui kokonaan yritysjohtajien valinnasta. Taulukko II.4 osoittaa, että luottamusmiehiä on edelleen suhteellisesti eniten teollisuudessa ja tukku- ja vähittäiskaupassa. Majoitus- ja ravitsemisalalla luottamusmiehiä on taas suhteellisesti vähiten.

TAULUKKO II.4. Lopullinen otanta luottamusmiehistä

TOIMIALA	KAIKKI YRITYKSET	
	ABS	%
1. TEOLLISUUS	42	27,8
2. RAKENTAMINEN	18	11,9
3. TUKKU- JA VÄHITTÄISKAUPPA	34	22,5
4. MAJOITUS- JA RAVITSEMISALA	5	3,3
5. KULJETUS- VARASTOINTI	15	9,9
6. RAHOITUSTOIMINTA	10	6,6
7. LIIKE-ELÄMÄN PALVELUT	27	18,0
YHTEENSÄ	151	100,0

Luottamusmiesten selvä enemmistö tulee yrityksistä, jotka työllistävät 20-49 henkeä. Tästä ryhmästä tulevien luottamusmiesten lukumäärä on 116 eli 77 %. Yrityksistä, jotka työllistävät 50-100 henkeä, saatiin 35 (23 %) luottamusmiestä otokseen.

» YHTEENVETO TUTKIMUKSEN PERUSVALINNOISTA

Empiirinen aineisto tarjoaa riittävän perustan suhteellisen luottettavien havaintojen tekemiseksi julkisen sääntelyn vaikutuksista uuden työn luomiseen. Se antaa mahdollisuuden vertailla yritysjohtajien ja luottamusmiesten välisiä käsityksiä etsimällä niistä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Se ei kuitenkaan tarjoa perustaa tehdä toimialojen välisiä vertailuja muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, koska vastaajien lukumäärät ovat toimialoilla liian pienet.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Harisalo 1994.*
2. *Vedder & Galloway 1993.*
3. *Galbraith 1998.*
4. *Vedder & Galloway 1993, s. 284-285.*
5. *Galbraith 1998, s. 171.*
6. *Galbraith 1998, s. 270*
7. *Galbraith 1998, s. 268.*
8. *Ks. Harisalo & Miettinen 2004, s. 97-98.*
9. *Ks. Harisalo & Miettinen 2004, s. 95-96.*
10. *Mills 1982, s. 118.*
11. *Mills 1982, s. 122-123.*
12. *Parisi 2005, s. 33.*
13. *Strauss & Corbin 1998, s. 12-13.*
14. *Ks. esim. Punch 2003, s. 3 ja Robson 1995, s. 122-123.*
15. *Pålsson Syll 2001, s. 111.*
16. *Pålsson Syll 2001, s. 111-112.*
17. *Kyselylomake on liitteessä 1.*
18. *Punch 2003, s. 22.*

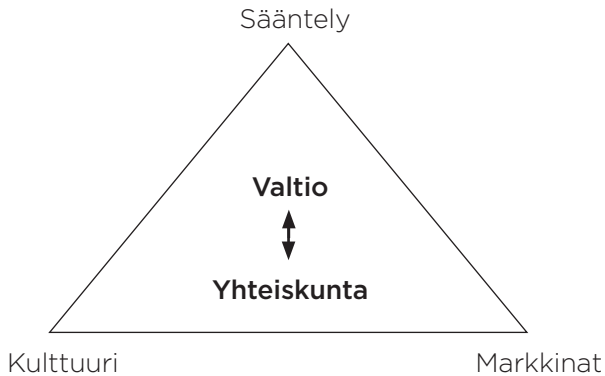


Teoreettinen perusta

» NELJÄ YHTEISKUNNALLISTA VOIMAA

Julkinen sääntely liittyy olennaisesti valtioon ja markkinoihin. Valtion tehtävänä on vastata julkisen sääntelyn lisäksi myös tiettyistä palveluista ja antaa taloudellista tukea kansalaisille, jotta he voivat selviytyä ongelmistaan. Kun tähän kokonaisuuteen lisätään kolmas käsite, kulttuuri, saadaan tulokseksi kolmio, jonka keskinäisiä suhteita kuvio III.1 esittää.¹

KUVIO III.1. Tutkimuksen pääkäsitteet



Kuviossa III.1 kolmio esittää valtion - julkisen vallan - ja yhteiskunnan muodostamaa kokonaisuutta. Sen logiikan mukaan valtion tehtävänä on säädellä tiettyjä asioita ja ilmiöitä kuten markkinoita. Markkinat toimivat siten valtiovallan asettamassa sääntelyverkostossa. Se, kuinka hyvin markkinat toimivat, vaikuttaa puolestaan yhteiskunnallisen kulttuurin kehitykseen.

Tätä syy- ja seuraussuhteiden ketjua voidaan kulkea myös toisinpäin. Tällöin kulttuurin henkiset ja aineelliset olosuhteet vaikuttavat markkinoiden toimintaan ja suuntaavat sitä uudelleen. Markkinoiden toimijat - yritykset ja eturyhmät – esittävät valtiolle omia vaatimuksiaan asioiden korjaamiseksi ja kehittämiseksi.

Asianmukaisesti toimivassa yhteiskunnassa nämä perusvoimat ovat aktiivisia ja vaikuttavia. Niiden toiminta perustuu olettamukselle, jonka mukaan ne ovat toisiaan täydentäviä ja vahvistavia eikä niiden välillä ole kamppailua yhteiskunnallisesta vallasta.²

Tätä tilannetta kuvaa osuvasti usein kuultu sanonta *markkinat ovat hyvä renki, mutta huono isäntä*. Näin ajattelevat ihmiset näkevät yhteiskunnan politiikan ja talouden välisenä valtakamppailuna, jossa käy huonosti, jos talous voittaa politiikan, ja hyvin, jos politiikka voittaa talouden.

Valtio yhteiskunnallisena voimana

» VALTION MÄÄRITTELY

Valtio edustaa yhteiskunnassa hallintovaltaa, jonka asettamisissa rajoissa ja puitteissa kansalaiset ja markkinat toimivat. Valtio säättää lait ja valvoo niiden noudattamista. Se vastaa tietyistä palveluista (julkiset palvelut), taloudellisista tuista (tulonsiirrot) ja yhteiskunnallisen elämän sääntelystä (julkinen sääntely). Valtioiden historialliset kokemukset määrittävät näiden tehtävien sisältöä, luonnetta, määrää ja laajuutta.

Valtio määritellään yleisesti pakkovaltaa monopolioikeudella käyttäväksi instituutioksi.³ Ajatuksena on, että on asiallista antaa yhteiskunnassa yhdelle instituutiolle oikeus turvautua pakkovaltaan tavoitteittensa edistämiseksi kuin sallia vastaava oikeus kaikille halukkaille. Jos jokainen saisi käyttää pakkovallan keinoja, elämä yhteiskunnassa muuttuisi ennakoimattomaksi ja sietämättömäksi kuten Thomas Hobbes on kirjassaan *Leviathan* (1651) kuvannut. Hobbes oletti, että jokainen ihminen, jopa kaikkein heikoin, voi löytää halutessaan keinot aiheuttaa vaikeuksia ja jopa vahingoittaa itseään vahvempia ihmisiä.⁴

» VALTION MONET KASVOT

Vaikka valtiota pidetään välttämättömänä yhteiskunnan toimivuudelle, on olemassa enemmän tai vähemmän vahvoja teoreettisia käsityksiä, joiden mukaan valtio on haitallinen instituutio ja sen osittainen tai täydellinen eliminointi hyödyttää yhteiskuntaa.⁵ Tällaisia ajatuksia edustavat mm. anarkistit, joita on useita erilaisia. Anarkistien mukaan ihmiset voivat elää paremmin keskenään ilman voimankäyttöä tuettua valtiollista instituutiota.⁶ Valtion vallankäytön potentiaalisuus ja realismisuus rajoittavat ihmisten vapautta ja luontaista halua toimia oikein ja moitteettomasti.⁷

Valtioita on useita erilaisia samoin kuin valtioteoreetikkojakin. Kun kriteerinä käytetään valtion tehtävien lukumäärää, saadaan jana, jonka toisessa päässä olevilla valtioilla on vain vähän tehtäviä ja toisessa päässä olevilla valtioilla on monia erilaisia tehtäviä.⁸ Valtioita, joilla on vähän tehtäviä, kutsutaan yleensä liberaaleiksi valtioiksi, minimaalisiksi valtioiksi ja jossain määrin väheksyen myös yövartijavaltioiksi. Ne huolehtivat pääasiassa vain yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Ne ovat hyvin haluttomia ottamaan itselleen muita tehtäviä. Tällaisia valtioita, joista esimerkkejä on mahdollista löytää 1700–1800-luvuilta, on tuskin enää valtioiden kartalla.

Janan toisessa päässä olevia valtioita on tapana luonnehtia hyvinvointivaltioiksi. Ne vastaavat monista erilaisista kansalaisten jokapäiväiseen elämään vaikuttavista tehtävistä; koulutuksesta, terveydestä, sosiaalisesta turvallisuudesta, työllisyydestä jne. Ne edistävät tavoitteitaan monipuolisesti palveluiden, tulonsiirtojen ja sääntelyn avulla. Jokainen kansalainen on – ainakin teoriassa – oikeutettu valtion tarjoamiin etuihin ja hyötyihin.

Toinen tapa erotella valtioita toisistaan on tarkastella valtion suhdetta markkinoihin. Valtioita, jotka sallivat markkinoiden toiminnan ja jotka turvautuvat niihin yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi, kutsutaan markkinatalousmaiksi tai myös liberaaleiksi valtioiksi. Tässä katsannossa ei oteta tiukkaa kantaa valtion tehtävien lukumäärän kasvuun, koska olennaista siinä on markkinoiden toiminnan turvaaminen.

Yhteiskuntia, joissa valtio pitää markkinoita ja niitä ylläpitäviä instituutioita kuten yksityisomaisuutta, yrittäjyyttä, vapaata

hintajärjestelmää jne. vahingollisina kansalaisille, kutsutaan monella eri nimellä riippuen siitä, kuinka paljon vapautta valtio on antanut markkinoille. Valtioita, jotka ohjaavat suhteellisen maltillisesti markkinoita, kutsutaan hyvinvointivaltioiksi, sääntelyvaltioiksi ja korporatiivisiksi valtioiksi. Sosialistiset ja kommunistiset valtiot menevät näitä pidemmälle markkinoiden torjumisessa. Sosialistiset valtiot ovat eliminoineet lähes kokonaan markkinat yhteiskunnasta. Kommunistisessa valtiossa ei ole lainkaan tilaa markkinoille.

Hyvinvointivaltioilla on monia erilaisia ja laaja-alaisia tehtäviä, joita se hoitaa aktiivisesti palveluiden, taloudellisten tukien ja sääntelyoikeuksien avulla. Ajatuksena on, että valtio voi taata kansalaisilleen markkinoita paremmin hyvinvoinnin, koska se ei

Meritokraattisen hallintovallan ideana on, että tietävimmät ja kyvykkäimmät ihmiset ovat pystyvimmat hallitsemaan muita. Pohjoismaisista hyvinvointivaltioista on tullut yhä suuremmissa määrin meritokraattisesti johdettuja yhteiskuntia.

tukeudu yritysten käyttämiin keinoihin, joita ovat vapaa hintajärjestelmä, kysyntä ja tarjonta ja voitot. Valtio toimii suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti toisin kuin yritykset. Jokainen hyötyy valtion tuottamasta hyvinvoinnista, koska se ei palvele vain hyväosaisia ja maksukykyisiä, vaan kaikkia yhtäläisesti ja erottelematta.

Hallitusmuotoa voidaan käyttää apuna valtioiden luokittelussa. Valtio on perustuslaillisesti hallittu, kun julkisen vallan käyttö on sidottu joko kirjoitettuun (esm. Suomi) tai kirjoittamattomaan (esim. Englanti) perustuslakiin. Perustuslain tarkoituksena on varmistaa, että valtio toimii ennustavasti eikä puutu tarpeettomasti kansalaisten vapauden alaan edellyttäen, että he eivät vahingoita toisiaan vilpillä, pakolla ja väkivallalla.⁹ Perustuslaillisen hallintovallan toinen tavoite on kohdella ihmisiä puolueettomasti.¹⁰

Hallintovalta on absoluuttisesti itsevaltaista, kun hallitsijoiden ei tarvitse hakea kansalaisilta vallankäytön oikeutusta. Tässä järjestelmässä hallitsijat päättävät seuraajistaan oman harkintansa mukaan. Absoluuttisesta itsevaltiudesta on lyhyt matka perustuslailliseen monarkiaan ja despotismiin. Perustuslakiin sidottuna monarkia lähestyy perustuslaillista valtiota. Despotismi on hallintovalta, jossa pelottelu ja väkivalta ohjaavat valtiovallan käyttöä.

Despoottinen hallinto toimii yleensä mielivaltaisesti, koska se ei ole vallankäytössään kansalaisten toiveista riippuvainen. Despoottisilla hallitsijoilla on ollut tapana hankkia itselleen jollakin tapaa demokraattinen leima.

Paternalismi edustaa hallintovaltaa, jossa jotkut ihmiset katsovat olevansa niin hyviä ja tietäviä, että he pystyvät ohjaamaan muiden ihmisten elämää ja valintoja mieleiseensä suuntaan.¹¹ Paternalismia luonnehditaan hyväntahtoiseksi holhoukseksi, johon esimerkiksi vanhemmat, asiantuntijat, virkamiehet ja muut hyväosaiset (esim. aateliset, kartanoiden omistajat jne.) tuntevat luontaista houkutusta asemansa, kokemustensa ja tietämystensä perusteella.

Meritokratia edustaa paternalismin jalostuneempaa muotoa. Meritokraattisen hallintovallan ideana on, että tietävimmät ja kyvykkäimmät ihmiset ovat pystyvimmät hallitsemaan muita ja antamaan heille neuvoja oman elämänsä tärkeissä kysymyksissä ja rajanvedoissa. Kirjassaan *The Revolt of the Elites and Betrayal of Democracy* Christopher Lasch osoittaa, että etenkin pohjoismaisista hyvinvointivaltioista on tullut yhä suuremmassa ja huolestuttavammassa määrin meritokraattisesti johdettuja yhteiskuntia.

Meritokratialla on sisäänrakennettu kasvumeکانismi, koska julkisen vallan velvollisuuksien kasvaessa kansalaisten henkilökohtainen vastuu heikkenee, kun he voivat syyttää yhteiskuntaa omista ongelmistaan.¹² Meritokratian huolestuttavin piirre on se, että ihmiset voivat luovuttaa kovin helposti moraaliset velvollisuutensa ja vastuunsa julkisen vallan asiantuntijoille.¹³ Asiantuntijoilla ei ole puolestaan mitään sitä vastaan, että heidän asemansa tärkeys tunnustetaan ja sitä vahvistetaan poliittisin päätöksin.

Oma lukunsa valtioita ovat etenkin ns. heikot tai epäonnistuneet valtiot (failed states). Ne ovat valtioita, jotka eivät pysty takaamaan kansalaisten turvallisuutta eikä yleistä järjestystä (security gap), tuottamaan kansalaisille tiettyjä peruspalveluita (capacity gap) ja varmistamaan julkisen vallan käytön yleistä hyväksyttävyyttä (legitimacy gap).¹⁴ Maailman 70:stä köyhästä maasta noin 50 on joko epäonnistuneita valtioita tai hyvin lähellä epäonnistumista.¹⁵

Epäonnistuessaan nämä maat voivat muodostaa hyvin vakavan

uhan kansainväliselle järjestykselle.¹⁶ Kun valtio epäonnistuu, se voi menettää valtansa erilaisille enemmän tai vähemmän kiinteästi organisoiduille ryhmille, jotka turvautuvat tarvittaessa väkivaltaan omia asioita edistäessään. Nämä ryhmät voivat olla valtioita valtiossa ja ne asettavat huomattavia rajoitteita valtion vallankäytölle.¹⁷

Demokratia on yleisesti käytetty ja arvostettu, mutta monessa mielessä myös kiistanalainen kriteeri erottaa valtiot toisistaan. Valtio on demokraattinen, kun kansalaisilla on mahdollisuus valita poliittiset johtajansa ja vaihtaa heidät halutessaan toisiin. Valtio on epädemokraattinen, kun kansalaisilla ei ole tätä mahdollisuutta. Epädemokraattisissa valtioissa poliittista valtaa hankitaan ja turvataan yleensä keinoin, joihin liittyy manipulaatiota, juridisten keinojen tarkoitushakuista hyväksikäyttöä ja jopa väkivaltaa.

Venäjän kehitys on antanut pontta vertailla läntistä ja itäistä demokratiaa toisiinsa. Kummankin kannattajat haluavat osoittaa olevansa erityisen demokraattisia. Läntisen demokratian kannattajat vetoavat perustuslain sitomaan julkisen vallan käyttöön, lakien kunnioittamiseen ja hallitusvallan tehtävien rajoittamiseen, koska mm. juuri nämä ominaisuudet auttavat yhteiskuntaa kehittämään henkistä ja taloudellista kulttuuriaan. Kun näistä vaatimuksista luovutaan, annetaan tilaa huomaamattomasti, mutta vääjäämättömästi kasvavalle julkiselle byrokratialle ja mielivallalle. Tästä näkökulmasta voidaan palauttaa mieleen *The Economist* lehden arvio Venäjästä. Lehden mukaan julkinen mielivalta ja oikeudellisten olojen epävarmuus selittävät, miksi Venäjälle on syntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana uusia yrityksiä vain 5 %, miksi yritysten tehokkuus ei ole parantunut niin hyvin kuin se voisi ja miksi talous ei kehity vieläkin voimakkaammin.¹⁸

Käytännössä on tuskin mahdollista löytää tyylipuhtaita valtioita, koska monet erilaiset piirteet esiintyvät samanaikaisesti eri valtioissa eri vahvuuksina. Erojen tunnistamiseksi ja esille saamiseksi valtioiden ominaisuuksia on tulkittava ja painotettava jollakin tavoin. On eri asia väittää jotakin valtiota esimerkiksi demokraattiseksi kuin osoittaa se sellaiseksi.

» VALTION TOIMINNAN UDELLEENARVIOINTI

Suomessa julkisen vallan kehitys on noudattanut toisen maailmansodan jälkeen samaa linjaa kuin muissa läntisissä teollisuusmaissa. Julkisen vallan palvelut, taloudellisen tuen muodot ja lainsäädäntö ovat jatkuvasti kasvaneet ja laajentuneet. Julkinen valta – valtio ja kunnat – ovat palkanneet jatkuvasti uutta työvoimaa. Samalla julkisen talouden osuus koko kansantaloudesta on kasvanut.

On yleisesti uskottu, että julkinen valta voi kasvaa jatkuvasti eikä sen kasvulle voida osoittaa mitään tiettyä rajaa. Julkinen valta on ammentanut voimansa samasta kasvun kulttuurista, josta markkinataloutta on tapana moittia. Koska julkisen vallan menot rahoitetaan markkinoilla tuotetuilla tuotoilla, julkisen vallan jatkuva kasvu on pakottanut yritykset tehostamaan toimintaansa. Julkisen vallan kasvu voi siis selittää ainakin osan markkinoiden tehokkuuspyrkimyksistä.

Julkinen valta on rahoittanut menonsa veroilla, maksuilla ja lainanotolla. Tällainen kehitys, jossa julkinen valta käyttää jatkuvasti yhä suuremman osan kansantulosta omiin menoihinsa, ei kuitenkaan voi jatkua määräämättömiin. Keskustelu julkisen vallan jatkuvasta kasvattamisesta on huomaamatta muuttunut keskusteluksi julkisen vallan kasvun rajoista. Kuinka paljon julkinen valta voi verottaa kansalaisiaan, ottaa lainaa ja asettaa maksuja aiheuttamatta vahinkoa yhteiskunnalle? Entisten sosialistimaiden kokemukset varoittavat olettamasta, että julkisen vallan kasvattaminen edistää automaattisesti koko yhteiskunnan hyvinvointia. On ilmeistä, että Ruotsissa mentiin 1970-luvun jälkeen liian pitkälle julkisen vallan kasvattamisessa.¹⁹

Arthur Laffer toi oman lusikkansa soppaan havainnollaan, että jossain vaiheessa korkea verotus tuottaa valtiolle yhtä paljon tuloja kuin matala verotus.²⁰ Yhdysvaltain valtiovarainministeriö havaitsi tämän Lafferin käyräksi kutsutun ilmiön vertaamalla vuosien 1916 ja 1921 yli 300.000 dollaria ansaitsevien verotusta:²¹

VUOSI	VEROPROSENTTI	VALTION VEROTULOT (DOLLARIA)
1916	7 %	81.404.194
1921	77 %	84.797.344

On siis mahdollista, että veroprosentin kasvattamisella on rajansa, jonka jälkeen valtion verotulot alkavat vähentyä, vaikka niiden pitäisi kasvaa. Kääntäen on mahdollista, että veroprosenttia pienentämällä valtio voi jopa kasvattaa verotulojaan. Vaikka lienee mahdotonta osoittaa rajaa, jonka ylittäminen murtaa yhteiskunnan taloudellisen kantokyvyn, on syytä olettaa, että se on olemassa. Kun se ylitetään, julkinen valta ei enää pysty tuottamaan yhteiskunnalle menetykset kompensoivaa arvoa. Päätös tästä rajasta on poliittinen ja tutkimus voi tukea sitä vain epäsuorasti, jos lainkaan. On kuitenkin ilmeistä, että meillä, kuten monessa muussakin maassa, tämä raja on ylitetty ja se pakottaa arvioimaan uudelleen julkisen vallan erilaisten tehtävien määrää ja merkitystä.

On luonnollista, että uudelleenarviointi synnyttää vastustusta. Jokaisella palvelulla, taloudellisella tuella ja sääntelyllä on yleensä omat hyötyjänsä. He ovat ihmisiä ja ryhmiä, joita julkisen vallan toimenpiteet palvelevat tavalla tai toisella. He eivät halua, että heidän etujaan vähennetään ja karsitaan, vaan he haluavat säilyttää ne oman hyvinvointinsa takeena. He puolustavat etujaan vetoamalla koko yhteiskunnan hyvinvointiin. Tätä kamppailua käydään parhaillaan julkisen vallan eri osa-alueilla niin Suomessa kuin muissakin maissa ja sen ymmärtämiseksi on syytä kirkastaa eräitä keskeisiä käsitteitä.

Yksityistäminen (privatization) on käsite, jolla viitataan julkisen vallan monopoliaseman osittaiseen tai täydelliseen purkamiseen julkisten palveluiden tuotannossa.²² Monopoliaseman purkamisessa on monta erilaista mahdollisuutta.²³ Valtio voi esimerkiksi myydä palvelun kokonaan tai osaksi yksityisille yrittäjille. Valtio voi pitää palvelutuotannon itsellään, mutta sallia myös yksityisten ryhtyvän sitä tuottamaan ja markkinoimaan. Tällainen tilanne on tällä hetkellä esimerkiksi terveydenhuollossa ja lasten päivähoitossa. Valtio voi pitää peruspalvelun tuotannon itsellään, mutta avata sitä tukevien palveluiden tuotannon kilpailulle.

Yksityistyminen on käsite, joka yhdistetään usein virheellisesti yksityistämiseen. Ihminen yksityistyy, kun hän kokee omien poliittisten vaikutusmahdollisuuksiensa heikentyneen siinä määrin, että hänen ei kannata enää yrittää tuoda esille omia mielipiteitään eikä puolustaa omia etujaan. Yksityistyessään hän vetäytyy

syryään ja passivoituu. Poliitikka ei ole kuitenkaan ainoa elämänalue, jolla hän voi yksityistyä. Hän voi yksityistyä samoista syistä myös sosiaalisella ja taloudellisella ulottuvuudella. Poliitikassa yksityistymisen problematiikkaa on kuitenkin tutkittu perinteisesti hyvin paljon.

Sääntelyn purkaminen (deregulation) on sääntelyn vastakohta. Julkisen sääntelyn perimmäisenä ideana on taata oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa huolehtimalla siitä, että kansalaisia kohdellaan tasa-arvoisesti lain edessä. Tätä mielikuvaa, jota voidaan verrata Weberin ihanteeseen rationaalisesti toimivasta valtiovallasta, luonnehditaan lakien hallinnoksi. On kuitenkin mahdollista, että julkisella sääntelyllä halutaan edistää myös muita tavoitteita kuin kansalaisten tasa-arvoa lain edessä. Tämä muuttaa julkisen sääntelyn luonteen tarkoitushakuiseksi ja korvaa lain hallinnon ihmisten poliittisten pyrkimysten hallinnolla. Julkisen sääntelyn purkamisessa on siten kysymys juuri tällaisten sääntöjen uudelleen muotoilusta ja poistamisesta. Julkisen sääntelyn purkamisen tavoitteena ei ole luopua kaikista säännöistä, vaan palauttaa oikeudenmukaisuus ja kansalaisten tasa-arvo sääntelyyn.

Julkinen sääntelyn purkamisen tavoitteena ei ole luopua kaikista säännöistä, vaan palauttaa oikeudenmukaisuus ja kansalaisten tasa-arvo sääntelyyn.

Kun huomio kohdistetaan sääntelyn purkamisesta liberalisointiin, joudutaan käsitteellisiin vaikeuksiin, koska niitä käytetään usein toistensa synonyymeina. Julkisen sääntelyn purkamisessa on todellakin kysymys paljolti samasta asiasta kuin liberalisoinnissa (liberalization), jolla viitataan kansainvälistä kauppaa rajoittavien sääntöjen helpottamiseen ja purkamiseen.²⁴

Ajan myötä valtiot ovat ottaneet käyttöönsä monia erilaisia kansainvälisen kaupan rajoitteita oman maansa tuotannon suojelemiseksi ja vientinsä edistämiseksi.²⁵ Näin toimiessaan ne ovat syrjäyttäneet tarkoitushakuisella sääntelyllä lakien hallinnon kansainvälisestä kaupasta. Kaupan liberalisoinnin eli vapauttamisen tavoitteena on siten poistaa kaupan vapautta vääristävät ja rajoittavat säännöt. Tätä pyrkimystä luonnehditaan usein markkinoiden vakan kasvattamiseksi tai maailman markkinoistamiseksi (marketization) ja poliittisen ja valtiollisen vallan vastavoimaksi.²⁶

Maailman markkinoistaminen on osa globalisaatiota (globalization), jolla tarkoitetaan ajatusten, ihmisten, tuotteiden ja palveluiden sekä pääomien liikettä yli erilaisten rajojen, joista keskeisimpinä pidetään kansallisia rajoja.²⁷ Globalisaatio on laillista, kun siinä mukaudutaan kansallisiin sääntelyjärjestelmiin. Aikaisemmin tätä kutsuttiin yksinkertaisesti kansainvälistymiseksi eli valtioiden väliseksi kaupankäynniksi, jonka perustana oli Ricardon hahmottama suhteellisen edun periaate.²⁸ Universalismi (universalization) on globalisaation synonyymi ja sillä viitataan erilaisten asioiden leviämiseen kulttuurista toiseen.²⁹

Kansainvälistymisestä, globalisaatiosta ja universalismista voidaan puhua myös etnosentrismien termein, jolloin viitataan kielteisinä koettuihin kulttuurillisiin vaikutuksiin. Tässä tarkoituksessa voidaan viitata kansallisten kulttuurien amerikkalaistumiseen (Americanized), länsimaalaistumiseen (westernization) ja modernisaatioon (modernization).³⁰ Niitä käyttävät haluavat joko suosia tai varoittaa kapitalismista, rationalismista, individualismista jne.³¹

Julkinen sääntely yhteiskunnallisena voimana

» JULKINEN SÄÄNTELY KÄYTÄNNÖN TOIMINTANA

Kuinka julkinen sääntely on mahdollista ymmärtää? Millaisia ominaisuuksia liittyy julkiseen sääntelyyn? Näihin kysymyksiin vastaaminen aloitetaan tarkastelemalla julkista sääntelyä mahdollisimman konkreettisesti käytännön toimintana muutaman havainnollisen esimerkin avulla. Nämä esimerkit antavat sitten perustan tätä lukua seuraavalle julkisen sääntelyn käsitteelliselle, teoreettiselle analyysille.

» KAUPAN SÄÄNTELY EU:SSA

The Economist lehdessä on Kaarle Suuren nimimerkillä kirjoittava kolumnisti, joka ottaa kantaa Euroopan Unionin ajankohtaisiin asioihin. Yhdessä näistä kolumneistaan Kaarle Suuri käsittelee EU-maiden kauppojen aukiolosäännöksiä, jotka kuvaavat osuvasti

julkisen sääntelyn monimutkaista luonnetta yhteismarkkinoilla.³²

Esimerkiksi Ranskassa joulun jälkeiset alennusmyynnit voivat alkaa vasta tammikuun 9 päivän ja Belgiassa tammikuun kolmannen päivän jälkeen. Belgian erikoisuus on lisäksi se, että alennusmyyntiä edeltävänä kuuden viikon aikana kaupat eivät saa informoida asiakkaitaan mahdollisista hintojen alennuksista. Viranomaisten tehtävänä on valvoa, että kaupat noudattavat tunnon-tarkasti tätä sääntöä kahden laillisen alennusmyyntikauden aikana vuodessa. Sääntelyn kiertämiseksi kaupat ovat kuitenkin keksineet keinoja asiakkaiden informoimiseksi ja kaupat antavat ilmi kilpailijoitaan viranomaisille.

1930-luvulla kansallissosialistien halu estää saksalaisia ostamasta juutalaisten kaupoista on osaselitys maan kauppohenkilöihin aukiolomääräyksiin. Belgian parlamentti käsitteli 1960-luvulla raporttia, jonka mukaan kaupat alensivat hintoja houkutellessaan asiakkaita ostamaan, ja päätti vihdoinkin vuonna 1971 kieltää polkumyynnin (dumping). Tämä päätös on sittemmin työllistänyt juristeja viemällä kyseenalaisia tapauksia oikeuteen. Belgiassa on kielletty käytäntö, joka on sallittu Suomessa ja jonka mukaan yhden (tai kahden) samanlaisen tuotteen ostaja saa toisen (kolmannen) ilmaiseksi. Lain mukaan maksimialennukset ovat Belgiassa 33 %. Belgiassa kauppohenkilöiden on suljettava arkisin ovensa klo 20 ja kaupat ovat vain harvoin auki sunnuntaisin. Belgia poisti leivän hintasääntelyn vasta vuonna 2004.

EU:n komission tavoitteena oli vapauttaa alennusmyynnit alueellaan vuoteen 2005 mennessä, mutta kansalliset hallitukset estivät suunnitelman toteuttamisen. Ranska sääntelee edelleen alennusmyyntejä ja kieltää polkumyynnin. Saksa ja Hollanti ovat omilla tahoillaan yrittäneet helpottaa kauppohenkilöiden sääntöjä ja kauppatapoja. Ne ovat siinä onnistuneet jossain määrin, mutta eivät suinkaan riittävästi.

EU-maissa pienten kauppohenkilöiden omistajat ovat vastustaneet sääntelyn uudelleenarviointia. He vastustivat esimerkiksi hintojen muutoksista kertovaa mainontaa, koska se hyödytti heidän mukaansa vain suuria kauppohenkilöitä ja koska heillä itsellään ei ollut varaa siihen. Tästä huolimatta isot kaupat ovat keksineet keinonsa alennusten myöntämiseksi.



Kauppojen julkisella sääntelyllä on konkreettisia vaikutuksia. Se on rajoittanut kaupan mahdollisuuksia työllistää ihmisiä. Se vaikeuttaa kuluttajien mahdollisuuksia hyötyä kaupasta. Se ei ole omiaan edistämään hintakilpailua. Se hyödyttää valikoivasti sellaisia ihmisiä, jotka osaavat käyttää kauppojen tilannetta hyödykseen. Ihmiset syyttävät kauppojen ongelmista markkinataloutta ymmärtämättä, että ongelmien perimmäinen syy on julkinen sääntely.

Kaarle Suuren kolumni nostaa esille eräitä huomionarvoisia havaintoja julkisesta sääntelystä. Ensimmäinen havainto on se, että yhteiskunnallisten intressien poliittinen sovittelu ruokkii julkisen sääntelyn kehitystä, prosessia, jonka lopputulos voi vastata nollasummapelin logiikkaa. Kun näin tapahtuu, poliittinen päätös hyödyttää toisen (pienet kauppiaat) ja vahingoittaa toisen osapuolen (suurten kauppojen omistajat) intressejä. Tällainen sääntely on luonteeltaan tarkoitushakuista.

Toinen havainto on se, että sääntelyyn liittyy periaatteellista merkittävyyttä huolimatta siitä, että sääntelyn kohteena olevat asiat tuntuvat vähäpätöisiltä. Ihmisillä saattaa olla ratkaistavanaan huomattavasti vakavampia ongelmia kuin kauppojen aukioloajat, alennusmyynnit ja hinnoittelu. Tämä tarkoittaa, että sääntelystä on hyödytöntä käydä periaatteellista keskustelua.

Kolmannen havainnon mukaan sääntely on vaikutuksiltaan pitkäikäistä ja sitä on vaikeaa muuttaa tai kumota, kun se on astunut voimaan. Koska pykälillä on hyötyjänsä, niillä on myös puolustajansa. Sääntelyn luonne voi olla siten tarkoitushakuinen.

Neljännän havainnon mukaan yritykset, jotka pitävät sääntelyä itselleen haitallisena tai jopa vahingollisena, etsivät keinoja sääntelyn kiertämiseksi. Tässä tarkoituksessa ne eivät välttämättä kaihdakaan edes riskinottoa. Yritykset kiertää sääntelyä heikentävät lain yleisiä kunnioitusta.

Viimeiseksi voidaan kiinnittää huomio siihen, että sääntelyllä on kielteisiä taloudellisia seurauksia. Ne rajoittavat yritysten mahdollisuuksia palkata työvoimaa, johon niillä olisi mahdollisuus toisissa olosuhteissa. Ne hidastavat taloudellista tehokkuutta ja talouden rationaalista hoitoa. Ne nostavat hyödykkeiden hintoja kuluttajille.

» YHDYSVALTAIN ASUNTOKUPLA

Randall O'Toole analysoi artikkelissaan julkisen sääntelyn vaikutusta ajankohtaiseen asuntokuplaan Yhdysvalloissa.³³ Hänen mukaansa asuntokuplan siemenet kylvettiin jo 1960-luvulla, kun eri osavaltioiden maankäytön suunnittelijat alkoivat suosia asuinrakennusten keskittämistä tietyille alueille ja rajoittaa rakentamista haja-asutusalueille. Tällä oli seuraavat väistämättömät seuraukset kansalaisten elämälle. Ensinnäkin maankäytön suunnittelu oli hidasta ja siksi asuntojen tarjonta ei kyennyt vastaamaan kysyntään. Toinen seuraus oli se, että tyydyttämätön kysyntä alkoi nostaa asuntojen hintaa.

