

Rationaalinen yksilö byrokraattisessa organisaatiossa: Vertailevia huomioita Downs'in, Niskasen ja Tullockin hallinnollisen päätöksenteon taloustieteellisistä tulkinnoista¹

Esa Hyyryläinen

ABSTRACT

Rational individual in the bureaucratic organization: Comparative observations on Downs', Niskanen's and Tullock's economics of administrative decision-making

The purpose of the article is to learn more about economics of non-market decision-making within the framework of bureaucratic organization, and consequently increase awareness on that part of economics which shares the field of study with administrative science. The article concentrates on three classics of Public Choice bureaucracy studies, Anthony Downs' *Inside Bureaucracy*, William Niskanen's *Bureaucracy and Representative Government* and Gordon Tullock's *The Politics of Bureaucracy*. Comparative observations on these texts highlight their use of language, loosely following the idea of language games. Particularly observations are made on the ways how rationality assumption is used as a tool of argumentation in these texts. In all of these texts, analytic power is strongly based on this assumption. All three share the same disposition. There are also some interesting differences. For instance, Downs also admits altruism as a motivational basis of individuals along with self-interest. Niskanen, on the other hand, is mostly concerned with negative societal outcomes of rational action at individual

level of bureau chiefs. In that respect, he could be classified as a proponent of Principal-Agent Theory. Tullock, who claims that he is "taking people as they are", offers fruitful descriptions of economizing behaviour of individuals in superior-subordinate relation. For Tullock, this is "politics" which is different from "economics" which emphasizes individuals as freely contracting actors.

Key words: bureaucracy, Public Choice, decision-making, rationality

Tarkastelen tässä artikkelissa hallinnollisen päätöksenteon taloustieteellisiä tulkintoja. Rajaan tarkastelun eräiden julkisen valinnan edustajien tulkintoihin byrokraattisessa organisaatiossa tapahtuvasta päätöksenteosta. Tällä rajauksella kaikkein tunnetuin tulkinta hallinnollisesta päätöksenteosta, Herbert Simonin "Administrative Behavior" (Simon 1979, 1997), jää nyt vaille ansaitsemaansa huomiota. Keskityn kolmeen byrokraattisessa organisaatiossa tapahtuvaa toimintaa tarkastelevaan julkisen valinnan klassikkoon, Anthony Downsin teokseen *Inside Bureaucracy* (Downs 1967), William Niskasen teokseen *Bureaucracy and Representative Government* (Niskanen 1971) ja Gordon Tullockin teokseen *The Politics of Bureaucracy* (Tullock 1987, alunperin 1965). Nämä teokset ovat antaneet merkittävän kontribuution julkisen valin-

nan julkista hallintoa koskevalle tutkimukselle.

Julkinen valinta on mikrotaloustieteen tekemiä oletuksia ja sille ominaista metodologiaa julkisen toiminnan tarkasteluun soveltavaa taloustiedettä (esim. Salminen 1986, 8-9; Mueller 1989, 1; Dunleavy 1990, 1; Rossi 1998, 1746). Yhtä hyvin siitä voidaan puhua myös rationaalisenä valintana tai poliittisena taloustieteenä (Dunleavy 1991, 1). Rationaalinen valinta korostaa terminä yksilöiden rationaalisuudesta tutkimuksessa tehtävää oletusta. Poliittinen taloustiede viittaa terminä siihen, että kyse on julkista toimintaa tutkivasta taloustieteestä. Termi julkinen valinta puolestaan tulee siitä, että kyse on kollektiivisista valinnoista mikrotaloustieteen korostamien yksityisten valintojen sijaan. Julkisella valinnalla on suurelta osin sama tutkimuskohde kuin hallintotieteellä. Tämä tekee siitä hallintotieteilijää kiinnostavan kohteen. Hallintotieteelle julkinen valinta on tärkeää myös mm. siksi, että se toistuvasti nostetaan esille hallintoreformien yhtenä taustateorianä (esim. Hood, Huby & Dunshire 1987; Hood 2002, Hyyryläinen 2004).

James Buchananin (2003, 1) mielestä julkinen valinta on enemmän tutkimusohjelma kuin tieteenala. Tutkimusohjelmana sitä yhdistää sekä tiettyjen "kovan ytimeen" kuuluvien käsitysten omaksuminen, että sen tarjoama suoja kritiikiltä. Buchanan nostaa tähän ytimeen metodologisen individualismin, rationaalisen valinnan ja politiikan tulkitsemisen vaihdantana.

Vincent ja Elinor Ostrom (2002) ovat kutakuinkin samoilla linjoilla. Heidän mukaansa tyypillisesti julkisessa valinnassa analyysi lähtee liikkeelle metodologisesta individualismista, pyrkimyksestä selittää tapahtumat yksilöiden toimintana. Selittämisen nimissä sen puitteissa tehdään neljä erilaista oletusta (emt., 92-93). Ensimmäisen mukaan yksilöiden oletetaan toimivat itseintressinsä mukaisesti. Kyse ei ole sinänsä itsekkyydestä, vaan toimimisesta yksilöllisesti vaihtelevien preferenssien mukaisesti. Toisen oletuksen mukaan yksilöt ovat rationaalisia näissä preferensseissään. Jos yksilön preferenssien mukaan $A > B$ ja $B > C$, niin myös $A > C$. Kolmannen oletuksen mukaan yksilöt ovat maksimoijia, jotka pyrkivät systemaattisesti toimimaan niiden vaihtoehtojen mukaisesti josta katsovat koituvan suurimman hyödyn. Neljäs yleisesti tehty oletus koskee yksilöiden käytettävissä olevaa informaatiota. Jos informaatio oletetaan riittäväksi ja kustannuksettomaksi, maksimoin-

tiin on täysin erilaiset mahdollisuudet kuin tilanteessa, jossa informaatiosta on puutetta ja sen hankkimisen kustannukset merkittävät kysymys. Riskit ja epävarmuus ovat tällaisessa tilanteessa hyödyn maksimointia hankaloittavia elementtejä.

TEOSTEN ARVIOINNIN NÄKÖKULMA

Tarkastelen Downsin, Niskasen ja Tullockin teoksia niissä käytetystä kielestä käsin. Tarkastelussa päähuomio on siinä millaista kieltä kirjoittajat käyttävät hallinnollisesta päätöksenteosta kirjoittaessaan. Katson tällä tavoin päästävän arvioimaan sitä minkä taloustieteilijät julkisessa hallinnossa tulkitsevat eri tavalla kuin hallintotieteilijät. Olen viime aikoina tarkastellut hallinto- ja taloustieteiden rajapinnalle sijoittuvia ilmiöitä (Hyyryläinen 2004). Näen siksi tarpeelliseksi pohtia kuinka hallintotieteen tutkija toimii menestyksellisesti tieteenalojen rajapinnalla. Taloustieteen kielen kanssa pärjääminen on osa rajapintailmiöissä realisoituvaa tutkimushaastetta.

