

Buchananin julkisen valinnan teoria osana uutta julkishallintotiedettä

Ari Salminen

JAMES M. BUCHANAN'S THEORY OF PUBLIC CHOICE AS PART OF MODERN ADMINISTRATIVE RESEARCH

Administrative Studies, vol 6(1986): 1, 17—24.

This article discusses the public choice theory formulated by James M. Buchanan, The 1986 Nobel-prize winner in economics. Particular attention is paid, within the framework of Buchanan's public choice theory, to questions pertaining to the public sector and collective action in public organizations. Buchanan's ideas on the public sector, which are specifically related to administrative research, are analyzed from the following perspectives:

- 1) the philosophical foundation of the public choice theory (individualism)
- 2) the rules of collective behaviour and collective decision making (constitutionalism)
- 3) the spheres of collective action and the role and types of public goods and services
- 4) preliminary applications of Buchanan's theory in Finnish administrative research.

A few general conclusions can be drawn from Buchanan's analysis of the public sector. According to Buchanan, individuals try to maximise their own interests in collective behaviour. In organizations they behave as the economic man. In collective politico-administrative organizations the possibility that people as individuals cannot attain the optimum in their decision making (choices) is great, instead, they have 'to pay' extra costs in the form of increased taxes or public loans due to collective decisions.

According to Buchanan's theory, a very critical attitude towards collective action in public organizations is needed. In order to analyze the rationality of public administration, it is necessary to evaluate the continuing growth of public expenditures and the high costs of public activities.

Keywords: Public choice theory, collective action administrative studies.

Ari Salminen, D.Sc (Adm.), acting professor of Public Administration, University of Vaasa, Raastuvankatu 31, SF-65100 Vaasa, Finland.

1. JOHDANTO

Julkisen sektorin ja hallinnon yhteiskunnallisen merkityksen lisääntyessä hallintoa koskevaan tutkimukseen virtaa uusia lähestymistapoja, jotka täydentävät, kyseenalaistavat tai korvaavat perinteisiä hallinto-opin koulukuntia ja paradigmoja. Eräs tällainen julkishallintotiedettä koskevaan keskusteluun vaikuttava koulukunta on 1960-luvun alussa Yhdysvalloissa taloustieteessä kehittynyt julkisen valinnan teoria. Se sai erityistä tunnustusta ja julkisuutta vuoden 1986 aikana, jolloin julkisen valinnan edustaja, amerikkalainen professori James M. Buchanan sai taloustieteiden Nobel-palkinnon.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on hakea vastausta siihen, miten Buchanan määrittelee julkisen valinnan laajojen tutkimuskohteiden joukossa julkisen sektorin toiminnan (käyttäytymisen), päätöksenteon ja keskeiset luonteenpiirteet. Tarkoituksena on arvioida vain niitä teoreettisia ja menetelmällisiä taustoja, jotka ovat Buchananin monipuolisessa tuotannossa julkishallinnon ja hallintotieteellisen julkisen sektorin tutkimisen kannalta mielenkiintoisimpia (Buchananin teorioiden monipuolinen arviointi, ks. Nurmi 1987).

Perinteisestä talusteoriasta osittain eriytyneenä talouden ja politiikan (poliittis-hallinnollisen järjestelmän) raja-alueiden tutkimussuuntauksena julkisen valinnan koulukunta on osa individualismiin ja liberalismiin perustuvan nojaavaa teoriaa. Hallinnon tutkimuksen näkökulmasta julkinen valinta sijoittuu päätöksentekoa koskeviin teorioihin. Näistä mainittakoon H.A. Simonin yksilön rationaalista käyttäytymistä selittävä teoria, jossa taloustieteen economic man -käsitteen tilalle esitetään administrative man -käsitettä hallinnon rajoitetun rationaalisuuden käyttäytymisen selittämiseksi. Toinen on Braybrooken ja Lindblomin kehittämä inkrementalistinen päätöksentekokäsitys, jossa asetetaan kyseenalaiseksi yleisimminkin päätöksenteon rationaalisuus (kokonaisvalttisuus, suunnitelmallisuus, tavoitteellisuus) ja osoitetaan tietynlainen organisatorinen rationaalisuus. Jälkimmäinen kuvaa, miten

asioista päätetään julkisen hallinnon todellisuudessa "pala palalta". Buchananilaisen ajattelun yhteiskuntafilosofinen johdatus on tämän esityksen toisen luvun aiheena (teorian yleisesitys, ks. Buchanan & Tollison 1972).