Koska osavaltiot halusivat kuitenkin helpottaa ihmisten asunonsaantia, paine kohdistui pankkeihin. Tämän seurauksena asuinrakentamisen keskittämistä suosivissa osavaltioissa sosiaaliset ja poliittiset paineet johtivat siihen, että pankit alkoivat helpottaa asuntolainojen saantia. Vakiintuneen laskentatavan mukaan asuntojen keskihinnan ja palkkojen keskihinnan välisen suhteen ollessa 3, lainojen takaisinmaksu kestää 15 vuotta. Jos tuo suhde on 4, lainan takaisinmaksu kestää 30 vuotta. Jos tuo suhde on 5, lainan takaisinmaksu on käytännössä lähes mahdotonta *ceteris paribus* olettamuksen perusteella.

Vuonna 2006 keskihinnan ja keskipalkkojen välinen suhde oli asuinrakentamista keskittämissä osavaltioissa huolestuttavan korkea. Kaliforniassa ja Havaijilla se ylitti 8. Muissa osavaltioissa se oli 4 ja 5 välillä. Sitä vastoin niissä osavaltioissa, jotka eivät olleet keskittäneet asuinrakentamista kuten Georgiassa, Pohjois-Carolinassa ja Texasissa, keskihinnan ja keskipalkkojen välinen suhde muuttui suhteellisen vähän ja pysyi tasaisesti 2-3 välillä. O'Toole kirjoittaa tästä problematiikasta seuraavasti:

Monet ihmiset tietävät kuinka tuhoisaa asuntokupla on Yhdysvaltain taloudelle, mutta vain harva heistä tajuaa, että sen synnyttivät kaupunkien maankäytön suunnittelijat yrittäessään ohjata ihmisten valintoja asumisessa ja elämisessä.³⁴

O'Toolel mukaan maankäytön suunnittelulla on ollut seurauksia myös liikenteelle. Suunnittelijat haluavat keskittää asumista yksityisautoilun vähentämiseksi ja rakentamattoman maan säilyttämiseksi. He eivät ota kuitenkaan huomioon, että 95 % Yhdysvaltain

maaperästä on avointa ja asumatonta maaseutua. Maankäytön suunnittelu on siten lisännyt ruuhkia, jotka yhdessä kohoavien asuinkustannusten kanssa vaikeuttavat etenkin matalapalkkaisten ihmisten elämää ja toimeentuloa.

O'Toole pitää haaveena maankäytön suunnittelijoiden toivetta saada ihmiset Yhdysvalloissa ja Euroopassa käyttäytymään halumallaan tavalla. Amerikkalaiset ajavat omilla autoillaan kaikista ajoista 82 % ja eurooppalaiset 78 %. Vaikka Euroopassa uhrataan 100 miljardia dollaria vuodessa julkiseen liikenteeseen, suunnittelijat ja poliitikot tuskin saavat ihmisiä muuttamaan käyttäytymistään.

O'Toole tarkoitushakuista julkista sääntelyä koskevasta analyysistä on mahdollista tehdä seuraavat havainnot. Ensimmäisen havainnon mukaan julkinen sääntely voi olla luonteeltaan tarkoitushakuista ja intressidonnaista, vaikka sitä perustellaan yleisellä edulla. Ihmiset, jotka hyväksyvät sääntelyn tarkoitukset, rinnastavat ne yleensä yleiseen etuun. He uskovat, että sääntelyllä on pääasiassa vain haluttuja myönteisiä tuloksia, joiden arvo ylittää selvästi mahdollisten haitallisten vaikutusten kustannukset.

Toisen havainnon mukaan tarkoitushakuisella julkisella sääntelyllä on pitkän ajan kuluessa avautuvia vaikutuksia, jotka eivät rajoitu säännellylle alueelle. Asuinrakentamisen keskittäminen on esimerkiksi johtanut asuntorahoittamisen kriisiin, jota kukaan maankäytön suunnittelija ei olisi kyennyt kuvittelemaan, ennustamaan tai uskomaan. Tällaiset vaikutukset ovat luonteeltaan ennaltoimattomia ja haitallisia.

Kolmannen havainnon mukaan ajankohtaisia ongelmia tarkasteltaessa tukeudutaan poikittaisleikkaukseen (cross-sectional studies) pitkittäisleikkauksen (longitudinal studies) sijasta. Tämä tarkoittaa, että ajankohtaisia ongelmia selitetään tunnistettavilla ajankohtaisilla tekijöillä, jolloin ongelman historialliset juuret eivät tule välttämättä esille. Todennäköisyys, että näin käy, on sitä suurempi, mitä kauemmin sääntely on ollut voimassa. Kun näin tapahtuu, on luonnollisesti mahdollista, että ongelmista ei saada oikeaa kuvaa ja poliittisessa päätöksenteossa päädytään ratkaisemaan väriä ongelmia mahdollisimman täsmällisesti ja tehokkaasti.³⁵

Neljännän havainnon mukaan tarkoitushakuisen julkisen sääntelyn kustannukset saattavat olla huomattavat suhteessa sen saatuksiin. Sääntelyn hyötyjen ja kustannusten arvioimiseksi ei ole olemassa kuitenkaan luotettavia menetelmiä, seikka, joka saattaa suunnata mielenkiintoa pois sääntelystä ja estää näkemästä sen yhteiskunnallista merkittävyyttä. Retoriikka ja väittely ovat käytetyimmät keinot, joilla sääntelyn vaikutuksia on arvioitu. On siis täysin mahdollista, että käsitykset sääntelyn vaikutuksista voivat olla hyvin ristiriitaisia ja epätarkkoja.

» KAUPPOJEN AUKIOLOAIKOJEN SÄÄNTELY ENGLANNISSA

Keskustelulla kauppojen aukiolosta sunnuntaisin on Englannissa todella pitkä historia. Kuningas Henry VI kielsi vuonna 1448 hyödykkeiden myynnin kirkkojen piholla.³⁶ Vuonna 1677 kiellettiin urheilutilaisuuksien järjestäminen sunnuntaisin.³⁷ Tämä lainsäädäntö, joka kumottiin virallisesti vasta vuonna 1969, oli voimassa lähes 300 vuotta huolimatta siitä, että siitä ei piitattu vuosikymmeniin.³⁸

John Burton on analysoinut kauppojen aukioloaikojen sääntelyä Englannissa toisen maailmansodan jälkeen.³⁹ Analyysi alkaa vaatimuksista pitää kauppojen ovet kiinni sunnuntaisin. Vaatimus on selkeä ja ymmärrettävä. Ihmiset tarvitsevat lepoa toipuakseen ja selviytyäkseen arjen kiireistä. Kaupankäynnin sijasta ihmiset voivat omistautua perheilleen. Kiireettömyys antaa mahdollisuuden harrastaa erilaisia asioita. Miksi ihmeessä kauppvoja ei sitten voitaisi pitää kiinni sunnuntaisin?⁴⁰

Kun päätös kauppojen sulkemisesta sunnuntaisin on tehty, luulisi, että asia on lopullisesti ratkaistu, mutta valitettavasti näin ei ole. Päätöksenteko on Burtonin analyysin perusteella helpoin vaihe, sillä vasta nyt ongelmat alkavat. Kun kaupat on päätetty pitää kiinni sunnuntaisin, huomataan, että kielto ei eliminoi tarpeita, jotka voidaan tyydyttää vain käymällä kaupassa. Poliittisessa päätöksenteossa on siksi seuraavaksi otettava kantaa siihen, millaiset kaupat saavat olla auki sunnuntaisin ja mitä niistä voi laillisesti ostaa.

Kauppa voi tarkoittaa lähes mitä tahansa paikkaa, josta ihmiset

voivat ostaa erilaisia asioita tarpeittensa tyydyttämiseksi. Ovatko huoltoasemat, kioskit, kukkakaupat ja linja- ja rautatieasemien liikkeet kauppoja? Voidaanko baareja ja ravintoloita pitää kauppoina? Koskeeko kiello myös posteja, hautaustoimistoja, pankkeja, matkatoimistoja, huonekaluliikkeitä, partureita ja kampeja? Kauppa, joka tuntui poliittisessa väittelyssä kovin yksinkertaiselta asialta, muuttuikin päätöksenteon jälkeen hyvin monimutkaiseksi.

Kun on päätetty siitä, mikä on kauppa, on seuraavaksi päätettävä siitä, mitä niissä saa myydä. Saavatko kaupat myydä mitä tahansa vai onko valikoimaa rajoitettava? Englannin vuoden 1950 kauppalaissa päätettiin esimerkiksi, että kaupat saavat myydä sanomalehtiä, mutta eivät wc-paperia. Tupakka katsottiin myytäväksi tuotteeksi, mutta ei tuore liha. Jäätelölle ja autojen voiteluöljylle annettiin myyntilupa, mutta ei kalapuikoille eikä ruokaöljylle. Koska ollaan Englannissa, giniä saa myydä, mutta ei lasten tuttipulloja. On mahdollista, että monilla kauppojen sunnuntain aukiolosta väitelleillä oli kovin subjektiivinen ja yksilöllinen kuva myös siitä, mitä kaikkea ihmiset voivat tarvita myös sunnuntaisin.

Päätäjien murheet eivät pääty vielä tähänkään. Koska jotkut kaupat saavat olla auki, kauppiat kehittävät kaupoistaan erilaisia muunnelmia voidakseen sisällyttää ne aukiolon sallivaan sääntelyyn. Tällöin sääntelyssä joudutaan ottamaan kantaa mm. seuraaviin kysymyksiin. Onko asiallista määrätä kauppoille jokin maksimikoko, jota pienemmät saavat olla auki sunnuntaisin, mutta eivät sitä suuremmat? Onko olemassa kauppoja, joiden olisi saatava olla auki niiden koosta huolimatta? Onko maassa alueita, joilla kauppojen voitaisiin antaa olla auki sunnuntaisin toisin kuin muilla alueilla? Onko aukiolo sunnuntaisin sallittava vain tiettyjä hyödykkeitä myyville kauppoille?

Burtonin analyysin perusteella on tärkeää ymmärtää, että sääntelystä päätettäessä kaikkia eteen tulevia ongelmia ei voida tietää eikä edes ennustaa. On mahdotonta tietää mitä ihmiset keksivät yrittäessään välttyä julkisen sääntelyn heille asettamista rajoitteista.

Burtonin analyysi antaa mahdollisuuden tehdä seuraavat

havainnot julkisesta sääntelystä. Näistä ensimmäinen on se, että väitelly sääntelyä koskevista asioista antaa pettävän tunteen tietämisestä ja asioiden hallinnasta. Ihmisistä tuntuu, että he hallitsevat asiat, joista he pystyvät väittelemään menestyksellisesti. He ottavat kuitenkin vain kantaa siihen, mitä pitäisi tehdä tai jättää tekemättä. Se, mihin he eivät pysty ottamaan kantaa, on, mitä sääntelypäätöksen tekemisestä seuraa. He ovat tietämättömiä sääntelypäätösten seurauksista.

Edellä sanotusta voidaan johtaa toinen konkreettinen seuraus, jonka mukaan sääntely avautuu ja kehittyy ajassa tavalla, jonka logiikkaa on vaikea ennakoida. Yhteiskunnallinen todellisuus on todennäköisesti niin monimutkainen, että päättäjät pystyvät tuskin ohjaamaan sitä sääntelyn avulla mieleiseensä suuntaan. Tämä pitää paikkansa jopa hyvin yksinkertaisissa asioissa kuten kauppohen aukioloajoissa sunnuntaisin.

Kolmas seuraus, joka on johdettavissa edellisestä, on, että poliittinen päätöksenteko pakottaa julkisen hallinnon käyttämään niukkoja voimavaroja reagoidakseen niihin vaatimuksiin, joita spontaanisti asetetaan voimassaolevalle sääntelylle. Julkisen vallan on tarkasteltava muutosvaatimuksia suhteessa sääntöihin eikä se voi antaa kenenkään rikkoa niitä seuraamuksitta. Nämä henkiset ja aineelliset voimavarat ovat pois uusien ideoiden ja asioiden kehittämisestä ja kokeilemisestä.

Neljäs seuraus on, että tarkoitushakuinen julkinen sääntely rikkoo eri toimijoiden tasa-arvoa. Asia, joka on mahdollista yhdelle kauppiaille, ei ole enää mahdollista toiselle. Tasa-arvoa vääristävää julkista sääntelyä voidaan luonnehtia diskriminaatioksi. Tätä asiaa eivät yleensä ymmärrä ihmiset ja organisaatiot, jotka haluavat julkisen vallan suosivan heidän mieleistään intressiä ja vastustavan heidän torjumaansa intressiä. He näkevät vain omat etunsa, joita he ovat valmiit vilpittömästi edistämään koko yhteiskunnan edun nimessä.

Viides seuraus, johon on jo kiinnitetty huomiota, on, että sääntelyn taloudelliset kustannukset voivat ylittää sen hyödyt. Burtonin analyysin mukaan kauppohen aukioloaikojen vapauttaminen lisäisi merkittävästi myyntiä. Myynnin kasvu lisää sekä kaupan että kaupalle hyödykkeitä valmistavien tuotannonalojen työllisyyttä.⁴¹

Kun julkisen sääntelyn uudelleenarviointi lisää työllisyyttä, se vaikuttaa myönteisesti palkkojen kehitykseen. Nämä hyödyt vaikuttavat aikaa myöten myönteisesti koko kansantalouteen.

Tarkoitushakuisen julkisen sääntelyn kuudes huomionarvoinen seuraus on, että se voi luoda edellytyksiä ja maaperää harmaan talouden kasvulle talouden eri sektoreille.⁴² Tässä prosessissa on kaksi toisiinsa läheisesti liittyvää vaihetta.⁴³ Ensimmäisessä vaiheessa sääntely rajoittaa tai estää ihmisten mahdollisuuksia hankkia tarvitsemansa virallisesta taloudesta sääntelyn sallimissa rajoissa. Toisessa vaiheessa jotkut ottavat riskin ja rikkovat lakeja hankkiakseen ihmisille heidän tarvitsemiaan hyödykkeitä. Tarkoitushakuinen sääntely tuo uusia elämänalueita vahingollisten ja rangaistavien tekojen listalle.

.....
Tarkoitushakuinen
julkisen sääntely voi
luoda edellytyksiä ja
maaperää harmaan
talouden kasvulle ta-
louden eri sektoreille.

» JULKINEN SÄÄNTELY TEOREETTISENA KÄSITTEENÄ

Edellä käsiteltyjen konkreettisten esimerkkien tarkoituksena on pohjustaa julkisen sääntelyn käsitteellistä tarkastelua. Tässä tarkoituksessa ne ovat avanneet sääntelyn moniulotteista luonnetta ja sen tulkinnallisuutta. Määrittelyn tavoitteena on tuoda lisää selkeyttä tähän problematiikkaan.

Sääntelyllä tarkoitetaan yleisesti normeja, joka sääntelevät inhimillisen elämän eri alueita erilaisissa tarkoituksissa. On mahdollista ajatella yhteiskunnallista elämää ilman sääntöjä.⁴⁴ Sääntöjen olemassaolo ei ole ongelma, vaan sääntöjen luonne, tarkoitus ja erilaiset tavat käyttää niitä hyödyksi.

Määritelmästä seuraa, että sääntely on sekä julkista että yksityistä. Sääntely on julkista tai virallista, kun julkinen valta – valtio, kunnat jne. – vastaavat sen voimaansaattamisesta ja noudattamisen valvonnasta. Julkisen sääntelyn pitäisi olla luonteeltaan kirjallista, jotta siitä voidaan eliminoida viranomaisten omat arvostukset, intressit ja pyrkimykset. Kun sääntely on kirjallista, kansalaiset voivat valvoa sen soveltamista.

Yksityinen sääntely on epävirallista, kun siinä on kysymys ajan myötä syntyneistä ja muovautuneista säännöistä, jotka ihmiset ottavat huomioon omia valintoja tehdessään.⁴⁵ Epävirallinen

sääntely on yleensä, mutta ei suinkaan aina, kirjoittamatonta. Ihmiset siirtävät sitä eteenpäin omilla valinnoillaan ja toisilleen antamallaan ohjeilla. Epävirallista sääntelyä syntyy koko ajan, kun ihmiset ratkovat menestyksellisesti ongelmiaan ja toiset, jotka ottavat siitä oppia, huomaavat myös onnistuvansa ja menestyvänsä.

Virallisen ja epävirallisen sääntelyn välistä suhdetta on vaillinaisesti kartoitettu. Yleisesti oletetaan, että säännöt tuovat paradoksaalisesti ennustettavuutta yhteiskunnallisen elämän monimutkaisuuteen, hallitsemattomuuteen ja kaoottisuuteen. Vaikka ne eivät takaa järjestystä, ne auttavat ennakoimaan valintojen seurauksia ja turvaamaan oman edun. Tässä lienee yksi syy siihen, miksi yhteiskunnallisen elämän kehittyessä myös julkinen ja yksityinen sääntely lisääntyy ja laajenee.

Julkisen ja yksityisen sääntelyn välinen suhde on pulmallinen. Yksityinen sääntely täydentää julkista sääntelyä ja korvaa sen, kun sitä ei ole. de Soto osoittaa, että kehitysmaissa (Peru) ihmiset ovat luoneet omat omistusoikeuksia koskevat sääntönsä, koska valtio ei ole taannut heille laillisia omistusoikeuksia.⁴⁶ Hän osoittaa lisäksi, että epäviralliset sääntelykäytännöt aiheuttavat ihmisille huomattavia kustannuksia.

Julkisen ja yksityisen sääntelyn välinen suhde on jännitteinen. Julkista sääntelyä kritisoidaan siitä, että se on tehoton, kustannuksia aiheuttava ja spontaania kehitystä rajoittava.⁴⁷ Se ei ota huomioon, että uusien asioiden myötä käyttäytymisen aikaisempaa perustaa ohjaavaa sääntelyä on voitava arvioida uudelleen. On myös mahdollista, että yksityinen sääntely aiheuttaa samoja ongelmia kuin julkinen sääntely.⁴⁸ Esimerkiksi tapojen pakko (compulsion of customs) voi rajoittaa ihmisiä toteuttamasta tavoitteitaan, kun ne ovat ristiriidassa hallitsevien arvojen ja tapojen kanssa.⁴⁹

Julkista sääntelyä voidaan harjoittaa erilaisissa tarkoituksissa ja juuri se tekee siitä kaksiteräisen miekan. Julkisen sääntelyn – lakien – perimmäisenä tarkoituksena on taata oikeudenmukaisuus ja lakien hallinto yhteiskunnassa vastakohtana poliittisten päättäjien mieltymysten mukaiselle hallintovalalle.⁵⁰ Tätä kutsutaan lainalaisuuden periaatteeksi (rule of law), jonka tarkoituksena on taata ihmisille vapaus julkisesta mielivallasta ja varmistaa heidän tasa-arvoinen kohtelunsa lain edessä.⁵¹

On mahdotonta tarkastella kattavasti lainalaisuuden periaatteen monimutkaista luonnetta. Se kuvaa ensinnäkin sitä, että perustuslaki säätelee hallitusvallan käyttöä sitä rajoittaen ja sen enustettavaksi tehden. Toiseksi se kuvaa sitä, että lakien on oltava luonteeltaan yleisiä (ne koskevat kaikkia ihmisiä ja olosuhteita), varmoja (niitä sovelletaan kaikkiin), abstrakteja (ne kieltävät tiettyt teot, mutta eivät kuvaa tiettyä käyttäytymistä) ja oikeutettuja (koska ihmiset ymmärtävät ne omalla ajattelullaan).⁵²

Lainalaisuuden periaatteesta puhuttaessa puhutaan myös isonomian periaatteesta, jolla tarkoitetaan kansalaisten tasa-arvoa lain edessä.⁵³ Jos lait edustavat organisoitua oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa, ne kohtelevat samalla kaikkia kansalaisia tasa-arvoisesti. Tasa-arvo lain edessä kytkeytyy olennaisesti demokratiaan, sillä se on luonut demokratian kysynnän ja sen oikeutuksen perustan, näkökohta, joka on lähes tyystin unohnut demokratiaa ja sen mahdollisuuksia ja rajoja koskevasta keskustelusta. Mistä tässä unohtuneesta problematiikassa on oikein kysymys?

Kautta historian ihmisillä on enemmän kokemusta mielivaltaisesti käyttäytyvistä ja toimivista hallitsijoista kuin isonomian periaatetta kunnioittavista vallankäyttäjistä. Ihmisillä ei ole ollut mainittavia tehokkaita keinoja puolustautua mielivaltaisista hallitsijoista vastaan. Leoni viittaa tässä yhteydessä kanadalaisen Eric A. Havelockin tutkimukseen *The Liberal Temper in Greek Politics* (1957), jossa hän osoittaa, että Antiikin Kreikassa oli ajattelijoita, joille vapaus oli ennen kaikkea vapautta kanssaihminen mielivallasta (freedom from men) eikä tarpeista (freedom from want).⁵⁴

Vasta demokratia antoi ihmisille mahdollisuuden valita ja vaihtaa poliittiset päättäjät, jotka rikkoivat isonomian periaatetta ja edistivät intressien hallintovaltaa. Tässä mielessä isonomian periaate on tavoite ja demokratia keino. Historiallisessa katsannossa moderni demokratia, joka käsitetään keinoksi päättää auktoritatiivisesti siitä, kuka saa, kuinka paljon saa ja milloin saa, on ristiriidassa isonomian periaatteen kanssa ja merkitsee paluuta itsevaltaiseen ja mielivaltaiseen julkiseen hallintoon.

Historiallisessa katsannossa moderni demokratia on ristiriidassa isonomian periaatteen kanssa ja merkitsee paluuta itsevaltaiseen ja mielivaltaiseen julkiseen hallintoon.

Isonomian periaate, lainalaisuuden periaate ja lain hallintovalta ovat julkiseen sääntelyyn liitettäviä tarkoituksia. Ne ovat vastaakohtana spesifejä tarkoituksia palveleville laeille ja intressien hallintovallalle (rule of man). Kun luovutaan lain hallintovallasta, sääntely tuottaa positiivista ja negatiivista diskriminaatiota. Positiivisella diskriminaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio antaa yhdelle toimijalle edun, jonka se kieltää muilta saman alan toimijoilta. Negatiivisesta diskriminaatiosta on kysymys silloin, kun valtio asettaa yhdelle toimijalle rajoitteen tai ylimääräisen kustannuksen, joista se vapauttaa muut toimijat kokonaan.

Edellä käsitellyt kolme esimerkkiä (kaupan sääntely EU:ssa ja Englannissa sekä Yhdysvaltain asuntokupla) konkreettisesta sääntelystä kuvasivat intressien hallintovallan seurauksia. Ne auttavat ymmärtämään, että intressien hallintovallalla eli tarkoitushakuisella sääntelyllä on väistämättömiä seurauksia, joista monet, mahdollisesti jopa enemmistö, ovat haitallisia ja ennakoimattomia. Sitä vastoin isonomian periaatetta ja lainalaisuuden periaatetta kunnioittavalla lain hallinnolla on pääsääntöisesti ennakoimattomia myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnalle.

» JULKINEN JA YKSITYINEN SÄÄNTELY JALKAPALLOPELINÄ

Tarkastellaan vielä sääntelyä käyttämällä jalkapallopelejä mielikuvana. Oletetaan, että peliä ei ole vielä keksitty ja joku on saanut idean siitä. Kuinka hän ryhtyy kehittämään peliä? Yksinkertaisuudestaan ja pelkistävyydestään huolimatta tarkastelu lisää ymmärrystä sääntelyn monimutkaisesta ja moniulotteisesta problematiikasta.

Pelin kehittäjää voidaan luonnehtia lainsäätäjäksi ja pelaajia ja joukkueita kansalaisiksi. Joukkueet muodostavat kokonaisuuden, jota voidaan verrata yhteiskuntaan. Tarkastellaan asiaa pelin kehittäjän – lainsäätäjän – näkökulmasta. Hän ymmärtää, että joukkueet eivät voi kohdata toisiaan ilman sääntöjä, jotka hänen on siksi luotava.

Millaisia sääntöjä hän harkitsee peliin? Onko hänen järkevää ottaa käyttöön sääntöjä, jotka suosivat jompaakumpaa joukkueista, tai sääntöjä, jotka eivät suosi kumpaakaan. Jos hän valitsee

edellisen vaihtoehdon, hän voi tehdä sen kahdella tavalla: joko suosimalla mieleistään joukkuetta (positiivinen diskriminaatio) tai asettamalla rasitteita toiselle joukkueelle (negatiivinen diskriminaatio). Kummassakin tapauksessa pelaajat tietävät, että pelin kehittäjä määrää pelin tahdin ja tulokset (intressien hallintovalta) ja että tarvittaessa sääntöjä muokataan halutun tavoitteen suunnassa (tarkoitushakuiset säännöt). Kummatkin vaihtoehdot ovat mahdollisia kansallisissa lainsäädännöissä.

Intressien hallintovaltaan tukeutuessaan pelin kehittäjä ennakoii, että joukkue tai joukkueet, joita säännöt eivät suosi, keksivät jatkuvasti erilaisia keinoja itselleen epäedullisten sääntöjen vaikutuksen kiertämiseksi tai ohittamiseksi. Hän ymmärtää, että nämä pyrkimykset tuottavat koko pelille aikaa myöten enemmän epätoivottuja ja ennakoimattomia kuin myönteisiä vaikutuksia. Näiden torjumiseksi pelin kehittäjän on oltava joka hetki valppaana. Reagointi näihin seurauksiin kuluttaa hänen aikaansa ja voimavarojaan, jotka ovat pois pelin rakentavasta kehittämisestä.

Jos pelin kehittäjä omaksuu sellaiset säännöt, jotka kohtelevat kaikkia pelaajia ja joukkueita mahdollisimman tarkoin samalla tavalla puolueettomasti, hän noudattaa lain hallintovallan logiikkaa. Tällöin kaikki toimijat ovat tasa-arvoisia sääntöjen suhteen (isonomian periaate) ja he pitävät lakeja oikeudenmukaisina (lainalaisuuden periaate). Pelin kehittäjä ennakoii, että tällaisia sääntöjä noudattavalla pelillä on todennäköisesti koko pelille ja sen kaikille osapuolille enemmän sekä ennakoituja että ennakoimattomia myönteisiä vaikutuksia kuin kielteisiä vaikutuksia.

Pelin kehittäjä ymmärtää myös, että peliä puolueettomilla ja neutraaleilla säännöillä pelattaessa hän ei voi vaikuttaa yksittäisten pelien eikä koko sarjan lopputuloksiin. Jos hän haluaa saada tahtonsa läpi näissä asioissa, hänen on korvattava puolueettomat säännöt tarkoitushakuisilla säännöillä. Näitä valintoja tehdessään hänen on punnittava omien intressiensä suhdetta koko pelin intresseihin.

Pelin kehittäjä tietää, että pelaajien ja joukkueiden luottamus häneen on hänen kriittinen resurssinsa. Jos hän haluaa, että häneen luotetaan, hänen on toimittava mahdollisimman avoimesti ja tukeuduttava aktiiviseen osallistumiseen. Kun pelaajat ja

**HELP
WANTED**



joukkueiden johtajat ovat voineet sanoa sanansa uusista sääntöehdotuksista ja olla varmoja päätösprosessin moitteettomuudesta, he hyväksyvät sääntöjen muutokset ja pitävät niitä oikeudenmukaisina ja koko pelille edullisina. He osallistuvat mielellään tällaiseen prosessiin, jossa päätetään heitä yhteisesti sitovista asioista.

Tilanne on toinen, jos pelin kehitystä ohjataan jatkuvasti muuttuvilla säännöillä, joiden perimmäisistä tarkoituksista ei kukaan voi olla täysin perillä. Kun pelaajat ja joukkueiden johtajat huomaavat, että heidän sananvaltansa vähenee sääntöasioissa koko ajan, he kokevat osallistumisensa turhaksi ja passivoituvat. He yrittävät vain selviytyä parhaan kykynsä mukaan muutoksista.

Pelin kehittäjä saattaa aavistaa, että hänen peliä varten luomansa säännöt ovat osa kokonaisuutta ja että siksi on hyvä sallia pelin kehittyä myös spontaanisti. Tämä tarkoittaa, että peliä kehitettäessä törmätään asioihin, joita ei peliä suunniteltaessa edes kyetty ennakoimaan eikä kuvittelemaan. Ihmisten, jotka kohtaavat nämä asiat, on yleensä ratkaistava ne siinä paikassa, välittömästi. Jos ratkaisu osoittautuu toimivaksi, siihen tukeudutaan yhä useammin ja näin siitä muodostuu epävirallinen sääntö tai käytäntö. Toimivana ratkaisuna se tukee ja täydentää pelin kirjallisia sääntöjä. Jalkapallopelejä, kuten yhteiskuntakin, nojaa samanaikaisesti viralliseen ja epäviralliseen sääntelyyn ja kehittyy niiden uudelleenmuotoilun kautta.

Jalkapallon kielikuvassa vielä yksi asia, joka on periaatteellisesti hyvin tärkeä ja johon on siksi kiinnitettävä huomiota. Ajatellaan tilannetta, jossa jalkapalloseuroilla on erilaisia näkemyksiä siitä, kuinka lajia olisi kehitettävä. Hallitsevan demokratiakäsityksen mukaan menettely on seuraava: Seurat tuovat esille omat vaihtoehtonsa, niiden hyvistä ja huonoista puolista keskustellaan ja väitellään ja tarvittaessa lopuksi äänestetään. Seura- ja sarjatoimintaa kehitetään eniten kannatusta saaneen vaihtoehdon pohjalta.

Käytäntö, jota pidetään erityisen demokraattisena, toimivana ja tehokkaana, saattaa olla ongelmallinen siinä mielessä, että valittua vaihtoehtoa ei voida perustella loogisella enemmistöllä, vaatimus, joka demokratiakeskustelussa otetaan annettuna ja itsestään selvyytenä. Tarkastellaan asiaa taulukon III.1 antaman informaation avulla olettamalla, että kolmea eri seuraa edustavien johtajien

tehtävänä on valita äänestyksellä paras vaihtoehto kolmesta vaihtoehdosta, jotka ovat A, B ja C.

TAULUKKO III.1. Seura- ja sarjatoiminnan kehittämisen vaihtoehdot

JÄRJESTYS	SEURAJOHTO		
	A	B	C
URHEILUSEURA 1	EI MUUTOSTA	VÄHÄINEN MUUTOS	HUOMATTAVA MUUTOS
URHEILUSEURA 2	VÄHÄINEN MUUTOS	HUOMATTAVA MUUTOS	EI MUUTOSTA
URHEILUSEURA 3	HUOMATTAVA MUUTOS	EI MUUTOSTA	VÄHÄINEN MUUTOS

Taulukko III.1 osoittaa, että seurojen preferenssejä ei voida asettaa loogiseen järjestykseen äänestyksen perusteella. Tätä tulosta kutsutaan Arrowin mahdottomuusteoreemaksi.⁶⁵ Se asettaa kyseenalaiseksi pyrkimykset edistää demokratiaa ja maksimoida osallistujien hyvinvointi. Olettamalla se todeksi, voidaan tehdä ainakin seuraavat kaksi johtopäätöstä.

Ensimmäinen johtopäätös on, että äänestystulos ei vastaa yhdenkään seurajohdon toiveita (raskas tulos). Toinen johtopäätös on, että ainakin osa seuroista on tyytyväinen ja osa tyytymätön tulokseen (maltillinen tulos). Mitä näistä Arrowin mahdottomuusteoreeman kuvaamista tilanteista, jotka vastaavat myös monien poliittiseen prosessiin osallistuvien ja sitä seuraavien käsityksiä, on mahdollista sanoa?

Ensimmäinen asia, johon on syytä kiinnittää huomio, on, että äänestyksiin perustuvaa päätöksentekoa voidaan pitää tarkoitushakuisen sääntelyn potentiaalisena lähteenä. Yleensä äänestyksissä jokainen ajattelee vain omaa etuaan. Vaikka omia kantojaan puolustaessaan jokainen ajattelisi kokonaisuuden etua, äänestysten ennakoimattomana ja tarkoituksettomana seurauksena on, että lopputulokset muuntuvat tarkoitushakuisiksi ja intressisidonnaisiksi.

Toinen asia on huolellinen harkinta siitä, olisiko seurojen johtajien (poliittisten päättäjien) sittenkin kannattavampaa luottaa jalakapallon spontaaniin kehitykseen kuin lajin kehittämiseen tavalla, jossa erimielisyydet ratkaistaan äänestämällä. On nimittäin mahdollista, että tukeutumalla viralliseen ja epäviralliseen sääntelyyn

ja ratkomalla niiden avulla eteen tulevia ongelmia ja jännitteitä on mahdollista päätyä aikaa myöten samaan lopputulokseen kuin äänestämällä, mutta ilman tunnetta asioiden intressipohjaisesta kehittämisestä.

Palataan aivan alkuun, hetkeen, jolloin jalkapalloa alettiin pelata ensimmäisen kerran. Jokainen ymmärtää, että tuolloin kaikki oli vielä hyvin alkeellista, epävarmaa, karkeaa ja kyseenalaista. Tuskin missään kehityshankkeessa ensimmäiset askeleet ovat loppuun saakka harkittuja ja jalostettuja. Pelaamalla peli jalostuu alkukantaisesta ja kehittymättömästä lähtötilasta ja etenee ajan myötä suuntaan, jota kukaan ei olisi kyennyt ennakoimaan tai aavistamaan. Pelille lienee mahdotonta osoittaa mitään sellaista loogista päätelistettä, jonka saavutettuaan se ei voi enää kehittyä. Peli kehittyi, kun osallistujat voivat vapaasti kehittää omia ideoitaan ja oivalluksiaan. Pelin kehitys ei ole kuitenkaan yleensä kovin dramaattista, vaan se etenee yleensä hyvin huomaamattomasti pienten askelten kautta.

Tarkastellaan lopuksi yhteiskuntaa jalkapallopelin mielikuvan avulla. Jalkapallon tavoin yhteiskunnan kehitykseen vaikuttavat sen olemassaolon ja toiminnan kannalta keskeiset säännöt. Kun säännöt ovat puolueettomat, neutraalit, yhteiskunta kehittyy ja erilaistuu monipuolisesti. Kehitys on suureksi osaksi ennakoimatonta, mutta silti pääsääntöisesti myönteiseksi koettua. Mitä erilaistuneempi yhteiskunta on, sitä johdonmukaisemmin sitä on hallittava puolueettomilla säännöillä.