Tutkimuskohdetta lähestytään tässä artikkelissa tekstien ja niissä realisoituvan merkityksellisen puheen kautta muotonsa saavana ilmiönä. Tarkastelun perustana on väljästi Wittgensteinin idea kielipelistä. Kielipelillä tarkoitetaan yleisesti jossakin kulttuurissa, toimintaympäristössä, yhteisössä tai ryhmässä omaksuttua vakiintunutta ja sisäistettyä kielellistä toimintaa ja kielenkäyttöä. Julkinen valinta voidaan pitää omana kielipelinä tai laskea se osaksi taloustieteen laajempaa kielipeliä. Sen kielipelin analyysi lähestyy otteeltaan antropologista tutkimusta. Vieraaseen yhteisöön tutustuminen käy havaintoja tehden, sekä paikalliseen kieleen ja kulttuuriin vaihteittain tutustuen. Omassa projektissani tässä tarkasteltuihin teoksiin perehtyminen on yksi vaihe. Menetelmä muistuttaa lapsen (kielen) oppimista, joka etenee vaihteittain, asioiden, esineiden ja ilmiöiden nimien oppimisesta yhteisöllisten toimintojen kokonaisuuden hallintaan. Kun olen aikani havainnoinut julkista taloustiedettä vieraana kielen ja toiminnan muodostamana kokonaisuutena, pystyn useimmiten pistämään oikeat termit oikeiden asioiden päälle. Olen kielenoppimisen varhaisissa vaiheissa, josta on vielä pitkä matka kokonaisuuden hallintaan. Oheinen sitaatti kuvaa hyvin motiiviani: "Milloin sanotaan, että joku

havainnoi? Suurin piirtein: Kun hän siirtyy edulliseen asemaan saamaan tiettyjä vaikutelmia, esimerkiksi kuvatakseen sitä, mitä ne hänelle opettavat.” (Wittgenstein 2001, 293)

Ainakin päällisin puolin näyttää siltä, että taloustieteessä vallitsee suhteellisen laaja yksimielisyys käsitteistä². Samaa ei voi välttämättä sanoa hallintotieteellisestä tutkimuksesta. Hallintotieteelle ei ole historiansa myötä kehittynyt vastaavassa asemassa olevaa valtavirtaa kuin taloustieteessä. Siksi ei ole myöskään muodostunut valtavirran ympärille konsensusta keskeistä käsitteistä samalla tavoin kuin taloustieteissä. Juuri tämä konsensuksen puuttuminen tekee mielekkääksi tutkia toisen tieteenalan kielipeliä hallintotieteilijänä. Hallintotiede on tieteenalana käsitteellisesti avoin vaikutteille muista tieteenaloista. Nykyhallintotieteessä on runsaasti käsitteellisiä ja kielellisiä vaikutteita taloustieteen ohella ainakin politiikantutkimuksesta, sosiologiasta, psykologiasta, sosiaalipsykologiasta ja oikeustieteestä (ks. Salminen 1988).

Hallinnon tutkimus on ajautunut viimeisen parin vuosikymmenen aikana yhä voimakkaammin nimenomaan taloustieteen ja sen kielipelin vaikutuspiiriin. ”Julkisen valinnan vallankumous” on yksi tarjottu uskottava selitys 1980-luvun hallintoreformeille (Hood, Huby & Dunsire 1987). Pyrkimyksenä laajamittaiseen yksityistämiseen, ja on sieltä käsin levinnyt laajasti muuallekin. Uusi institutionaalinen taloustiede puolestaan mainitaan managerialismia ja sopimuksellisuutta sekoittavan New Public Managementin taustateorian (Hood 2002, Hyryläinen 2004). Esimerkiksi julkisten hankintojen, sopimusohjauksen, sopimustenhallinnan, kilpailuttamisen ja ulkoistamisen kaltaiset ilmiöt ovat NPM:n ja sen taustateorioiden nimissä muuttaneet hallinnon toimintatapoja aikaisempaan nähden. Nämä ilmiöt ovat sekä lisänneet taloustieteilijöiden kiinnostusta julkista toimintaa kohtaan, että pakottaneet julkisen toiminnan muut tutkijat ottamaan talouskysymykset ja niiden taloustieteellisen tutkimuksen aikaisempaa enemmän huomioon.

TARKASTELTUIJEN TEOSTEN TARKASTELUTAPA

Tutkimusohjelmanä julkisen valinnan ytimessä on oletus rationaalista yksilöstä (Homo Oeco-

nomicus, Rational Man). Sama pätee laajemminkin taloustieteeseen, jonka paradigmaattisena ytimenä rationaalisuusoletusta yleisesti pidetään (Vanberg 2004, 1). Tehdyn oletuksen mukaan, toimiessaan johdonmukaisesti, rationaalinen yksilö pyrkii toiminnassaan tekemillään valinnoilla maksimoimaan hyötynsä ja minimoimaan kustannuksensa³. Muutkin motiivit toki julkisessa valinnassa tunnustetaan: ”Yksilöt toimivat monista motiiveista, ja taloudellinen malli keskittää huomion vain yhteen mahdollista voimista toiminnan takana” (Buchanan 2003, 9)⁴. Näitä muita motiiveja ei kuitenkaan oteta huomioon rationaalisuusoletuksen kustannuksella: ”Henkilöt voivat poliittisissa rooleissa todellakin jossain määrin toimia yleisenä etuna pitämänsä mukaisesti. Tällaisen myöntäminen ei kuitenkaan missään määrin viittaa siihen, että perusselitysmalli menettäisi kaiken selitysvoimansa, tai että tavalliset kannustimet eivät enää vaikuttaisi.” (emt. 9).

Esimerkiksi Viktor Vanberg (2004, 3) pitää rationaalisuusoletusta empiirisesti tyhjänä. Sillä on hänen mukaansa kuitenkin kaksi mahdollista käyttötapaa, jotka tekevät sen tutkimuksessa tärkeäksi. Sitä voidaan käyttää määritelmänä siitä mitä tarkoitetaan tavoitteellisella inhimillisellä toiminnalla. Havaittua toimintaa voidaan tällöin aina verrata tähän määritelmään. Sitä voidaan tämän lisäksi käyttää myös heuristisena apuvälineenä etsittäessä selityksiä tällaiselle tavoitteelliselle käyttäytymiselle. Markkinoiden ulkopuolista päätöksentekoa⁵ kuvatessa, selitettäessä ja ennustettaessa rationaalisuusoletuksesta pidetään tiukasti kiinni. Tutkijoiden käyttämä kieli heijastaa myös tätä painotusta. Kielipelinä julkisen valinnan tutkimusohjelmaa luonnehtivat tämän vuoksi erilaiset kielelliset ilmaisut, joilla yksilöiden valinnan rationaalista logiikkaa sen parissa kuvataan.