Kirjoituksen kolmannessa osuudessa tarkastellaan kollektiivisen päätöksenteon ja valinnan sääntöjä sekä sitä, millainen päätöksentekojärjestelmä on julkisen valinnan opissa ideaalein (taloudellisesti, kustannusten kannalta yms.) Buchananin kontribuutiota julkisen toiminnan sisältöön arvioidaan neljännessä luvussa: Mitä kollektiivinen toiminta on ja miten julkiset hyödykkeet luokitellaan ja luonnehditaan? Lopuksi kerrataan lyhyesti ne Buchananin hallintokäsityksen ominaisuudet, jotka voisivat merkitä edistystä suomalaisten julkisten organisaatioiden tutkimukselle.

2. BUCHANANIN AJATELUN YHTEISKUNTA-FILOSOFISESTA PERUSTASTA

Jotta voitaisiin paremmin ymmärtää jäljempänä esitettävät Buchananin julkista hallintoa koskevat yksityiskohtaisemmat formuloinnit, tulee aluksi kuvata keskeisimmiltään osiltaan julkisen valinnan edustajien yhteiskuntakäsityksen perusteet. Kyseessä on käsitys yksilön roolista politiikassa, taloudessa ja erilaisissa kollektiivisissa järjestelmissä. Peruskysymyksenasettelu on se, miksi (minkä periaatteiden, sääntöjen ja vastaavien nojalla) ihmiset, yksilöt, käyttäytyvät kollektiivisissa järjestelmissä niin kuin käyttäytyvät.

Buchananin yhteiskuntakäsitys sisältyy historiallisesti tarkastellen Locken ja myös Hobbesin yhteiskunta- ja valtioideaan. Tätä ajattelua kuvaavat yksilökeskeisyyden korostus, yksilön rationaliteetin ensisijaisuus sekä talouden keskeisyys yhteiskunnassa. Esimerkiksi valtion roolin lähtökohta on yksilöissä, jotka muodostavat yhteiskunnan perustan. Yksilöiden, ihmisten, rationaaliseen käyttäytymiseen kuuluu omaisuuden hankkiminen luonnollisena oikeutena. Sen suojaamiseen tarvitaan järjestäytyntä yhteiskuntaa. Tästä seuraa, että talous ja erityisesti yksityinen omaisuus määrittelevät valtion tehtävät (Pietarinen 1984). Valtio turvaa yksityisen omistuksen ja omaisuuden. Tämä yksilöiden kannalta positiivinen funktio tekee mahdolliseksi sen, että yksilöt voivat nauttia taloudellisen vaihdannan eduista. Samalla valtiolle määräytyy suppea toimiala, eräänlainen yvartija-valtion rooli.

Yleisempi "filosofia" on kuvattavissa seuraavasti: Yhteiskunnan järjestyksen ja auktoriteetin säännöt määritellään ihmisten välisten

suhteiden perussääntöjen ja yksilöiden rationaliteetin avulla. Ihmiset ja ihmisyyhteisöt täytyy sinänsä saattaa järjestykseen. Kysymys on silloin siitä, miten tämä järjestys saadaan aikaan. Kun yhteiskuntajärjestyksestä rakennetaan, yksi ratkaisu on se, että yhteiskunta ikään kuin hajoitetaan yksilöihin ja kootaan tältä perustalta uudelleen. Tätä vastaa metodologinen individualismi, jossa kokonaisuus selitetään sen itenäisistä, erillisiksi ajatelluista osistaan lähtien. Yhteisöjen, erilaisten kollektiivisten järjestelmien, luonne johdetaan ihmisten ja yksilöiden perusluonteesta. Samalla yhteiskuntaa koskeva kysymys on käytännöllinen, eli vastauksen etsimistä siihen, miten yhteiskunta on parhaalla tavalla organisoitava. Buchananin antamaan vastaukseen keskitytään tämän esityksen myöhemmissä osissa.