Kun yhteiskuntaa hallitaan tarkoitushakuisilla, intressiperusteisilla säännöillä, sitä yhdenmukaisemmaksi ja yksiulotteisemmaksi yhteiskunta kehittyi. Selitys on siinä, että tarkoitushakuiset säännöt ohjaavat ihmisten valintoja tiettyyn suuntaan. Kehitys on myös tällöin suureksi osaksi ennakoimatonta, mutta pääsääntöisesti kielteiseksi koettua. Aikaa myöten tämä kehitys johtaa paradoksaaliseen tilanteeseen, joka on seuraava. Mitä yhdenmukaisempia ihmiset ovat, sitä todennäköisemmin heitä on kohdeltava eriarvoisesti, jotta halutut asiat saadaan tapahtumaan.⁵⁶ Paradoksaalisesti tässä arvon edistäminen voi johtaa päinvastaiseen tulokseen kuin on toivottu ja uskottu.

» JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄ

On monia erilaisia tekijöitä, jotka luovat julkisen sääntelyn kysynnän. Ne otetaan siinä määrin itsestään selvyyksinä, että niiden merkitystä julkisen sääntelyn kysyntätekijöinä ei yleensä aseteta kyseenalaisiksi. Kun ne voidaan tunnistaa ratkaisua edellyttäviksi ongelmiksi, julkisen sääntelyn avulla niihin etsitään ratkaisuja. Yleisimmät julkisen sääntelyn kysyntätekijät ovat seuraavat:

- markkinoiden epäonnistuminen
- ulkoiset vaikutukset
- yhteisölliset onnettomuudet
- yhteisölliset jännitteet
- sosiaaliset alistussuhteet

Julkisen sääntelyn kysyntätekijöitä koskeva käsitteistö ei ole täysin vakiintunutta ja siksi niiden luokittelussa on eroja. Esimerkiksi ulkoiset vaikutukset voidaan lukea osaksi markkinoiden epäonnistumista. Käytännössä ne eivät ole myöskään toisistaan täysin riippumattomia ja siksi niitä voi olla ajoittain vaikeaa erottaa toisistaan. Kun jokin kysyntätekijä esiintyy, se voi vaikuttaa jossain määrin myös muiden tekijöiden esiintymiseen.

» MARKKINOIDEN EPÄONNISTUMINEN JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄTEKIJÄNÄ

Markkinoiden epäonnistuminen liittyy olennaisesti markkinoiden mahdollisuuksiin toimia tehokkaasti (market failure due to inefficiency). Taloudellista ajattelua on hallinnut olettaamus, jonka mukaan niukat voimavarat on käytettävä mahdollisimman tehokkaasti niihin tarkoituksiin, jotka tuottavat ihmisille eniten arvoa. Olettaamus sisältää kaksi hyvin tärkeää asiaa, joissa markkinat voivat epäonnistua.

Näistä ensimmäinen on se, että markkinat eivät tuota haluttuja hyödykkeitä. Kun markkinat epäonnistuvat tuottamaan hyödyllisiä tuotteita, julkisen vallan on ryhdyttävä tuottamaan niitä. Ajatuksena on, että markkinoilla jokainen ajattelee vain omaa etuaan eikä kokonaisuuden etua. Julkinen valta pystyy siksi katsomaan kokonaisuutta ja toimimaan markkinoita paremmin sen edut huomioon ottaen. Tähän argumenttiin tukeutuen voidaan väittää, että ilman julkista valtaa monet nykyisistä hyvinvointipalveluista

olisivat saattaneet jäädä tuottamatta. Siihen liittyen voidaan lisäksi sanoa, että julkinen valta saattaa nämä palvelut myös sellaisille kuluttajille, joiden omat varat eivät riitä niiden hankkimiseen mahdollisilta yksityisiltä tuottajilta.

Toinen asia on se, että tärkeitä hyödykkeitä tuottaessa tuhlasta tulisi välttää kaikin mahdollisin keinoin. Toisin sanoen joko tietyillä panoksilla on tuotettava mahdollisimman monta tuotosta tai tietyt tuotokset on tuotettava mahdollisimman vähin resurssein. Julkisten palveluiden tuotanto on järjestettävä mahdollisimman tehokkaaksi. Tehottomuus vähentää hyvinvoinnin tuottamisen mahdollisuuksia. Tässä tarkoituksessa voi olla mahdollista keskittää jonkin hyödykkeen tuotanto yhdelle julkiselle toimijalle ja rajoittaa resurssien epätarkoituksenmukaista käyttöä markkinoilla, jossa useiden toimijoiden kilpailu ei välttämättä takaa niiden tehokasta käyttöä.

Monopolit edustavat markkinoiden epäonnistumista. Lähtökohtana on ajatus, että useat tuottajat kilpailevat markkinoilla keskenään. Jos joku niistä pystyy syrjäyttämään kilpailijansa, se saavuttaa monopoliaseman, jossa voi päättää hinnoista, tarjonnan määrästä ja laadusta ja kohdella kuluttajia oman mielensä mukaan. Monopoli pystyy myös torjumaan kilpailijoiden pääsyn markkinoille laskemalla ainakin hetkeksi hintoja niin alas, että tuotanto käy kannattamattomaksi uusille yrittäjille. Monopolin ongelma on siis siinä, että se hallitsee kuluttajia eivätkä kuluttajat sitä.

Valtiolla on ainakin kolme mahdollisuutta säädellä monopolien toimintaa, jotka ovat monopolien muodostumisen valvominen, monopolien toiminnan sääntely ja monopolien toiminnan valvominen. Valtio valvoo monopolien muodostumista ottamalla kantaa yritysostoihin, jotka tähtäävät yritysten koon ja markkina-aseman vahvistamiseen. Valtio voi sallia monopolien toiminnan sääntelemällä niiden mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaan. Valvomalla monopolien käyttäytymistä valtio voi estää polkumyynnin ja pyrkimykset vaikeuttaa uusien yrittäjien pääsyä markkinoille.

Tiedon epäsymmetria on markkinoilla esiintyvä ongelma. Tiedon epäsymmetriaa esiintyy tilanteissa, joissa kuluttajalla ei ole mahdollisuutta tietää hyödykkeestä yhtä paljon kuin sen tuottaja.

Tuottajalla on siten tiedollinen ylivoima, jonka avulla hän voi ohjata kuluttajien valintoja mieleiseensä suuntaan. Esimerkiksi terveydenhuollossa tiedon epäsymmetria voi johtaa tarpeettomaan kulutukseen. Tämän estämiseksi julkista valtaa tarvitaan sääntelemään markkinoilla esiintyvää tiedon epäsymmetriaa.

» ULKOISET VAIKUTUKSET JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄTEKIJÖINÄ

Ulkoisia vaikutuksia pidetään yhtenä markkinoiden epäonnistumisen lajina. A.C. Pigouta pidetään ulkoisten vaikutusten (externalities) ensimmäisenä teoreetikkona huolimatta siitä, että Alfred Marshall kiinnitti niihin huomiota jo 1890 julkaisemassaan *Principles of Economics* kirjassa.⁵⁷ Pigoun mukaan ulkoisissa vaikutuk-

sisissa on kysymys siitä, että markkinoilla toimivien yksilöiden ja yhteiskunnan hyöty eivät ole yhtenevät kuten niiden olettaisi olevan. Ero johtuu siitä, että markkinoilla ihmiset tekevät päätöksiä, joiden seuraukset vaikuttavat suoraan mutta tahattomasti kolmansien osapuolten kokemaan hyötyyn tai hyvinvointiin.

Kun osapuolet eivät pysty ottamaan huomioon kaikkia sopimuksiinsa liittyviä kustannuksia, ne lankeavat sitten kolmannen osapuolen maksettaviksi.

Ulkoiset vaikutukset ovat negatiivisia ja positiivisia ja näistä selvästi enemmän huomiota on kiinnitetty edellisiin kuin jälkimmäisiin. Negatiivisissa ulkoisissa vaikutuksissa on kysymys siitä, että osapuolet eivät pysty ottamaan huomioon kaikkia sopimuksiinsa liittyviä kustannuksia, jotka lankeavat sitten kolmannen osapuolen maksettaviksi. Tästä tavanomainen esimerkki on tehdas, joka ei pysty tai halua ottaa kustannuslaskelmissaan huomioon aiheuttamia haitallisia ympäristövaikutuksia. Tehdas siirtää siis valinnoistaan kustannuksia ihmisille, joilla ei ole mitään mahdollisuutta vaikuttaa tehtaan tuotantoon ja kustannuslaskentaan.

Julkinen sääntely on ratkaisu negatiivisten ulkoisten vaikutusten ongelmaan. Julkinen valta voi esimerkiksi asettaa veron saastuttavalle yritykselle tai ohjata tehdasta investoimaan puhtaampaan tuotantoteknologiaan. Julkinen valta voi myös asettaa rajoituksia tehtaan tuotannolle ja sen käyttämälle tuotantoteknologialle.

Ulkoiset vaikutukset voivat olla myös positiivisia, jolloin osapuolten sopimus tuottaa kolmansille osapuolille hyötyjä, joista heidän ei tarvitse maksaa. Esimerkiksi talon omistaja, joka korjaa ja maalauttaa talonsa sekä siistii pihansa ja puutarhansa, saattaa siten lisätä naapureittensa talojen arvoa. Toinen esimerkki: Tietyn asuinalueen ihmisistä muutamat huolestuvat turvallisuudestaan ja palkkaavat turvapalveluita tuottavan yrityksen vartioimaan talojaan. Teko antaa lisäsuojaa tilaajille, mutta myös niille alueiden ihmisille, jotka eivät maksa yrityksen palveluista. Tässä on kuvattuna positiivinen ulkoinen vaikutus, jonka yhtenä taloudellisesti merkittävänä seurauksena on ns. vapaan matkustajan (free-rider) ongelma.⁵⁸

Edellä sanottu tarkoittaa, että tiettyä palvelua tuotetaan ja ostetaan liian vähän suhteessa sen todelliseen kysyntään. Koska ihmiset eivät pysty vapaaehtoisesti sopimaan palvelun optimaalisesta tuotannosta, julkista valtaa tarvitaan sääntelyn avulla pakottamaan ihmiset hankkimaan ja tuottamaan ao. palvelun.⁵⁹ Tähän argumenttiin tukeutumalla julkinen valta on lisännyt omaa palvelutuotantoaan täydentämällä tai syrjäyttämällä vastaavaa yksityistä tuotantoa.⁶⁰

» YHTEISÖLLISET ONNETTOMUUDET JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄTEKIJÖINÄ

On mahdollista, että erilaiset onnettomuudet ja kriisit voivat koetella koko yhteiskuntaa tai jotakin sen yhteisöä kuten kuntaa. Esimerkkejä ei tarvitse kaukaa hakea. Nokian kaupungin vesikriisi ja Jokelan kouluturma ovat tällaisia yllättäviä ja osin myös ennakoimattomia, koko yhteisöä syvästi ja laajasti koettelevia onnettomuuksia. Tulvat, epidemiat, onnettomuudet joukkoliikenteessä ja maanjäristykset ovat esimerkkejä yhteisöllisistä onnettomuuksista.

Kun yhteisöllisiä onnettomuuksia esiintyy, yksittäisillä ihmisillä, heidän muodostamillaan organisaatioilla ja markkinoilla ei ole välttämättä voimavaroja eikä muitakaan keinoja auttaa ihmisiä. Julkista valtaa tarvitaan ensinnäkin auttamaan ihmisiä kaikin mahdollisin keinoin. Toiseksi julkisen vallan tehtävänä on miettiä millaisin keinoin vastaavan onnettomuuden esiintymisen

todennäköisyyttä voidaan minimoida. Tässä tehtävässä se tukeutuu oikeuksiinsa säädellä kansalaisten ja yritysten toimintaa.

Sääntelyn avulla julkinen valta voi vähentää onnettomuuksien esiintymisen todennäköisyyttä jo ennen niiden esiintymistä. Tässä tarkoituksessa julkinen valta sääntelee ihmisten terveyttä, ravintotottumuksia, turvallisuutta, liikkumista ja työolosuhteita. Se valvoo, että yritykset ja kansalaiset noudattavat sääntelyä ja rankaisee sääntöjä rikkovia. Tässä on juuri se alue, johon julkisen vallan toimet hyvinvointivaltion edistämiseksi näyttäisivät olevan keskitymässä palveluiden sijasta.⁶¹

» YHTEISÖLLISET JÄNNITTEET JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄTEKIJÖINÄ

Jokaisessa yhteiskunnassa on koko ajan enemmän tai vähemmän avoimia jännitteitä, joihin kohdistuu vastakkaisia vaatimuksia ja joita voidaan helpottaa ja korjata julkisen sääntelyn avulla. Monet niistä ovat yleensä pitkän kehityksen tuloksia. Niillä on mahdollisesti ollut joskus jokin hyödyllinen merkitys, mutta olosuhteiden muutoksen myötä niistä on tullut epätoivottavia rajoitteita uudessa tilanteessa. Ne ovat voineet kehittyä piilevinä ilman, että niihin on kiinnitetty mainittavaa huomiota. Olosuhteiden kehitys tekee joistakin käytännöistä ja käyttäytymispiirteistä rajoittavia ja kielteisiä.

Esimerkkejä yhteisöllisistä jännitteistä ei ole vaikea löytää. Torpparijärjestelmä oli aikanaan yhteisöllinen jännite. Vaatimukset naisten kansalaisoikeuksien laajentamiseksi edustavat yhteisöllisten jännitteiden aluetta. Yhteiskunnassa on aina enemmän tai vähemmän avoimesti syrjäytettyjä ja sorrettuja ryhmiä, joiden asioiden parantaminen voi vaatia julkisia toimenpiteitä. Työelämässä esiintyy työnantajien ja työntekijöiden välisiä jännitteitä.

Kirkossa naispappeus on työntekijöiden välinen ongelma ja samalla myös jossain määrin yhteisöllinen jännite. Miesten ja naisten palkkojen tasa-arvo-ongelmat edustavat yhteisöllistä jännitettä. Kun siirtolaisten määrä kasvaa, syntyy myös yhteisöllisiä jännitteitä, joista esimerkkinä mainittakoon kunniamurhat, joihin julkista valtaa vaaditaan puuttumaan.

Thomas Sowell kuvaa kirjassaan *Preferential Policies* yhteis-

kunnallisten jännitteiden problematiikkaa ja niiden syvää vaikutusta yhteiskunnan poliittisessa, sosiaalisessa ja taloudellisessa rakenteessa.⁶² Yhteisöllisten jännitteiden helpottamiseksi ja korjaamiseksi julkinen valta voi suosia yhtä osapuolta tarjoamalla erilaisia ylimääräisiä etuja, helpotuksia ja hyötyjä, jotka se kieltää muilta. Näitä toimenpiteitä Sowell luonnehtii esimerkiksi suosi-
miseksi (affirmative action), kompensoimiseksi (compensatory preferences), positiiviseksi diskriminaatioksi (positive discrimination) ja käänteiseksi diskriminaatioksi (reverse discrimination).

Moraalilla on usein oma merkityksensä yhteisöllisissä jännitteissä.⁶³ Asioihin korjausta vaativan vähemmistön on luonnollista vedota enemmistön moraalisiin tuntoihin asioittensa korjaamiseksi ja enemmistö voi hyväksyä nämä perustelut.⁶⁴ Enemmistö on valmis sallimaan julkisen vallan käyttää sääntelyoikeuksiaan vähemmistön asioiden korjaamiseksi ja heidän kokemiensa vaikeuksien kompensoimiseksi.

Tilanne muuttuu toisenlaiseksi, kun enemmistö katsoo asemansa heikentyneen vähemmistön toimenpiteiden vuoksi.⁶⁵ Näitä ongelmia ratkottaessa väkivalta on potentiaalisesti läsnä huolimatta siitä, että asioita voidaan hoitaa myös rauhanomaisesti.⁶⁶ Chua osoittaa kuinka helppoa enemmistön on syyttää vähemmistöä ongelmistaan ja turvautua väkivaltaan asian hoitamiseksi pois päiväjärjestyksestä. Näin on etenkin silloin, kun markkinoita hallitsevat vähemmistöt, jotka ovat taloudellisesti enemmistöä paremmassa asemassa.⁶⁷ Näitä tilanteita esiintyy etenkin kehitysmaissa, joissa hallitusvallalla on vain vähän keinoja lievittää harvojen rikkaiden ja monien köyhien yhteentörmäystä sosiaaliturvalla, tulojaolla ja muilla mahdollisilla sääntelymekanismeilla.⁶⁸

» SOSIAALISET ALISTUSSUHTEET JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄTEKIJÖINÄ

Vaikka sosiaaliset alistussuhteet ovat luontainen osa yhteisöllisiä jännitteitä, niitä voidaan perustellusti pitää omana kategorianaan. Syy tähän on yksinkertainen. Julkinen valta voi pitää yhtenä tehtävänäan pakon, vilpin ja väkivallan minimointia ihmisten välisistä sosiaalisista suhteista. Jokaisessa yhteiskunnassa esiintyy aina jonkinasteista pakkovaltaan perustuvaa alistamista, jota julkinen valta voi torjua.

Valtiovalta, joka on ottanut tehtäväkseen torjua alistamista ja pakkoa, pyrkii torjumaan sitä kaikin tavoin.⁶⁹ Tähän tavoitteeseen pyrkivä valtio edistää ihmisten vapautta toisten ihmisten mielivalta. Ajatuksena on, että vain vapaus antaa ihmisille mahdollisuuden kasvaa, kehittyä ja käyttää ominaisuuksiaan erilaisiin tarkoituksiin. Vapaus on siten myös yhteiskunnallisen edistyksen välttämätön edellytys. Jos valtio ei saa alistaa ketään, se ei voi myöskään antaa vastaavaa oikeutta yksityisille kansalaisille. Tätä tavoitetta edistävää valtiovaltaa kutsutaan liberaaliksi.

Sosiaalisten alistussuhteiden näkökulmasta yhteiskunnallinen kehitys tarkoittaa alistussuhteiden jatkuvaa vähenemistä ja heikkenemistä. Perinteet, paternalismi, perhe ja suku, uskonto, sukupuolisuhteet ja poliittinen valta ovat perinteisesti pitäneet yllä sosiaalisia alistussuhteita. Myös monet hallitsevat käsitykset ja mielipiteet siitä, mitä on pidettävä oikeana ja hyväksyttävänä, voivat edustaa sosiaalisia alistussuhteita. Ne voivat ohjata ihmisten ajattelua ja mahdollisuuksien tunnistamista ja estää heitä tekemästä asioita, joita he pitävät itselleen mieluisina ja edullisina.

» YHTEENVETO JULKISEN SÄÄNTELYN KYSYNTÄTEKIJÖISTÄ

Edellä suoritetun tarkastelun perusteella on mahdollista tehdä seuraavat havainnot. Näistä ensimmäisen mukaan monet erilaiset tekijät aktivoivat julkisen sääntelyn kysynnän. Toiseksi julkisen sääntelyn kysyntätekijät ovat luonteeltaan dynaamisia, eivät staattisia. Taloudellinen ja sosiaalinen elämä nostavat jatkuvasti uusia mahdollisuuksia vedota niihin. Kolmanneksi julkisen sääntelyn kehittämiseksi ja tukemiseksi on suhteellisen helppoa organisoida vaatimuksia ja tukea. Yhdessä nämä kolme tekijää auttavat ymmärtämään julkisen sääntelyn jatkuvaa kasvua.

Julkisen sääntelyn kysyntätekijöihin liittyvä neljäs havainto on, että julkisen sääntelyn oletetaan yleisesti pystyvän ratkaisemaan esille nostetut ongelmat kaikkia osapuolia hyödyttävästi. Tämän olettamuksen ilmeinen seuraus on, että julkista sääntelyä – lainsäädäntöä – pidetään merkitykseltään teknologiaan verrattavana välineenä kehittää ja uudistaa yhteiskuntaa.⁷⁰ Julkista sääntelyä pidetään siksi rationaalisempana, tehokkaampana ja nopeampana

tapana korjata asioita pitkävaikutteisesti kuin tukeutua perinteisiin keinoihin, sovitteluun, neuvotteluihin ja uusien ideoiden tuottamiseen.⁷¹ Näin ajattelevilta on jäänyt kuitenkin huomauttamatta, että lainsäädäntö saattaa olla sittenkin liian nopea ollakseen tehokas, vaikutuksiltaan liian ennakoimaton ollakseen hyödyllinen ja se palvelee enemmän tunnistettuja intressejä kuin koko yhteiskunnan etua.⁷²

Markkinat yhteiskunnallisena voimana

» MONTA KÄSITYSTÄ MARKKINOISTA

Miksi markkinat ovat olemassa ja mitä tarkoituksia ne palvelevat yhteiskunnassa? Onko toimiva yhteiskunta mahdollinen ilman markkinoita? Nämä ovat koko yhteiskuntaa ja sen toiminnan perusteita koskettavia kysymyksiä, joita koskevat käsitykset ovat jännitteisiä ja ristiriitaisia huolimatta siitä, että niitä on pohdittu jo kauan.

Markkinoita koskeva käsitteistö on vaihtelevaa ja jossain määrin myös vakiintumatonta. Suomen kielessä markkinat tarkoittavat paikkaa tai järjestelyitä, joissa tuottajat voivat tuottaa mieleisäänsä asioita ja tarjota niitä kuluttajille ostettaviksi. Tällöin markkinat voidaan ymmärtää esimerkiksi torina, jolla myyjät ja ostajat voivat kohdata toisensa. Kun tämä ilmiö laajennetaan koko kansantaloutta koskevaksi, puhutaan markkinataloudesta, markkinajärjestelmästä, markkinaprosessista, kilpailutaloudesta ja yrittäjyysprosessista.

Charles Lindblom aloittaa kirjansa *The Market System* toteamalla, että taloustiedettä on ilmeisesti yhä edelleen mahdollista tutkia kauan saamatta oppia markkinataloudesta.⁷³ Hän kertoo valmistuneensa yliopistosta ymmärtämättä mitään markkinataloudesta. On mahdollista, hän jatkaa, että hänen professorinsa ymmärsivät asiaa, mutta he eivät vaivautuneet kertomaan siitä oppilailleen. He puhuivat omenan ja appelsiinin välisestä valinnasta, monopoleista ja inflaatiosta, mutta eivät markkinoista ja sen perustana olevista instituutioista inhimillisenä järjestelmänä. Tätä taustaa vasten ei liene yllättävää, että ihmisten käsitykset



CAUTION
WATCH YOUR STEP

I.D. REQUIRED



markkinoiden haitallisuudesta ja hyödyllisyydestä eroavat huomattavasti toisistaan.

On mahdotonta sanoa kuinka moni suomalainen kannattaa markkinoita ja hyväksyy niiden toiminnan ja kehittämisen. Hyvä arvaus on, että tällä kannalla olevat tuskin muodostavat mainittavaa enemmistöä. Toinen arvaus on, että markkinoiden kritiikissä on mahdollista erottaa kolmenlaisia painotuksia, maltillisia, vahvoja ja täysin torjuvia.

Markkinoihin maltillisen kriittisesti suhtautuvat ajattelevat, että markkinoiden potentiaaliin ja täydelliseen vapauttamiseen liittyy monia huolestuttavia kysymyksiä. He olettavat, että oikealla ohjauksella ja sääntelyllä markkinoista voidaan saada enemmän hyvää kuin huonoa aikaiseksi. Ihmiset, jotka hyväksyvät markkinoita koskevan vahvan kritiikin, ajattelevat, että markkinat ovat yhteiskunnallisesti todella haitallinen instituutio. Se vääristää ihmisten todelliset tarpeet, luo keinotekoisia tarpeita, aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja on tuhoisa ympäristölle. He hyväksyvät markkinoiden vahvan tarkoitushakuisen - intressiperusteisen - sääntelyn. Ihmiset, jotka torjuvat ehdottomasti markkinat ja kaikesta niihin liittyvästä, ovat sitä mieltä, että niistä pitäisi päästä yksinkertaisesti eroon. Heidän mielestään on rationaalista vastustaa jokaista yritystä kehittää ja vahvistaa markkinataloutta. Nämä kolme ajattelun kriittistä suuntausta ovat jatkuvasti houkuttelevia ja innostavia.

Ihmiset, joiden mukaan markkinat ovat yhteiskunnalle hyödyllinen instituutio, voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään. Osa heistä ajattelee, että markkinat ovat välttämätön osa yhteiskunnallista työnjakoa, johon niiden lisäksi kuuluvat mm. valtio, kunnat ja erilaiset kansalaisjärjestöt. Tässä ajattelussa eri toimijoiden välisiä suhteita on analysoitava siitä näkökulmasta, kuinka eri instituutiot saadaan täydentämään toisiaan ja toimimaan synergisesti niin, että siitä hyötyy koko yhteiskunta. Tähän ajatteluun sisältyy ymmärrys jokaisen instituution omasta merkityksestä kokonaisuuden osana. Siksi tällä kannalla olevat suosivat puolueettona ja intressivapaata julkista sääntelyä.

Anarkistit ovat toinen ryhmä markkinoihin myönteisesti suhtautuvia ihmisiä. Realistisesti arvioiden heidän lukumääränsä

käytännön politiikassa ja hallinnossa on varsin vähäinen. He ovat sitä mieltä, että kaikenlainen julkinen sääntely – tarkoitushakui- nen ja neutraali – rajoittaa markkinoiden potentiaalia ja toimintaa ja että siksi siitä pitäisi päästä eroon. Heitä luonnehditaan markkinatalouden – kapitalismin – anarkisteiksi.

Heille julkinen sääntely on laillistettua pakkovaltaa, joka kahlitsee ihmisten vapaata tahtoa ja henkistä kehitystä sekä estää heitä vaurastumasta. Anarkistien mukaan markkinat eivät ole koskaan kahlinneet ja orjuuttaneet ihmisiä, sen ovat aina tehneet keskitetyn vallan anastajat pakkovalalla ja poliittiset päättäjät lainsäädäntövalalla.

» MARKKINOIDEN FUNKTIOT

Taloudellisena järjestelmänä markkinat ovat yhteiskunnallista työnjakoa täydentävä instituutio. Sillä on hoidettavanaan tehtäviä, joista muut yhteiskunnalliset instituutiot – valtio ja kunnat, kansalaisjärjestöt jne. – eivät vastaa lainkaan tai eivät ainakaan niin hyvin kuin se. Markkinoiden kolme toisiaan tukevaa keskeistä tarkoitusta ovat oman edun mahdollistaminen, vapaus ja koordinaatio.

» OMAN EDUN MAHDOLLISTAMINEN MARKKINOIDEN IDEANA

Markkinoiden ideana on mahdollistaa ihmisille heidän oman etunsa mukaiset valinnat.⁷⁴ Katsotaan asiaa yksittäisen kansalaisen A kannalta ja oletetaan, että hän haluaa valmistaa tietyn tuotteen. Markkinataloudessa toimiessaan A voi käynnistää tuotannon lainaamalla rahaa, ostamalla tarvitsemansa raaka-aineet ja koneet, vuokrata tilat ja palkata työvoimaa. Kun tuotanto on käynnissä, hän voi etsiä ostajat tuotteelleen. Kaikki nämä päätökset perustuvat vapaaehtoisuuteen, koska A ei voi pakottaa ketään lainaamaan hänelle rahaa, myymään hänelle mitään, tekemään työtä hänen puolestaan eikä ostamaan hänen tuotteitaan.

Oletetaan seuraavaksi, että A:n toiminnan tukena ei ole vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa markkinataloutta. Tässä tilanteessa A:lla on kolme vaihtoehtoa tuotannon käynnistämiseksi; altruis- mi, suostuttelu ja pakko. Altruismi tarkoittaa, että joku suostuu

hyvää hyvyttään lainaamaan hänelle rahaa, auttamaan häntä vapaaehtoisesti välttämättömien koneiden ja laitteiden hankinnassa, asentamisessa ja käytössä. Kun otetaan huomioon mitä kaikkea A tarvitsee ideansa toteuttamiseksi, altruismi on käytännön vaihtoehtona hyvin epärealistinen.

Suostuttelu tarkoittaa, että A aktivoi poliittisen prosessin saadakseen poliittiset päättäjät hyväksymään hänen tuotannolliset ideansa ja rahoittamaan ne. Tämäkään ei ole helppo tie, koska ihmisten käsitykset eri asioiden hyödyllisyydestä ja merkityksestä kokonaisuudelle eroavat huomattavasti toisistaan. On mahdollista, että A joutuu aikaa vaativaan ja kuluttavaan väittelyyn eri ideoiden keskinäisestä arvosta.

Kolmas vaihtoehto A:lla on turvautua pakkovaltaan. Pakkovalta on suoraa tai epäsuoraa, henkistä tai fyysistä sekä niiden erilaisia yhdistelmiä. On mahdollista, että pakkovallan määrä kasvaa, kun markkinoiden asemaa oman edun mahdollistavana instituutiona heikennetään. Jokainen markkinat kieltävä hirmuhallitsija tarvitsee vankeja, koska he eivät saa haluamiaan asioita toteutettua vapaaehtoisuuteen tukeutumalla.

» VAPAAUS MARKKINOIDEN IDEANA

Vapaus ja sosiaalisten suhteiden vapaaehtoisuus varmistavat markkinoiden toiminnan oman edun mahdollistavana instituutiona. Vapaus ei ole, kuten yleisesti ja virheellisesti ajatellaan, vapautta ilman sääntöjä. Se on vapautta puolueettomien, ketään suosimattomien sääntöjen puitteissa. Jos säännöt ovat luonteeltaan jossain määrin diskriminoivia, ne rikkovat samalla vapauden periaatetta ja pyrkimystä.

Markkinoilla kukaan ei saa pakottaa ketään myymään eikä ostamaan. Markkinoilla kenelläkään ei ole oikeutta pakottaa ketään toimimaan vastoin omaa tahtoaan. Vilppi, pakko ja väkivalta ovat vapauden antiteesejä, jotka eivät kuulu markkinoille. Jos joku markkinoilla käyttää näitä keinoja, julkisen vallan tehtävänä on estää se, rangaista syyllisiä ja pakottaa heidät korvaamaan aiheuttamansa vahingot. Tästä hyödyllisestä prosessista huolehtivaa valtiota luonnehditaan usein pilkallisesti yövartijavaltioksi ymmärtämättä, että juuri se on niiden ihmisten tuki, joilla ei ole varaa,

sosiaalisia eikä organisoituja voimavaroja puolustaa itseään.

Vapautta ja sosiaalisten suhteiden vapaaehtoisuutta on helppoa vähätellä. Eero Huovinen, Helsingin hiippakunnan piispa, kirjoittaa, että markkinataloudessa vapaus on vapautta vain joillekin.⁷⁵ Hän jatkaa, että työnsä ja omaisuutensa menettäneiden ja itsensä tarpeettomaksi kokevien lukumäärä on liian suuri.⁷⁶ Huovinen vetoaa Joseph Ratzingeriin, nykyiseen paaviin, jonka mukaan vapauden radikaalina ihanteena on täydellinen riippumattomuus, joka sotii ihmisyyden perustavaa laatua olevaa olemusta vastaan.⁷⁷

Markkinoiden vapautta pidetään siten pientä vähemmistöä suosivana ja siksi rajallisena ja suhteellisena. Työtön ei voi valita työpaikkaansa eikä määrätä palkkaansa. Hänen mahdollisuutensa päättää omasta elämästään ja kulutustottumuksistaan ovat parhaimmillaankin vain hyvin vähäiset. Köyhänä hän on toisten armoilla. Huovisen ja Ratzingerin kannanotot osoittavat kuinka helppoa on ymmärtää vapaus väärin.

Lindblomin mukaan markkinoiden vapaus ei ole suinkaan sitä, että jokaisella olisi oikeus toimia täysin itsenäisesti, muista välittämättä ja pitää itseään ja valintojaan perimmäisenä mittatikkuna. Tämä on suunnaton väärinkäsitys.⁷⁸ Markkinoilla vapaus tuo ihmiset yhteen ja sitoo heidät yhteistoimintaan, koska he voivat menestyä vain tekemällä kanssaihmissään hyödyttäviä asioita ja palvelemalla heitä muita paremmin.⁷⁹ Markkinoiden vapaudella ei ole siten mitään tekemistä Huovisen ja Ratzingerin tarkoittaman vapauden kanssa.

Markkinoilla vapaus on sitä, että yksikään yrittäjä ei saa estää toista tuottamasta samaa hyödykettä kuin hän. Markkinoilla kukaan ei voi saada yksinoikeutta tuotteittensa valmistukseen. Markkinoiden vapaus tarkoittaa myös, että ostajat päättävät itse keneltä he haluavat tarvitsemansa hankkia. Nämä valinnat ratkaisevat ketkä menestyvät, ketkä eivät. Tuottajien ja kuluttajien vapaus luovat yhdessä otollisen maaperän synnyttää uusia yrityksiä, kehittää uusia tuotteita ja palveluita, luoda uusia työpaikkoja ja avata uusia markkinoita.

Markkinoiden vapaudessa yhdessä asiassa epäonnistuneet yrittäjät ja työnsä menettäneet voivat löytää itselleen uusia mah-

dollisuuksia oman asemansa parantamiseksi. Epäonnistuminen, köyhyys ja osattomuus muodostuvat sietämättömiksi ja tuomittaviksi vasta sellaisissa olosuhteissa, joissa ihmisillä ei ole enää mitään vaihtoehtoja parantaa olosuhteitaan eikä korjata ongelmiaan.

Nämä olosuhteet vallitsevat vapaudettomuudessa, eivät vapauudessa. Puute, köyhyys ja osattomuus ovat siten väistämättömiä seurauksia siitä politiikasta, jolla hallitusvalta on rajoittanut ihmisten ja markkinoiden vapautta. Ne eivät ole vapauden tuotoksia. Vapauden rajoittaminen on todennäköisesti yksi tehokkaimista keinoista tuottaa köyhyyttä ja kärjistää ihmisten välisiä eroja tuloissa ja varallisuudessa.⁸⁰

» KOORDINOINTI MARKKINOIDEN IDEANA

Koordinaatio mahdollistaa vapauden ja vapaaehtoiset valinnat. Markkinat ovat valtava koordinaatiojärjestelmä, jonka toimintalogiikkaa ihmisten on hyvin vaikeaa nähdä ja ymmärtää. Yksi syy tähän vaikeuteen lienee siinä, että ihmisten on helppoa tarkastella ja pohtia asioita, joita he henkilökohtaisesti näkevät ja kokevat. Siksi ne muodostavat heidän ajattelunsa, ymmärryksensä ja poliittisten vaatimustensa perustan. Tätä huomattavasti vaikeampaa heidän on nähdä näiden asioiden perustana olevia, ajassa kehittyviä koordinaatiomekanismeja.