Tässä vaiheessa on syytä korostaa sitä, että julkisessa valinnassa kyse on pääsääntöisesti yksilötasolla tapahtuvista asioista. Kun sen puitteissa tarkastellaan toimintaa byrokraattisessa organisaatiossa, tarkastellaan aina viime kädessä yksilöiden toimintaa. Nämä tarkastellut teokset ovat antaneet merkittävän kontribuution byrokratian henkilöittämiseen. Byrokratiaa tarkastellaan niissä yksilön ja hänen valintojensa kautta, poiketen tällä tavoin suuresta osasta aikaisempaa byrokratiatutkimusta. Näin esimerkiksi Tullockin pitkäaikainen työtoveri ja ystävä, James Buchanan, kuvaa hänen teoksensa antia tällä ulottu-

vuudella (Buchanan 1987, 4): "Nähdäkseni yksi Tullockin pääkontribuutioista on hänen kyvysään laittaa lihaa ja verta byrokraattiseen ihmiseen, varustaa tämä omalla kyvyllään tehdä päätöksiä, ryhtyä toimenpiteisiin. Tähän asti byrokratian teoreetikot eivät tietääkseni oikein ole onnistuneet henkilöittämään⁶ hierarkioitaan."

Downsin, Tullockin ja Niskanen henkilöittävä byrokratian analyysi pyrkii vahvasti vetoamaan lukijan järkeen ja logiikkaan. Käytetty kieli on niiden keskeinen väline järkeen vetoamiseksi. Yksilöiden valinnat kuvataan teoksissa usein maalaisjärkeen vedoten, mutta kuitenkin pysytellen tiukasti kiinni tehdyissä lähtökohtaisissa oletuksissa. Esimerkiksi Tullock lähtee omaa metodologiaansa selvittäessään suoraan siitä, että "Me ymmärrämme kuinka toiset tuntevat tai toimivat, koska me tiedämme kuinka itse toimisimme samoissa olosuhteissa" (Tullock 1987, 14). Toimintaa voidaan tämän ajatuksen mukaan ajatella olevan mahdollista ymmärtää siksi, että se edustaa tapaa jolla itse toimisimme analysoitua tilannetta vastaavissa tilanteissa. Tämä on Tullockille Max Weberiä mukaillen ymmärtämistä, jota hän korostaa teoksessaan ihmistieteille ominaisena tapana tehdä tutkimusta. Huvittava - ja ainakin opetuskäytössä hyödyllinen - on myös Tullockin vertaus (emt.) siitä, miksi ymmärtäminen ei ole luonnontieteen tutkimuksessa kovin käyttökelpoinen. Ajatuskulku "jos olisin natriumhydroksidi, mitä tekisin" ei juuri auta kemistiä ymmärtämään mistä hänen tarkastelemissaan kemiallisissa prosesseissa on kyse. Tällainen eläytymismahdollisuus on käytettävissä vain ihmistieteissä.

Kun eläytymismahdollisuutta käytetään, päätely täydellistyy vasta kun lukija pystyy sen omaksumaan mahdollisena tulkintana tapahtumien kulusta. Tullockin omin sanoin, "...konkreettisen evidenssin esittämisen sijasta, yritän yksinkertaisesti vakuuttaa skeptisen lukijan vetoamalla hänen omaan intuitioonsa ja kokemukseensa" (emt. 15). Muuta suojaa kriittistä lukijaa vastaan ei ole kuin vakuuttava argumentointi, jossa käytetyillä kielellisillä ilmaisuilla on avainrooli. Niskanen tosin taloustieteelle tyypilliseen tapaan on käyttänyt argumentoinnin välineenä kirjoitetun kielen ohella muita käytettävissä olevia välineitä, muuten hänen tavoitteensa on sama.

Aina sanoma ei saa tavoittelevansa vastakaikua. Taloustieteen tutkijoista Gary Becker on tutkijana laajentanut taloustiedettä ja sen kieltä

kaikkein laajimmalle kentälle. Kritiikki on ollut sen mukaista. Monet eivät miellä päätöksiään elämän eri tilanteissa taloustieteen kuvaamalla tavalla rationaalisina ratkaisuuina. Kritiikki taloustieteen levittäytymistä kohtaan on toki Beckerin nostattamaa reaktiota vanhempaa perua. Jo antropologi Bronislaw Malinowski kritisoi kovin sanoin aikansa taloustiedettä liian universaalista, rationaalisuusoletukselle perustuvasta talouskäsitteestä kaikissa kulttuureissa, tuntien ilmeisen huonosti sitä osaa taloustieteestä, joka ei maailmaansa jäsennä tällä tavoin (Valtonen 2003, 53).

MIHIN YKSILÖIDEN RATIONAALINEN TOIMINTA SUUNTAUTUU BYROKRAATTISESSA ORGANISAATIOSSA?

Downsin, Niskanen ja Tullockin tarkasteluissa kyseessä ovat organisaatiot, joissa ei esiinny kilpailua yritysten välisen kilpailun tapaan. Organisaatioiden tavoitteena ei myöskään ole voiton maksimointi. Rationaalinen toiminta hakee tällöin organisaatioissa muita väyliä ja muotoja. Sen analyysi voidaan siksi näiden teosten osalta tehdä ainakin kolmella eri tavalla, keskittyen erikseen pohtimaan mihin toiminta suuntautuu, miten se kuvataan, ja miten perustellen toiminta tulkitaan niissä rationaalisuusoletuksesta käsin. Em. kysymykset ovat osin päällekkäisiä, jonka vuoksi niitä on mahdotonta pitää tarkastelussa täysin erillisinä kysymyksinä.

Gary Beckerin käsitys yksilöiden rationaalisen toiminnan alasta on laaja. Taloustieteen Alfred Nobel-muistopalkintonsa hän vastaanotti vuonna 1992 motivoinnilla, joka korosti ansioita mikroaloustieteen alan laajentajana monenlaisen ja -muotoisen, markkinoiden ulkopuolisen toiminnan analyysiin⁷. Se on epäilemättä sattuva kuvaus Beckerin panoksesta. Tarkasteltavina olevissa teoksissa on myös kyse taloustieteen oppikirjojen kuvaamien markkinoiden ulkopuolisista tutkimuskohteista - sehän on koko julkisen valinnan keskeinen idea. Niskanen ja Tullock muodostavat suhteellisen helpon kohteen etsiä vastausta siihen mihin teoksissa katsotaan yksilöiden rationaalisen toiminnan suuntautuvan, sen sijaan Downsilla kysymys muodostuu jonkin verran mutkikkaammaksi. Koska Tullock julkaisi teoksensa ensimmäisenä, on tämä teos varmasti vaikuttanut muihin kahteen teokseen. Esimer-

kiksi Downs antaa hierarkkista asetelmaa koskevassa teoksensa osassa suoraan ansion sen ideasta Tullockille (Downs 1967, 79, alaviite 1). Viimeisenä teoksensa julkaisessa Niskasen yksi motiivi näyttäisi puolestaan olevan eräänlainen tyytymättömyys siihen, että Tullock ja Downs ovat tavallaan jättäneet asiansa kesken, eivätkä ota kantaa yksilöiden rationaalisuuden seurauksiin byrokraattista organisaatiota rahoittavan tahon kannalta.