Buchananin yhteiskuntakäsityksessä nousee keskeiseksi yksilön ja kollektiivin suhde. Suhdetta tarkastellessaan Buchanan viittaa Kantin moraalifilosofiaan ja kristillisyyden eettisiin periaatteisiin (ks. esim. Buchanan 1972). Kantin kohdalla huomio kohdistuu yksilön ja ympäristön vuorovaikutusta koskevaan yleisprinsiippiin. Sen mukaan yksilön on toimittava sellaisen ohjeen mukaisesti, jonka voi toivoa tulevan yleispäteväksi ohjeeksi: "Toimi niin kuin toimintasi maksimi olisi tahdostasi tuleva yleisen luonnon laiksi" (Kantin määritelmä, ks. Saarinen 1985, 248).

Asia voidaan ilmaista myös toisin: Yksilö tiedostaa, että hänen käyttäytymisensä vaikuttaa muihin ja hän sopeuttaa oman toimintansa näihin ehtoihin ja puitteisiin. Kristinuskon periaatteita ovat Buchananin mukaan muun muassa yksilöiden hyvän tekeminen, lähimmäisenrakkautta ja vastaavat kristilliset toimet ja julistukset (Brennan & Buchanan 1980). Muistettakoon, että itsenäisen hallintoteorian tunnetuin hahmo Max Weber osoitti kristinuskon etiikan vaikutuksen kapitalistiseen talouteen selittämällä protestanttisen etiikan yhteyden kapitalismiin "hengen", rationaalisuuden, kehityksen.

Julkisen valinnan teoriassa tieteellinen tarkastelu kohdistuu yksilöiden käyttäytymisen tutkimiseen kollektiiveissa. Toiminnan perustana on taloudellinen käyttäytyminen. Buchananille toimintamallina on economic man -käyttäytyminen, jota hän soveltaa kaikissa tilanteissa instituutioiden arviointiin. Kollektiivisella valinnalla on lisäksi omat muotonsa ja se poikkeaa jossain määrin yksilöiden toiminnasta puhtaissa markkinaolosuhteissa. Tämän vuoksi Buchanan kritisoi puhdasoppista talousteoriaa, muun muassa public finance-op-

pia, joka lyö laimin ja jättää huomiotta poliittis-hallinnollisen sfäärin tai pitää sitä jonkinlaisena vakiona taloudellisessa käyttäytymisessä. Buchananin mielestä public choice-teoria on "suljettujen" järjestelmien käyttäytymisen tutkimista vaihtoehtona perinteisen taloustieteen korostamien "avoimien" järjestelmien eli markkinoiden tutkimiselle (Buchanan 1972a ja Buchanan & Wagner 1977).

Julkisen valinnan oppi pyrkii myös olemaan siltana niiden tutkimusotteiden välillä, jotka tutkivat ihmisten käyttäytymistä (toimintaa) sekä markkinoilla että poliittisessa prosessissa. Yksilön ja yhteiskunnan luonne voidaan Buchananin ajattelussa tiivistää seuraaviin kohtiin (ks. esim. Buchanan 1967):

- Hyvässä yhteiskunnassa yksilö on merkittävin valintojen suorittaja eli päätöksentekijä. Yksilöiden tahtoon perustuva yhteiskunnallinen järjestys seuraa konstitutionaalista asennoitumista, mikä tarkoittaa demokratian sääntöjen hyväksymistä, oikeudenmukaisuutta, tehokkuutta ja reilun pelin henkeä yhteiskunnassa.
- Hyvä yhteiskuntapolitiikka on sitä, että yksilöt voivat maksimoida hyötynsä; he ovat yhteiskunnallisesta päätöksenteosta hyvin informoituja sekä rationaalisia poliittisessa käyttäytymisessään. Rationaalisuus on Buchananille yksilöllistä rationaalisuutta eli yksilöiden tavoitteiden ensisijaisuutta sekä kollektiivisessa valinnassa että markkinoilla tapahtuvassa valinnassa. Kollektiiviseen valintaan sisältyy myös toissijainen kollektiivinen rationaalisuus. Tällöin rationaalisuuden sisältönä ovat yhteiskunnalliset eikä yksilölliset tavoitteet.