Markkinoita ei ole yhteiskunnassa, jossa ihmiset tuottavat itse kaikki ne hyödykkeet, joita he tarvitsevat jokapäiväisessä elämässään. Olosuhteissa, joissa ihmiset elävät kädestä suuhun, ei tarvita markkinoita. Tilanne muuttuu toiseksi, kun ihmiset alkavat tuottaa hyödykkeitä, joita he eivät itse tarvitse, mutta joita he arvelevat toisten tarvitsevan. Tämä tilanne voidaan ratkaista kahdella tavalla: Joko antamalla valtiolle oikeus koordinoida käskyillään, ohjeillaan ja rajoitteillaan tuotannollisia suhteita tai antamalla tuottajien ja kuluttajien koordinoida keskinäiset suhteensa. Edellisessä vastuu koordinaatiosta uskotaan jollekin päätöksentekijälle, jälkimmäisessä erilaisista taloudellisista rooleista vastaavat ihmiset koordinoivat itse valintojaan ja käyttäytymistään.⁸¹

Epäonnistuminen, köyhyys ja osattomuus muodostuvat sietämättömiksi ja tuomittaviksi vasta sellaisissa olosuhteissa, joissa ihmisillä ei ole enää mitään vaihtoehtoja parantaa olosuhteitaan eikä korjata ongelmiaan.

Leonard Read kuvaa osuvalla esimerkillä kuinka markkinoiden koordinaatiomekanismi ylittää ihmisten käsitys- ja ymmärryskyvyn.⁸² Lyijykynä on hänen esimerkinsä, johon vedoten hän kysyy: Vaikka lyijykynä on maailman yksinkertaisin asia, onko kenelläkään riittävästi tietoa sen valmistamiseksi? Read osoittaa, että kenelläkään ihmisellä eikä millään ryhmällä voi olla riittävästi tietämystä lyijykynien valmistuksen aloittamiseksi. Tämä tietämys hajaantuu moniin eri suuntiin ja sitä voidaan hyödyntää vain tukeutumalla lukemattomien ja toistensa olemassaolosta täysin tietämättömien ihmisten väliseen koordinaatioon.

Esimerkki lyijykynästä osoittaa, että yksittäisen päätöksentekijän on käytännöllisesti katsoen mahdotonta koordinoita niin yksinkertaisen tuotteen kuin lyijykynän valmistuksessa vaadittavat kaikki vaiheet. Tätä ilmiötä Adam Smith yritti kirkastaa lukiolleen näkymättömän käden kielikuvalla, jolla hän tarkoitti, että asiat hoituvat, vaikka kukaan ei ole vastuussa kokonaisuutta koskevasta päätöksenteosta. Tätä problematiikkaa Smith tähden si esimerkillään työnjaon hyödyllisyydestä naulojen valmistuksessa kirjoittamalla:

Työnjako, josta johtuu niin monta etua, ei alkuaan aiheudu ihmisviisaudesta, joka edeltä näkisi ja pyrki siihen yleiseen hyvinvointiin, jonka se tekee mahdolliseksi. Se on välttämätön, joskin sangen hidas ja asteittainen, seuraus tietystä ihmisluonnon taipumuksesta, jonka silmämääränä ei ole mikään niin laajakantoinen hyöty, nimittäin taipumuksesta vaihtoon, kaupantekoon, esineen vaihtamiseen toiseen.⁸³

Markkinoiden – markkinajärjestelmän – rationaalisuus perustuu lukemattomien ihmisten tekemille valinnoille erilaisten asioiden valmistamisesta ja hankkimisesta. On helppoa moittia ja väheksyä tässä kokonaisuudessa esiintyviä asioita ymmärtämättä kuitenkin niiden asemaa ja merkitystä kokonaisuuden osina. Vieläkin helpompaa on sanoa, että markkinoilla toimivat ihmiset, mahdollisesti jopa enemmistö, ovat väärässä omissa valinnoissaan ja joku tai jotkut pystyvät sanelemaan heille heidän todellisen etunsa.

Epäilemättä on monia, jotka uskovat pystyvänsä päättämään markkinaprosessia rationaalisemmin siitä, mitä on tuotettava,

kuinka ne on tuotettava, kuinka paljon niitä on tuotettava, kuinka tuotteet on hinnoiteltava ja kenelle ne on tarkoitettu. Jopa oman alansa perusteellisesti tunteva ja taloudellista elämää monipuolisesti kokenut ei pysty päättämään tuotannossaan tarvittavien raaka-aineiden oikeasta hinnasta. Kun joku tai jotkut ottavat tehtäväkseen päättää näistä asioista rationaalisesti, he suistavat automaattisesti koordinoituvan taloudellisen vaihdannan autoritaarisuuteen ja mielivaltaan.

Edellä sanottua ei saa kuitenkaan ymmärtää kritiikin kieltämiseksi. Kritiikki on välttämätöntä ja hyödyllistä, koska se auttaa toimijoita korjaamaan omaa toimintaansa ja näkemään ympärillään korjausta vaativia asioita, joihin puuttuminen voi johtaa jopa uuden liiketoiminnan syntyyn. Se auttaa poliittisia päättäjiä kehittämään niiden instituutioiden toimintaa, joiden varassa markkinoiden kilpailuprosessi toimii ja joita ovat mm. yksityisomaisuus, yritteliäisyys, vapaa hintajärjestelmä ja julkisen säätelyn luonne.

Markkinaprosessin elinvoima on olennaisesti riippuvainen kritiikistä, sen kyvystä tuottaa uusia ideoita, taidosta nähdä asiat eritavalla ja rohkeudesta tehdä asioita toisin kuin muut. On tuskin toista inhimillistä järjestelmää, sosiaalista, poliittista ja taloudellista, joka olisi niin avoin uuden luomisen mahdollistavalle kritiikille ja korjausvaatimuksille kuin markkinajärjestelmä. Kritiikistä johtuen elämä markkinaprosessissa voi vaikuttaa kaoottiselta, riitaiselta, järjettömältä ja päämäärättömältä. Nämä tuntemukset selittyvät mm. sillä, että inhimillisessä elämässä on vain vähän patentoituja ominaisuuksia ja että neutraalit säännöt sallivat elämän kehittyvän ennakoimattomasti eri suuntiin.

» YHTEENVETO MARKKINOIDEN FUNKTIOISTA

On hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta uskoa, että markkinataloudellinen järjestelmä voitaisiin korvata joillakin muilla, huomattavasti hyödyllisemmällä järjestelyillä. Tämä havainto on pidettävä mielessä pohdittaessa markkinoiden julkista sääntelyä ja sille asetettavia tavoitteita. Kun ajattelun lähtökohtana on markkinoiden hajautunut rationaalisuus, julkisen säätelyn on oltava luonteeltaan mahdollisimman neutraalia, puolueetonta. Kun oletetaan, että markkinoiden kehitystä voidaan ohjata keskitetysti, julkisen säätelyn on oltava tarkoitushakuista, intressiperustaista.

Kulttuuri yhteiskunnallisena voimana

» KULTTUURIN KOLME KRITTEERIÄ

Kulttuuri on käsite, jolla kuvataan valtion ja markkinoiden toiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tässä tarkoituksessa kulttuuri ymmärretään yhteiskunnan henkiseksi ja aineelliseksi tilaksi, johon kuuluvat ihmisten sosiaaliset, poliittiset, taloudelliset ja henkiset saavutukset ja ulottuvuudet. Yhteiskunnallinen kulttuuri muuttuu jatkuvasti. Siihen tulee ajan myötä uusia asioita, osa vanhoista asioista katoaa jopa jälkeä jättämättä ja osa muuttuu muotoaan ja sisältöään. Kulttuurin muutos voi olla joidenkin mielestä hidasta ja toisten mielestä liian nopeaa. On tietenkin täysin mahdollista, että jotkut eivät pidä muutoksista ja haluavat vastustaa niitä kaikin mahdollisin keinoin, kun taas toiset toivottavat ne tervetulleiksi.

Kulttuuri kehittyy myönteiseen suuntaan, kun ihmiset ovat tyytyväisiä elämäänsä ja tuleviin mahdollisuuksiinsa. On todennäköistä, että ihmiset arvostavat sellaista henkistä ja aineellista kulttuuria, ilmapiiriä, jossa he voivat löytää tyydytystä tuottavaa työtä ja vahvistaa taloudellista itsenäisyyttään ja riippumattomuuttaan. Monipuolinen kulttuuri tarjoaa heille erilaisia mahdollisuuksia kasvaa ja kehittyä. Yhteiskunnallista kulttuuria voidaan luonnehtia erilaisin kriteerein, joista keskeisimmät ovat yleinen sivistystaso, innovatiivisuus ja tehokkuus.

» YLEINEN SIVISTYSTASO KULTTUURIN KRITTEERINÄ

Kulttuurin kriteereistä yleinen sivistystaso on epäilemättä kaikkein vaikein täsmällisesti kuvattavaksi ja mitattavaksi. Yleisellä sivistystasolla tarkoitetaan yleisesti henkisen elämän monipuolisuutta ja -ulotteisuutta, sallivuutta, suvaitsevaisuutta ja rohkaisemista ja kannustamista. Yleistä sivistystasoa voidaan luonnehtia myös henkiseksi vauraudeksi.

Ihmiset, joilla on henkistä vaurautta, ymmärtävät, että heidän ei ole oikein käyttää vilppiä, pakkoa eikä väkivaltaa tavoitteitaan edistäessään, koska niihin sisältyy tehottomuuden ja moraalittomuuden siemen. Tällaisten keinojen salliminen tekee



yhteiskunnallisen elämän vaikeaksi ja aikaa myöten jopa mahdottomaksi.⁸⁴ Julkisen vallan on myös käytettävä harkiten oikeuksiaan käyttäen pakkovaltaa poliittisten tavoitteiden ajamiseksi.⁸⁵

Yleisen sivistystason – henkisen vaurauden – vahvistuminen tarkoittaa, että ihmisillä on voimavaroja harjoittaa pyyteetöntä työtä erilaisissa kansalaisjärjestöissä ja osallistua koko yhteisöä koskevaan poliittiseen prosessiin. Markkinoilla he käyttävät voimavarojaan keksiäkseen uusia tuotannollisia asioita, jotka auttavat ihmisiä korjaamaan kokemiaan ongelmia. Kun ihmiset saavat valita vapaasti yrittäjien heille tarjoamista asioista, he hankkivat vain tarvitsemansa ja palkitsevat voitoilla niitä tuottavia yrityksiä. On pettävän houkuttelevaa ajatella, että ihmiset veisivät rahansa vapaaehtoisesti voittoaan maksimoiviin yrityksiin saamatta siitä hyötyä itselleen. Tällainen tilanne on mahdollinen vain silloin, kun heillä ei ole vaihtoehtoja.

Yleinen sivistystaso on kaksiteräinen miekka. Toisaalta se auttaa vastustamaan houkutusta käyttää omia arvostuksia toisten ihmisten käyttäytymisen ja valintojen mittapuuna. Näin ajattelevat hyväksyvät, että jokaisella ihmisellä omat käsityksensä siitä, mikä on oikein ja väärin ja kuinka elämä on eletävä. Toisaalta yleisen sivistystason nousu voi johtaa myös siihen, että jotkut uskovat tietävänsä muita paremmin vastaukset näihin kysymyksiin. He eivät näe mitään ongelmaa siinä, että he haluavat siirtää oman arvostuksensa muiden ihmisten noudatettavaksi. He noudattavat Mark Twainin ironista ohjetta, jonka mukaan *vain kanssaihmiset tarvitsevat kasvatusta ja opastusta*.

Yleinen sivistystaso on erilaisuuden ja moninaisuuden seuraus. Sen pitäisi mahdollistaa ja sallia vuorovaikutus ja dialogi erilaisten mielipiteiden ja elämäntapojen välillä. Jos tässä epäonnistutaan, dogmaattisuus vahvistuu ja erilaisuuden kunnioitus muuttuu vähättelyksi ja aikaa myöten jopa sovittamattomaksi vihamielisyydeksi.

» TEHOKKUUS KULTTUURIN KRITEERINÄ

Tehokkuuden ideana on, että asiat on tehtävä niin, että niihin uhrataan mahdollisimman vähän niukkoja voimavaroja. Tehokkuuden vastakohta on tuhlaus. Mitä tehottomampaa eri asioiden

tekeminen on, sitä vähemmän ihmisillä on mahdollisuuksia keksiä, kokeilla ja tuottaa uusia asioita. Tehokkuus on mahdollisuuksien mahdollistamista.

Yleisen käsityksen mukaan tehokas tuotanto on mahdollista järjestää kahdella eri tavalla. Näistä ensimmäinen tapa on se, että tietyillä voimavaroilla tuotetaan mahdollisimman paljon tuoksia. Toinen tapa on se, että minimoidaan tietyn tuotoksen tuottamiseksi vaadittavat voimavarat. Kun ihmiset ja yritykset toimivat tällä tavoin, se vahvistaa yhteiskunnan yleistä sivistystasoa ihmisten oppiessa toimimaan rationaalisesti.

Tehokkuudesta puhuttaessa viitataan usein ns. Pareto-optimiin, jolla tarkoitetaan sellaista voimavarojen käytön tilannetta, jossa on mahdotonta parantaa kenenkään asemaa heikentämättä jonkun toisen asemaa. Kulttuuri ei ole saavuttanut Pareto-optimia, jos on mahdollista parantaa joidenkin ihmisten asemaa heikentämättä joidenkin toisten ihmisten asemaa. Klassinen esimerkki Pareto-optimaalisesta tilanteesta on vapaaehtoinen kauppa, jossa ostaja arvostaa saamaansa hyödykettä enemmän kuin myyjän siitä vaatimaa rahaa ja myyjä arvostaa saamaansa rahaa enemmän kuin valmistamaansa hyödykettä. Jos tilanne olisi ostajan ja myyjän arvostusten suhteen toisenlainen, kauppaa ei olisi luonnollisestikaan syntynyt heidän välilleen.

Kulttuuria osana markkinoita, joilla lukemattomat tuottajat ja kuluttajat kohtaavat toisensa, voidaan luonnehtia Pareto-optimaaliseksi koordinaatiojärjestelmäksi. Tässä on peruste puolustaa erilaisten vaihdantasuhteiden vapautta julkista sääntelyä kohtaan, koska sääntely vahvistaa tai heikentää tarkoituksellisesti tai tahattomasti jommankumman osapuolen asemaa suhteessa toiseen.⁸⁶ Julkinen sääntely voi esimerkiksi nostaa hyödykkeen hintaa ilman, että toisella osapuolella on mainittavia mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan.⁸⁷

Kaksi brittiekonomista, Nicholas Kaldor ja John Hicks, esittivät Pareto-optimista poikkeavan tavan arvioida kulttuurin tehokkuutta. Heidän ideansa tunnetaan Kaldor-Hicks -testinä, joka kohdistaa huomion voimavarojen allokointiin kilpailevien vaatimusten välillä ja sen vaikutuksiin ihmisten hyvinvointiin. Testin idea on seuraava: Toimenpide on tehokas silloin, kun jotkut hyötyvät siitä

enemmän kuin toiset häviävät.⁸⁸ Se on tehokas, koska hyötyjät hyötyvät vielä senkin jälkeen, kun häviäjille on korvattu heidän tappionsa. Kaldor-Hicks -testiä käytettäessä voidaan olettaa, että voittajat korvaavat häviäjille heidän tappionsa, vaikka se ei alkuperäisessä muodossaan vaadi kompensaatiota.⁸⁹ Esimerkki valaiskoon tähän problematiikkaan liittyviä vaikeuksia.

Oletetaan, että yritys A keksii uuden tuotteen, joka osoittautuu niin suosituksi, että yritys B joutuu lopettamaan tuotantonsa ja sanomaan irti työväkensä. Yritys A tarvitsee uutta työvoimaa, jolle se joutuu maksamaan parempaa palkkaa kuin yritys B. Vaikka tilanne voi vastata Kaldor-Hicks -testin tehokkuudelle asettamia vaatimuksia, on kuitenkin vaikeaa saattaa hyötyjiä ja häviäjiä samalle viivalle ja pakottaa yritys A korvaamaan yrityksen B tappiot.

» INNOVATIIVISUUS KULTTUURIN KRITTEERINÄ

Yhteiskunnan inhimillistä kulttuuria on arvioitava myös innovatiivisuuden termein. Innovatiivisuus kuvaa uusien ajatusten ja ideoiden jatkuvaa synnyttämistä, kehittämistä, tuottamista ja leviämistä. Innovatiivinen kulttuuri on avoin uusille oivalluksille ja mahdollisuuksille. Se perustuu käsitykselle, jonka mukaan rohkeus luoda ja omaksua uutta on ihmisille tärkeämpää kuin pitää kiinni kerran tuotetusta ja hyväksi havaitusta.⁹⁰

Innovatiivinen kulttuuri kasvaa ja laajenee jatkuvasti ja ennakoimattomasti. Tämä tarkoittaa, että tuskin kukaan pystyy ennustamaan kuka keksii uusia asioita, mitä ne voivat olla ja millaisia tarkoituksia ja mahdollisuuksia ne voivat avata. Innovatiivisena kulttuuri etenee odottamattomiin, yllättäviin suuntiin. Monet pitävät innovatiivista kulttuuria hallitsemattomana, ennakoimattomana ja vaarallisena. Tässä lienee yksi keskeisimmistä syistä siihen, miksi niin monet vieroksuvat innovatiivisuutta ja haluavat suojautua sitä vastaan tarkoitushakuisen - intressiperusteisen - julkisen sääntelyn avulla.

On kuitenkin syytä muistaa, että kulttuurin innovatiivisuus saattaa olla kuitenkin myös sitä pelkääville parempi pelastusrengas kuin innovatiivisuuden torjunta. Tämä johtuu siitä, että innovatiivisuus synnyttää uutta syrjäyttämänsä vanhan tilalle.

Innovatiivisuutta vastustaessaan ihmisillä on aikaa myöten yhä enemmän vaikeuksia suojella ja puolustaa vanhaa. Kun vanha menettää lopullisesti elinvoimansa, merkityksensä ja tarkoituksensa, ihmisillä ei ole niiden tilalle mainittavia vaihtoehtoja välittömästi käytössään. Rationaalisesti ajatellen ihmisten pitäisi sallia ja suosia innovatiivisuutta.

Innovatiivisuuden varmistamiseksi tarvitaan puolueetonta, neutraalia julkista sääntelyä. Ne mahdollistavat uusien ajatusten ja ideoiden jatkuvan kehittämisen ja tekevät kulttuurista innovatiivisen. Innovatiivisuus on puolueettomien sääntöjen varassa kehittyvän kulttuurin rakenteellinen ominaisuus. Näihin sääntöihin tukeutuva kulttuuri on pääsääntöisesti innovatiivinen, vaikka jotkin sen osat saattavat silloin tällöin taantua ja kuihtua.

Ihmisten innovatiivisuutta koskevan tutkimuksen yksi keskeisimmistä ja merkittävimmistä havainnoista on se, että ihmiset voivat olla luovia huolimatta kokemuksistaan, koulutuksestaan ja muista taustoistaan.⁹¹ Koska kenelläkään ei ole yksinoikeutta luovuuteen, mielikuvitukseen ja innovatiivisuuteen, yhteiskunnassa pitää vastustaa dogmaattista ajattelua, haluttomuutta saattaa omia ajatuksia alttiiksi kritiikille, sosiaalista luokittelua, paternalismia, meritokratiaa ja poliittisen vallan keskitystä.



» LÄHDEVIITTEET

1. Malloy 2004, s. 62-64.
2. Tästä problematiikasta ks. erityisesti Harisalo & Aarrevaara & Stenvall & Virtanen 2007, s. 155-156.
3. Ks. esim. Benson 1990, s. 12, Wägener 2002, s. 37-38, Josselin & Marciano 1999, s. 115-116 ja Murray 1997, s. 17.
4. Häyry 2000, s. 65.
5. Ks. erityisesti Harisalo & Miettinen 1997, s. 179-181.
6. Häyry 2000, s. 11.
7. Häyry 2000, s. 11.
8. Ks. erityisesti Häyry 2000, s. 167-169.
9. Häyry 2000, s. 146.
10. Häyry 2000, s. 144-145.
11. Häyry 2000, s. 112.
12. Lasch 1996, s. 103-104.
13. Lasch 1996, s. 104.
14. Eizenstat & Porter & Weinstein 1/2005, s. 136-137.
15. Eizenstat & Porter & Weinstein 1/2005, s. 136.
16. Eizenstat & Porter & Weinstein 1/2005, s. 137.
17. Fukuyama 2007, s. x-xi.
18. *The Economist*, March 1st – 7th 2008, s. 25-27.
19. Ks. erityisesti Langby 1993, Feldt 1991, Fölster 2003 ja Kling 2007.
20. Ks. Adams 1993, s. 431.
21. Adams 1993, s. 431.
22. Ks. Harisalo /a/1993.
23. Ks. Harisalo /b/1993.
24. Scholte 2005, s. 16.
25. Ks. erityisesti Harisalo & Miettinen 2000, s. 111-113.
26. Tästä problematiikasta ks. esim. Luttwak 1999, s. 26.
27. Scholte 2005, s. 16.
28. Harisalo & Miettinen 2000, s. 33.
29. Scholte 2005, s. 16.
30. Scholte 2005, s. 16.
31. Scholte 2005, s. 16.
32. *Charlemagne January 3rd 2008*.
33. O'Toole 2008.
34. O'Toole 2008, s. 4.
35. Tästä ns. kolmannen asteen virheestä ks. Mitroff 2000, s. 31-33.
36. Burton 1993, s. 14.
37. Burton 1993, s. 14.
38. Burton 1993, s. 14.
39. Burton 1993.
40. Näihin argumentteihin on vedottu myös Suomessa vastaavassa keskustelussa.
41. Burton 1993, s. 54.
42. Burton 1993, s. 89.
43. Burton 1993, s. 90
44. Blundell & Robinson 2000, s. 1.
45. Ks. esim. Blundell & Robinson 2000, s. 1-2
46. de Soto 1989, s. 19.
47. Blundell & Robinson 2000, s. 4-5, Barry 2000, s. 37 ja Boaz 2000, s. 41.
48. Ks. erityisesti Harisalo 1997, s. 82-83, 94-95, 96-97 ja 99-100.
49. Hayek 1960, s. 151-152.
50. Voigt 2005, s. 244.
51. Leoni 1991, s. 35 ja 58.
52. Leoni 1991, s. 62.
53. Ks. esim. Harisalo & Miettinen 1995, s. 83.
54. Leoni 1991, s. 78.
55. Ks. esim. Malloy 2004, s. 196-199 ja Cooter 2005, s. 230-233.
56. Tästä problematiikasta ks. esim. Hayek 1998, s. 30-31.
57. Cordato 1992, s. 2.
58. Benson 1990, s. 272.
59. Benson 1990, s. 272.
60. Benson 1990, s. 272.

61. Ks. erityisesti *Harisalo & Miettinen 2004*, s. 102-104.
62. *Sowell 1990*.
63. *Sowell 1990*, s. 144.
64. *Sowell 1990*, s. 165.
65. *Sowell 1990*, s. 19.
66. Ks. erityisesti *Chua 2006*.
67. *Chua 2006*, s. 17.
68. *Chua 2006*, s. 256.
69. *Hayek 1960*, s. 11.
70. *Leoni 1991*, s. 6.
71. *Leoni 1991*, s. 7.
72. *Leoni 1991*, s. 7.
73. *Lindblom 2001*, s. 2.
74. Ks. *Drucker 1981*.
75. *Huovinen 2/2008*, s. 201.
76. *Huovinen 2/2008*, s. 201.
77. *Huovinen 2/2008*, s. 201.
78. *Lindblom 2001*, s. 8.
79. *Lindblom 2001*, s. 8.
80. Lienee mahdotonta löytää tai kehittää yhteiskunnallista järjestystä, jossa ihmiset eivät pettyisi eivätkä kokisi epäonnistumisia.
81. *Lindblom 2001*, s. 4. On monia yhteiskuntia, joissa on markkinoita, mutta ei markkinoita järjestelmänä. *Lindblomin* mukaan esimerkiksi entisessä Neuvostoliitossa ja Maon johtamassa Kiinassa oli valtion johtamat ja koordinoimat markkinat.
82. Ks. erityisesti *Read 2000*.
83. *Smith 1933*, s. 18.
84. *Mises 1985*, s. 35.
85. *Mises 1985*, s. 35.
86. *Malloy 2004*, s. 189-190 ja *Calabresi 2005*, s. 173-174.
87. Tällainen tilanne on parhaillaan kehitymässä esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnassa, jossa kuluttajilla näyttää olevan vain vähän mahdollisuuksia edistää omaa etuaan. Monissa ehdotuksissa ilmastonmuutoksen torjumiseksi on nähtävissä ulottuvuuksia, joissa yhden osapuolen suositat toimenpiteet heikentävät joidenkin toisten etua. Jos näin käy, ratkaisuja ei voi luonnehtia Pareto-optimaaliksi.
88. Ks. esim. *Calabresi 2005*, s. 176-177 ja *Malloy 2004*, s. 191.
89. *Calabresi 2005*, s. 176.
90. *Syrett & Lammiman 2002*, s. 14.
91. *Syrett & Lammiman 2002*, s. 35.

Kohti empiriaa

» LAIN TALOUSTIEDE

Voivatko kansalaiset olla varmoja siitä, että lait säädetään asianmukaisesti? Voivatko he olla varmoja siitä, että laeilla ei edistetä intressejä, joista he eivät ole perillä, vaikka laeilla voi olla heille ei-toivottuja vaikutuksia? Kestääkö olettaus julkisesta sääntelystä yhteiskunnalle puolueettomana ja kansalaisille hyödyllisenä instituutiona kriittistä tarkastelua?

Näiden kysymysten pohdinta on ohjannut tutkijoita kohdistamaan huomionsa lakien säätämisestä lakien ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen tutkimiseen yhteiskuntatieteellisin menetelmin. Tässä heitä kiinnostaa kysymys kuinka kansalaiset reagoivat lakeihin mukauttamalla ja muuttamalla käyttäytymistään, preferenssejään ja valintojaan. Tätä lähestymistapaa kutsutaan lain taloustieteksi (law and economics) ja sitä pidetään yhtenä 1900-luvun merkittävimmistä tieteellisistä keksinnöistä.¹

Lain taloustieteen juuret ulottuvat aina Adam Smithiin ja Jeremy Benthamiin saakka. Alan tunnettuja teoreetikkoja ovat mm. 1900-luvulla Henri Simons, George Stigler, Armen Alchian ja

Gordon Tullock. Lain taloustieteen tehtävänä on ollut alusta alkaen halu ymmärtää kuinka voimassaoleva lainsäädäntö vaikuttaa markkinatalouden toimintaan. Tässä kiinnostuksen kohteina olivat mm. yritysmuotoja sääntelevät lait, verolait ja kilpailulait.

Lain taloustiede olettaa, että ihmiset toimivat rationaalisesti.² Tästä seuraa, että he suosivat lakeja, jotka tukevat heidän intressejään ja takaavat heille etuja muita keinoja vähäisemmin ponnisteluin ja kustannuksin. Vastaavasti he yrittävät keksiä keinoja välttää laeilta, jotka rajoittavat ja vaikeuttavat heidän toimintaansa. Juuri tässä on yksi lain taloustieteen keskeisimmistä ilmiöistä. Se auttaa selvittämään miksi lait eivät välttämättä johda haluttuihin tuloksiin ja seurauksiin.

Lain taloustieteen saavutus on siinä, että se on madaltanut eri tieteiden välisiä raja-aitoja ja luonut niiden edustajille ylykkeen keskustella keskenään. Talouden tutkimuksen saralla on huomattu järjestyksessä tutkia taloudellisia ilmiöitä osana julkista politiikkaa ja hallintoa.³ Tällainen tarkastelu ei edistä vain lakeihin liittyvien taloudellisten tekijöiden tunnistamista ja tuntemista, vaan se auttaa sijoittamaan talouden itseään laajempaan kokonaisuuteen.⁴

» SÄÄNTELYSTÄ VUOROVAIKUTUSKUSTANNUKSIIN

Julkisen sääntelyn taloudelliselle elämälle aiheuttamia kustannuksia voidaan kutsua vuorovaikutuskustannuksiksi (transaction costs). Ronald Coase kehitti vuorovaikutuskustannusten käsitteen vuonna 1937 julkaisemassaan artikkelissa *The Nature of the Firm*.⁵ Coasen perustavaa laatua oleva oivallus oli se, että taloudellinen toiminta ei muodosta suinkaan omaa muista elämäntilanteista riippumatonta tai irrallista kokonaisuutta, kuten yleisesti oletetaan. Taloudelliset tekijät kytkeytyvät luonnostaan Coasen mukaan olennaisiksi osiksi yhteiskunnan sosiaalista, poliittista ja hallinnollista todellisuutta. Jos talous irrotetaan tästä institutionaalista viitekehyksestä, siitä saadaan liian yksiuolotteinen ja pelkistetty kuvaus.

Institutionaalisen viitekehyksen osana yritykset reagoivat rationaalisesti uuteen lainsäädäntöön eivätkä pelkästään passiivisesti siihen mukautumalla. Reagointi aiheuttaa yrityksille erilaisia vuorovaikutuskustannuksia. Tällaisiksi kustannuksiksi voidaan lukea

esimerkiksi sääntelyn aiheuttama monimutkaisuus ja epävarmuus, haluttomuus ottaa riskejä, investoida ja palkata uutta työvoimaa sekä hallinnolliset kustannukset. Markkinat eivät aiheuta näitä kustannuksia yritykselle, vaan se institutionaalinen viitekehys, jossa yritys toimii, ja ne sidosryhmät, jotka tässä viitekehyksessä asettavat yritykselle erilaisia taloudellisia uhrauksia edellyttäviä vaatimuksia.

Vuorovaikutuskustannuksia yrityksille aiheuttavat myös niiden institutionaaliset ja hallinnolliset rakenteet. Johdon on saatava henkilökunta sitoutumaan tavoitteisiinsa. Tuotantoprosessin oppiminen ja hallinta vaativat omat kustannuksensa. Mukautuminen uusiin olosuhteisiin ei käy vaivatta eikä kustannuksitta. Keskeisten johtajien vaihdolla on omat väistämättömät seurauksensa.

Coasen mukaan vuorovaikutuskustannukset ovat yritysten päätöksenteolle jopa tärkeämpiä kuin hintajärjestelmän signaalit. Perinteinen käsitys, että hintajärjestelmällä on huomattava vaikutus yritysten päätöksiin, ei siten kuvaa Coasen mielestä aivan oikein päätöksenteon vaatimuksia yrityksissä. Hintajärjestelmän analysoinnin sijasta on hyödyllistä yrittää ymmärtää esimerkiksi sitä, millaisia vuorovaikutuskustannuksia julkisella sääntelyllä on yritysten kyvyille ja halulle työllistää ja palkata uutta työvoimaa.

» VIITEKEHYKSEN TÄSMENNYS

Edellisen luvun alussa luotiin viitekehys, jonka mukaan valtiolta vaikuttaa sääntelyoikeuksillaan markkinatalouden toimintaan, joka toiminta vaikuttaa taas yhteiskunnan kulttuuriin moni eri tavoin. Nämä yhteiskunnalliset vaikutukset heijastuvat aikaan poliittiseen päätöksentekoon uusina sääntelyvaatimuksina ja olemassa olevan sääntelyn puolustamisena. Näin sääntelyprosessi käynnistyy uudelleen.

Työelämän sääntely on sekä julkista että yksityistä. Täsmällistä rajaa näiden välille ei kuitenkaan voida vetää, sillä julkinen valta voi vahvistaa työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset omilla sääntelyvaltuuksillaan, jolloin niitä voidaan pitää myös julkisina. Kuvio IV.1 havainnollistaa tätä problematiikkaa.

KUVIO IV.1. Analyyttinen viitekehys sääntelyn keskeisistä ulottuvuuksista



Sääntelyn perustavaa laatua olevien ulottuvuuksien käsitteellistäminen on rakennettu tätä tutkimusta varten. Kuvio IV.1 kuvaa kuinka monella tavalla sääntelyä voidaan luokitella. Samalla se osoittaa sääntelyn moni-ilmeisyyttä, koska jokainen sääntelyn viidestä pääulottuvuudesta sisältää myös monia erilaisia ja mittakaavaltaan eritasoisia sääntelykeinoja. Tässä mielessä se abstrahoi todellisuutta suhteellisen realistisesti.

» SÄÄNTELYKEINOJEN VALINTA

Sääntelytekijöiden valinta eri ulottuvuuksilla osoittautui pulmalliseksi tehtäväksi. Millaisia sääntelykeinoja oli mahdollista ottaa mukaan tutkimukseen? Ongelma on siinä, että sääntelykeinoja oli lähes mahdotonta tehdä yhteismitallisiksi eri ulottuvuuksilla. Ongelmaan ei ollut helppoa ratkaisua löydettävissä. Sääntelykeinoja etsittiin ensinnäkin eri selvityksistä ja tutkimuksista.⁶ Tällä tavoin yritettiin löytää ainakin ne sääntelykeinot, jotka kuvaisivat mahdollisimman hyvin sitä institutionaalista kenttää, jossa sääntelyn kohteet – toimitusjohtajat ja luottamusmiehet – tekevät työtä ja toimivat.

Kun ensimmäinen lista sääntelykeinoista oli saatu aikaiseksi, tutkija kävi siitä keskusteluita kymmenen toimitusjohtajan kanssa. Näissä keskusteluissa toimitusjohtajat ottivat kantaa mm. siihen, kuinka hyvin tai huonosti he tunsivat sääntelykeinot ja millaisin termein he niitä kuvasivat. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, oliko yrityksissä keskusteltu sääntelykeinoista ja niiden mahdollisesta hyväksikäytöstä. Näissä keskusteluissa sääntelykeinojen lukumäärää suositeltiin sekä lisättäväksi että vähennettäväksi. Taulukko IV.1 kuvaa ne sääntelykeinot, joihin lopulta päädyttiin.