Tarkastelijan ongelma Anthony Downs (1967) kohdalla on se, ettei hänen teoksestaan löydy ihan yksiselitteisesti yhtä mallia, vaan itse asiassa hän hahmottelee useampia rinnakkaisia malleja. Patrick Dunleavy luonnehtii hyvin Downsin tarjoavan pluralistisen kuvan mikrotason toiminnasta byrokraattisessa organisaatiossa (Dunleavy 1991, 147). Downs on tarkentanut kuvaa siitä mihin Tullock teoksellaan pääsee. Kyse ei Downsilla ole vain esimies-alaisuudesta Tullockin tapaan, vaan laajemmin byrokraattisessa organisaatiossa pärjäämisestä. Hän valottaa teoksessaan varsin laajasti myös sitä miten byrokraatit syntyvät ja toimivat toimintaympäristössään. Tämä jää tässä artikkelissa kuitenkin nyt vähemmälle huomiolle. Keskityn Downsin tapaan henkilöittää byrokraatitutkimusta.

Downs ottaa huomioon myös altruismin mahdollisena selityksenä tarkastelemiensa yksilöiden käyttäytymiselle. Tällä kohdalla hän ottaa jossain määrin erilaisen kannan kuin Tullock ja Niskanen. Tarkemmin hän kuvaa yhdeksää erilaista motivaatioperustaa (emt. 84-85), valtaa, tuloja, arvostusta, mukavuutta, turvallisuutta, lojaalisuutta, ylpeyttä työsuorituksesta, halua palvella julkista intressiä ja sitoutumista tiettyyn ohjelmaan. Viisi ensimmäistä kuuluu itseintressin piiriin. Lojaalisuus ja ylpeys suorituksesta ovat sekoittuneita motiiveja. Tällaisen mahdollisuuden Downs näkee myös ohjelmaan sitoutumisen osalta, mutta se voi tapahtua hänen mukaansa myös altruistisista motiiveista käsin. Sen sijaan halu edistää julkista intressiä on täysin altruistinen motivaatioperusta.

Tässä vaiheessa Downs hieman yksinkertaistaa analyysia ja päätyy kuvaamaan viittä erilaista byrokraattityyppiä, joiden toiminnassa itseintressi ja altruismi yhdistyvät eri suhteissa. Näitä ovat

- kiipijät, jotka pyrkivät toiminnallaan maksimoimaan henkilökohtaisen vallan, arvovallan ja tulot,

- säilyttäjät, jotka maksimoivat toiminnallaan vakauden ja rauhallisuuden,
- kiihkoilijat, jotka ovat omistautuneet "pyhille" ohjelmilleen ja politiikoilleen,
- esitaistelijat, jotka pyrkivät maksimoimaan toiminnallaan organisaationsa tai asiakkaidensa edun, sekä
- valtiomiehet, jotka edustavat Downsin ajattelussa altruistista oppikirjavirkamiestä.

Downs jakaa nämä viisi tyyppiä kahteen eri ryhmään, puhtaasti itseintressin mukaan toimiin ja sekoittuneita motiiveja omaaviin (emt. 88). Tässä jaottelussa kiipijät ja säilyttäjät kuuluvat ensimmäiseen ja kiihkoilijat, esitaistelijat ja valtiomiehet toiseen ryhmään. Kiipijät ovat näistä lähinnä byrokraattityyppiä, josta Tullock on primääristi kiinnostunut. Säilyttäjissä on myös vahvoja piirteitä oman edun ajamisesta, mutta omaksi eduksi valikoituvat tässä tyyppissä hieman eri piirteet. Muut tyypit sen sijaan laajentavat kuvaa selvästi erilaiseen käyttäytymiseen. Kaikki em. byrokraattityypit toimivat toimintaympäristössä, jossa on voimassa erilaisia yksilöiden, byrokraattisen organisaation ja sen toimintaympäristön keskinäistä suhdetta jäsentäviä lainalaisuuksia. Myös näistä Downs antaa varsin kattavan kuvan teoksessaan.

Niskasen mallin pääväittäjä on se, että budjetin maksimoimispyrkimys johtaa byrokraattiset organisaatiot tuottamaan enemmän kuin yhteiskunnallisesti olisi tarpeen. Näin hän kuvaa tätä omin sanoin (Niskanen 1971, 47-48): "Tuotannon tasapainotilassa tässä virastossa ei ole "liikaa"; kokonaisbudjetti kattaa minimikokonaiskustannukset, eikä mikään kustannus-hyötyanalyysi paljastaisi minkäänlaista tehottomuutta. Kuitenkin tällaisen viraston tuotanto on optimaalista tasoa korkeammalla. Tuotannon tasapainotaso muodostaa alueen jossa pienimmät saavutettavissa olevat rajakustannukset hf ovat merkittävästi korkeammat kuin rajahyöty rahoittajalle hg, mitätöiden kaikki alemmilla tuotannon tasoilla, tehokkaalla toiminnalla saavutettavissa olevat potentiaaliset palvelun nettohyödyt."

Niskasen esiin nostama ongelma on toisin sanoen siinä, että organisaatio toimii väärin toimissaan oikein. Se mikä organisaatiotasolla on rationaalista Niskasen toimijana esiin nostaman toimijan - byrokraattisen organisaation johtajan, byrokraatin - näkökulmasta, ei ole enää rationaa-

lista yhteiskuntatasolla. Organisaation kannalta rationaaliseksi osoittautuva toimintatapa muodostaa merkittävän ongelman veronmaksajille ja poliittisille päättäjille, joilta saadulla rahoituksella erilaisia palveluita tuotetaan. Niskasen väite on, että näille rahoille tulee liikaakin vastiketta, joka sitten niukkuuden vallitessa on muusta rationaalisesta käytöstä pois. Keinoina tätä kehitystä vastaan taistelemiseksi Niskanen ehdottaa muutoksia poliittiseen päätöksentekoon, palveluiden tuotantotapaan ja verotukseen (emt. 227-30). Käytännössä tämä merkitsisi tiukempia suitsia byrokraateille ajaa omaa etuaan ja parempia mahdollisuuksia poliittisille päättäjille ja kansalaisille ajaa omaansa.