Ensisijaisesti yksilöllistä rationaalisuutta rajoittavat kollektiivisissa organisaatioissa toisaalta epävarmuus lopputuloksesta; henkilö ei esimerkiksi tiedä, mihin hänen maksamiensa verojen kautta saadut tulot käytetään valtion ja kuntien toimesta. Toisaalta vastuun ottaminen muodostuu epätäydelliseksi: tehdessään jonkin valinnan henkilö ei suoranaisesti tiedä, mihin lopputulokseen (vaikutukseen) hänen käyttäytymisensä johtaa kollektiivisessa järjestelmässä.

Buchanan-arviossaan Nurmi (1987) korostaa laajemmasta lähtökohdasta, että julkisen valinnan teoriassa yksilö on tieteellisten selitysten perimmäinen perusta. Asiat ovat julkisen valinnan teorian kannalta järjestyksessä silloin, kun yksilöiden rationaalinen tavoitteenasettelu on ne (tulokset) tuottanut. Yksilön "yläpuoliset" yhteiskunnalliset ilmiöt ja rakenteet tulee perustella yksilötason näkökohdilla. Yhteiskun-

nalliset instituutiot ja säännöt ovat perusteltuja, jos ne ovat yksilöille järkeviä.

3. KOLLEKTIIVISEN TOIMINNAN SÄÄNNÖISTÄ JA PÄÄTÖKSENTEKO-JÄRJESTELMÄN OMINAISUUKSISTA

Kuvaa buchananilaisesta julkisesta sektorista voidaan vähitellen tarkentaa, kun arvioidaan kollektiivisen toiminnan sääntöjä sekä erityisesti sitä päätöksentekomallia, jota julkisen valinnan opissa pidetään tarkoituksenmukaisimpana. Kollektiivinen toiminta ja järjestelmä, jota Buchanan yksilön näkökulmasta kritisoi yhä uudelleen ja uudelleen, vaatii valintoja tehtäessä tiettyjä "pelisääntöjä". Näitä edellä mainitun konstitutionaalisen asenteen pelisääntöjä ovat (Buchanan 1967):

- ensinnäkin säännöt, joiden mukaan valitaan esillä olevat vaihtoehdot
- toiseksi säännöt, joilla allokoidaan julkisen tuotannon kustannukset ryhmien ja yksilöiden joukossa
- kolmanneksi säännöt, joilla valitaan julkisten hyödykkeiden (palvelujen ja tuotteiden) tuottamistapa
- neljänneksi säännöt, jotka määrittelevät esim. hintatason niille hyödykkeille, jotka tuotetaan yksityisesti.

Kollektiivinen toiminta päätöksentekona on Buchananin erityisen mielenkiinnon kohteena. Päätöksenteossa häntä kiinnostavat toisaalta toiminnan perussäännöistä kustannusten taso (mitkä ovat kulloinkin käytettävissä olevat resurssit) sekä toisaalta toiminnan laajuudesta päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden lukumäärä ja sen vaihtelut.

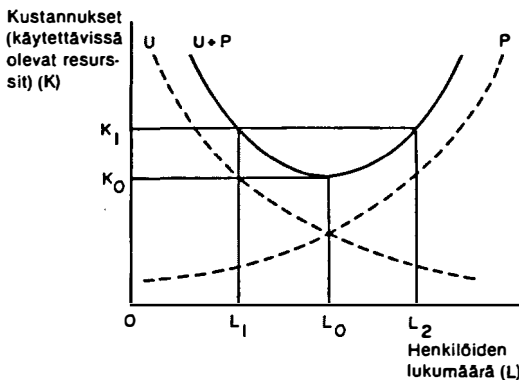
Vastausta haetaan tietysti myös siihen peruskysymykseen, miksi yksilöt pitävät tietynlaisia ryhmäpäättöksekomalleja parempina kuin joitain toisia. Seuraavassa tarkastellaan kustannusten ja henkilöiden lukumäärän suhdetta päätöksentekotilanteessa yksityiskohtaisemmin (Buchanan & Tullock 1962, 65, 70, 71, 83 ja 206).