TAULUKKO IV.1. Valitut sääntelytekijät sääntelyn eri ulottuvuuksilla

JULKINEN SÄÄNTELY

1. Matalapalkkatuki yli 54-vuotiaille
2. Muuttoavustus työttömille
3. Tuki yrityksille pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseksi
4. Työn sivukulujen alennus vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi
5. Koulutustuki ammattia vaihtaville

TYÖMARKKINOIDEN SISÄINEN SÄÄNTELY

1. Paikallinen sopiminen
2. Ylityösäännösten helpottaminen
3. Vuorotteluvapaan kehittäminen
4. Työssäoloaikojen pidentäminen
5. Työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja kumoamisen yksinkertaistaminen
6. Ns. ansaitsemattomista eduista luopuminen
7. Pekkasista luopuminen
8. Työttömyysturvan heikentäminen

VEROTUKSEN KÄYTTÖ SÄÄNTELYNÄ

1. Palkkatyön verotuksen keventäminen
2. Yliötöiden verotuksen keventäminen
3. Työasuntovähennyksen korottaminen
4. Työmatkakulujen vähennyksen korottaminen
5. Kaikkien tulojen asettaminen samalle viivalle

HALLINNOLLISET VELVOLLISUUDET

1. Raportoinnin olennainen keventäminen
2. Tarkastusten olennainen vähentäminen
3. Luopuminen ay-maksujen keräämisestä
4. Ilmoitusten vähentäminen työviranomaisille
5. Tasa-arvovelvollisuuksien keventäminen
6. Elinkeinolupien saannin nopeuttaminen
7. Työn alkamisilmoitusten keventäminen
8. Kaupparekisteriin tehtävien perus- ja muutosilmoitusten olennainen keventäminen

KEHITTÄVÄ SÄÄNTELY

1. Ympäristön muutoksen torjunnan keinot
2. Energian verojen korotukset
3. Viranomaiset työelämän kehittäjinä
4. Työelämän laadullinen kehittäminen työehtosopimuksissa
5. Vapaus palkata työvoimaa ulkomailta
6. Kuntien viranomaisten toiminta
7. Euroopan Unionin sääntelytoiminta

Julkisen sääntelyn sääntelykeinojen valinta osoittautui kaikkein vaikeimmaksi. Jokainen, joka on tutustunut tähän keinovalikoimaan, päätyy todennäköisesti samaan johtopäätökseen. Tällä alueella on monia erilaisia ja eritasoisia sääntelytekijöitä, joista käytettävillä tutkimusresursseilla on lähes mahdotonta saada kokonaiskuva.⁷ Monet tämän alueen sääntelykeinoista ovat jatkuvan muutoksen kohteina. Niissä on kysymys sekä periaatteellisista että huolellisesti kohdennetuista toimenpiteistä. Tältä alueelta yritettiin löytää ne sääntelykeinot, jotka on kohdennettu yrityksille eikä työntekijöille.

Sääntelytekijöiden valinta johti käsitteellisiin ongelmiin, koska kyselylomakkeella sääntelykohteet kuvattiin niillä termeillä, jotka olivat vastaajille tuttuja. Tästä seurasi, että kuvaus ei vastaa välttämättä sääntelytekijöiden virallista ja hallinnollista kuvasta. Muistettakoon siis, että tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kuinka sääntelyn kohteet kokevat sääntelyn, eikä se, kuinka sääntelijät edellyttävät tai toivovat heidän kokevan sen.

Kokonaisuutena tarkastellen valitut sääntelykeinot eivät ole ajan, resurssien ja politiikan (policy) käsittein yhteismitallisia. Vaikka muutamia sääntelykeinoja voidaan pitää jopa jossain määrin suhteellisen vähämerkityksellisinä, ne ovat kuitenkin todellisia ja edustavat todennäköisesti itseään laajempaa joukkoa vastaavanlaisia sääntelytoimia ja -pyrkimyksiä. Yrityksissä valittuihin sääntelykeinoihin otetaan kantaa samoin kuin muihin vastaaviin tekijöihin. Kokonaisuutena kriittisesti arvioiden on kuitenkin mahdollista sanoa, että valitut sääntelykeinot edustavat suhteellisen hyvin sitä sääntelykenttää, jonka osana yritykset ovat.

On vielä tärkeää palauttaa mieleen tutkimuskysymyksen luonne ja rajoitteet. Tutkimus etsii vastausta kysymykseen missä määrin eri sääntelykeinot kannustavat luomaan uutta työtä ja palkkaamaan uutta työvoimaa ja missä määrin ne rajoittavat tätä pyrkimystä. Se ei siten vastaa kysymykseen kuinka monta työpaikkaa eri sääntelykeinoilla voidaan luoda tai menettää. Se ei myöskään vastaa kysymykseen millaisia kustannuksia eri sääntelykeinoilla on yrityksille ja yhteiskunnalle.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Parisi 2005*, s. 33.
2. *Parisi 2005*, s. 36.
3. *Parisi 2005*, s. 37.
4. *Parisi 2005*, s. 37.
5. *Ks. Coase 1988*.
6. *Ks. Harisalo 1994, Soikkeli /a/2005, Soikkeli /b/2005, Hietala /a/2007, Hietala /b/2007, Elinkeinoelämän keskusliitto 2007 ja Malinen 1994*.
7. *Ks. erityisesti Työllisyyskertomus 2007*.

Vastaajien taustatiedot

Vastaajat on tapana erottaa toisistaan sukupuolen mukaan. Taulukon V.1 mukaan yritysjohtajista selvä enemmistö – yhdeksän kymmenestä – on miehiä. Luottamusmiehistä kaksi kolmasosaa on miehiä ja yksi kolmasosa on naisia.

TAULUKKO V.1. Vastaajat sukupuolen mukaan

	MIEHET		NAISET		YHTEENSÄ	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1. YRITYSJOHTAJAT	180	89	23	11	203	100
2. LUOTTAMUSMIEHET	103	68	48	32	151	100

Taulukko V.2 kuvaa vastaajien ikäjakaumaa. Se osoittaa, että yritysjohtajat ovat jossain määrin vanhempia kuin luottamusmiehet. Yritysjohtajien keski-ikä on 50 vuotta, kun luottamusmiesten keski-ikä on 44 vuotta.

TAULUKKO V.2. Vastaajat iän mukaan

	YRITYSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET		YHTEENSÄ	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1. VASTAAJAT ALLE 40 VUOTTA	27	13	56	37	83	23
2. VASTAAJAT 41-50 VUOTTA	76	37	54	36	130	37
3. VASTAAJAT YLI 50 VUOTTA	100	50	41	27	141	40
YHTEENSÄ	203	100	151	100	354	100

Taulukko V.3 kuvaa kuinka monta vuotta yritysjohtajat ja luottamusmiehet ovat olleet yrityksessä nykyisessä tehtävässään. Lähes joka toinen yritysjohtaja on ollut nykyisessä tehtävässään yli 10 vuotta. Tämä vastaa heidän iästään saatua kuvaa, sillä iän ja tehtävässä oloajan välinen korrelaatio on 0.480 (0,01 tasolla).

Yritysjohtajat ovat olleet nykyisessä tehtävässään keskimäärin 12,5 vuotta. Tällä perusteella he ovat kokeneita ja tuntevat yrityksensä hyvin.

TAULUKKO V.3. Vastaajat tehtävässä oloajan mukaan

	YRITYSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET		YHTEENSÄ	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1. TEHTÄVÄSSÄ ALLE 5 VUOTTA	64	31,5	36	23,8	100	28,4
2. TEHTÄVÄSSÄ 6-10 VUOTTA	44	21,6	42	27,8	86	24,4
3. TEHTÄVÄSSÄ YLI 10 VUOTTA	93	45,9	73	48,4	166	47,1
4. EI TIETOA	2	1,0	--	--	2	0,1
5. YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0	354	100,0
Yritysjohtajat:	X = 12,5	M = 8,0	Mo = 2,0	Std. = 10,1		
Luottamusmiehet:	X = 13,4	M = 10,0	Mo = 10	Std. = 9,8		

Vaikka luottamusmiehet ovat keskimäärin nuorempia kuin yritysjohtajat, he ovat työskennelleet jossain määrin kauemmin yrityksessä kuin toimitusjohtajat. Luottamusmiehet ovat olleet nykyisessä tehtävässään keskimäärin 13,4 vuotta eli keskimäärin noin vuoden enemmän kuin yritysjohtajat. Huomattakoon, että kysymys mittaa sitä, kuinka monta vuotta luottamusmiehet ovat olleet työssä nykyisessä tehtävässään eikä sitä, kuinka monta vuotta he ovat olleet luottamusmiehen roolissa. Yritysjohtajien tavoin luottamusmiehet ovat yrityksensä tuntevia ja kokeneita ja pystyviä arvioimaan yrityksen tilannetta sekä siihen vaikuttavia tekijöitä.

Yrityksen kokoa mitataan usein henkilökunnan lukumäärällä. Toimitusjohtajien arvion mukaan lähes kolmessa yrityksessä neljästä on henkilökuntaa alle 50. Vastaavasti yhdessä yrityksessä neljästä henkilökuntaa on 51–100. Luottamusmiesten arviot vastaavat täsmällisesti toimitusjohtajien arvioita henkilökunnan lukumäärästä. Kummankin arvion mukaan keskiarvo on 45 työntekijää ja mediaani 40. Alle 50 hengen yritykset ovat siten selvänä enemmistönä aineistossa.

Otosta suunniteltaessa tukeuduttiin seuraavaan aluejakoon. Uudenmaan maakunta, johon kuuluvat mm. Helsinki, Espoo ja Vantaa, valittiin omaksi alueekseen. Toista aluetta kutsutaan

Etelä-Suomeksi, johon luetaan kuuluvaksi seuraavat alueet: Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme. Muu-Suomi muodostaa otoksessa kolmannen alueellisen kokonaisuuden, johon kuuluvat muut maakunnat ja alueet. Taulukko V.4 kuvaa näillä alueilla olevien yritysten lukumäärät.

TAULUKKO V.4. Yritysten lukumäärät alueittain

ALUEET	ABS	%
1. UUSIMAA	76	38
2. ETELÄ-SUOMI	61	30
3. MUU-SUOMI	63	32
4. EI TIETOA	--	--
YHTEENSÄ	200	100,0

Taulukko V.5 kuvaa luottamusmiesten ammattiyhdistystaustaa. Se osoittaa, että luottamusmiehistä selvä enemmistö edustaa suurinta ay-liikettä SAK:ta. Kolme neljästä luottamusmiehestä kuuluu SAK:hon. Tässä ei ole mitään yllättävää, koska teollisuutta ja rakentamista edustavat yritykset ovat enemmistönä otoksessa.

Seuraavaksi eniten luottamusmiehiä aineistossa on STTK:sta. Noin joka viides luottamusmies edustaa tätä järjestöä. Lähes yksi kymmenestä luottamusmiehestä edustaa Akavaa. Yllättävän moni luottamusmies jätti vastaamatta ammattiliittoa koskevaan kysymykseen. Toimitusjohtajien ay-taustaa ei pidetty mahdollisena selvittää.

TAULUKKO V.5. Luottamusmiehet ammattiliitoittain

AMMATTILIITTO	ABS	%
1. SAK	75	50
2. STTK	33	22
3. AKAVA	14	9
4. EI TIETOA	29	19
YHTEENSÄ	151	100,0

Kilpailu, vakavaraisuus ja kannattavuus ovat yrityksen toiminnallisiin mahdollisuuksiin olennaisesti vaikuttavia tekijöitä. Toimitusjohtajia ja luottamusmiehiä pyydettiin arvioimaan omaa yritystään näiden kriteereiden avulla. Molemmat arvioivat kilpailun kovuutta saamansuuntaisesti. Vain muutama luottamusmies oli sitä mieltä, että kilpailu on joko heikkoa tai erittäin heikkoa.

TAULUKKO V.6. Kilpailun kovuuden laadullinen arviointi omalla toimialalla

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. KILPAILU ON ERITTÄIN KOVAA	64	31,5	51	33,8
2. KILPAILU ON MELKO KOVAA	126	62,1	88	58,3
3. KILPAILU ON MELKO HEIKKOA	13	6,4	6	4,0
4. KILPAILU ON ERITTÄIN HEIKKOA	--	--	3	2,0
5. VAIKEA SANOA	--	--	3	2,0
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Molemmat osapuolet arvioivat laadullisesti samansuuntaisesti myös yrityksen vakavaraisuutta. Vastaajien välillä ei ole tilastollisesti merkittäviä eroja vakavaraisuuden laadullisessa arvioinnissa. On ehkä jossain määrin yllättävää havaita, että molemmat osapuolet arvioivat näin myönteisesti yritysten vakavaraisuutta. Yllätys tai ei, arviointi vastaa sitä kuvaa, joka yrityksistä on saatu sitten 90-luvun alun suuren laman. Vakavaraisuus on tavoiteltava arvo yrityksille.

TAULUKKO V.7. Yrityksen vakavaraisuuden laadullinen arviointi

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. YRITYS ON ERITTÄIN VAKAVARAINEN	89	43,8	63	41,7
2. YRITYS ON MELKO VAKAVARAINEN	98	48,3	77	51,0
3. YRITYS ON MELKO EPÄVAKAVARAINEN	12	5,9	7	4,6
4. YRITYS ON ERITTÄIN EPÄVAKAVARAINEN	4	2,0	2	1,3
5. VAIKEA SANOA	--	--	2	1,3
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet arvioivat yritystensä kannattavuutta edelleen samansuuntaisesti. Tosin tässä suhteessa luottamusmiehet ovat jossain määrin yritysjohtajia myönteisemmällä kannalla, sillä joka neljäs luottamushenkilö pitää yritystään erittäin kannattavana, kun taas yritysjohtajista samalla kannalla on noin yksi kymmenestä.

TAULUKKO V.8. Yrityksen kannattavuuden laadullinen arviointi

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. YRITYS ON ERITTÄIN KANNATTAVA	27	13,3	37	24,5
2. YRITYS ON MELKO KANNATTAVA	147	72,4	105	69,5
3. YRITYS ON MELKO KANNATTAMATON	28	13,8	7	4,6
4. YRITYS ON ERITTÄIN KANNATTAMATON	--	--	--	--
5. VAIKEA SANOA	1	0,5	2	1,3
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Taustamuuttujien perusteella toimitusjohtajien ja luottamusmiesten sosioekonomisissa ominaisuuksissa on huomionarvoisia yhtäläisyyksiä ja heidän käsityksensä yritysten tilasta ovat pääsääntöisesti samansuuntaiset. On jossain määrin yllättävää, että mainittavia eroja ei löytynyt. Tärkeintä on kuitenkin huomata, että toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ovat kokeneita ja oman yrityksensä

hyvin tuntevia ammattilaisia. Molempien ryhmien suhteellinen pienuus asettaa joitakin rajoitteita riippuvuuksien etsinnälle.

Lopuksi on syytä kertoa kuinka eri sääntelytekijöiden vaikutusta yritysten haluun ja kykyyn työllistää mitattiin. Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet vastasivat seuraavaan kysymykseen: *Arvioikaa kuinka hyvin tai huonosti ao. sääntelytekijä vaikuttaa yrityksenne kykyyn palkata uutta työvoimaa seuraavien 1-3 vuoden aikana.* Tätä mitattiin seuraavilla vastausvaihtoehdoilla:

1. vaikeuttaa työllistämistä erittäin paljon
2. vaikeuttaa työllistämistä melko paljon
3. vaikea sanoa
4. edistää työllistämistä melko hyvin
5. edistää työllistämistä erittäin hyvin

Vastaajat, jotka valitsivat vaihtoehdot 1 ja 2, ovat sitä mieltä, että sääntelykeinot vaikeuttavat heidän yritystensä mahdollisuuksia palkata uutta työvoimaa. He suhtautuvat kriittisesti tällaisiin sääntelykeinoihin työllistämisen edistäjänä. Vastaajat, jotka valitsivat vaihtoehdot 4 ja 5, ovat puolestaan sitä mieltä, että sääntelykeino edistää heidän yritystensä mahdollisuuksia palkata uutta työvoimaa. Kysymyksen mittaustavan avulla vastaajat voidaan jakaa kahteen ryhmään, heihin, joiden mielestä sääntely vaikeuttaa työllistämistä, ja heihin, joiden mielestä se edistää työllistämistä.

Työllistämistä edistävä julkinen sääntely

» JULKINEN SÄÄNTELY TYÖN LUOMISEN KEINONA

Julkisella vallalla on perustellut syynsä keksiä jatkuvasti keinoja edistää yritysten mahdollisuuksia ylläpitää työllisyyttä ja luoda uusia työpaikkoja. Työttömyyttä voidaan helpottaa, kun yritykset pystyvät luomaan uutta työtä. Samalla voidaan edistää niiden ihmisten asiaa, jotka haluavat kokeilla ja vaihtaa vanhan työnsä laadullisesti uuteen työhön. Uudet työpaikat helpottavat monien ihmisten asemaa ja auttavat heitä toteuttamaan omia tavoitteitaan.

Julkisen vallan näkökulmasta työn luomisen keskeisin ongelma on työn kysynnän ja tarjonnan välinen epäsuhta. Yleisin työttömyyttä aiheuttava tilanne on se, että työn kysyntä kasvaa nopeammin kuin työn tarjonta. Tässä tilanteessa on luonnollista olettaa, että työn hinta alkaa laskea, ongelma, johon liittyy huomattavia poliittisia odotuksia ja jännitteitä. Tätä tilannetta julkinen valta voi yrittää helpottaa luomalla yrityksille yllykkeitä synnyttää uusia työpaikkoja.

Julkinen valta voi pitää ongelmana myös sitä tilannetta, jossa työn tarjonta kasvaa huomattavasti nopeammin kuin työn kysyntä. Tällöin avoimina olevien työpaikkojen lukumäärä kasvaa, kun yritykset eivät löydä uusia työntekijöitä. Kun yritykset kilpailevat työvoimasta, on selvää, että työn hinta alkaa kivuta ylöspäin. Tämä tilanne rajoittaa taloudellista kasvua ja sen korjaaminen voi vaatia julkisia toimenpiteitä.

Molemmissa tapauksissa yleisenä olettamuksena on, että markkinatalous ei pysty itseohjautuvasti korjaamaan työvoiman

tarjonnan ja kysynnän epätasapainoa, vaan siihen tarvitaan julkisen vallan erilaisia, enemmän tai vähemmän huolellisesti kohdennettuja toimenpiteitä. Tässä on kuvattuna aktiivisen työvoimapolitiikan perusidea. Sen yleisenä tehtävänä on luoda edellytykset työn kysynnän ja tarjonnan tasapainoiselle kehitykselle ja auttaa yrityksiä luomaan uutta työtä sitä tarvitseville ja haluaville. Näissä tarkoituksissa julkinen valta on perinteisesti luottanut mm. koulutukseen, työnvälitykseen, verotuksellisiin ylykkeisiin, muuttoavustuksiin jne.

On kuitenkin ilmeistä, että huomion kohdistaminen työn kysynnän ja tarjonnan tasapainoon tarjoaa liian pelkistetyn kuvan uuden työn luomisen ja työttömyyden välisestä problematiikasta. Jos ongelmana on työn kysynnän ja tarjonnan välinen epätasapaino, ongelman oletetaan koskettavan kaikkia tuotannollisia sektoreita suurin piirtein samalla tavoin. Tällöin ongelma on mahdollista korjata sellaisilla toimenpiteillä, jotka kohtelevat mahdollisimman monia työn etsijöitä ja tarjoajia samalla tavalla.

Tällainen tilanne voi olla kuitenkin todellisuudelle hyvin etäinen. Käytännössä taloudessa on sektoreita, joilla työn kysyntä ja tarjonta ovat suurin piirtein tasapainossa, sektoreita, joilla työn kysyntä ylittää tarjonnan, ja sektoreita, joilla työn tarjonta kasvaa kysyntää nopeammin. Näissä olosuhteissa kaikkia yhtäläisesti palvelevat toimenpiteet eivät edistä kaikkien, vaan ainoastaan joidenkin sektoreiden etuja.

Työn kysyntä ja tarjonta kuvaavat vain hyvin yleispiirteisesti markkinatalouden monimutkaisuutta ja moniulotteisuutta. Yritysten on vähennettävä työvoimaansa ja irtisanottava kaikki työntekijänsä, kun kuluttajat hylkäävät sen valmistamat tuotteet ja palvelut. Kun yrityksen omistajat eivät löydä yritykselle jatkajaa eivätkä ostajaa, yritys yleensä lopetetaan. Uudet innovaatiot saattavat viedä pohjan pois yksittäisiltä yrityksiltä ja jopa kokonaiselta tuotannonalalta huolimatta siitä, että molemmat ovat hyvin johdettuja. Tehokkuutta nostamalla voidaan tietty tuotos tuottaa aikaisempaa vähäisemmällä työvoimalla. Paikallistalouksien ja valtioiden kilpailu yrityksistä aiheuttaa ongelmia työn kysynnän ja tarjonnan tasapainolle.

Näissä olosuhteissa julkisella vallalla on huomattavia vaikeuksia

kehittää sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla työn kysynnän ja tarjonnan tasapaino voitaisiin korjata mahdollisimman tehokkaasti. Erilaisilla toimenpiteillä voi olla eri tilanteissa oleville yrityksille täysin vastakkaisia vaikutuksia. Esimerkiksi julkisen vallan taloudelliset tuet antavat joillekin yrityksille mahdollisuuden nostaa palkkoja ja houkuttelevat siten työvoimaa muita aloilta.

Tässä lienee yksi syy siihen, miksi julkinen valta on kehittänyt erilaisia huolellisesti harkittuja kohdennettuja toimenpiteitä työn tarjonnan vahvistamiseksi. Näistä viimeisimmät sääntelykeinot ovat seuraavat:

- matalapalkkatuki yli 54-vuotiaille työntekijöille
- työttömille suunnattu muuttoavustus
- yrityksille myönnettävä tuki pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseksi
- työn sivukulujen alennus vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi
- koulutustuki ammattia vaihtaville

Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet arvioivat jokaisen sääntelykeinon vaikutusta yrityksen kykyyn palkata uutta työvoimaa seuraavien 2-3 vuoden aikana. Sääntelykeinojen vaikutusta arvioidaan lyhyellä eikä pitkällä aikavälillä niiden välittömän vaikutuksen tunnistamiseksi. Vastaajat arvioivat vaikutusta ulottuvuudella vaikuttaa erittäin hyvin tai erittäin huonosti.

» MATALAPALKKATUKI TYÖN LUOMISEN EDISTÄJÄNÄ

Laki yli 54-vuotiaille tarkoitetusta väliaikaisesta työnantajille maksettavasta matalapalkkatuesta säädettiin vuonna 2005 ja astui voimaan vuonna 2006. Lain voimassaoloaika päättyy vuonna 2010. Toimitusjohtajilla ja luottamusmiehillä on siten laista lähes kahden vuoden kokemukset arviointinsa perustana. Lain välittömänä, ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa työvoiman kysyntää luomalla yrityksille ylytys palkata uutta työvoimaa sellaisiin tehtäviin, joiden suorittajilta ei vaadita mainittavaa koulutusta. Väliaikaisuudesta huolimatta lain pitkän aikavälin tarkoituksena on vastata työvoiman ikääntymisen ongelmaan.

Lainsäädäntöprosessissa arvioitiin lain vaikuttavuutta. Matalapalkkatuen määräksi vuositasolla arvioitiin noin 120 miljoonaa

euroa. Esitystä perusteltiin sillä, että matalapalkkatuki voisi parantaa työllisyyttä noin 1900 henkilötyövuodella. Arvio korostaa pitkää eikä lyhyttä aikaväliä. Valiokunnassa lakiehdotukseen suhtauduttiin jossain määrin kriittisesti, sillä lakia ei pidetty erityisen kustannustehokkaana tapana työllistää ikääntyviä työttömiä ja nostaa heidän työllistämisasettaan. Valiokunnassa ennakoitiin myös, että lailla voi olla ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia. Lain mukaan yritys on oikeutettu matalapalkkatukeen seuraavin ehdoin:

- työntekijälle kalenterikuukauden aikana maksettu palkka on yli 900 ja alle 2000 euroa
- palkkaa maksetaan kokoaikaisesta kuukausityöstä
- työntekijä on täyttänyt 54 vuotta viimeisen palkanmaksukuukauden aikana

TAULUKKO VI.1. Yli 54-vuotiaille tarkoitetun matalapalkkatuen vaikutus työn luomiseen

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. VAIKUTTAA ERITTÄIN HUONOSTI	131	64,5	91	60,3
2. VAIKUTTAA MELKO HUONOSTI	54	26,6	44	29,1
3. VAIKUTTAA MELKO HYVIN	8	3,9	4	2,6
4. VAIKUTTAA ERITTÄIN HYVIN	8	3,9	3	2,0
5. VAIKEA SANOA	2	1,0	9	6,0
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Kuinka laki on sitten yritysten asiantuntijoiden mukaan toiminut uuden työn luomisen keinona? Taulukko VI.1 antaa yksiselitteisen vastauksen kysymykseen. Se osoittaa, että lailla työn luomisen sääntelykeinona on parhaimmillaankin vain hyvin rajallinen vaikutus. Toimitusjohtajista lähes kaksi kolmasosaa on sitä mieltä, että lailla ei ole ollut lainkaan vaikutusta heidän johtamiensa yritysten kykyyn työllistää yli 54-vuotiaita työntekijöitä. Joka neljännän toimitusjohtajan mielestä laki on vaikuttanut melko huonosti. Vain muutama toimitusjohtaja on sitä mieltä, että lailla on ollut heidän yritykselleen joko melko hyvä tai erittäin hyvä vaikutus.

Yritysten luottamusmiehet ovat suurin piirtein samaa mieltä toimitusjohtajien kanssa lain vaikutuksista yritysten kykyyn työllistää yli 54-vuotiaita. Lähes kaksi kolmesta luottamusmiehestä katsoo, että lailla ei ole ollut lainkaan työllistävää vaikutusta. Heistä lähes kolmasosa on sitä mieltä, että laki on vaikuttanut melko huonosti. Näitä havaintoja vahvistaa Suomen Yrittäjien tekemä selvitys yli 54-vuotiaille tarkoitettusta matalapalkkatuesta.¹

Hietalan mukaan joka toisessa pk-yrityksessä tiedettiin tästä tuesta ja joka toisessa ei. Kaikista Hietalan otokseen kuuluvista yrityksistä vain 7,6 % oli käyttänyt tukea hyödykseen ja niistä yrityksistä, jotka olivat tuesta perillä, 15,5 % oli hyödyntänyt tukea. Syyt siihen, miksi yritykset eivät käyttäneet tukea, vaikka tunsivat sen, olivat vaikeus löytää työntekijöitä (64 %), tuen pienuus (10 %) ja tukeen liittyvä byrokratia (6 %).

Tulos vahvistaa lain valmistelussa esitettyjä kriittisiä arvioita lain vaikuttavuudesta. On syytä epäillä, että lain pitkän aikavälin tavoite parantaa työllisyyttä 1900 henkilötyövuodella saattaa jäädä saavuttamatta lain voimassaoloaikana. Jos näin tapahtuu, sillä on ainakin seuraavat kaksi toisiinsa liittyvää vaikutusta. Näistä ensimmäinen on se, että lailla luotuja työpaikkoja on alkupe räisiä olettamuksia vähemmän ja siksi myös niiden kustannukset kohoavat huomattavasti alkuperäisestä arviosta. Toinen vaikutus on se, että yritykset ovat saattaneet palkata uutta työvoimaa laisista huolimatta.

» LIKKUVUUSAVUSTUS TYÖN LUOMISEN EDISTÄJÄNÄ

Työvoimatoimisto voi myöntää työnhakuun liittyvistä matkoista liikkuvuusavustusta joko matkakustannusten korvauksena tai muuttokustannusten korvauksena. Edellinen korvaus on tarkoitettu joko työttömyyden uhan alle joutuville tai työttömiksi jo joutuneille työntekijöille uuden työn hakemisen helpottamiseksi. Jälkimmäinen korvaus on tarkoitettu uuden työn saamisen helpottamiseksi työntekijöille, jotka on sanottu irti taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Molempia avustuksia myönnetään vain Suomessa tehtäviin matkoihin.

Liikkumisavustusten tarkoituksena on edistää työpaikan etsintää ja vastaanottamista oman paikkakunnan ulkopuolelta. Tämä

on tärkeää, koska maassa on kuntia, joissa menetetään työpaikkoja, ja kuntia, joissa luodaan uutta työtä. Koska muuttamiseen liittyy aina omat vaikeutensa olipa kysymys yksinäisistä ihmisistä tai perheistä, julkinen valta haluaa edistää työn etsintää ja tekemistä koko maassa.

Matkakustannusten korvauksen saamisen ehtoihin kuuluu, että työajan uudessa työpaikassa on oltava vähintään 18 tuntia ja työn on kestettävä vähintään kaksi viikkoa. Muuttokustannusten korvauksia voi saada suurin piirtein samoilla ehdoilla ja avustusta on haettava ennen työsuhteen alkamista.

TAULUKKO VI.2. Liikkumisavustuksen vaikutus työn luomiseen

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. VAIKUTTAA ERITTÄIN HUONOSTI	139	68,5	93	61,6
2. VAIKUTTAA MELKO HUONOSTI	45	22,2	42	27,8
3. VAIKUTTAA MELKO HYVIN	12	5,9	8	5,3
4. VAIKUTTAA ERITTÄIN HYVIN	5	2,5	2	1,3
5. VAIKEA SANOA	2	1,0	6	4,0
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Taulukko VI.2 kuvaa toimitusjohtajien ja luottamusmiesten käsityksiä liikkumisavustusten vaikutuksista työn luomiseen. Kummassakin ryhmässä yhdeksän vastaajaa kymmenestä suhtautuu kriittisesti liikkumisavustusten kykyyn täyttää tavoitteensa. Toimitusjohtajat eivät pidä liikkumisavustusta erityisen tehokkaana sääntelykeinona uusien työpaikkojen luomiseksi. Tällä kannalla yritysjohtajista on kaksi kolmesta. Noin joka viides toimitusjohtaja on sitä mieltä, että liikkumisavustus vaikuttaa melko huonosti työn etsimiseen ja saamiseen. Ainoastaan muutamalla toimitusjohtajalla on joko melko hyviä tai erittäin hyviä kokemuksia liikkumisavustuksesta.

Yritysten luottamusmiehet ovat samoilla kannoilla arvioissaan kuin toimitusjohtajat. Luottamusmiehistä lähes kaksi kolmasosaa on sitä mieltä, että liikkumisavustukset ovat edistäneet erittäin huonosti uusien työpaikkojen etsintää ja saamista. Luottamusmiehistä joka neljäs arvioi liikkumisavustuksen vaikuttaneen

melko huonosti. Heistä kuitenkin muutama arvioi toimitusjohtajien tapaan myönteisesti liikkumisavustusten merkitystä.

» PALKKATUKI TYÖN LUOMISEN EDISTÄJÄNÄ

Työvoimatoimistot voivat myöntää palkkatukea työttömien työnhakijoiden työllistämiseksi. Tuki on harkinnanvaraista ja sen saamisen edellytykset on selvitettävä tapauskohtaisesti. Tavoitteena tällä sääntelykeinolla on parantaa työttömien ammattitaitoa ja vahvistaa heidän asemaansa työmarkkinoilla. Erityisesti tuen toivotaan edistävän pitkään työttömänä olleiden pääsyä työmarkkinoille ja sitä kautta uuden elämän syrjään.

TAULUKKO VI.3. Palkkatuen vaikutus työn luomiseen

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. VAIKUTTAA ERITTÄIN HUONOSTI	107	52,7	60	39,7
2. VAIKUTTAA MELKO HUONOSTI	73	36,0	70	46,4
3. VAIKUTTAA MELKO HYVIN	18	8,9	15	9,9
4. VAIKUTTAA ERITTÄIN HYVIN	4	2,0	4	2,6
5. VAIKEA SANOA	1	0,5	2	1,3
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Palkkatukea myönnetään työsopimussuhteessa tehtävään työhön ja oppisopimuskoulutukseen. Palkkatuki muodostuu kahdesta osasta, jotka ovat perustuki ja lisäosa. Vuonna 2008 perustuen suuruus oli 24,51 euroa päivää kohti. Lisäosan suuruus vaihtelee tapauskohtaisesti työvoimatoimiston harkinnan mukaan. Sen suuruus on enintään 60 % perustuen määrästä ja joissain erityisissä tapauksissa se voi olla jopa 90 % perustuen määrästä. Taulukko VI.3 osoittaa toimitusjohtajien ja luottamusmiesten arviot palkkatuen vaikutuksista työn luomiseen.

Toimitusjohtajien ja luottamusmiesten käsitykset ovat yhä edelleen samansuuntaisia, mutta eivät yhtä painokkaita. Kummassakin ryhmässä epäillään palkkatuen työtä luovaa vaikutusta. Toimitusjohtajista joka toinen on sitä mieltä, että palkkatuki on vaikuttanut erittäin huonosti työn luomiseen. Vastaavalla kannalla

luottamusmiehistä on 40 %. Kun noin joka kolmannen toimitusjohtajan mielestä palkkatuki on vaikuttanut melko huonosti työn luomiseen, niin lähes joka toinen luottamusmies on samaa mieltä. Kummassakin ryhmässä noin yksi kymmenestä suhtautuu joko melko myönteisesti tai erittäin myönteisesti palkkatuen vaikutuksiin uuden työn synnyttämiseksi.

Tulokset vastaavat Jarkko Soikkelin havaintoja yritysten valmiudesta palkata palkkatuella pitkäaikaistyöttömiä.² Vaikka periaatteessa kolme yritystä neljästä oli valmis palkkaamaan pitkäaikaisyöttömiä, käytännössä tilanne osoittautui Soikkelin mukaan toisenlaiseksi. Soikkelin mielestä palkkatukea tehokkaampi keino työllistää ovat yksilöperusteisen irtisanomissuojan alentaminen, mahdollisuus saada pitkäaikaistyöttömiä töihin vuokratyöntekijöinä ja työntekijöiden koeajan pidentäminen nykyisestä 4 kuukaudesta 12 kuukauteen. Tämä tarkoittanee, että taloudellinen tuki ei ole välttämättä riittävä poistamaan tai helpottamaan työntekijöiden työllistämiseen liittyviä muita ongelmia, jotka eivät ratkea rahalla, vaan sääntöjen uudelleen muotoilulla.

» TYÖN SIVUKULUJEN ALENNUS VAMMAISTEN JA VAJAAKUNTOISTEN TYÖLLISTÄMISEKSI

Julkinen valta myöntää harkinnanvaraista tukea yrityksille myös palkkatukena työttömien työnhakijoiden työllistämiseksi. Julkinen valta myöntää yrityksille työolosuhteiden järjestelytukea, jolla voidaan hankkia vajaakuntoisten työntekijöiden tarvitsemia välineitä. Voimassa on myös vuonna 2003 aloitettu yhdistelmätukikokeilu, josta yritys voi saada tukea noin 500 euroa kuukaudessa työttömien työllistämiseen kahden vuoden ajan. Pysyvä yhdistelmätuki voidaan myöntää yli kaksi vuotta työttömänä olleiden työllistämiseksi. Tällöin tuki on 900 euroa kuukaudessa. Tämä tarkoittaa palkkaukseen liittyvän sopimusriskin olennaista alentamista.³ Yrityksille myönnettävät tuet työn luomisen edistämiseksi muodostavat hyvin kompleksisen kokonaisuuden.

Julkisen vallan erityisessä intressissä on edistää vammaisten ja vajaakuntoisten asiaa. Tässä tarkoituksessa valtio voi alentaa työn sivukuluja näiden ihmisten työllistämiskynnyksen alentamiseksi. Sääntelykeino perustuu olettamukselle, jonka mukaan yritykset

eivät työllistä tällaisia ihmisiä ilman valtion tukitoimia. Ilman julkisen vallan tukea nämä ihmiset ovat kovin heikossa työmarkkina-asemassa.⁴ Taulukko VI.4 kuvaa asiantuntijoiden arvioinnit tämän sääntelykeinon vaikutuksesta työn luomiseen.