Tullock tarkastelee sitä miten byrokraattisessa organisaatiossa voi menestyä sille tyypillisissä esimies-alaisuhteissa. Hän kutsuu keskeistä tutkimuskohdettaan politiikoksi, vedoten yhteyteen sanan merkityksiin tavallisessa puheenparressa (Tullock 1987, 10). Kun tämä kuitenkin tarkoittaa byrokraattisessa organisaatiossa toimivaa yksilöä, vaikuttaa termin valinta hieman oudolta seläiselle, joka on ymmärtänyt politiikan primäärästi yhteisten asioiden hoitamiseksi. Termin valinta selittyykin vasta kun katsotaan mitä politiikka merkitsee Tullockille itselleen (emt. 11): "Yleisesti ottaen "politiikka" kuvaa sosiaalisia tilanteita, joissa vallitsevia tai ensisijaisia suhteita ovat esimiesten ja alaisten väliset suhteet". Poliittikka on Tullockille hierarkiaa, ja poliittikko yksilö, jonka haasteena on yrittää toimia menestyksellisesti hierarkiassa. Poliittikka on toimintana Tullockille tällöin alaltaan vastakkaista kuin taloustiede, jonka hän määrittelee kuvaavan sosiaalisia tilanteita, joissa yksilöt kohtaavat toisensa vapaasti ja yhtäläisesti sopimiskykyisinä (emt. 11). Tämä luonnollisesti on Tullockilta varsin ankara kärjistys, joka on mahdollinen vain ideatasolla, ei todellisessa maailmassa.

Tullockin väitteen ydin on, että tyypillinen virkamies voi tiukasti poliittisessa suhteessaan toivoa ylennystä vain yrittämällä miellyttää ylempiään (emt. 12). Erityisen hankala kysymys tämä on niille, joilla ei ole vaihtoehtoisia työmarkkinoita, joissa heidän osaamiselleen olisi kilpailevaa käyttöä. Ainut Tullockin tunnistama mahdollisuus on tällöin yrittää toimia rationaalisesti esimies-alaisuhteessa (emt. 26): "Tässä teoksessa haluan tarkastella hyödyn maksimoijan käyttäytymistä poliittisessa tilanteessa (...) Esitän siksi erityisen huomion kohdistamista älykkääseen, kunnianhi-

moiseen, ja jossakin määrin häikäilemättömään ihmiseen organisatorisessa hierarkiassa". Erityisen rationaalisina Tullock pitää sellaisia yksilöitä, jotka ovat meriittiperustaisessa hierarkkisessa järjestelmässä edenneet organisaatioiden ylätasolle (emt. 27). Hän tarkasteleekin teoksessaan sitä kuinka nämä ovat tässä onnistuneet toimimalla rationaalisesti. Hän menee kyllä myös tätä pidemmälle ja pohtii myös sitä miten resursseja nielevä ja yksilön vapauksia kaventava byrokraattinen yritys⁸ kehittyy kun hierarkkiselta organisaatiolta vaaditaan jatkuvasti enemmän kuin se pystyy tuottamaan (emt. 167).

KUINKA YKSILÖIDEN RATIONAALINEN TOIMINTA KUVATAAN?

Downsin (1967) päätoimijana voidaan pitää byrokraattisen organisaation toimijaa, joka pyrkii selviytymään ja ajamaan omaa etuaan byrokraattisessa organisaatiossa. Tämä kuitenkin pienellä varauksella, koska Downs ottaa analyysissaan huomioon muutakin kuin oman edun ajamisen. Koska eri toimijat ovat organisaatiossa eri asemissa, urallaan eri vaiheissa, ja koska he ylipäätensä suhtautuvat toimintaansa hieman eri tavoin, Downs ei anna yhtä selkeätä mallia siitä miten toiminta ilmenee. Jokainen hänen hahmottelemastaan viidestä byrokraattityypistä korostaa toiminnassaan eri asioita tai painottaa asioita eri tavoin. Kiihijän motiivit ja toimintatapa ovat verrattain kaukana valtiomiehen motiiveista ja toimintatavasta. Kiihijä toimii rationaalisena egoistina pääasiassa oman etunsa nimissä, sen sijaan valtiomies organisaation edun tai jopa laajemmin yleisen edun nimissä. Muut byrokraattityypit sijoittuvat näiden ääripäiden väliin.

Downs antaa täten rinnakkaisia kuvauksia täysin yksilölähtöisestä toiminnasta täysin kollektiivilähtöiseen toimintaan. Vaikka yksilön rationaalisuus on aina jollakin tavalla läsnä, ei tarkastelu joiltakin osin juuri poikkea ei-taloustieteellisestä hallinnontutkimuksesta. Downs kuitenkin edellyttää itse lukijaltaan tekemiensä hypoteesien mukaisesti pitäytymistä sen taloustieteellisiin lähtökohtiin.

Niskasella koko kolmikosta tarjottavinaan yksiselitteisin kuvaus siitä miten rationaalisuus ilmenee. Niskasen (1971) päätoimija on byrokraattisen organisaation päällikkö, joka pyrkii maksimoimaan organisaationsa budjetin tuotta-

malla yli tarpeen. Rationaalinen toiminta ilmenee hänen mukaansa byrokraattisen organisaation budjetin kasvattamisena. Budjetin kasvattaminen puolestaan pyrkimystä tuottaa enemmän kuin yhteiskuntataloudellisesti olisi tarpeen. Mahdollisuus tähän muodostuu siitä, ettei rahoittavalla taholla ole samaa informaatiota hallussaan tuottamisesta kuin esimerkiksi palveluita tuottavalla byrokraatialla. Niskanen ottaa näin ollen päämies-agenttiteorian perusolettamuksen yhdeksi lähdekohdaksi. Hänen yksi motiivinsa kirjoittaa koko kirja on ollut huoli informaatioasymmetriaan perustuvan budjetin kasvattamiseen vaikutuksista veronmaksajien etuun Tästä syystä Niskanen on poliittisesti tiedostavin tutkijana koko kolmikosta. Tutkimus on hänelle väylä paljastaa jotakin, johon voidaan poliittisella toiminnalla vaikuttaa. Tätä kuvaa hyvin hänen toteamuksensa: "Koska minä hyväksyn julkisia ja yksityisiä hyödykkeitä koskevan teorian kriteerit ja logiikan, näissä luvuissa esitettyjen ajatusten tarkoituksena on luoda olosuhteet, jotka ovat lähempänä tämän teorian määrittämiä optimaalisia olosuhteita kuin nyt olemassa olevat." (emt. 190)

Vaikka Niskanenkin korostaa sitä kaikkea mitä yksilöille koituu toiminnasta suuremmissa ja vauraammassa organisaatioissa, on hänen tarkastelunsa korostetun organisaatiokeskeinen. Voidaan jopa ajatella yksilöiden edun ja organisaation edun olevan täysin yhtenevät. Molempien etu toteutuu parhaiten käytettävissä olevan budjetin kasvaessa. Yksilön ja organisaation etujen yhtäläisyys henkilöityy byrokraattisen organisaation johtajaan.