Buchanan jakaa kustannukset (K) kahteen lajiin: ulkoisiin kustannuksiin (U) ja varsinaisiin päätöksentekokustannuksiin (P). Ulkoisten kustannusten ääritilanteessa (yksi tekee päätökset), yksilöltä menee aikaa ja resursseja saadakseen selville muiden mielipiteet, ottaakseen huomioon vaatimukset ja pystyäkseen sopimaan päätöksestä. Ulkoisten eli eksternaalisten kustannusten funktio on havainnollistettu kuviossa 1. Päätöksenteon kustannuskaava on seuraava (symbolit Kuviossa 1.): $U_i = f(L_a)$, $i = 1, 2, \dots, L$, kun $L_a = L$. Buchanan osoittaa yleisesti, että mitä enemmän päätöksentekijöi-

tä on sitä pienemmät ovat ulkoiset kustannukset.

Toinen kustannusfunktio (P) kuvaa internaalisia eli varsinaisia päätöksentekokustannuksia. Järjestelmän sisäiset ponnistukset (esim. yksimielisyyden turvaaminen, kompromissien tekeminen, ”tinkiminen”) ovat suuret, kun ryhmän koko kasvaa. Jos toisin sanoen päätöksentekoon osallistuvien lukumäärä nousee, kustannukset lisääntyvät (ks. Kuvio 1., käyrä P). Yleinen kaava on: $P_i = f(L_i)$, $i = 1, 2, \dots, L$, kun $L_a - L$. Päätöksentekokustannusten nousu on vielä sen kaltaista, että kustannuksilla on taipumusta kasvaa nopeammin kuin yksilöiden määrällä.

Formaalisesti tarkastellen Kuviota 1. voidaan tulkita vielä seuraavasti: siirryttäessä kohdasta L_1 kohtaan L_0 , eli päätöksentekijöiden lukumäärän lisääntyessä, kokonaiskustannukset, joita kuvaa niiden summakäyrä $U + P$, vähenevät K_1 :stä K_0 :aan. Tällöin päätöksentekokustannukset ovat minimissään (optimitilanne). Vastaavasti siirryttäessä L_0 :sta L_2 :een, eli päätöksentekijöiden lukumäärän lisääntyessä edelleen, kokonaiskustannukset (käyrä $U + P$) lisääntyvät K_0 :sta K_1 :een.



Kuvio 1. Kustannusfunktiot päätöksentekotilanteessa (Buchanan & Tullock 1962).

Reaalisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän ominaisuuksista Buchanan esittää, että päätöksentekojärjestelmän tulisi olla desentralisoitu, kooltaan pieni ja kustannuksiltaan minimissään. Hänen mukaansa esimerkiksi väestön homogeenisuus alentaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän kustannuksia. Kulttuuriltaan ja väestörakenteeltaan yhtenäiset valtiot (Buchanan mainitsee Ruotsin) voivat toimia halvemman ja yksinkertaisemman päätöksentekomallin avulla kuin samassa mielessä hajanaisemat yhteiskunnat (esim. Intia) (Buchanan & Tullock 1962).

Yleensä poliittista päätöksentekoa Bucha-

nan pitää kompleksisempänä ja ”sekavampana” prosessina kuin markkinainstituutioiden päätöksentekoa. Tähän on hänen mukaansa syytä, että varsinkin suuret julkiset laitokset toimivat siten, etteivät yksilöt voi vaikuttaa niihin saati muuttaa niiden käyttäytymistä. Yksilön taloudellisesta eduntavoittelusta lähtevä hypoteesi Buchananilla on virkoihin pyrkimistä selittävä ”rent-seeking” -käyttäytyminen. Sen mukaan julkisiin aseisiin ja virkoihin hakeudutaan valtaan liittyvien etujen ja hyötyjen takia. Tämä eduntavoittelu merkitsee kuitenkin yksilöiltä taloudellisia uhrauksia. Julkisen hallinnon virkoihin pyrittäessä ensisijainen selittäjä ei ole julkinen etu vaan yksilöiden odotettavissa oleva hyöty (Brennan & Buchanan 1980; Nurmi 1987).