TAULUKKO VI.4. Työn sivukulujen alennuksen vaikutus työn luomiseen

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. VAIKUTTAA ERITTÄIN HUONOSTI	137	67,5	100	66,2
2. VAIKUTTAA MELKO HUONOSTI	51	25,1	41	27,2
3. VAIKUTTAA MELKO HYVIN	6	3,0	2	1,3
4. VAIKUTTAA ERITTÄIN HYVIN	6	3,0	3	2,0
5. VAIKEA SANOA	3	1,5	5	3,3
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Taulukko VI.4 osoittaa, että toimitusjohtajien ja luottamusmiesten mielestä työn sivukulujen alennus ei ole vaikuttanut toivotulla tavalla vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseen. Kummassakin ryhmässä selvä enemmistö arvioi asiaa hyvin kriittisesti. Kaksi kolmesta toimitusjohtajasta ja luottamusmiehestä on sitä mieltä, että sääntelykeino on vaikuttanut erittäin huonosti. Vain muutama asiantuntija kummassakin ryhmässä arvioi myönteisesti työn sivukulujen vaikutusta. Tulos vastaa jälleen edellä saatuja näkemyksiä julkisen sääntelyn alhaisesta vaikuttavuudesta.

» AMMATINVAIHTOA EDISTÄVÄ KOULUTUSTUKI

Muutokset koettelevat työntekijöitä ja yrityksiä. Julkisen vallan tavoitteena on edistää työntekijöiden ammatinvalintaa ja urasuunnittelua jatkuvana prosessina. Ammatinvaihtoa edistävä koulutustuki tarjoaa erilaisia vaihtoehtoja ihmisille niihin tilanteisiin, joissa he joko suunnittelevat tai ovat pakotettuja etsimään uutta suuntaa työelämässä. Nämä palvelut on tarkoitettu kaiken ikäisille työntekijöille. Koulutustuen avulla julkinen valta voi helpottaa nopeasti ja tehokkaasti ihmisten elämää vaikeissa tilanteissa kuten työttömyyden uhatessa tai heidän halutessaan kehittää itseään. Taulukko VI.5. kuvaa koulutustuen vaikutukset työn luomiseen.

TAULUKKO VI.5. Koulutustuen vaikutus työn luomiseen

VAIHTOEHDOT	TOIMITUSJOHTAJAT		LUOTTAMUSMIEHET	
	ABS	%	ABS	%
1. VAIKUTTAA ERITTÄIN HUONOSTI	75	36,9	44	29,1
2. VAIKUTTAA MELKO HUONOSTI	97	47,8	78	51,7
3. VAIKUTTAA MELKO HYVIN	24	11,8	16	10,6
4. VAIKUTTAA ERITTÄIN HYVIN	7	3,4	6	4,0
5. VAIKEA SANOA	--	----	7	4,6
YHTEENSÄ	203	100,0	151	100,0

Toimitusjohtajien ja luottamusmiesten käsitykset koulutustuen vaikutuksista työn luomiseen vastaavat edellä saatua kuvaa. Kummassakin ryhmässä enemmistö suhtautuu joko erittäin tai melko kriittisesti koulutustuen mahdollisuuksiin luoda uutta työtä. Tosin kuin aikaisemmin tällä kertaa edellisten osuus on karkeasti ottaen kolmannes ja jälkimmäisten osuus noin puolet. Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet suhtautuvat kuitenkin jossain määrin myönteisemmin julkisen vallan koulutustukeen työn luomisessa kuin muihin tutkittuihin sääntelykeinoihin.

» YHTEENVETO

Julkista politiikkaa koskevan tarkastelun lähtökohtana on ollut olettaamus, jonka mukaan julkisen vallan sääntelyä tarvitaan korjaamaan työmarkkinoilla esiintyviä ongelmia, koska niiden ratkaisemisessa ei voida täysin luottaa markkinatalouden dynamiikkaan. Julkisella vallalla on oikeus ja velvollisuus puuttua asioiden kulkuun, kun siihen ilmaantuu aiheita. On siksi aiheellista tutkia kuinka hyvin julkiset viranomaiset ovat onnistuneet tehtävässään.

Tarkastelun toisena lähtökohtana on käsitys julkisen sääntelyn laaja-alaisuudesta ja monipuolisuudesta. Tämän kokonaisuuden kartoittamiseksi tarvitaan monia tutkimuksia ja huomattavia tutkimusresursseja. Tutkimuksessa on siksi kohdistettava huomio joihinkin sääntelykeinoihin ja yritettävä ymmärtää niiden vaikutusta työn luomisen problematiikkaan. Sääntelykeinot, joihin tutkimuksessa on huomio kiinnitetty, kohdistuvat sekä yrityksiin että

työntekijöihin.

Kolmanneksi on muistettava, että työn luomista edistävässä lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa on monia erilaisia tekijöitä, joista eivät edes kaikki julkisen hallinnon asiantuntijat ole riittävän hyvin perillä. Myös sääntelyn kohteet – kansalaiset ja yritykset – voivat olla huonosti perillä sääntelyn käsitteellisistä sisällöistä ja erotteluista. Myös tämä näkökohta puoltaa huomion kohdistamista suhteellisen selkeästi tunnistettaviin sääntelykeinoihin.

Mitä sitten edellä suoritetun tarkastelun perusteella voidaan todeta? Ensimmäinen johtopäätös on se, että julkinen sääntely ei näyttäisi tuottavan toivottuja tuloksia työn luomisessa. Luottamusmiesten ja toimitusjohtajien mukaan sääntelykeinot ovat toimineet joko melko huonosti tai erittäin huonosti. On syytä muistaa, että koulutustukea lukuun ottamatta luottamusmiesten ja toimitusjohtajien enemmistö valitsi *erittäin huonosti* vaihtoehdon. Tulos vastaa niitä tutkimustuloksia, joiden mukaan julkisen vallan on hyvin vaikeaa suunnitella ja ottaa käyttöön toimivia sääntelymekanismeja.

Toinen johtopäätös on se, että toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ovat julkisen politiikan sääntelykeinoja arvioidessaan lähes samalla kannalla. Tulosta on mahdollista luonnehtia jopa jossain määrin yllättäväksi. Tulos käy ilmi yhdistämällä vastausvaihtoehdot *melko huonosti* ja *erittäin huonosti* ja asettamalla vaihtoehdot sen perusteella keskinäiseen järjestykseen, joka kuvaa sääntelykeinojen huonoa vaikuttavuutta. Toimitusjohtajien mukaan järjestyks on seuraava:

- Työn sivukulujen alennus vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi 92,6 %
- Matalapalkkatuki yli 54-vuotiaiden työllistämiseksi 91,1 %
- Liikkumisavustus 90,7 %
- Tuki pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseksi 88,7 %
- Koulutustuki ammattia vaihtaville 84,7 %

Luottamusmiesten käsitys huonosti toimivien sääntelykeinojen keskinäisestä järjestyksestä on täsmälleen samanlainen kuin toimitusjohtajilla. Se on seuraava:

- Työn sivukulujen alennus vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi 93,4 %

- Matalapalkkatuki yli 54-vuotiaiden työllistämiseksi 89,4 %
- Liikkumisavustus 89,4 %
- Tuki pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseksi 86,1 %
- Koulutustuki ammattia vaihtaville 80,8 %

Kolmannen johtopäätöksen mukaan näyttää siltä, että julkisen politiikan sääntelykeinot aiheuttavat julkiselle taloudelle enemmän kustannuksia kuin hyötyjä. Sääntelykeinoja suunniteltaessa on suhteellisen helppoa uskoa ja luottaa niiden vaikuttavuuteen. Tällaisista käsityksistä on kuitenkin suhteellisen pitkä matka sääntelykeinojen todelliseen vaikuttavuuteen. Luottamusmiesten ja toimitusjohtajien käsityksen mukaan vain koulutustuella näyttäisi olevan vähäistä sääntelypotentiaalia, mutta ei muilla keinoilla.

Lopuksi voidaan tarkastella kuinka moni toimitusjohtaja ja luottamusmies näkee julkisen politiikan sääntelykeinojen edistävän myönteisesti yritysten kykyä työllistää. Edellä on jo käynyt ilmi, että tällä kannalla ei ole kovin moni vastaaja. Vastaajat näkevät kaikkein eniten potentiaalia koulutustuessa, sillä toimitusjohtajista 15 % ja luottamusmiehistä myös 15 % uskoo sen vaikuttavan myönteisesti yritysten työllistämiseen.

Seuraavaksi eniten vastaajat uskovat palkkatuen merkitykseen. Toimitusjohtajista tällä kannalla on 11 % ja luottamusmiehistä 13 %. Muiden julkisen politiikan sääntelykeinojen vaikuttavuus jää kummassakin ryhmässä alle kymmenen prosentin. Myös nämä tulokset tukevat edellä esitettyä käsitystä, jonka mukaan toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ajattelevat julkisen politiikan sääntelymekanismeista samansuuntaisesti.

» LÄHDEVIITTEET

1. Hietala /a/2007. *Hietala postitti kyselylomakkeen 4000 pk-yritykseen, joista 616 vastasi kyselyyn vuoden 2007 helmikuun alkuun mennessä.*
2. Soikkeli /a/2005.
3. Soikkeli /a/2005, s. 4.
4. Mika Ala-Kauhahuoma & Kristiina Härkäpää, Työministeriö. *www.mot.fi/julkaisut.*



Työmarkkinoiden sisäinen sääntely

» TYÖMARKKINOIDEN SÄÄNTELY TYÖN LUOMISEN KEINONA

Suomalaisessa yhteiskunnassa julkinen valta ei ole ainoa sääntelyvaltaa käyttävä toimija. Myös työnantaja- ja työntekijäjärjestöt voivat käyttää toimialoillaan huomattavaa sääntelyvaltaa, joka voi vaikuttaa suoraan tai epäsuoraan uuden työn luomisen ehtoihin. Työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen on luonnollista hankkia toisiltaan myönnytyksiä ja etuja omille jäsenilleen. Näiden neuvotteluiden ja sopimusten tulos muuntuu työmarkkinoille erilaisiksi sääntelykäytännöiksi, joita osapuolten on noudatettava.

Työmarkkinaosapuolilla on vahva asema teollisessa Suomessa, koska molemmat osapuolet ja etenkin työntekijät ovat järjestäytyneet omiin liittoihinsa. Tätä tilannetta voidaan luonnehtia perinteiseksi tai vanhaksi työmarkkinaliikkeeksi, jolle oli tunnusomaista molempien osapuolten organisoituminen valtakunnallisiksi kes-

kuksiksi, jotka neuvottelevat yhdessä valtiovallan kanssa jaettavista eduista ja hyödyistä. Vanha työmarkkinaliike ammensi voimansa työntekijöiden ja työnantajien välisestä vastakkainasettelusta, jonka jotkut kokivat sovittamattomaksi ristiriidaksi ja olivat siksi valmiita hyvinkin radikaaleihin toimenpiteisiin.

Työmarkkinakentässä on mahdollista tunnistaa karkeasti ainakin kolme hallitsevaa laadullista ominaisuutta. Aivan aluksi, kun Suomi alkoi teollistua 1800-luvun lopulla, työnantajat ja työntekijät kävivät valtataistelua toisiaan vastaan. Tuotannollinen elämä oli täynnä jatkuvia jännitteitä, kiistoja ja lakkoja, jotka jätyivät osapuolten keskinäisiä suhteita.

Toinen huomattava laadullinen ominaisuus alkoi vahvistua toisen maailmansodan jälkeen, kun työmarkkinaosapuolet havaitsivat hyödylliseksi vetää valtion mukaan keskinäisiin neuvotteluihinsa jäsenistölle tarkoitetuista eduista ja työn tekemisen ehdoista. Näin Suomi alkoi huomaamatta omaksua korporatiivista järjestystä, jossa valtio toi omat tarjouksensa osapuolille sovun edellytyksenä. 1960-luvulla vauhtiin lähtenyt hyvinvointivaltion rakennuskausi vahvisti työmarkkinoiden korporatiivisia ominaispiirteitä.

Työmarkkinoiden sääntelykeinot, jotka täydentävät julkista sääntelyä, ovat pääsääntöisesti peräisin korporatiiviselta kaudelta. Niiden perustana on käsitys, jonka mukaan työntekijät työmarkkinoiden heikompana osapuolena tarvitsevat erityistä suojaa työnantajien valtaa vastaan. Tästä lähtökohdasta työmarkkinoiden sisäiseen sääntelyyn on tullut ainakin jonkin verran piirteitä tarkoitushakuisesta, intressiperäisestä, sääntelystä.

Työmarkkinoilla näyttäisi olevan kehityksessä kolmas laadullinen ominaisuus, jota ei kuitenkaan voida pitää vielä kovin vahvana. Tätä voidaan luonnehtia uudeksi työmarkkinaliikehännäksi.¹ Se painottaa aikaisempaa vähemmän työntekijöiden ja työnantajien välisiä jännitteisiä ja vaikeasti yhteen sovitettavia intressejä ja korostaa niiden sijaan osapuolten yhteistä näkemystä. Se suhtautuu kriittisesti käsityksiin työntekijöiden korjaamattoman heikosta valta-asemasta suhteessa työnantajiin. Se pitää tärkeänä korjata sisäistä sääntelyä, joka on luonteeltaan jompaakumpaa diskriminoivaa. Se muistuttaa, että asiakas on työntekijän ja työnantajan

yhteinen intressi, koska molemmat saavat häneltä tulonsa.

Tällä hetkellä on mahdotonta sanoa mitään varmaa uuden työmarkkinaliikkeen asemasta ja suosioista suomalaisessa työelämässä. Julkisen sanan ja yleisen mielipiteen näkökulmista se tuntuu jossain määrin hauraalta ja jopa epäsuosituilta. Yritysten valintoja on tapana moittia itsekkyydestä, ahneudesta ja piittaamattomuudesta ottamatta lainkaan selvää niiden perusteista. Samalla vaaditaan paluuta takaisin korporatiivisen aikakauden työmarkkinapolitiikkaan pahimpien ylilyöntien korjaamiseksi. Tutkimuksen huomio kohdistuu juuri tähän jännitekenttään, koska siinä yritetään selvittää korporatiivisella kaudella käyttöön otettujen sääntelykeinojen vaikutusta uuden työn luomiseen. Nämä keinot ovat seuraavat:

1. Paikallisen sopimisen edistäminen
2. Ylityösäännösten huomattava helpottaminen
3. Vuorotteluvapaan kehittäminen
4. Työssäoloaikojen pidentäminen
5. Työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja lopettamisen helpottaminen
6. Ns. ansaitsemattomista eduista luopuminen
7. Pekkasista luopuminen
8. Työttömyysturvan huomattava keventäminen

Näitä keinoja kutsutaan kokoavasti työmarkkinoiden sisäiseksi sääntelyksi. Niiden vaikuttavuutta mitattiin samalla tavalla kuin julkisen vallan sääntelykeinoja. Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ottivat kantaa näiden sääntelykeinojen vaikuttavuuteen siten, missä määrin ne kannustavat tai rajoittavat työn luomista.

» TYÖMARKKINOIDEN SISÄISTEN SÄÄNTELYKEINOJEN RYHMITTELY

Taulukot VII.1 ja VII.2 kuvaavat työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen välisiä riippuvuuksia. Toimitusjohtajien arvioihin perustuvat korrelaatiot ovat jossain määrin korkeampia kuin luottamusmiesten arvioihin perustuvat korrelaatiot. Tämä tarkoittaa, että toimitusjohtajat tarkastelevat näitä sääntelykeinoja johdonmukaisemmin toisiinsa liittyvinä kokonaisuuksina kuin luottamusmiehet.

Toimitusjohtajat liittävät yhteen erityisesti paikallisen sopimisen, ylityösäännökset, työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja kumoamisen sekä pekkasista luopumisen. Luottamusmiehet kytkivät yhteen paikallisen sopimisen, ylityösäännösten olennaisen helpottamisen ja työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja kumoamisen.

TAULUKKO VII.1. Työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen väliset korrelaatiot toimitusjohtajien arvioiden mukaan

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
I PAIKALLINEN SOPIMINEN	1.00	.563	.195	.415	.302	.359	.457	.276
II YLITYÖSÄÄNNÖKSET		1.00	.243	.527	.232	.364	.452	.215
III VUOROTTELUVAPAA			1.000	.274	.191	.218	.263	.084
IV TYÖAJAN PIDENTÄMINEN				1.000	.236	.297	.411	.262
V TYÖSUHDE					1.000	.407	.305	.342
VI ANSAITSEMATTOMAT EDUT						1.000	.515	.368
VII PEKKASET							1.000	.393
VIII TYÖTTÖMYYSTURVA								1.000

TAULUKKO VII.2. Työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen väliset korrelaatiot luottamusmiesten arvioiden mukaan

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
I PAIKALLINEN SOPIMINEN	1.00	.324	.081	.147	.317	.101	.117	.217
II YLITYÖSÄÄNNÖKSET		1.00	.255	.183	.326	.107	.066	.153
III VUOROTTELUVAPAA			1.000	.100	.118	.172	.072	.241
IV TYÖAJAN PIDENTÄMINEN				1.000	.253	.146	.044	.203
V TYÖSUHDE					1.000	.218	.156	.272
VI ANSAITSEMATTOMAT EDUT						1.000	.312	.296
VII PEKKASET							1.000	.331
VIII TYÖTTÖMYYSTURVA								1.000

Taulukot VII.3 ja VII.4 kuvaavat molempien vastaajaryhmien kahden faktorin varimax-ratkaisut. Kummassakin ryhmässä

kommunaliteetit ovat kohtuullisen korkeita ja ne mittaavat suhteellisen luotettavasti kumpaakin pääkomponenttia. Molempien faktoreiden ominaisarvot ovat yhtä suuremmat. Näillä perusteilla faktorianalyysin tuloksiin voidaan suhtautua luottavaisesti.

Tarkastellaan ensiksi toimitusjohtajien faktoriratkaisua, jossa neljä ensimmäistä muuttujaa latautuvat voimakkaasti ensimmäiselle faktorille ja neljä viimeistä toiselle faktorille. Ensimmäiselle faktorille latautuvia muuttujia voidaan luonnehtia sopimusperusteisiksi sääntelykeinoiksi, sillä raha ei korostu niissä niin suoraviivaisesti kuin toiselle faktorille latautuissa muuttujissa. Siksi toiselle faktorille latautuvia muuttujia voidaan kutsua rahaperusteisiksi sääntelykeinoiksi.

TAULUKKO VII.3. Faktorianalyysi työmarkkinoiden sisäisistä sääntelytekijöistä: Toimitusjohtajien näkökulma

MUUTTUJAT	KOMMUNALITEETIT	1 FAKTORI	2 FAKTORI
PAIKALLINEN SOPIMINEN	.557	.676	.317
YLITYÖSÄÄNNÖKSET	.686	.809	.176
VUOROTTELUVAPAA	.293	.541	.030
TYÖAJAN PIDENNYS	.585	.745	.175
TYÖSUHDE	.532	.117	.720
ANSAITSEMATTOMAT EDUT	.581	.315	.694
PEKKASET	.580	.532	.545
TYÖTTÖMYYSTURVA	.603	.060	.774
OMINAISARVO		3.361	1.057
% VAIHTELUSTA		42,0	13,2

Kun huomio kohdistetaan luottamusmiesten faktoriratkaisuun, huomataan sen muistuttavan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta toimitusjohtajien faktoriratkaisua. Siksi myös faktoreita voidaan kutsua samalla tavoin. Erot ovat siinä, että työsuhde latautuu luottamusmiehillä ensimmäiselle faktorille, kun se toimitusjohtajilla latautui toiselle faktorille. Faktoriratkaisujen samantyyppisyys on yllättävä, koska vastaajien institutionaalisen aseman perusteella olisi ollut odottaa toisenlaista tulosta.

TAULUKKO VII.4. Faktorianalyysi työmarkkinoiden sisäisistä sääntelytekijöistä: Luottamusmiesten näkökulma

MUUTTUJAT	KOMMUNALITEETIT	1 FAKTORI	2 FAKTORI
PAIKALLINEN SOPIMINEN	.441	.662	.049
YLITYÖSÄÄNNÖKSET	.566	.752	-.027
VUOROTTELUVAPAA	.189	.347	.261
TYÖAJAN PIDENNYS	.257	.493	.117
TYÖSUHDE	.485	.659	.224
ANSAITSEMATTOMAT EDUT	.527	.109	.717
PEKKASET	.590	-.026	.767
TYÖTTÖMYYSURVA	.531	.300	.664
OMINAISARVO		2.368	1.216
% VAIHTELUSTA		29,6	15,2

» **TYÖMARKKINOIDEN SISÄISTEN SÄÄNTELYKEINOJEN VAIKUTTAVUUS**

Taulukko VII.5 kuvaa toimitusjohtajien ja taulukko VII.6 luottamusmiesten käsitykset työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen vaikuttavuudesta. Taulukoista on jätetty pois ei vastanneiden osuudet, jotka olivat molemmissa tapauksissa hyvin alhaisia. Vastajat ovat siten erittäin varmoja omista kannoistaan.

Tarkastellaan ensiksi toimitusjohtajien käsityksiä, jotka ovat ylilättäviä. Kokonaisuutena tarkastellen näyttää siltä, että he eivät usko työmarkkinoiden sisäisen sääntelyn kehittämisen edistävän yritystensä kykyä työllistää. He uskovat, että yritysten mahdollisuuksia työllistää edistää parhaiten työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja kumoamisen jonkin asteinen yksinkertaistaminen. Tällä kannalla on joka toinen toimitusjohtaja (55 %). Seuraavaksi eniten yritysten kykyä työllistää vahvistaa paikallisen sopimisen edistäminen (47 %). Jonkin asteista tukea työllistämiskeinoina saavat toimitusjohtajilta pekkasista luopuminen (42 %), ansaitsemattomien etujen karsinta (40 %) ja ylityösäännösten helpottaminen (38 %).

TAULUKKO VII.5 Työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen vaikuttavuus toimitusjohtajien mukaan

SÄÄNTELYKEINOT	EDISTÄÄ TYÖLLISTÄMISTÄ		VAIKEUTTAA TYÖLLISTÄMISTÄ	
	ABS	%	ABS	%
1. PAIKALLISEN SOPIMISEN EDISTÄMINEN	96	47,3	107	52,7
2. YLITYÖSÄÄNNÖSTEN HUOMATTAVA				
HELPOTTAMINEN	79	38,9	124	61,1
3. VUOROTTELUVAPAAN KEHITTÄMINEN	19	9,3	183	90,1
4. TYÖSSÄOLOAIKOJEN PIDENTÄMINEN	48	23,6	153	75,4
5. TYÖSUHTEEN PERUSTAMISEN, MUUTTAMISEN				
JA LOPETTAMISEN HELPOTTAMINEN	112	55,2	91	44,8
6. NS. ANSAITSEMATTOMISTA EDUISTA				
LUOPUMINEN	81	39,9	117	57,6
7. PEKKASISTA LUOPUMINEN	85	41,9	116	57,1
8. TYÖTTÖMYYSTURVAN HUOMATTAVA				
KEVENTÄMINEN	39	19,2	159	78,3

Kohdistetaan seuraavaksi huomio luottamusmiesten käsityksiin työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen kehittämisen vaikuttavuudesta. Tässä asiassa luottamusmiehet ovat vielä kriittisempiä kuin toimitusjohtajat. He eivät selvästikään usko, että näitä sääntelykeinoja muuttamalla ehdotetulla tavalla yritykset voisivat luoda uutta työtä ja työllistää ihmisiä. Eniten luottamusmiehet suosivat paikallista sopimista, mutta heistäkin tällä kannalla on vain yksi viidestä (20 %). Lähes yhtä moni heistä suosii ylityösäännösten helpottamista (18 %).

TAULUKKO VII.6. Työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen vaikutus luottamusmiesten mukaan

SÄÄNTELYKEINOT	EDISTÄÄ TYÖLLISTÄMISTÄ		VAIKEUTTAA TYÖLLISTÄMISTÄ	
	ABS	%	ABS	%
1. PAIKALLISEN SOPIMISEN EDISTÄMINEN	30	19,9	117	74,4
2. YLITYÖSÄÄNNÖSTEN HUOMATTAVA				
HELPOTTAMINEN	27	17,9	123	81,4
3. VUOROTTELUVAPAAN KEHITTÄMINEN	24	15,9	124	82,2
4. TYÖSSÄOLOAIKOJEN PIDENTÄMINEN	6	4,0	140	92,7
5. TYÖSUHTEEN PERUSTAMISEN, MUUTTAMISEN				
JA LOPETTAMISEN HELPOTTAMINEN	20	13,3	129	85,5
6. NS. ANSAITSEMATTOMISTA EDUISTA				
LUOPUMINEN	20	13,2	123	81,5
7. PEKKASISTA LUOPUMINEN	18	11,9	131	86,8
8. TYÖTTÖMYYSTURVAN HUOMATTAVA				
KEVENTÄMINEN	12	7,9	134	88,8

Kohdistetaan sitten huomio siihen, missä määrin ja miksi työmarkkinoiden sisäisen sääntelyn kehittäminen vaikeuttaa yritysten halua luoda uutta työtä ja työllistää. Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet eivät nimittäin usko, että näihin keinoihin puuttamalla työllistämistavoitteessa voitaisiin onnistua. Tällä kannalla on toimitusjohtajien enemmistö ja luottamusmiesten selvä enemmistö. Yllättävää ei ole se, että luottamusmiehet ajattelevat näin, vaan se, että myös toimitusjohtajat ajattelevat näin. Miksi tilanne on tämä?

Lienee turvallista päätellä niin, että luottamusmiehet pitävät työmarkkinoiden sisäistä sääntelyä työmarkkinoiden kehittämisenä. Siksi siihen puuttuminen aiheuttaa heidän mielestään ongelmia, häiriöitä ja jännitteitä työmarkkinoiden toimivuudelle. Tällä perusteella he ovat ajatelleet, että vaihtoehto *vaikeuttaa työllistämistä* tarkoittaa heille samaa kuin vaihtoehto *edistää työllistämistä* ja että vaihtoehto *edistää työllistämistä* tarkoittaa heille samaa kuin vaihtoehto *vaikeuttaa työllistämistä*. Näin siksi, koska luottamusmiesten mielestä työmarkkinoiden sisäisen sääntelyn tavoitteena

on edistää työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla ja turvata työmarkkinoiden toimivuus.

Ajattelevatko toimitusjohtajat samalla tavoin kuin luottamusmiehet? Vastaus on todennäköisesti samansuuntainen. Muistetakoon, että vastaajat edustavat alle 100 hengen yrityksiä. Heidän näkökulmastaan sääntelyn helpottaminen saattaa hyvinkin aiheuttaa heille toisenlaisia vuorovaikutuskustannuksia neuvotteluina, sopimisina ja itsenäisinä kannanottoina asioissa, joissa he voivat tukeutua muiden hyväksymiin valintoihin.

» YHTEENVETO

Edellä suoritetun tarkastelun perusteella voidaan kokonaisuutena ottaen tehdä seuraavat kokoavat havainnot. Korrelaatioanalyysin perusteella näyttää ensinnäkin siltä, että työmarkkinoiden sisäisillä sääntelytekijöillä on toimitusjohtajien mukaan jossain määrin enemmän yhteyttä keskenään kuin luottamusmiesten mielestä. Tämä lienee ymmärrettävää siinä mielessä, että yritysten on huolehdittava moitteettomasti näistä asioista ja että luottamusmiehet puuttuvat niihin vasta sitten, kun niissä ilmenee ongelmia.

Toinen havainto on se, että työmarkkinoiden sisäiset sääntelytekijät voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään, jotka ovat sopimusperusteiset ja rahaperusteiset sääntelykeinot. Edellisessä on kysymys enemmän asioiden järjestämisestä, organisoinnista, ja jälkimmäisessä suoraviivaisesti rahasta. Yllätys on se, että kummassakin ryhmässä faktorianalyysi (varimax-ratkaisu) tuotti samansuuntaisen tuloksen.

Kolmas johtopäätös on se, että faktorianalyysin tuloksista huolimatta työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen vaikuttavuus jakaa toimitusjohtajat ja luottamusmiehet eri leireihin. Tämä käy ilmi, kun tarkastellaan kokoavasti kummankin ryhmän käsityksiä asiasta. Toimitusjohtajien mukaan seuraavat sääntelytekijät edistävät eniten yritysten mahdollisuuksia työllistää:

1. Työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja lopettamisen helpottaminen (55 %)
2. Paikallisen sopimisen edistäminen (47 %)
3. Pekkasisästä luopuminen (42 %)
4. Ns. ansaitsemattomista eduista luopuminen (40 %)

Luottamusmiesten mukaan vastaava lista työllisyyttä edistävästä keinoista on seuraava:

1. Paikallisen sopimisen edistäminen (20 %)
2. Ylityösäännösten huomattava helpottaminen (18 %)
3. Vuorotteluvapaan kehittäminen (16 %)

Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet katsovat työmarkkinoiden sisäisiä sääntelykeinoja vastakkaisista näkökulmista. Tämä ei ole kuitenkaan yllättävin tulos. Yllättävintä tuloksissa on se, että yhtä poikkeusta lukuun ottamatta (työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja lopettamisen helpottaminen) toimitusjohtajien enemmistö on kaikissa muissa sääntelykeinoissa sitä mieltä, että niihin puuttuminen vaikeuttaa yritysten mahdollisuuksia luoda uutta työtä ja työllistää. Se, että luottamusmiehet ovat vielä voimakkaammin tätä mieltä, on tuskin yllätys.

Miksi toimitusjohtajat ovat tätä mieltä, vaikka heillä olisi oletanut olevan toisenlaisia mielipiteitä työmarkkinoiden sisäisten sääntelykeinojen purkamisen vaikuttavuudesta? Syitä on varmasti monia ja niitä on vain arvailtava. On kuitenkin mahdollista nostaa esille kaksi toisiinsa läheisesti liittyvää arvausta.

Ensimmäisen arvauksen mukaan työmarkkinoiden sisäinen sääntely tarjoaa pienille ja keskisuurille yrityksille hallittavuutta ja ennustettavuutta monimutkaisten ja usein myös vaikeasti ratkaistavien asioiden käsittelyyn. Tällä perusteella työmarkkinoiden sisäinen sääntely olisi pk-yrityksille eräänlainen ulkoinen resurssi, jota voitaisiin verrata julkisen hyödykkeen käsitteeseen. Jos pk-yritykset eivät voisi sopia keskitetysti näistä asioista, jokainen joutuisi etsimään niihin omat ratkaisunsa.

Toinen arvaus käsittelee pk-yritysten henkisiä ja aineellisia voimavaroja. Näiden yritysten voimavarat on ohjattu tuotannon kehittämiseen ja pyörittämiseen sekä markkinointiin. Siksi niillä ei ole välttämättä sellaisia ylimääräisiä resursseja, joiden avulla ne voisivat tarvittaessa käsitellä työmarkkinoiden sisäisiä asioita, ongelmia, haasteita ja konflikteja.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Ks. Troy 1994.*



Verotukseen perustuva sääntely

» VEROTUKSEN KÄYTTÖ TYÖN LUOMISEN KEINONA

Taloudellisin termein ilmaistuna julkista valtaa voidaan kuva-
ta menoina ja tuloina. Menot edustavat julkisen vallan tehtäviä,
velvollisuuksia ja sitoumuksia. Menonsa valtio rahoittaa tuloilla,
jotka se hankkii verotuksella. Verotus ei ole vain keino rajoittaa
julkisia menoja, se on myös keino edistää uuden työn luomista
yhteiskunnassa.

Muinaisina aikoina hallitsijat käyttivät verotusta mielivaltaisesti
omien tavoitteittensa ajamiseksi. He eivät olleet lainkaan kiinnos-
tuneita verotukseen liittyvistä oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon
ja kansalaisten hyvinvoinnin ongelmista.¹ Tämän analyysin vah-
vistaa muinaisesta Egyptistä alkava analyysi verotuksen histori-
asta.² Verotus on tuhonnut kokonaisia kansakuntia, aiheuttanut
sisäisiä levottomuuksia ja väkivaltaisuuksia, ajanut alas tuottoi-
sia tuotannonaloja ja ylläpitänyt tuottamatonta toimintaa.³ His-
toriallisessa katsannossa verotukseen liittyy kovasti huolestutta-
via piirteitä.

Ajatus verotuksen liittämisestä moitteettoman prosessin tulok-
sena päätettyjen julkisten tehtävien rahoittamiseen ja huolenpito
siinä esiintyvistä oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon kysymyksis-
tä on modernin aikakauden perua. Adam Smith on epäilemättä
yksi ensimmäisistä verotuksen ongelmia korjanneista ajattelijois-
ta. Smithin mukaan jokaisen kansalaisen velvollisuutena on ra-
hoittaa verotuksen kautta julkisia tehtäviä, jokaisen kansalaisen
verotuksen on perustuttava varmoihin sääntöihin, joissa ei ole ti-
laa mielivallalle, kansalaisten on voitava maksaa verot mahdolti-
simman sopivana aikana ja kansalaisten maksettavaksi tulevaa ve-
roa ei saa tarpeettomasti korottaa.⁴ John Stuart Mill kuvaa näitä

neljää sääntöä klassisiksi ohjeiksi verotusta suunnitteleville, sitä käytännössä toteuttaville ja siitä kiinnostuneille.⁵

Poliittiset päättäjät ovat kehittäneet verotukselle myös muita tehtäviä kuin julkisen vallan tehtävien rahoittamisen. On havaittu, että verotuksen avulla julkinen valta voi esimerkiksi edistää uuden työn luomista ja kannustaa ihmisiä etsimään ja tekemään työtä. Tällaisia keinoja ovat mm. seuraavat:

1. Palkkatyön verotuksen olennainen keventäminen
2. Ylitöiden verotuksen olennainen keventäminen
3. Työasuntovähennyksen korottaminen
4. Työmatkakulujen vähennyksen korottaminen
5. Kaikkien tulojen saaminen samalle viivalle verotuksessa

Nämä ovat ne verotukselliset keinot, joihin on kiinnitetty erityistä huomiota julkisessa keskustelussa. Kuinka toimitusjohtajat ja luottamusmiehet arvioivat niiden potentiaalia uuden työn luomisessa, on kysymys, johon seuraavaksi kiinnitetään huomio.

» VEROTUSKEINOJEN VAIKUTTAVUUS

Aloitetaan tarkastelu toimitusjohtajista. Heistä noin joka toinen on sitä mieltä, että palkkatyön verotuksen keventäminen (56 %) ja ylitöiden verotuksen keventäminen (52 %) auttavat luomaan maahan uutta työtä. Noin joka neljäs toimitusjohtaja luottaa työmatkakulujen vähennyksen korottamiseen (28 %) ja kaikkien tulojen saattamiseen samalle viivalle verotuksessa (25 %). Työasuntoverotuksen vähennyksen korotukseen luottaa vain muutama toimitusjohtaja (9 %).