Tullock (1987) puolestaan keskittyy eteenpäin pyrkivien johtajien ja alaisten toimintaan. Näiden eteenpäin pyrkivien yksilöiden toiminnan rationaalisuus ilmenee suhteessa hierarkiassa ylempien kanssa menestymiseen, ovat nämä ylempät sitten organisaation ylätasolla tai organisaation ulkopuolisia poliittisia päättäjiä. Keinona on muodostaa alaisten määrää lisäämällä sosiaalisten suhteiden verkko, ja sitten hyödyntää sitä toiminnassa mahdollisimman pitkälle. Yhtenä perusteluna tälle Tullock esittää oheisen väitteen: "...poliitikko palkitaan ylempiensä toimesta yksinkertaisesti siitä, että hän on lisännyt valvonnassaan olevien alaisten määrää." (emt. 134)

Tullockille kaikki byrokraatit näyttävät olevan oman edun tavoittelijoita, yksilöitä, joita kiinnostaa esimerkiksi byrokraattisen organisaation hierarkiassa nouseminen siksi mitä kaikkea hyvää

siihen liittyy. Hän korostaa voimakkaasti nimenomaan yksilölähtöistä toimintaa. Sen mahdollistaa hänen mukaansa ylempien haluttomuus tai kyvyttömyys seurata tarkasti ja puuttua alempiensa toimintaan (emt. 135).

MIKSI YKSILÖT ON OLETETTAVA RATIONAALISIKSI?

Yksilöiden rationaalisen toiminnan primääri tausta on oletus resurssien niukkuudesta. Oletus on taloustieteen ytimessä. "Taloustiede on tiede, joka tutkii inhimillistä käyttäytymistä vaihtoehtoisia käyttötapoja omaavien tavoitteiden ja niukkojen keinojen suhteena" (Robbins 1952, 16^o). Kun resurssit eivät riitä kaikkeen ja kaikille yhtäläisesti, on loogista olettaa niitä yritettävän käyttää mahdollisimman tehokkaasti. Tämän väitteen hyväksyy tieteenalataustastaan riippumatta koko hallinnontutkijoiden yhteisö. Sen sijaan myös niukkuudesta johdettava oletusta yksilöiden taipumuksesta hankkia suurinta mahdollista hyötyä olemassa olevista niukoista resursseista valtaosa ei-taloustieteellisistä hallinnontutkijoista ei tee. Tähän oletukseen kärjistyy ero taloustieteellisen ja ei-taloustieteellisen hallinnon tutkimuksen välillä.

Tekemällä em. oletus taloustieteellisessä tutkimuksessa syntyy mahdollisuus edetä tutkimuksessa deduktion kautta, kuten tähän logiikkaan liittyy, totuus säilyttäen, kohti subjektivistista empirismiä (Tullockin käyttämä termi) tai positiivista teoriaa (Niskasen käyttämä termi), jonka arvo ei teoriana ole riippuvainen empiirisestä testattavuudesta. Tullock kuvaa tältä osin lähtökohtiaan seuraavalla tavalla: "Teorian premissien ilmeinen realismi ei ole niin tärkeätä kuin sen käyttökelpoisuus auttaa meitä toimimaan todellisen maailman kanssa" (Tullock 1987, 26-27). Buchanan (1987, 3) puolestaan tulkitsee Tullockin ajatukset oheisella tavalla: "...yksittäisen poliitikon käyttäytymisen analyysia tulee pitää kuvaavana ja selitettävänä, ja sen validisuutta pitää etsiä sen kyvystä auttaa meitä ymmärtämään yleisesti byrokraattisten järjestelmien toimintaa". Em. ajatusten nojalla teorian oikeellisuudella ei siten ole väliä, jos teoria on käyttökelpoinen. Teorian validisuus riippuu tällöin sen käyttökelpoisuudesta.

Yksilöiden rationaalisuuden ei siten tarvitse olla ehdottoman oikea kuvaus siitä miten yksilöt toimivat. Se riittää, jos tämä oletus tekemällä

syntyy parempi mahdollisuus tulkita yksilöiden ja heistä muodostuvien kollektiivien toimintaa kuin sitä tekemättä. Tästä useat taloustieteilijät ovat vakuuttuneita, tässä tarkastellut mukaan lukien. Jopa niin vakuuttuneita, että katsovat olevansa markkinoiden ulkopuolisten ilmiöiden tutkimuksessaakin vahvemmillä kuin "teoriatta" eteenpäin pyrkivä politiikan ja hallinnon tutkimus (Buchanan 2003, 1).

Edellä kuvatun logiikan mukaisesti Downs (1967, 2) asettaa teoksensa keskeiseksi lähtökohdaksi oletuksen, että jokainen byrokraatti toimii ainakin osin itseintressinsä mukaan, osa jopa kokonaan. Siis myös valtiomiehillä on itseintressi mukana kuvassa, joskaan ei tietenkään samalla tavalla kuin kiipijöillä. Downs kytkee itsensä taloustieteen traditioon kolmella eri hypoteesilla (emt. 2):

1. Kaikki toimijat ovat hyödyn maksimoijia, jotka toimivat tehokkaimmalla mahdollisella tavalla ottaen huomioon rajalliset kykynsä ja informaation kustannukset.
2. Kaikki toimijat ovat itseintressinsä motivoimia myös virkatehtävissään, vaikkakin heillä on myös kompleksisempia tavoitteita.
3. Organisaation sosiaalisten funktioiden ja niiden sisäisen rakenteen välillä on keskinäinen riippuvuus.

Kytkeytyminen traditioon näiden hypoteesien kautta on vahva, jopa niin vahva että se menee ohi kuvattujen byrokraattityyppien analyysissä. Näin Downs kertoo tästä näkemyksestään itse (emt. 91): "Vaikka hyödynnämme virkamiesten typologiaa kaikissa teorianne osissa, valtaosa johtopäätöksistämme ja hypoteeseistämme - mukaan lukien monet kaikkein merkityksellisimmistä - ovat näistä tyypeistä riippumattomia. Kuten todettu luvussa I, nämä voidaan johtaa kolmesta keskeisestä rationaalisuuden, itseintressin ja byrokraattisen organisaation sisäisten ulottuvuuksien ja ulkoisten funktioiden keskinäisen riippuvuuden hypoteesista."