Kollektiivista päätöksentekoa tulisi Buchananin mielestä jatkuvasti yksilökeskeisen päätöksenteon eduksi purkaa entistä pienempiin yksiköihin ja desentralisoida julkista poliittista vallankäyttöä. Buchanan suosittaa poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä paikallisyhteisöjen voimavarojen hyväksikäyttöä, koska paikallisyhteisöt muistuttavat päätöksentekojärjestelmänä enemmän yksilön tavoitteista lähtevää vaihtamallia kuin suuret kollektiiviset ja keskitetyt pakko-organisaatiot.

Organisaatioiden koko vaikuttaa Buchananin mukaan kollektiiviin valintoihin suoranaisesti myös siten, että mitä suurempi organisaatio on, sitä pienempi mahdollisuus yksilöllä on saada tietoa päätöksentekotilanteesta. Kun järjestelmät monimutkaistuvat, yksilöiden tiedonsaanti vähenee. Koska ihmiset haluavat poliittisessa päätöksenteossa vaikuttaa siihen, mitä etuja ja hyötyjä heidän toiminnastaan heille itselleen koituu sekä millaisiin tarkoituksiin heiltä saadut tulot julkisessa järjestelmässä käytetään, on selvää, että heidän tulisi kollektiivisessakin valintatilanteessa tietää ”todelliset” hyödyt ja haitat sekä pystyä määrittelemään muun muassa verotaakan laajuus ja verotulojen käyttökohteet. Buchananin mukaan esimerkiksi velkaa ei tule ottaa julkisen sektorin rahoittamiin lyhytkestoisiin tarpeisiin. Lyhyen tähtäimen tarpeissa, jotka katetaan velalla, velan takaisinmaksu rasittaa tulevia sukupolvia. Ne eivät ole kuitenkaan voineet päättää velan ottamisesta eivätkä välttämättä hyödy tehdyistä ratkaisuista muutoinkaan (ks. Buchanan 1958 & 1969).

Kaikkiaan kollektiivisten järjestelmien kritiikistä Buchananin ajattelussa ei ole silti kovin helposti löydettävissä vastausta siihen, millainen järjestys vallitsisi tilanteessa, jossa minäänlaisia kollektiiveja, julkista hallintoa, ei oli-

si. Kysymys on siis siitä, olisiko jonkinlainen yhteiskunnallinen järjestys silloinkin mahdollista?

4. KOLLEKTIIVISEN TOIMINNAN SFÄÄRISTÄ JA JULKISISTA HYÖDYKKEISTÄ

Jotta buchananilainen julkissektori kävisi ymmärrettävämmäksi myös julkisen palvelutoiminnan kannalta (edellä on tarkasteltu yksilön suhdetta kollektiiviin ja päätöksenteon ideaalimallia), huomio on vielä kiinnitettävä julkisiin hyödykkeisiin kollektiivisen toiminta-alueen osana. Tällä alueella perustavaa laatua oleva kysymys on muun muassa, miksi hyödykkeitä ja palveluja tuotetaan erilaisin organisaatioin ja miksi ihmisillä on kollektiivisissa päätöksentekomalleissa erilaisia intressejä.

Buchanan arvioi julkista sfääriä ensinnäkin kollektiivisen toiminnan alana — mitä yhteiskunnassa voidaan periaatteessa kollektivoida eli saattaa julkissektorin hoidettavaksi — ja toiseksi kollektiivisen toiminnan laajuutena — mihin kollektiivisia toimenpiteitä voidaan periaatteessa ulottaa. Samalla joudutaan ottamaan kantaa julkisen toiminnan yhteiskunnalliseen kokoon, supistamiseen tai laajentamiseen sekä julkissektorin tehokkuuteen (julkisen vallan keskustelusta näiden teemojen osalta, ks. Buchanan 1967a, Nurmi 1977, Salminen 1985 & 1986).