TAULUKKO VIII.1. Verotuskeinojen vaikuttavuus toimitusjohtajien mukaan

SÄÄNTELYKEINOT	EDISTÄÄ TYÖLLISTÄMISTÄ		EI VAIKUTUSTA TYÖLLISTÄMISEEN	
	ABS	%	ABS	%
1. PALKKATYÖN VEROTUKSEN KEVENTÄMINEN	114	56,1	89	43,9
2. YLITÖIDEN VEROTUKSEN KEVENTÄMINEN	105	51,7	97	47,8
3. TYÖASUNTOVÄHENNYKSEN KOROTTAMINEN	18	8,8	181	89,3
4. TYÖMATKAKULUJEN VÄHENNYKSEN KOROTUS	57	28,0	145	71,4
5. KAIKKI TULOT SAMALLE VIIVALLE	50	24,6	140	69,0

Taulukko VIII.1 kuvaa kuinka toimitusjohtajat suhtautuvat verotuskeinojen käyttöön työllistämisen edistämiseksi ja uuden työn luomiseksi. Verotuskeinojen vaikuttavuutta mitattiin ulottuvuudella edistää työllisyyttä joko erittäin tai melko hyvin ja edistää joko erittäin tai melko huonosti. Jälkimmäiset vaihtoehdot valinneet eivät siis usko, että verotuskeinojen kehittämisellä voisi olla uutta työtä luovaa vaikutusta taloudessa.

Kokonaisuutena ottaen toimitusjohtajat suhtautuvat varsin varovaisesti verotuskeinojen kehittämiseen työllistämisen edistämiseksi. On vaikeaa löytää syitä siihen, miksi toimitusjohtajien enemmistö on sitä mieltä, että työasuntovähennyksen korottaminen, työmatkakulujen vähennyksen korottaminen ja kaikkien tulojen saattaminen samalle viivalle verotuksessa eivät edistä työllistämistä. Huomattakoon, että lähes joka toinen toimitusjohtaja epäilee palkkatyön verotuksen keventämisen ja ylitöiden verotuksen keventämisen vaikeuttavan työllistämistä.

TAULUKKO VIII.2. Verotuskeinojen vaikuttavuus luottamusmiesten mukaan

SÄÄNTELYKEINOT	EDISTÄÄ TYÖLL.		EI VAIKUTUSTA TYÖLL.	
	ABS	%	ABS	%
1. PALKKATYÖN VEROTUKSEN KEVENTÄMINEN	44	29,1	107	70,9
2. YLITÖIDEN VEROTUKSEN KEVENTÄMINEN	36	23,8	114	75,5
3. TYÖASUNTOVÄHENNYKSEN KOROTTAMINEN	36	23,8	103	68,2
4. TYÖMATKAKULUJEN VÄHENNYKSEN KOROTUS	35	23,2	115	76,1
5. KAIKKI TULOT SAMALLE VIIVALLE	28	18,5	111	73,5

Taulukko VIII.2 kuvaa mitä mieltä luottamusmiehet ovat verotuskeinojen vaikuttavuudesta työllisyyttä edistettäessä. Luottamusmiehet uskovat samansuuntaisesti, mutta eivät yhtä voimakkaasti kuin toimitusjohtajat palkkatyön verotuksen keventämiseen (29 %) ja ylitöiden verotuksen keventämiseen (24 %). He uskovat toimitusjohtajia voimakkaammin työasuntovähennyksen korottamisen työllisyyttä lisäävään vaikutukseen (34 %). Lähes joka neljäs luottamusmies suhtautuu myönteisesti työmatkakulujen vähennyksen korottamiseen (23 %) ja lähes joka viides kaikkien tulojen saattamiseen samalle viivalle (18 %).

Kaikkia verotuskeinoja arvioidessaan luottamusmiesten selvä enemmistö on kuitenkin sitä mieltä, että verotuskeinojen kehittäminen ei edistä työllisyyttä. Heidän mielestään verotuksella ja työllisyydellä ei ole mainittavaa yhteyttä. Vaikka toimitusjohtajien ja luottamusmiesten käsityksissä on eräitä huomionarvoisia eroja, niitä ei ole kuitenkaan syytä pitää kovin merkittävinä. Käytännössä molemmissa ryhmissä ajatellaan verotuksesta varsin pitkälle samansuuntaisesti.

» YHTEENVETO

Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ovat sekä yhtä että eri mieltä verotuskeinojen vaikutuksesta yritysten kykyyn työllistää ja luoda uutta työtä. He ovat yhtä mieltä siitä, että työasuntovähennyksen korottaminen, työmatkakulujen vähennyksen korottaminen ja kaikkien tulojen asettaminen samalle viivalle verotuksessa eivät edistä työllisyyttä. Näissä asioissa he ovat suurin piirtein samaa mieltä.

Eri mieltä he ovat palkkatyön verotuksen keventämisen ja ylitöiden verotuksen keventämisen vaikutuksista. Toimitusjohtajat uskovat näiden tekijöiden työllistävään voimaan toisin kuin luottamusmiehet. Kolme neljästä luottamusmiehestä ei usko, että työllisyyttä voidaan parantaa näillä keinoin. Yllättävänä voidaan pitää sitä, että vain joka toinen toimitusjohtaja uskoo näihin keinoihin.

Edellä sanotun perusteella voidaan sanoa, että verotuksen helpottamisella (palkkojen ja ylitöiden verotus) ja vähennysten korottamisella (työasuntovähennys ja työmatkakulujen vähennys) ei näyttäisi olevan kovin voimakasta vaikutusta työllisyyteen pk-yritysten toimitusjohtajien ja luottamusmiesten näkökulmasta. Verotuksen käyttöä sääntelykeinona ei voida pitää kovin vaikuttavana huolimatta siihen kohdistetuista toiveista.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Walker 1969, s. 307.*
2. *Adams 1993.*
3. *Adams 1993, s. 451-454.*
4. *Walker 1969, s. 308-310.*
5. *Ks. Walker 1969, s. 308.*

Hallinnolliset velvollisuudet sääntelynä

» HALLINNOLLISET KUSTANNUKSET

Yrityksillä on monia erilaisia hallinnollisia velvollisuuksia hoidettavanaan ja niillä kaikilla on omat kustannuksensa. Elinkeinoelämän keskusliiton raportin *Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja*¹ liitteessä on lueteltu työnantajien keskeisimpiä hallinnollisia velvollisuuksia, joita ovat mm.:

- työnantajan palkanmaksuvelvollisuudet
- vapaan antamisvelvollisuudet
- yhteistoimintalain vaatimukset
- todistukset ja laskelmat
- palkanmaksuun ja kirjanpitoon liittyvät velvollisuudet
- työnantajan ilmoittamisvelvollisuudet
- ulkomaan työskentelyyn liittyvät velvollisuudet
- ulkomaisten työntekijöiden palkkaukseen liittyvät velvollisuudet
- velvollisuudet pitää nähtävillä tietyt säädökset ja luettelot

Yritysten on tehtävä tiliä tekemisistään monille eri viranomaisille, joita ovat mm. verottaja, työsuojelupiirit, tilastokeskus, tulli ja ammattiosastot. Luettelo on suuntaa antava, ei suinkaan täydellinen. *Tehokas hallinto* raportissa todetaan, että yrityksille asetettujen, niiden koosta riippumattomien pakollisten

tiedonantovelvollisuuksien lukumäärä on niin suuri, että se synnyttää varsinkin pk-yrityksille huomattavan hallinnollisen ja taloudellisen rasitteen, jolla ei hyödytetä niiden liiketoimintaa. Esimerkiksi komponenttivalmistaja Sacotecin on toimitettava viranomaisille keskimäärin yli kolme tiedonantoa joka viikko.

Yritys on mm. ulkomaankauppaan, ympäristösäädöksiin ja teolliseen toimintaan liittyvien velvoitteiden kohteena. Aikaa viranomais-
tarkastuksiin ja -raportointeihin kuluu vuodessa noin kolme kuukautta miestyövuosiksi muutettuna. Tiedonantojen kustannus on valtava.²

Sääntelyä tarvitaan yhteiskunnassa, mutta yhä kasvavaksi ongelmaksi näyttää muodostuvan sääntelyn hallinnointi. Yrityksissä ollaan tyytymättömiä mm. siihen, että viranomaisten ohjeet ja päätökset eivät ota erityisemmin huomioon yritysten omaa tilannetta.³ Yritykset pitävät säädöksiä vaikeaselkoisina ja myös vaikeasti yhteen sovitettavina.⁴ Yhteensovittamisen vaikeuksia yrityksillä on erityisesti kemikaalilainsäädännön, ympäristölainsäädännön, kirjanpitolain, verolakien, kuluttajansuojan ja työnantajana toimimista sääntelevien normien kanssa.⁵

Sääntelyn noudattaminen on yrityksille todellakin kustannuskysymys.⁶ Esimerkiksi raportti *Yt-lakikysely 2007* osoittaa, että yt-lain arvioidaan aiheuttavan suoria kustannuksia työnantajan ja työntekijöiden ajankäytön kautta tuhansia euroja vuodessa yrityksen koosta riippuen.⁷ Raportti osoittaa myös, että eräissä yrityksissä harkitaan toimenpiteitä henkilökunnan lukumäärän pitämiseksi niin alhaisena, jotta yritykset voivat välttyä yt-lain velvoitteilta.⁸

Yritysten hallinnollisissa kustannuksissa on kysymys julkisesta sääntelystä ja työmarkkinoiden sisäisestä sääntelystä sekä niiden yhdistelmästä. Ne muodostavat yrityksille osan niiden institutionaalisesta viitekehystä, jossa niiden on toimittava ja joka aiheuttaa niille hallinnollisia kustannuksia. Kustannusten kattamiseksi yritykset voivat tehostaa toimintaansa, ottaa käyttöön uutta tuotantotekniikkaa työntekijöiden korvaamiseksi, sanoa irti työntekijöitä ja olla palkkaamatta uusia työntekijöitä.

Hallinnollisten kustannusten sääntely riippuu yritysten koosta. On todennäköistä, että isot yritykset selviytyvät sääntelyn

aiheuttamista kustannuksista ainakin jossain määrin helpom-
malla kuin pienet yritykset. Tämä selittyy sillä, että suuret yri-
tykset pystyvät palkkaamaan erikoistunutta henkilökuntaa huo-
lehtimaan hallinnollisista velvollisuuksista. Pk-yrityksillä on tässä
suhteessa vähemmän voimavaroja käytössään ja siksi niissä omis-
tajien ja johdon on kannettava vastuu hallinnollisista velvollisuuksista
oman työnsä ohella.

Tutkimuksessa kohdistetaan huomio seuraaviin hallinnollisiin
velvollisuuksiin:

1. Yrityksiltä vaadittavien raportointien olennainen keventäminen
2. Yrityksiin suunnattujen tarkastusten olennainen vähentäminen
3. Luopuminen ay-maksujen keräämisestä ja välittämisestä
4. Työviranomaisille tehtävien ilmoitusten olennainen karsiminen
5. Tasa-arvoa edistävien velvollisuuksien olennainen keventäminen
6. Elinkeinolupien saannin huomattava nopeuttaminen
7. Työn alkamisilmoitusten olennainen keventäminen
8. Kaupparekisteriin tehtävien perus- ja muutosilmoitusten olennainen keventäminen

Luettelo hallinnollisista velvollisuuksista ei ole suinkaan täysin
kattava, kun sitä vertaa *Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja* ra-
portin kuvaamiin velvoitteisiin. Se kuvaa kuitenkin keskeisiä hal-
linnollisia velvollisuuksia mahdollisimman yleisin termein niin,
että niiden vaikutusta yritysten kykyyn ja haluun työllistää on
mahdollista arvioida.

» HALLINNOLLISTEN VELVOLLISUUKSIEN VÄLISET RIIPPUVUUDET

Taulukko IX.1 kuvaa toimitusjohtajien ja taulukko IX.2 luotta-
musmiesten arviointeihin perustuvien hallinnollisten velvolli-
suuksien väliset korrelaatiot. Toimitusjohtajien arvion mukaan
hallinnolliset velvollisuudet muodostavat yhtenäisen kokonaisuus-
den. Sitä vastoin luottamusmiesten mukaan ne eivät muodosta
kovinkaan yhtenäistä kokonaisuutta.

TAULUKKO IX.1. Hallinnollisten velvollisuuksien väliset korrelaatiot toimitusjohtajien mukaan

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
I RAPORTOINNIN VÄHENTÄMINEN	1.000	.363	.313	.511	.338	.356	.343	.270
II TARKASTUSTEN VÄHENTÄMINEN		1.000	.314	.584	.532	.413	.440	.373
III AY-MAKSUT			1.000	.557	.414	.296	.323	.289
IV TYÖVIRANOMAISTEN ILMOITUKSET				1.000	.423	.481	.518	.352
V TASA-ARVO					1.000	.407	.577	.422
VI ELINKEINOLUVAT						1.000	.574	.432
VII TYÖN ALKAMISILMOITUKSET							1.000	.386
VIII KAUPPAREKISTERI-ILMOITUKSET								1.000

TAULUKKO IX.2. Hallinnollisten velvollisuuksien väliset korrelaatiot luottamusmiesten mukaan

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
I RAPORTOINNIN VÄHENTÄM.	1.00	.324	.081	.147	.317	.101	.117	.217
II TARKASTUSTEN VÄHENTÄMINEN		1.00	.255	.183	.326	.107	.066	.153
III AY-MAKSUT			1.000	.100	.118	.172	.072	.241
IV TYÖVIRANOMAISTEN ILMOITUKSET				1.000	.253	.146	.044	.203
V TASA-ARVO					1.000	.218	.156	.272
VI ELINKEINOLUVAT						1.000	.312	.296
VII TYÖN ALKAMISILMOITUKSET							1.000	.331
VIII KAUPPAREKISTERI-ILMOITUKSET								1.000

» **HALLINNOILLISTEN VELVOLLISUUKSIEN VAIKUTTAVUUS**

Vaikka hallinnollisia velvollisuuksia on kahdeksan, faktorianalyysi ei tuottanut hyväksyttävää tulosta. Siksi jokaisen hallinnollisen velvollisuuden vaikuttavuutta on tarkasteltava erikseen. Taulukot IX.3 ja IX.4 osoittavat, että vastaajien vastaukset sääntelykeinojen työllisyyttä edistävästä ja heikentävästä vaikutuksista voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat ne

vastaajat, joiden mukaan hallinnollisten velvollisuuksien uudelleen arvioinnilla ei ole mitään vaikutusta työllisyyteen. Toisen ja kolmannen ryhmän muodostavat ne vastaajat, joiden mielestä niiden uudelleen arviointi edistää yritysten kykyä työllistää.

TAULUKKO IX.3. Hallinnollisten velvollisuuksien vaikutus työllistämiseen toimitusjohtajien mukaan

VELVOLLISUUDET	EI VAIKUTUSTA		MALTILLINEN VAIK.		HUOMATTAVA VAIK.	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1. RAPORTOINNIN KEVENTÄMINEN	75	36,9	110	54,2	17	8,4
2. TARKASTUSTEN VÄHENTÄMINEN	138	68,0	60	29,6	4	2,0
3. AY-MAKSUISTA LUOPUMINEN	123	60,6	69	34,0	11	5,4
4. ILMOITUSTEN VÄHENTÄMINEN	94	46,3	96	47,3	12	5,9
5. TASA-ARVO VELVOITTEIDEN						
VÄHENTÄMINEN	158	77,8	40	19,7	4	2,0
6. ELINKEINOLUPIEN						
NOPEUTTAMINEN	147	72,4	48	23,6	7	3,4
7. TYÖN ALKAMISILMOITUSTEN						
KEVENTÄMINEN	142	70,0	51	25,1	4	2,0
8. KAUPPAREKISTERI-ILMOITUKSET	164	80,8	36	17,7	3	1,5

Tulokset yllättävät edelleen. Enemmistö toimitusjohtajista on nimittäin sitä mieltä, että kolmea hallinnollista velvollisuutta lukuun ottamatta muiden hallinnollisten velvollisuuksien keventämisellä ei ole vaikutusta yritysten kykyyn työllistää ihmisiä. Nämä kolme poikkeusta ovat raportoinnin keventäminen, ay-maksuista luopuminen ja ilmoitusten vähentäminen. Noin kaksi kolmasosaa toimitusjohtajista on sitä mieltä, että raportoinnin keventäminen auttaisi yrityksiä luomaan uutta työtä. Noin puolet toimitusjohtajista on samaa mieltä ilmoitusten vähentämisen ja noin kolmasosa ay-maksuista luopumisen vaikutuksista työllisyyteen.

Muihin hallinnollisiin velvollisuuksiin puuttumisella ei ole työllistävää vaikutusta toimitusjohtajien mielestä. On ilmeistä, että alle 100 hengen yritysten ei tarvitse erityisemmin painia hallinnollisten velvollisuuksien kanssa.

TAULUKKO IX.4. Hallinnollisten velvollisuuksien vaikutus työllistämiseen luottamusmiesten mukaan

VELVOLLISUUDET	EI VAIK.		MALTILLINEN VAIK.		HUOMATTAVA VAIK.	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
1. RAPORTOINNIN KEVENTÄMINEN	78	51,7	62	41,0	4	2,6
2. TARKASTUSTEN VÄHENTÄMINEN	104	68,9	36	23,8	2	1,3
3. AY-MAKSUISTA LUOPUMINEN	113	74,8	29	19,2	1	0,7
4. ILMOITUSTEN VÄHENTÄMINEN	102	67,5	36	23,8	1	0,7
5. TASA-ARVO VELVOITTEIDEN VÄHENTÄMINEN	117	77,5	25	16,5	1	0,7
6. ELINKEINOLUPIEN NOPEUTTAMINEN	83	55,0	55	36,4	2	1,3
7. TYÖN ALKAMISILMOITUSTEN KEVENTÄMINEN	98	64,9	40	26,4	--	--
8. KAUPPAREKISTERI-ILMOITUKSET	103	68,2	36	23,8	1	0,7

Taulukko IX.4 osoittaa kuinka luottamusmiehet arvioivat hallinnollisten velvollisuuksien suhdetta yritysten työllistämiskykyyn. Luottamusmiehet arvioivat edelleen samansuuntaisesti hallinnollisten velvollisuuksien karsimisen vaikutusta työllistämiseen. Enemmistö heistä ei usko yhdenkään velvollisuuden keventämisellä olevan työllistäväää vaikutusta.

Luottamusmiehistä lähes puolet (44 %) olettaa raportoinnin keventämisen vaikuttavan myönteisesti työllistämiseen. Yksi kolmesta luottamusmiehestä uskoo samaan, kun kysymys on elinkeinolupien saannin nopeuttamisesta. On kuitenkin syytä huomata, että lähes joka neljäs luottamusmies olettaa tarkastusten vähentämisen, ilmoitusten vähentämisen, työn alkamisilmoitusten vähentämisen ja kaupparekisteri-ilmoitusten keventämisen vaikuttavan myönteisesti yritysten haluun työllistää ihmisiä.

» YHTEENVETO

Edellä käsitellyn perusteella on ensinnäkin mahdollista todeta, että toimitusjohtajien ja luottamusmiesten mielestä hallinnollisten

velvollisuuksien kehittämällä ei ole mainittavaa vaikutusta yritysten haluun ja kykyyn työllistää ja luoda uutta työtä. Tässä suhteessa toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ovat suhteellisen yksimielisiä.

Toimitusjohtajien mielestä kuitenkin kahden hallinnollisen velvollisuuden kehittämällä on myönteinen vaikutus yritysten mahdollisuuksiin työllistää ihmisiä. Ne ovat raportoinnin kehittäminen (63 %) viranomaisille tehtävien ilmoitusten vähentäminen (53 %). Huomattakoon vielä, että toimitusjohtajista 40 % on sitä mieltä, että ay-maksuista luopuminen vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen.

Luottamusmiesten enemmistö ei usko, että työllisyyttä voitaisiin parantaa puuttamalla yhteenkään hallinnolliseen velvollisuuteen. Luottamusmiesten mukaan vain raportoinnin kehittämällä on muita selvästi enemmän myönteistä vaikutusta työllisyyteen, mutta tällä kannalla heistä on vain 44 %.

Vastaajat suhtautuvat varsin kriittisesti siihen, että hallinnollisia velvollisuuksia helpottamalla ja vähentämällä työllisyyttä voitaisiin olennaisesti parantaa. Luottamusmiesten käsityksissä ei ole mainittavaa yllätyksellisyyttä. Sitä vastoin toimitusjohtajien käsityksiä voidaan pitää ainakin jossain määrin yllättävinä. Julkisessa sanassa käydyssä keskustelun perusteella olisi nimittäin olettanut heidän ajattelevan hallinnollisten velvollisuuksien aiheuttamista rasituksista eri tavoin.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007.*
2. *Ks. Tiedote osoitteessa <http://www.ek.fi/parempisääntely/index>.*
3. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, s. 10.*
4. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, s. 16.*
5. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, s. 18.*
6. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, s. 18.*
7. *Hietala /b/2007, s. 14.*
8. *Hietala /b/2007, s. 18.*

Kehittävä toiminta sääntelynä

» VIRANOMAISET TOIMIJOINA

Yritysten on otettava huomioon viranomaisten tavoitteet, ohjeet, suositukset ja tulkinnat asioista. Eri hallinnonaloilla käytännöt voivat kuitenkin vaihdella huomattavasti. Viranomaisten toiminta on suunnittelevaa, ohjaavaa, sääntelevää ja valvovaa. Näillä kaikilla on omat seurauksensa yrityksille. Nämä neljä lohkoa eivät ole luonnollisestikaan toisistaan täysin riippumattomia eikä niiden välille ole mahdollista vetää täsmällistä rajaa.

Viranomaisten suunnittelevalla toiminnalla tarkoitetaan varautumista tulevaan niin, että avautuvat mahdollisuudet voidaan hyödyntää ja ennakoitavat ongelmat voidaan joko välttää tai muuntaa hyödynnettäviksi mahdollisuuksiksi. Suunnittelun aikajänteenä pidetään yleisesti vähintään kolmesta neljään vuotta, jolloin voidaan puhua keskipitkän aikavälin suunnittelusta. Koska suunnittelu luo perustan konkreettiselle kehittämistyölle, sitä voidaan pitää myös luonteeltaan kehittäväenä toimintana.

Ohjaavassa viranomaistoiminnassa on kysymys ohjeiden ja neuvojen antamisesta kansalaisille ja muille toimijoille. Ohjeet ja neuvot voivat koskea suunnitelmia, päätöksiä ja suosituksia. Mitä isommista, monimutkaisemmista ja ajallisesti pidemmistä prosesseista on kysymys, sitä tärkeämpi merkitys on ohjaavalla viranomaistoiminnalla. Tällä alueella riittää kehitettävää, koska yritykset eivät ole kovin tyytyväisiä eri viranomaisten ohjeiden ja neuvojen laatuun ja määrään.¹ Yrityksissä suhtaudutaan kriittisesti myös ohjeiden ja neuvojen selkeyteen ja ennakoitavuuteen.²

Sääntelevällä viranomaistoiminnalla tarkoitetaan niiden normien ja sääntöjen valintaa ja voimaansaattamista, joita yritysten ja kansalaisten toivotaan noudattavan. On tilanteita, joissa sääntelevän ja ohjaavan viranomaistoiminnan välille on vaikeaa vetää tarkkaa rajaa. Valvovan viranomaistoiminnan avulla seurataan, että yritykset noudattavat julkisen vallan antamia säädöksiä, ohjeita ja neuvoja.

Viranomaistoiminnan näkökulmasta tutkimukseen valittiin seitsemän ajankohtaista tekijää, joilla on sääntelevää merkitystä yrityksille. Ne ovat seuraavat:

1. Ympäristömuutoksen torjunnassa käytettävät keinot
2. Energian verotuksen todennäköiset korotukset
3. Viranomaisten toimenpiteet työelämän kehittämiseksi
4. Työehtosopimukseen liittyvä laadullinen kehittäminen
5. Vapaus palkata työvoimaa ulkomailta
6. Kuntien viranomaisten toiminta
7. Euroopan Unionin sääntelytoiminta

Näillä seitsemällä tekijällä on huomattava sääntelypotentiaali yrityksille. Ne ovat ajankohtaisia ja jatkuvan kehittelyn alaisia. Tätä osoittavat mm. seuraavat tiedot Yhdysvalloista:³

- Ympäristövirasto (Environmental Protection Agency) antoi otsonia koskevat uudet määräykset, joiden arvioidaan aiheuttavan yrityksille taloudellisia menetyksiä noin 6 miljardia dollaria vuodessa
- George W. Bushin hallinnon aikana on joka vuosi luotu uutta ympäristölainsäädäntöä, joka aiheuttaa huomattavia kustannuksia yrityksille – vuoden 2007 sääntelyn kustannusten arvioidaan olevan noin 11 miljardia dollaria
- On arvioitu, että vuonna 2005 liittovaltion sääntöjä oli 14.500 sivua ja niiden aiheuttamat kustannukset ovat noin 1,1 triljoonaa dollaria kansantaloudelle

Euroopan Unioni on merkittävä sääntelyvoima yhteiskunnassa ja sillä on olennainen merkitys yrityksille.⁴ Työelämän laadullinen kehittäminen on tärkeä tekijä työehtosopimuksista neuvoteltaessa. Viranomaiset osallistuvat työelämän kehittämiseen. Viimeimpänä tekijänä esille on noussut yritysten mahdollisuus palkata työvoimaa ulkomailta.

» KEHITTÄMISEN SÄÄNTELEVÄ VAIKUTUS

Taulukko X.1 osoittaa, että kehittäville sääntelytekijöillä on keskinäistä riippuvuutta toimitusjohtajien arvion mukaan. Heidän mukaansa erityisesti ympäristön muutoksen torjunta, energian hinnan todennäköiset korotukset ja Euroopan Unionin sääntelytoiminnan aktiivisuus liittyvät toisiinsa. Vastaavasti viranomaisten työelämän kehittäminen ja työehtosopimusten avulla tapahtuva työelämän laadullinen kehittäminen liittyvät myös toisiinsa.

TAULUKKO X.1. Kehittävien sääntelytekijöiden väliset korrelaatiot toimitusjohtajien mukaan

SÄÄNTELYTEKIJÄT	I	II	III	IV	V	VI	VII
1. YMPÄRISTÖN MUUTOS	1.000	.441	.229	.127	.206	.203	.290
2. ENERGIAN VEROTUS		1.000	.153	.017	.128	.205	.260
3. TYÖELÄMÄN KEHITTÄMINEN			1.000	.460	.116	.231	.291
4. LAADULLINEN KEHITTÄMINEN				1.000	.087	.124	.177
5. TYÖVOIMAA ULKOMAILTA					1.000	.106	.224
6. KUNTIEN VIRANOMAISET						1.000	.286
7. EU:N SÄÄNTELY							1.000

TAULUKKO X.2. Kehittävien sääntelytekijöiden väliset korrelaatiot luottamusmiesten mukaan

SÄÄNTELYTEKIJÄT	I	II	III	IV	V	VI	VII
1. YMPÄRISTÖN MUUTOS	1.000	.408	.335	.204	.188	.312	.250
2. ENERGIAN VEROTUS		1.000	.298	.180	.316	.343	.391
3. TYÖELÄMÄN KEHITTÄMINEN			1.000	.400	.374	.502	.342
4. LAADULLINEN KEHITTÄMINEN				1.000	.179	.392	.291
5. TYÖVOIMAA ULKOMAILTA					1.000	.552	.373
6. KUNTIEN VIRANOMAISET						1.000	.455
7. EU:N SÄÄNTELY							1.000

Taulukko X.2 kuvaa kehittävien sääntelytekijöiden väliset korrelaatiot luottamusmiesten arvioiden perusteella. Se osoittaa, että tällä kertaa luottamusmiehet liittävät eri tekijöitä toisiinsa. Myös heidän mukaansa ympäristömuutoksen torjunnalla ja energian verotuksen korostuksilla on yhteys toisiinsa. Vastaavasti viranomaisten työelämän kehittämällä ja työehtosopimusten laadullisella kehittämisellä on selkeä keskinäinen riippuvuus. Luottamusmiehet liittävät Euroopan Unionin sääntelytoiminnan, kuntien viranomaisten toiminnan ja yritysten vapauden palkata työvoimaa ulkomailta toisiinsa.

TAULUKKO X.3. Kehittävän sääntelyn vaikuttavuus toimitusjohtajien mukaan

SÄÄNTELYKEINOT	EDISTÄÄ TYÖLL.		VAIKEUTTAA TYÖLL.	
	ABS	%	ABS	%
1. YMPÄRISTÖN MUUTOKSEN TORJUNTA	46	22,7	65	32,0
2. ENERGIAN VEROTUKSEN KOROTUKSET	14	6,9	145	71,4
3. VIRANOMAISET TYÖELÄMÄN KEHITTÄJINÄ	85	41,8	51	25,1
4. LAADULLINEN KEHITTÄMINEN TYÖEHTO-				
SOPIMUKSISSA	100	49,2	51	25,1
5. VAPAAUS PALKATA TYÖVOIMAA ULKOMAILTA	131	64,5	1	0,5
6. KUNTIEN VIRANOMAISTEN TOIMINTA	66	32,5	47	23,1
7. EUROOPAN UNIONIN SÄÄNTELYTOIMINTA	28	13,8	107	52,7

Millainen vaikutus kehittäväällä sääntelytoiminnalla on yritysten mahdollisuuksiin luoda uutta työtä ja työllistää ihmisiä. Taulukko X.3 osoittaa kuinka toimitusjohtajat arvioivat asiaa.

Toimitusjohtajien mukaan vapaus palkata työvoimaa ulkomailta edistää parhaiten tässä ryhmässä yritysten työllistämismahdollisuuksia. Lähes joka toinen toimitusjohtaja on sitä mieltä, että työehtosopimusten avulla tapahtuva työelämän laadullinen kehittäminen auttaisi yrityksiä työllistämään. Lähes joka toinen toimitusjohtaja suhtautuu myönteisesti viranomaisten toimintaan työllisyyden kehittäjänä.

Kun asiaa katsotaan toisesta näkökulmasta, havaitaan, että toimitusjohtajien mukaan etenkin energian hinnan korotukset ja Euroopan Unionin sääntelytoiminta vaikeuttavat yritysten mahdollisuuksia työllistää. Noin joka kolmas toimitusjohtaja epäilee ympäristön muutoksen torjunnalla olevan työllistämistä rajoittavia vaikutuksia.

TAULUKKO X.4. Kehittävän sääntelyn vaikuttavuus luottamusmiesten mukaan

SÄÄNTELYKEINOT	EDISTÄÄ TYÖLL.		VAIKEUTTAA TYÖLL.	
	ABS	%	ABS	%
1. YMPÄRISTÖN MUUTOKSEN TORJUNTA	40	26,5	29	19,2
2. ENERGIAN VEROTUKSEN KOROTUKSET	12	7,9	95	62,9
3. VIRANOMAISET TYÖELÄMÄN KEHITTÄJINÄ	81	53,6	23	15,2
4. LAADULLINEN KEHITTÄMINEN TYÖEHTO- SOPIMUKSISSA	104	68,9	16	10,6
5. VAPAAUS PALKATA TYÖVOIMAA ULKOMAILTA	71	47,0	19	12,6
6. KUNTIEN VIRANOMAISTEN TOIMINTA	56	37,0	27	17,9
7. EUROOPAN UNIONIN SÄÄNTELYTOIMINTA	27	17,9	56	37,1

Taulukko X.4 kuvaa kuinka luottamusmiehet suhtautuvat kehittävään sääntelytoimintaan työllistämisen näkökulmasta. On luonnollista, että selvä enemmistö luottamusmiehistä uskoo työelämän kehittämiseen työehtosopimusten avulla. Noin joka toinen luottamusmies luottaa viranomaisiin työllisyyden edistäjänä. Yllättävänä voidaan pitää sitä, että lähes puolet heistä uskoo, että yritysten vapaus palkata työvoimaa ulkomailta parantaa työllisyyttä. Noin kolmannes luottamusmiehistä antaa arvoa kuntien viranomaisten työllisyyttä edistäville toimenpiteille. Vajaa viidennes luottamusmiehistä uskoo Euroopan Unionin mahdollisuuksiin työllisyyden edistämisessä.

Luottamusmiehet suhtautuvat toimitusjohtajien tapaan hyvin kriittisesti siihen, että mahdollisesti odotettavissa olevat energian hinnan korotukset vaikeuttavat nostavat yrityksissä työllistämiskynnystä. Ympäristön muutoksen torjunnan kielteisiin vaikutuksiin uskoo vain joka viides luottamusmies.

» YHTEENVETO

Toimitusjohtajien mielestä yritysten mahdollisuus palkata vapaasti työvoimaa ulkomailta parantaa parhaiten yritysten työllistämishalua ja -kykyä. Tässä suhteessa he uskovat myös työelämän laadulliseen kehittämiseen työehtosopimusten avulla. Toimitusjohtajat pelkäävät eniten, että energian verotuksen korotuksilla ja

Euroopan Unionin sääntelytoiminnalla on kielteisiä vaikutuksia yritysten haluun työllistää ihmisiä.