Niskanen (1971) hahmottaa kahdenlaisia motivaatioperusteita ajaa oman etunsa ajamisessa. Rationaalisuusargumenttien mukaan suurempi liikkumavara budjetista antaa yksilöille suuremmat mahdollisuudet hankkia suurempia henkilökohtaisia etuja. Tällaisia ovat mm. palkkaan ja valtaan liittyvät tekijät. Niiden maksimoimiseen on budjetillaan suuremmissa organisaatioissa

paremmat mahdollisuuden kuin pienemmissä. Niskanen ottaa toisena motivaatioperustana huomioon organisaation säilymisen, ja siis välillisesti mahdollisuuden jatkaa oman edun tavoittelua. Suurempi osuus veronmaksajilta kerättävistä resursseista on myös vahva selviytymisargumentti. Rahoittavan organisaation tarpeet voidaan täyttää paremmin suuremman budjetin organisaation toimesta kuin pienemmän. Virassa pysymisen ja budjetin maksimoimisen välillä on tällöin looginen yhteys: "...byrokraateilla, jotka eivät toimi budjettiensa kasvattamiseksi, on epätavallisen lyhyt toimikausi." (emt. 41)

Tullock (1987, 32) puolestaan sanoo suoraan tarkastelussaan vain "ottavansa ihmiset niin kuin he ovat". Rationaalisuus on hänelle tällöin ihmisluonteen piirre. Tämän huomioonottaminen on hänen mukaansa selvästi realistisempi näkökulma kuin yksilöiden maksimointitaijumuksen kieltäminen ja motivaatioperustan etsiminen muista tekijöistä käsin. Ottaessaan huomioon yksilöiden tavoitteet ja kunnianhimit hän jopa näkee omaavansa "idealistisemmän" käsityksen ihmisluonteesta kuin monet kriitikonsa. Näiden hän katsoo rinnastavan ihmisen koneeseen joka toteuttaa saamansa käskyt koneen varmuudella. Tätä Tullock pitää vääränä tulkintana ihmisen luonteesta.

LOPUKSI

Kolmesta kirjoittajasta Downs ja Tullock tarkastelevat selkeästi yksilön toimintaa. Niskasella organisaation intressi tavallaan vain henkilöityy byrokraattisen organisaation päällikkönä toimivaan yksilöön. Hänen intressinsä näyttää yhtenevältä organisaation intressin kanssa. Tältä osin Niskanen lähtee siksi hieman eri suuntaan kuin Downs ja Tullock. Tullockin kuvaus yksilön rationaalisesta toiminnasta lähtee selkeimmin korostamaan itseintressiä toiminnan suuntautumista selittävänä tekijänä. Tullockille rationaalinen toiminta tapahtuu esimies-alaisuudessa, jonka hän myös katsoo olevan byrokraattisen organisaation luonteenomaisen piirteen. Downs puolestaan kuvaa useampia erilaisia motivaatioperustoja, yhdistellen byrokraatteja tyypittelyssä malleissaan itseintressiä ja altruismia eri tavoin. Josain määrin ristiriitaisesti tähän tyypittelyynsä nähden hän kuitenkin itse korostaa pelkän rationaalisuusoletuksen selitysvoimaisuutta. Siksi jää

hieman epäselväksi mikä on byrokraattityypittelyn varsinainen tehtävä osana Downsian analyysia.

Downsin mukaan eri tavalla asennoituilla, eri asemassa tai tehtävässä olevilla ja mm. eri uravaiheessa olevilla yksilöillä on erilaisia tapoja toimia rationaalisesti. Siksi hän ei anna yksiselitteistä mallia siitä kuinka rationaalisuus toiminnassa ilmenee. Tältä osin Niskanen on lähes täydellinen vastakohta. Hänelle rationaalinen toiminta ilmenee pyrkimyksenä organisaation budjetin kasvattamiseen. Byrokraattinen organisaatio käyttää informaation asymmetrisyyttä hyväkseen tuottaakseen enemmän kuin yhteiskuntataloudellisesti on rationaalista. Tullock keskittyy suurelta osin alusten määrään. Valta ja vaikutusvalta ovat hänen näkemyksensä mukaan pitkälle sidoksissa alusten määrään. Siksi esimiestehtävissä toimivan rationaalista on muodostaa yhä suurempia alaisista muodostuvia verkostoja.

Rationaalinen toiminta on Tullockin mukaan ihmisen luonteen piirre. Realistinen tulkinta lähtee siksi sen tunnustamisesta, että byrokraattisessa organisaatiossakin toimissaan yksilö ei lakkaa olemasta rationaalinen yksilö omine tavoitteineen ja intresseineen. Downsilla näyttää pohjimmiltaan olevan sama käsitys. Hän väittää, että kaikki byrokraatit toimivat ainakin osin itseintressinsä mukaisesti, ja osa vain sen mukaisesti. Tällainen perusta on toiminnalle tällöin myös valtiomiehillä, jotka Downs kuvaa altruistisena oppikirjamiesmallina. Niskanen tarkentaa jossain määrin kuvaa rationaalisen toiminnan perustasta. Esimerkiksi palkka ja muut työsuhteeseen liittyvät tekijät voivat toimia rationaalisen yksilön motivoijana. Paremmiin resurssoihin organisaatio omaa suuremmat mahdollisuudet tarjota tällaisia etuja. Paremmiin resurssoihin organisaatio voi myös paremmin täyttää rahoittavan tahon toiveet. Rationaalisuusargumenttien ohessa tällöin myös organisaation selviytymiseen liittyvät näkökohdat perustelevat pyrkimystä kasvattaa organisaation budjettia. Selviytymistä voidaan kuitenkin pitää keinona jatkaa rationaalista toimintaa, joten kysymys palautuu tässäkin rationaalisuuteen yksilöiden toiminnassa.

Kaikki kolme tarkasteltua teosta tarjoavat sofistikoituneen kuvauksen siitä miten yksilöiden rationaalinen toiminta ilmenee byrokraattisessa organisaatiossa ja sen puitteissa tapahtuvassa hallinnollisessa päätöksenteossa. Niskanen menee myös tätä pidemmälle kuvatessaan seu-

rauksia tästä rationaalisesta toiminnasta. Teosten kontribuutio hallinnollisen päätöksenteon tutkimukselle on kiistaton. Ilman niitä hallinnon tutkimuksesta olisi paljon poissa. Kun tarkasteltujen teosten tapaan tehdään vahvoja oletuksia analyysin perustaksi, samalla syntyy hyvät edellytykset selväpiirteiseen analyysiin. Tämän oletukset mahdollistavat. Näissä teoksissa oletuksia on käytetty varsin menestyksellisesti hyväksi.

Jos jossakin kuitenkin on "savijalka", niin se löytyy juuri tehdyistä lähtökohtaisista oletuksista. Jos tehtyjä oletuksia ei voi syystä tai toisesta analyysin lähtökohdaksi hyväksyä, niin teosten tulkinnat byrokraattisen organisaation sisällä tapahtuvasta toiminnasta asettuvat aivan uuteen valoon. Samoin käy yksilöiden rationaalisuudesta tehdyille oletukselle alistetulle kielelle, jota teoksissa viljellään runsain mitoin. Teosten kielellistä ilmaisua ei oikeastaan voi irrottaa vahvoille oletuksille perustuvasta analyysista kokonaan erilliseksi kysymykseksi. Se joka käyttää kieltä, sitoutuu ainakin jollakin tavalla myös analyysin kielenkäytön taustalla. Kielenkäytön kautta kiinnitytään yhteisöön, jossa jaetaan merkityksiä muiden yhteisön jäsenten kanssa. Tätä kiinnittymistä kielipeli ideana kuvastaa. Tämä on myös hallintotieteilijöiden syytä muistaa julkisen valinnan ja taloustieteiden kieltä käyttäessään.

VIITTEET

¹ Tämän artikkelin aikaisempi versio esitettiin Talousteoriat ja hallinto-työryhmässä Poliitikan, hallinnon ja kansainvälisten suhteiden päivillä Helsingissä 9.-10.12.2004. Lämpimät kiitokseni ryhmän jäsenille kommentaiteista. Lämpimät kiitokseni myös Hallinnon tutkimuksen kahdelle anonyymille arvioijalle, joilta saamani kannustava kritiikki auttoi artikkelin julkaisukuntoon saattamisessa.

² Kiitokset Martti Vihannelle, joka kiinnitti huomion tähän kysymykseen Talousteoriat ja hallinto-työryhmässä vuoden 2003 Hallinnon tutkimuksen päivillä Vaasassa.

³ Hannu Nurmi (1977, 25-26) tekee eron tosiasiallisen ja metodologisen rationaalisuuden välillä. Edellisellä hän tarkoittaa toimintaa tilanteessa, jossa on toimijoilla täysi tieto päätöksentekotilanteesta, toisten reaktioista sekä päätösten mahdollisista seurauksista. Jälkimmäisellä käsitteellä Nurmi viittaa toimintaan toimijoiden tietorajoitteiden olemassa ollessa. Tämän jälkimmäisen tyypin rationaalisuuden hän katsoo ohjavan todellisten toimijoiden käyttäytymistä.

⁴ Käännökset englannin kielestä artikkelin kirjoittajan.

⁵ Ilmaus viittaa tässä julkisen valinnan tunnetuimman lehden, Public Choiceen, alkuperäiseen nimeen Papers on Non-Market Decision-Making (Buchanan 2003, 5). Nimi vaihdettiin koska siihen ei oltu tyytyväisiä. Julkinen valinta nimenä on iskevampi ja lyhyempi, mutta ei välttämättä yhtä lailla kuvaava kuin tämä aikaisempi nimi.

⁶ Buchanan käyttää termiä "peopling".

⁷ Ks. <http://home.uchicago.edu/~gbecker/Nobel/nobel.html>.

⁸ Tullock käyttää termiä "bureaucratic free enterprise".

⁹ Robbins viittaa tässä yhteydessä itävaltalaisien Mengerin, von Misesin, Fetterin ja Striglin ja Mayerin teoksiin.

LÄHTEET

- Becker, Gary S.: The Economic Way of Looking at Life. Nobel-Lecture, December 9, 1992. Saatavilla verkosta, <http://home.uchicago.edu/~gbecker/Nobel/nobellecture.pdf>.
- Buchanan, James M.: Foreword, teoksessa The Politics of Bureaucracy, s. 1-9, Tullock, Gordon, University Press of America, Boston 1987.
- Buchanan, James M.: Public Choice: The Origins and Development of a Research Program, Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax 2003. Saatavilla verkosta, <http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/Booklet.pdf>.
- Downs, Anthony: Inside Bureaucracy, Little, Brown and Company, Boston 1967.
- Dunleavy, Patrick: Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.
- Hood, Christopher, Huby, Meg & Dunsire, Andrew: British Administrative Trends and the Public Choice Revolution, teoksessa Bureaucracy and Public Choice, s. 146-170, toim. Lane, Jan-Erik. Sage Publications, London 1987.
- Hyyryläinen, Esa: Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisen sektorin organisaatioiden sopimustenhallinnassa, Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31, Vaasa 2004.
- Mueller, Dennis. C.: Public Choice II: A revised edition of Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge 1989.
- Niskanen, William: Bureaucracy and Representative Government, Aldine & Atherton, Chicago, New York 1971.
- Nurmi, Hannu: Rationality and Public Goods: Essays in Analytical Political Theory, Commentationes Scientiarum Socialium 9/1977, Societas Scientiarum Fennica, Helsinki 1977.
- Ostrom, Vincent & Ostrom, Elinor: Public Choice: A different approach to the study of public administration, teoksessa Public Management: Critical Perspectives, Volume I, toim. Osborne, Stephen P., s. 89-108. Routledge, London & New York 2002.
- Robbins, Lionel: An Essay on the Nature & Significance of Economic Science. Second Edition, Revised and Extended. Macmillan and Co., Limited, London 1952.
- Rossi, Jim: Public Choice Theory and the Fragmented Web of the Contemporary Administrative State, Michigan Law Review 96 (1998), 1746-1777.
- Salminen, Ari: Yksityinen, julkinen ja markkinatalous, Gaudeamus, Helsinki 1986.
- Salminen, Ari: Julkishallinto yhteiskuntatieteenä, Hallinnon tutkimus 7:4 (1988), 290-294.
- Simon, Herbert A.: Päätöksenteko ja hallinto, Weilin+Göös, Espoo 1979.
- Simon, Herbert A.: Administrative Behavior, Fourth Edition, The Free Press, New York 1997.
- Tullock, Gordon: The Politics of Bureaucracy, University Press of America, Boston 1987.
- Valtonen, Pekka: Näköaloja kulttuureihin, teoksessa Talous antropologisessa tutkimuksessa: Marxista Malinowskiin ja nykypäiviin, Helsinki, Helsingin yliopiston opiskelijakirjasto 2003. Saatavilla verkosta, http://www.opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/antropologia2003/talous_antropologisessa.pdf.
- Vanberg, Viktor J.: The rationality postulate in economics: its ambiguity, its deficiency and its evolutionary alternative, Journal of Economic Methodology 11:1 (2004), 1-29.
- Wittgenstein, Ludwig: Filosofisia tutkimuksia, Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 2001.