Toimitusjohtajien tavoin luottamusmiehet ovat sitä mieltä, että työllisyyttä voidaan parantaa työehtosopimusten laadullisella kehittämisellä. Luottamusmiehet luottavat myös viranomaisten mahdollisuuksiin edistää työllisyyttä. Yllättävää lienee se, että lähes joka toinen luottamusmies uskoo työllisyyden paranevan, jos yritykset saisivat vapaasti palkata työvoimaa ulkomailta. Luottamusmiehet ennakoivat energian hinnan korostusten vaikuttavan kielteisesti työllisyyteen.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, s. 10.*
2. *Elinkeinoelämän keskusliitto 2007, s. 10.*
3. *Daily Policy Digest March 24, 2008.*
4. *Ks. erityisesti Harisalo 1997 ja Viinamäki 2007.*

Yhteenveto ja pohdinta

» TULOSTEN TULKINNAN ONGELMALLISUUS

Jokainen, joka haluaa tutustua julkisen ja yksityisen sääntelyn työllisyyttä edistäviin ja rajoittaviin vaikutuksiin, kohtaa erittäin laajan ja monipuolisen kokonaisuuden. Kun muistetaan vielä yrityskentän laaja-alaisuus, ollaan tekemisissä inhimillisen käsityskyvyn ylittävän monimutkaisuuden kanssa. Tästä monimutkaisesta kokonaisuudesta saa todella erittäin hyvä kuvan, kun ottaa luettavaakseen esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriön vuosittain julkaiseman *Työllisyyskertomuksen*.¹

Se osoittaa, että yhden tutkimuksen avulla on mahdollista ottaa huomioon vain rajallinen määrä työllisyyteen vaikuttavia sääntelytekijöitä. Rajallisuus on tämän, kuten jokaisen muunkin, tutkimuksen väistämätön rasite ja heikkous. Tutkimuksen tuloksia puntaroidaessa ja arvotettaessa on syytä pitää mielessä seuraavat tekijät:

- tutkittavat yritykset toimivat eri toimialoilla, joita on kaikkiaan seitsemän
- tutkimuksessa huomio kohdistettiin yrityksiin, joissa henkilökuntaa oli 20:stä 100:aan eli kriteeri ei täytä täysin pienten ja keskisuurten yritysten koko kantaa
- jokainen toimiala on luonteeltaan suhteellisen heterogeeninen, joka luo sääntelylle erilaisen kysynnän
- yritykset samalla ja eri toimialoilla ovat sisäisesti suhteellisen heterogeenisiä
- yritysten lukumäärä eri toimialoilla ja kokonaisuutena on suhteellisen vähäinen, seikka, joka asettaa tiettyjä, vaikkakaan ei ylipääsemättömiä rajoitteita tilastolliselle analyysille

- eri toimialoilla toimivat yritykset voivat kokea julkisen ja yksityisen sääntelyn eri tavoin
- yritysten koko vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka sääntely yrityksissä koetaan ja missä määrin tutkimuksen tulosten yleistämiseen liittyy ongelmia
- sääntelyn vaikutusten yksilöllinen mittaaminen

Korostettakoon, että tutkimukseen valittiin vain sellaiset yritykset, joissa henkilökuntaa oli vähintään 20 ja enintään 100. Valinta tarkoittaa, että tutkimuksen tulokset koskevat vain tätä ryhmää, eivät välttämättä koko pientä ja keskisuurta yrityssektoria. Koska valitulle ryhmälle oli vaikeaa löytää omaa termiä, sitä luonnehditaan tutkimuksen kuluessa jossain määrin harhaanjohtavasti pk-sektoriksi.

Lisäksi tutkimuksen tuloksia arvioitaessa on muistettava tutkimuksen teoreettinen lähtökohta, joka on johdettu lain taloustieteellisestä tutkimustraditiosta. Sen kantavana ideana on lähestyä sääntelyä sääntelyn kohteina olevien toimijoiden näkökulmasta. Tästä syystä kyselylomake oli laadittava sellaiseksi, että se vastasi vastaajien ajattelun ja toiminnan logiikkaa, ei sääntelyn kehittäjän ja voimaansaattajan – julkisen hallinnon – systeemistä ajattelutapaa ja jäsenystä.

Sääntelykeinoja etsittiin ensinnäkin eri selvityksistä ja tutkimuksista.² Tällä tavoin yritettiin löytää ainakin ne sääntelykeinot, jotka kuvaisivat mahdollisimman hyvin sitä institutionaalista kenttää, jossa sääntelyn kohteet – toimitusjohtajat ja luottamusmiehet – tekevät työtä ja toimivat. Kun ensimmäinen lista sääntelykeinoista oli saatu aikaiseksi, tutkija kävi siitä keskusteluita kymmenen toimitusjohtajan kanssa. Näissä keskusteluissa toimitusjohtajat ottivat kantaa mm. siihen, kuinka hyvin tai huonosti he tunsivat sääntelykeinot ja millaisin termein he niitä kuvasivat. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, oliko yrityksissä keskusteltu sääntelykeinoista ja niiden mahdollisesta hyväksikäytöstä. Näissä keskusteluissa sääntelykeinojen lukumäärää suositeltiin sekä lisättäväksi että vähennettäväksi. Näiden keskusteluiden toisena tavoitteena on löytää toimitusjohtajille ja luottamusmiehille ne sanat, termit ja käsitteet, joilla he kuvaavat sääntelymekanismeja. Tämä selittää miksi sääntelymekanismeja kuvattaessa ei ole otettu

huomioon kaikkea sitä käsitteellistä kokonaisuutta, johon ne liittyvät. Tästä syystä sääntelymekanismeja kuvattaessa ei ole myöskään tarkasteltu sääntelystä vastaavien toimijoiden toiveita, käsityksiä ja edellytyksiä tehokkaan ja vaikuttavan sääntelyn toimeenpanosta, resursseista ja muista käytännöistä.

Edellä sanotun perusteella tutkimuksen tuloksia on pidettävä luonteeltaan suuntaa-antavina ja ehdollisina. Ne kannustavat kuitenkin huolelliseen ja vakavaan pohdintaan julkisen ja yksityisen sääntelyn mahdollisista vaikutuksista markkinatalouden olosuhteissa. Tätä kannanottoa tukee se, että ottamatta lukuun kehitetävän toiminnan säänteleviä vaikutuksia, kaikissa muissa osioissa *vaikea sanoa* vaihtoehdon valinneiden osuus oli varsin vähäinen. Toimitusjohtajat ja luottamusmiehet ovat olleet siis jopa erittäin varmoja käsityksissään sääntelyn vaikutuksista.

» KESKEISIMMÄT YLEISLUONTOISET JOHTOPÄÄTÖKSET

Aloitetaan tarkastelu sääntelykeinojen luokittelun toimivuudesta. Tutkimuksessa sääntelykeinot on ryhmitelty viiteen luokkaan. Tämän luokituksen relevanssia arvioitiin faktorianalyysillä, joka tehtiin erikseen toimitusjohtajien ja luottamusmiesten vastausten perusteella sekä koko aineistosta.

Kaikissa tapauksissa analyysi (varimax-ratkaisu) tuotti tulokseksi kahdeksan faktoria, joissa valtaosa muuttujista (sääntelykeinot) latautuivat neljälle tai viidelle faktorille, jotka vastasivat kyselylomakkeen luokitusta. Muille faktoreille latautui yksi tai kaksi muuttujaa, joiden tulkinta oli hyvin vaikeaa. Tällä perusteella on siis mahdollista luottaa varovaisesti siihen, että sääntelykeinot on onnistuttu luokittelemaan ainakin jossain määrin järkevällä tavalla ja että luokittelua on mahdollista käyttää.

Korrelaationanalyysi eri luokkiin kuuluvista sääntelykeinoista osoitti, että toimitusjohtajien arvioimina sääntelykeinojen väliset korrelaatiot ovat jossain määrin korkeampia kuin korrelaatiot luottamusmiesten arvioimina. Tätä tilannetta lienee mahdollista tulkita niin, että toimitusjohtajat tarkastelevat näitä tekijöitä jossain määrin enemmän kokonaisuutena kuin luottamusmiehet. Arvaukseen perustuva syy tähän voi olla siinä, että toimitusjohtajat

ovat vastuussa näistä asioista jatkuvasti, kun taas luottamusmiehet puuttuvat niihin vasta silloin, kun niitä kehitetään tai niissä esiintyy ongelmia yrityksissä.

Vaikka toimitusjohtajien ja luottamusmiesten käsityksissä on olennaisia eroja siinä, kuinka he näkevät julkisen ja yksityisen sääntelyn vaikuttavan pienten ja keskisuurten yritysten haluun työllistää ihmisiä, olennaista on havaita, kuinka monessa asiassa he ovat lähes samaa mieltä eri sääntelykeinojen myönteisestä ja kielteisestä vaikuttavuudesta. Edellä tätä yksimielisyyttä on luonnehdittu jossain määrin yllättäväksi, mutta tarkemmin ajatellen siitä siinä ei välttämättä ole kysymys.

Toimitusjohtajien ja luottamusmiesten yksimielisyydessä voi olla kysymys myös siitä, että he tuntevat toisensa ja ovat perillä yrityksensä asemasta, sijainnista ja mahdollisuuksista selviytyä markkinoiden paineessa. Tästä ymmärryksestä on sitten seurannut, että he ovat oppineet luottamaan toisiinsa. Heidän keskinäinen luottamuksensa on johtanut siihen, että he tuntevat huolta ja vastuuta yrityksen menestyksestä ja ovat asettaneet tämän intressin omien ryhmäkuntaisten intressiensä edelle. Tämä selitysketju tekee ymmärrettäväksi toimitusjohtajien ja luottamusmiesten yksimielisyyden sääntelykeinojen myönteisissä ja kielteisissä arvioinneissa.

Se, että niin monet toimitusjohtajat ovat epäilleet eri sääntelykeinojen myönteistä vaikuttavuutta, on yllätys, jota ei olisi osattu ennakoida julkisessa sanassa esitettyjen käsitysten perusteella. Yleisen käsityksen mukaan toimitusjohtajien olisi odottanut olevan eräissä asioissa täysin päinvastaista mieltä. Tämä koskee erityisesti työmarkkinoiden sisäistä sääntelyä, hallinnollisia velvollisuuksia ja kehittävää sääntelyä.

Tätä problematiikka edellä pohdittaessa on arvailtu syyksi sitä, että tutkitussa yritysryhmässä sääntely edustaa yrityksille niiden työtä helpottavaa institutionaalista viitekehystä eli julkiseen hyödykkeeseen verrattavaa tekijää. Sääntelyllä on siis oma tarkoituksensa ja kysyntänsä, jonka eri toimialoilla toimivat yritykset kokevat eri tavoin. Tämä käsitys vastaa Coasen tulkintaa, jonka mukaan sillä institutionaalisella verkostolla, jossa yritykset toimivat, voi olla vähintään yhtä tärkeä ellei peräti tärkeämpikin merkitys yrityksille kuin hintajärjestelmän tarjoamilla signaaleilla.

» KESKEISIMMÄT YKSITYISKOHTAISET JOHTOPÄÄTÖKSET

Mitkä sääntelytekijät vaikuttavat sitten eniten myönteisessä ja kielteisessä mielessä yritysten mahdollisuuksiin työllistää ja luoda uutta työtä? Tarkastellaan ensiksi sääntelykeinojen työllisyyttä edistävää ja luovaa vaikutusta keskiarvoihin tukeutumalla. Kyselylomakkeen perusteella mitä suurempi keskiarvo on, sitä suurempi myönteinen vaikutus sääntelytekijällä on yritysten työllistämiseen.

Toimitusjohtajien keskiarvot myönteisistä sääntelytekijöistä ovat seuraavat:

1. Vapaus palkata työvoimaa ulkomailta.....3,8
2. Kuntien viranomaisten toiminta3,6
3. Ympäristön muutoksen torjunnassa käytettävät keinot3,6
4. Viranomaisten toimenpiteet työelämän kehittämiseksi3,4
5. Työelämän laadullinen kehittäminen työehtosopimusten avulla 3,2

Toimitusjohtajien käsityksiä tarkasteltaessa on huomattava, että he suhtautuvat työn luomisessa korostetun myönteisesti aktiivisiin kollektiivisiin käytäntöihin. Esimerkiksi työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja kumoamisen helpottaminen ei yltänyt viiden parhaan joukkoon keskiarvolla mitattuna. Tulosta on pidettävä jossain määrin yllättävänä ja sitä voi tulkita esimerkiksi niin, että pienten yritysten toimitusjohtajat katsovat olevansa työn luomisessa hyvin riippuvaisia julkisen vallan ja työmarkkinoilla yhteisesti sovittavista toimenpiteistä.

Luottamusmiesten käsitykset työllisyyttä parhaiten edistävästä sääntelykeinoista ovat seuraavat:

1. Ympäristön muutoksen torjunnassa käytettävät keinot3,9
2. Kuntien viranomaisten toiminta3,7
3. Vapaus palkata työvoimaa ulkomailta.....3,7
4. Viranomaisten toimenpiteet työelämän kehittämiseksi3,5
5. Työelämän laadullinen kehittäminen työehtosopimusten avulla3,4

Yllätykset jatkuvat, sillä luottamusmiehet pitävät vaikuttavina samoja keinoja kuin toimitusjohtajat. Sääntelykeinot ovat samat, mutta niiden järjestys on vain vähän erilainen.

Seuraava lista kuvaa työllisyyden edistämisen kannalta

vaikuttavimmat keinot, kun toimitusjohtajien ja luottamusmiesten käsitykset on yhdistetty. Edellä käsitellyn perusteella lista ei ole enää yllätys. Uutta tällä listalla on vain energian verotuksen todennäköiset korotukset uuden työn luomisen keinona.

1. Kuntien viranomaisten toiminta 3,8
2. Vapaus palkata työvoimaa ulkomailta 3,4
3. Työelämän laadullinen kehittäminen työehtosopimusten avulla 3,4
4. Energian verotuksen todennäköiset korotukset..... 3,3
5. Viranomaisten toimenpiteet työelämän kehittämiseksi 2,9

Kohdistetaan sitten huomio niihin tekijöihin, joilla vastaajien mielestä ei ole mainittavaa vaikutusta työn luomiseen ja uusien työtekijöiden palkkaamiseen. Keskiarvojen pienuus kuvaa eri tekijöiden vähäistä vaikutusta. Toimitusjohtajien lista on seuraava:

1. Kaupparekisteri-ilmoitusten vähentäminen 1,2
2. Tasa-arvovelvoitteiden vähentäminen..... 1,3
3. Elinkeinolupien saannin helpottaminen 1,4
4. Yrityksiä koskevien tarkastusten vähentäminen 1,4
5. Työn alkamisilmoitusten olennainen keventäminen 1,4

Toimitusjohtajien tätä listaa on mahdollista pitää yllättävänä, koska siinä on asioita, jotka ovat jossain määrin ristiriidassa aikaisempien vastaavien havaintojen kanssa. Esimerkiksi tarkastusten vähenemisen on odotettu vaikuttavan toisella tavalla yritysten käyttäytymiseen.³ Toimitusjohtajat ovat suhteellisen yksimielisiä näistä asioista, koska keskiarvot ovat hyvin lähellä yhtä. Luottamusmiesten lista vastaavista työn luomista rajoittavista tekijöistä on seuraava:

1. Tasa-arvovelvoitteiden olennainen keventäminen 1,4
2. Yritysten vapauttaminen ay-maksujen keruusta..... 1,5
3. Työn sivukulujen alennus vajaakuntoisten työllistämiseksi 1,5
4. Työssäoloaikojen pidentäminen..... 1,5
5. Pekkasista luopuminen..... 1,5

Tällä kertaa luottamusmiesten käsitykset eroavat täydellisesti toimitusjohtajien käsityksistä. Luottamusmiesten mielestä aikaisemmin sovittuihin asioihin puuttuminen vaikeuttaa työllisyyttä. Keskiarvon alhaisuus kertoo, että he ovat suhteellisen yksimielisiä näistä asioista. Koska osapuolten mielestä eri tekijät rajoittavat

vakavimmin työn luomista, heidän on todennäköisesti suhteellisen helppoa päästä niistä yksimielisyyteen. Yhdistämällä molempien vastaukset tulokseksi saadaan seuraava lista:

1. Yritysten vapauttaminen ay-maksujen keruusta..... 1,4
2. Kaupparekisteri-ilmoitusten vähentäminen 1,5
3. Elinkeinolupien saannin helpottaminen 1,5
4. Työn alkamisilmoitusten olennainen keventäminen 1,5
5. Työttömille suunnattu muuttoavustus..... 1,5

Toimitusjohtajien käsitykset dominoivat työllistämistä keskeisimmin rajoittavia tekijöitä enemmän kuin luottamusmiesten. Uutena listalla on viidentenä työttömille suunnattu muuttoavustus, joka siis rajoittaa eikä edistä työllistämistä.

» KOKOAVA POHDINTA

Edellä käsitellyn perusteella voidaan kokoavasti sanoa, että sääntelyn purkamisella on merkitystä työllisyyden edistämiseksi. Toisin sanoin ilmaistuna työllisyyden edistäminen voi tapahtua myös tällaisin keinoin, jotka eivät vaadi mainittavia voimavaroja eivätkä investointeja henkilöstöön ja ohjelmiin. Työllisyyden edistäminen tai työllistämistä rajoittavien esteiden madaltaminen edellyttää monia pieniä askelmia, joilla ei ole välttämättä välitöntä konkreettista vaikutusta työllisyysasteeseen. Poliittisesti nämä askelmat eivät ole kuitenkaan kovin näyttäviä.

Yritysten toiminnan perustana olevien institutionaalisten järjestelyiden uudelleen muotoilu vaikuttaa haluttuihin asioihin kuten työllisyyden paranemiseen yleensä hitaasti ja huomaamatta. Muutokset muuttavat aikanaan eri toimijoiden käsityksiä heidän valintojaan ohjaavista ja rajoittavista tekijöistä ja vasta sitten ihmiset saattavat toimia toisin. Tässä yhteydessä on tärkeää yrittää ymmärtää, että sääntelijöiden toiveista on ajallisesti pitkä matka niiden toteutumiseen, koska sääntelyn kohteet voivat omilla valinnoillaan tehdä tyhjiksi sääntelyn tavoitteet.

Tutkimuksen tuloksia on mahdollista ainakin epäsuorasti tulkita niin, että yritysten johtajat ja luottamusmiehet ovat sisäistäneet ja hyväksyneet suhteellisen hyvin sen sääntelyverkoston, jossa heidän on toimittava. Tämä tarkoittaa, että sääntelyn vaikutuksia ei

pidä analysoida ainoastaan taloudellisista ja sosiaalisista näkökulmista, kuten yleensä on tapana, vaan myös siitä näkökulmasta, millaisia henkisiä ja psykologisia vaikutuksia niillä on ihmisiin. Tämä näkökulma puuttuu tyystin Oikeusministeriön raportista, jossa ohjeistetaan ja strukturoidaan säädösehdotusten vaikutusten arviointia.⁴ Sääntelyn henkiset, psykologiset, vaikutukset voivat olla pitkällä aikavälillä jopa huomattavasti tärkeämmät koko yhteiskunnan kehityksen kannalta kuin empiirisesti mitattavat ja välittömät vaikutukset.

» LÄHDEVIITTEET

1. *Ks. Työllisyyskertomus 2007.*
2. *Ks. Harisalo 1994, Soikkeli /a/2005, Soikkeli /b/2005, Hietala /a/2007, Hietala /b/2007, Elinkeinoelämän keskusliitto 2007 ja Malinen 1994.*
3. *Ks. erityisesti Elinkeinoelämän keskusliitto 2007.*
4. *Ks. Sädösehdotusten vaikutusten arviointi 2007.*

» LÄHDELUETTELO

Adams, Charles, For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilizations. Madison Books (Lanham, Maryland 1993).

Ala-Kauhahuoma, Mika & Härkäpää, Kristiina, Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työministeriö. www.mot.fi/julkaisut

Barry, Norman, Markets and Regulation in Regulation Without the State ... The Debate Continues ed. by Blundell, John & Robinson, Colin. The Institute of Economic Affairs (West Sussex 2000).

Benson, Bruce L., The Enterprise of Law: Justice Without the State. Pacific Research Institute for Public Policy (San Francisco 1990).

Blundell, John & Robinson, Colin, Regulation Without the State in Regulation Without the State ... The Debate Continues ed. by Blundell, John & Robinson, Colin. The Institute of Economic Affairs (West Sussex 2000).

Boaz, David, The Benefits of Private Regulation in Regulation Without the State ... The Debate Continues ed. by Blundell, John & Robinson, Colin. The Institute of Economic Affairs (West Sussex 2000).

Burton, John, Whither Sunday Trading? The Case for Deregulation. Hobart Paper 123. Institute of Economic Affairs (Lancing, W. Sussex 1993).

Calabresi, Guido, The pointlessness of Pareto: carrying Coase further discipline in The Origin of Law and Economics ed. by Parisi, Francesco & Rowley, Charles K. Edward Elgar (Cheltenham, UK 2005).

Charlemagne, Shop-worn arguments: What strict national rules on shopping hours and sales reveal about European views of competition. The Economist, January 3rd-10th 2008.

Chua, Amy, Maaailma liekeissä: Globaali markkinatalous, demokratia ja konfliktit. Like (Helsinki 2006).

Coase, R.H., The Firm the Market and the Law. The University of Chicago (Chicago 1988).

Cooter, Robert, D., The confluence of justice and efficiency in the economic analysis of law discipline in The Origin of Law and Economics ed. by Parisi, Francesco & Rowley, Charles K. Edward Elgar (Cheltenham, UK 2005).

Cordato, Roy E., Welfare Economics and Externalities in an Open Ended Universe: A Modern Austrian Perspective. Kluwer Academic Publishers (1992).

Daily Policy Digest, Red Tape Rising. Regulatory Issues. March 24, 2008. National Center for Policy Analysis. <http://online.wsj.com/article/SBI.html>.

Drucker, P., Toward the Next Economics and Other Essays. Harper & Row Publishers (New York 1981).

The Economist, Briefing Russia's economy: Smoke and mirrors. March 1st - 7th, 2008.

Eizenstat, Stuart & Porter, Edward & Weinstein, Jeremy, Rebuilding Weak States. Foreign Affairs, January/February 2005.

Elinkeinoelämän keskusliitto, Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja. Elinkeinoelämän keskusliitto (Helsinki 2007).

Feldt, Kjell-Olof, Alla dessa dagar ... i regeringen 1982 – 1990. Nordstedts (Stockholm 1991).

Fukuyama, Francis, After the Neocons: America at the Crossroads. Profile Books (London 2007).

Fölster, Stefan, Jämlikheten som försvann. Ekerlids Förlag (Stockholm 2003).

Galbraith, James K., Created Unequal: The Crisis in American Pay. The Free Press (New York 1998).

Galbraith, John Kenneth, Uusi yhteiskunta. Kirjayhtymä (Tampere 1970).

Halal, William E., The New Capitalism: An Economic Transformation, Led by American Entrepreneurs, to Master the Information Age. John Wiley & Sons (New York 1986).

Harisalo, Risto, Kunta palveluiden järjestäjänä. Suomen Kunnallisliitto (Helsinki /a/1993).

Harisalo, Risto, Julkisten palveluiden tukijärjestelmä kunnallishallinnossa. Suomen Kunnallisliitto (Helsinki /b/1993).

Harisalo, Risto, Työn luominen: Askel kohti toista teollista vallankumousta. Työpoliittinen tutkimus 83. Työministeriö (Helsinki 1994).

Harisalo, Risto, Euroopan Unioni elintarvikealan sääntelijänä: Yritysjohtajien näkökulma julkiseen sääntelyyn. Tampereen yliopisto. Hallintotiede 1997 A 12 (Tampere 1997).

Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri, Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampereen University Press (Tampere 2007).

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio, Vastuuyhteiskunnan peruslait: Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Tampere University Press (Jyväskylä 1995).

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio, Globalisaatio – Avoin vai suljettu maailma. Art House (Helsinki 2000).

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio, Hyvinvointivaltio: Houkutteleva lupaus vai katkera pettymys. Tampere University Press (Vammala 2004).

Hayek, F. A., The Constitution of Liberty. Routledge (London 1960).

Hayek, F. A., Kohtalokas ylimieli. Art House (Jyväskylä 1998).

Heckscher, Eli F., Vanha ja uusi taloudellinen liberalismi. WSOY (Porvoo 1922).

Hietala, Harri, Matalapalkkatuen käyttö 2006. Suomen Yrittäjät (www.yrittajat.fi). (Helsinki /a/ 2007).

Hietala, Harri, Yt-lakikysely 2007. Suomen Yrittäjät (www.yrittajat.fi). (Helsinki /b/2007).

- Huovinen, Eero, *Totuus ja toisen kunnioittaminen. Kanava 2/2008.*
- Häyry, Matti, *Ihannevaltio: Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan. WSOY (Juva 2000).*
- Josselin, Jean-Michel & Marciano, Alain, *Administrative law and economics in The Edwards Elgar Companion to Law and Economics ed. by Backhaus, Jürgen G., Edward Elgar (Cheltenham, UK 1999).*
- Kling, Dick, *Radhusproletärer och ombudskapitalister – om svenskarnas förlorade förmögenheter. Timbro (Uddevalla 2007).*
- Langby, Elisabeth, *Vinter i välfärdslandet. Brombergs (Södertälje 1993).*
- Lasch, Christopher, *The Revolt of the Elites and Betrayal of Democracy. WW Norton & Company (New York 1996).*
- Leoni, Bruno, *Freedom and the Law. Liberty Fund (Indianapolis 1991).*
- Lindblom, Charles, *The Market Economy: What It Is, How It Works, and What To Make of It. Yale University Press (New Haven 2001).*
- Luttwak, Edward, *Turbo Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy. HarperCollins Publishers (New York 1999).*
- Malinen, Pasi, *Pk-yritysten hallintomenettely. Turun Kauppakorkeakoulu – Yritystoiminnan tutkimuskeskus. Sarja C keskustelua 2/94 (Turku 1994).*
- Malloy, Robin Paul, *Law in the Market Context: An Introduction to Market Concepts in Legal Reasoning. Cambridge University Press (Cambridge 2004).*
- Mills, C. Wright, *Sosiologinen mielikuvitus. Gaudeamus (Helsinki 1982).*
- Mises, Ludwig, von, *Liberalism in the Classical Tradition. The Foundation for Economic Education, Inc. (Irvington-on-Hudson 1985).*
- Mitroff, Ian, *Tartu oikeisiin ongelmiin. WSOY (Juva 2000).*
- Murray, Charles, *What it means to Be a Libertarian: A Personal Interpretation. Broadway Books (New York 1997).*
- O'Toole, Randall, *Why Government Planning Always Fails. Cato's Letter. Volume 6, Winter 1/2008.*
- Parisi, Francesco, *Methodological debates in law and economics: the changing contours of a discipline in The Origin of Law and Economics ed. by Parisi, Francesco & Rowley, Charles K. Edward Elgar (Cheltenham, UK 2005).*
- Pohjola, Matti, *Tehoton pääoma: Uusi näkökulma taloutemme ongelmiin. WSOY (Porvoo 1996).*
- Punch, Keith F., *Survey Research: The Basics. Sage Publications (London 2003).*
- Pålsson Syll, Lars, *Ekonomisk teori och metod. Studentlitteratur (Lund 2001).*
- Read, Leonard, I, *Pencil in Four Essays by Leonard Read ed. by Feulner, Edwin J. The Heritage Foundation (Washington, DC. 2000).*
- Robson, Colin, *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers. Blackwell (Oxford 1995).*

- Röpke, Wilhelm, *Taloustieteen perusongelmia*. Otava (Helsinki 1951).
- Scholte, Jan Aart, *Globalization: A Critical Introduction*. Palgrave (London 2005).
- Smith, Adam, *Kansojen varallisuus I*. WSOY (Porvoo 1933).
- Soikkeli, Jarkko, *Kysely yritysten valmiudesta palkata pitkäaikaistyötön*. Suomen Yrittäjät (yrittajat.fi) (Helsinki /a/ 2005).
- Soikkeli, Jarkko, *Kysely ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen liittyvästä tuesta* (yrittajat.fi) (Helsinki /b/ 2005).
- de Soto, Hernando, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harper & Row Publishers (New York 1989).
- Sowell, Thomas, *Preferential Policies: An International Perspective*. William Morrow and Company, Inc. (New York 1990).
- Spencer, Herbert, *The Man versus the State: With Six Essays on Government, Society, and Freedom*. Liberty Classics (Indianapolis 1982).
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet, *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications (Thousand Oaks 1998).
- Syrett, Michel & Lammiman, Jean, *Successful Innovation: How to Encourage and Shape Profitable Ideas*. The Economist (London 2002).
- Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. Oikeusministeriö. Julkaisuja 2007:6 (Helsinki 2007).
- Tiedote: <http://www.ek.fi/parempisääntely/index>.
- Troy, Leo, *The New Unionism in the New Society: Public Sector Unions in the Redistributive State*. George Mason University Press (Fairfax, Virginia 1994).
- Työllisyyskertomus 2007. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu Työ ja yrittäjyys 12/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö (Helsinki 2008).
- Vedder, Richard K. & Gallaway, Lowell E., *Out of Work: Unemployment and Government in Twentieth-Century America*. Holmes & Meier (New York 1993).
- Viinamäki, Olli-Pekka, *Eurooppahallinto ja Suomi*. Gaudeamus (Tampere 2007).
- Voigt, Stefan, *Judicial independence as a necessary component of the rule of law: preliminary insights and economic consequences in Law and the State: A Political Economy Approach* ed. by Marciano, Alain & Josselin, Jean-Michel. Edward Elgar (Cheltenham, UK 2005).
- Wägener, Hans-Jürgen, *On the Relationship Between State and Economy in Transition in Constitutions, Markets and Law* ed. by Voigt, Stefan & Wägener, Hans-Jürgen. Edward Elgar (Cheltenham, UK 2002).
- Walker, Amasa, *The Science of Wealth: A Manual of Political Economy*. Kraus Reprint CO (New York 1969).

PERUSTIEDOT

1. Olet:
 - 1 mies
 - 2 nainen
2. Olet syntynyt vuonna: _____
3. Olet:
 - 1 yrityksen johtaja/omistaja
 - 2 pääluottamusmies
4. Kuinka monta vuotta yhteensä olet toiminut nykyisessä tehtävässäsi: _____ vuotta
5. Yrityksesi henkilökunnan lukumäärä on tällä hetkellä: _____ henkeä
6. Kuinka kovaa kilpailu on yrityksesi toimialalla tällä hetkellä:
 - 1 erittäin kovaa
 - 2 melko kovaa
 - 3 vaikea sanoa
 - 4 melko heikkoa
 - 5 erittäin heikkoa
7. Kuinka vakavaraisena pidät yritystäsi tällä hetkellä:
 - 1 erittäin vakavaraisena
 - 2 melko vakavaraisena
 - 3 vaikea sanoa
 - 4 melko epävakavaraisena
 - 5 erittäin epävakavaraisena
8. Kuinka kannattavana pidät yritystäsi tällä hetkellä:
 - 1 erittäin kannattavana
 - 2 melko kannattavana
 - 3 vaikea sanoa
 - 4 melko kannattamattomana
 - 5 erittäin kannattamattomana

SÄÄNTELYN VAIKUTUS TYÖLLISTÄMISEEN

Arvioi kokemuksesi mukaan missä määrin alla mainitut sääntelytekijät vaikuttavat yrityksesi kykyyn palkata uutta työvoimaa seuraavien 1-3 vuoden aikana:

- | | |
|---|-------------------|
| 1 | erittäin huonosti |
| 2 | melko huonosti |
| 3 | vaikea sanoa |
| 4 | melko hyvin |
| 5 | erittäin hyvin |

I Työllistämistä edistävät uudet sääntelykeinot:

- | | | |
|----|--|-------|
| 1. | Matalapalkkatuki 54-vuotiaalle työnhakijoille | _____ |
| 2. | Työttömille suunnattu muuttoavustus | _____ |
| 3. | Yrityksille myönnettävä tuki pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseksi | _____ |
| 4. | Työn sivukulujen alennus vammaista ja vajaakuntoisten työllistämiseksi | _____ |
| 5. | Koulutustuki ammattia vaihtaville | _____ |

II Työmarkkinoiden sääntelykeinot työllistämisen edistämiseksi:

- | | | |
|----|--|-------|
| 1. | Paikallisen sopimisen edistäminen | _____ |
| 2. | Ylityösäännösten huomattava helpottaminen | _____ |
| 3. | Vuorotteluvapaan kehittäminen | _____ |
| 4. | Työssäoloaikojen pidentäminen | _____ |
| 5. | Työsuhteen perustamisen, muuttamisen ja lopettamisen helpottaminen | _____ |
| 6. | Ns. ansaitsemattomista eduista luopuminen | _____ |
| 7. | Pekkasista luopuminen | _____ |
| 8. | Työttömyysturvan huomattava helpottaminen | _____ |

III Verotuksen käyttö työllistämisen helpottamiseksi:

- | | | |
|----|--|-------|
| 1. | Palkkatyön verotuksen olennainen keventäminen | _____ |
| 2. | Ylitöiden verotuksen olennainen keventäminen | _____ |
| 3. | Työasuntovähennyksen korottaminen | _____ |
| 4. | Työmatkakulujen vähennyksen korottaminen | _____ |
| 5. | Kaikkien tulojen asettaminen samalle viivalle verotuksessa | _____ |

YRITYSTEN HALLINTOKUSTANNUSTEN KEVENTÄMINEN

Missä määrin seuraavien hallinnollisten kustannusten keventäminen vaikuttaa myönteisesti yrityksesi kykyyn palkata uutta työvoimaa seuraavien 1- 3 vuoden aikana:

- 1 erittäin huonosti
- 2 melko huonosti
- 3 vaikea sanoa
- 4 melko hyvin
- 5 erittäin hyvin

- 1. Yrityksiltä vaadittavien raportointien olennainen keventäminen _____
- 2. Yrityksiin suunnattujen tarkastusten olennainen vähentäminen _____
- 3. Luopuminen ay-maksujen keräämisestä ja välittämisestä _____
- 4. Työviranomaisille tehtävien ilmoitusten olennainen karsiminen _____
- 5. Tasa-arvoa edistävien velvollisuuksien olennainen keventäminen _____
- 6. Elinkeinolupien saannin huomattava nopeuttaminen _____
- 7. Työn alkamisilmoitusten olennainen keventäminen _____
- 8. Kaupparekisteriin tehtävien perus- ja muutosilmoitusten olennainen keventäminen _____

MUIDEN SÄÄNTELYKEINOJEN KÄYTTÖ TYÖLLISTÄMISEN EDISTÄMISEKSI

Kuinka arvioit seuraavien toimenpiteiden vaikuttavan yrityksesi kykyyn palkata uutta työvoimaa seuraavien 1-3 vuoden aikana:

- 1 vaikeuttaa erittäin paljon
- 2 vaikeuttaa melko paljon
- 3 vaikea sanoa
- 4 edistää melko hyvin
- 5 edistää erittäin hyvin

- 1. Ympäristömuutoksen torjunnassa käytettävät keinot _____
- 2. Energian verotuksen todennäköiset korotukset _____
- 3. Viranomaisten todennäköiset toimenpiteet työelämän kehittämiseksi _____
- 4. Laadullinen kehittäminen työehtosopimuksissa _____
- 5. Vapaus palkata työvoimaa ulkomailta _____
- 6. Kuntien viranomaisten toiminta _____
- 7. Euroopan Unionin sääntelytoiminta _____



SÄÄNTELYN VAIKUTUS TYÖN LUOMISEEN

Tutkimus pk-yrityksistä

Tutkimus käsittelee sääntelyä ja erityisesti sen vaikutusta yritysten haluun ja kykyyn luoda uutta työtä ja työllistää. Yritysten luottamusmiehet ja toimitusjohtajat arvioivat tätä vaikutusta. He ovat yllättäen monissa kohdissa samaa mieltä sääntelyn myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista.

Tutkimus vahvistaa käsitystä, että sääntelyllä ei ole automaattisesti haluttuja myönteisiä vaikutuksia, sillä on myös ennakoimattomia kielteisiä vaikutuksia.

Vaikka sääntelyllä on keskeinen merkitys yhteiskunnan ja kansalaisten hyvinvoinnin kehittämisessä, on yllättävää kuinka vähän siitä tiedetään. Tämä tutkimus avaa osaltaan tätä hyvin moniulotteista ja haasteellista problematiikkaa.

ISBN 978-951-8964-96-7