Valtiovaltaa koskeva käsitys on Buchananin teoriassa sen perinteisen talousliberalismin mukainen, jossa valtiolla on vain taloutta tukeva ja yksityistä oimistusta suojeleva funktio. Hyvinvointivaltionvaiheessa (Buchanan käyttää termiä tuottava valtio, "productive state") julkinen valta tuottaa kuitenkin kollektiivihyödykkeitä, joista tehdään poliittisessa järjestelmässä päätöksiä esimerkiksi enemmistöpäätöksillä. Tähän Buchanan suhtautuu varauksellisesti, koska palvelujen ja tavaroiden tuottaminen kasvattaa julkista valtaa ja lisää yksilöiden kustannuksia veroina ja muina maksuina. Valtion jatkuvasti kasvavien kustannusten kattaminen on Buchananin mielestä demokratian kannalta sekä epäilyttävää että viime kädessä tuhoisaa (vrt. Buchanan 1977 & 1977a, Nurmi 1987).

Kollektiivisen toiminnan aluetta suhteessa yksilöiden toimintaan kuvaa seuraava Buchananin esittämä jaottelu (Kuvio 2), jossa on nelikenttään kuvattu ns. yksityiset ja julkiset "hyvät" ja "pahat" (Buchanan 1970, 65).

Kuviossa 2 muodostuu Buchananin tulkinnan mukaan kahdensuuntaista kenttien välistä

liikettä. Eettisten periaatteiden ja sosiaalisten tasapainopyrkimysten vaikutuksesta julkinen toiminta pyrkii kentästä 2 kenttään 3. Kentässä 3 kollektiiviset edut ja hyödyt ovat suurimmillaan. Kentästä 3 yksityinen toiminta pyrkii kenttään 1, jossa yksityiset edut lisääntyvät. Jälkimmäinen siirtymä on luonnollinen, koska yksilökeskeisyys merkitsee yksityisen edun kaksinpuolista maksimointia. Kuitenkin tapauksissa, joissa siirtyminen kenttään 1 on esimerkiksi yksityisen yrityksen toimintaa ajatellen kannattavinta (liikevoitot suurimmillaan), saattaa samanaikaisesti tapahtua "ajautumista" kenttään 2 liiketoiminnan yhteiskunnallisten (kollektiivisten) haittojen (ympäristöhaitat yms.) muodossa. Sen sijaan liikehdintä kentästä 2 kenttään 3 on ehkä ymmärrettävissä siten, ettei kollektiivinen toiminta lähtökohtaisesti tuota maksimissaan yksityistä "hyvää". Julkisten etujen tapauksessa saada aikaan yksilöllisiä etuja minimoivia ratkaisuja.

KOLLEKTIIVINEN ALUE (JULKISET HYÖDYTHAITAT)

saa aikaan (maksimaalisesti) julkista "hyvää"	saa aikaan (maksimaalisesti) julkista "pahaa"
---	---

YKSILÖIDEN ALUE (YKSITYISET HYÖDYTHAITAT)	saa aikaan (maksimaalisesti) yksityistä "hyvää"	1) paras vaihtoehto, ideaalitalanne	2) kollektiivinen käyttäytyminen suuntautuu kenttään 3
	saa aikaan (maksimaalisesti) yksityistä "pahaa"	3) yksilöt pyrkivät kohti kenttää 1	4) epäuskottava, epätodennäköinen

Kuvio 2. Julkisen ja yksityisen alueet Buchananin mukaan.

Julkinen toiminta-alueen osana Buchananin täsmentää julkisen hyödykkeen käsitteen yhtäältä kollektiivisen organisaation ja toisaalta kollektiivisen tuotantomuotojen avulla. Buchananin esittämän määritelmän mukaan julkinen hyödyke on mikä tahansa tavara tai palvelu, josta jokin ryhmä tai yksilöiden muodostama yhteisö päättää ja joka tuotetaan kollektiivisen organisaation kautta. Hänen mukaansa oleellista on julkisen organisaation ja tuotantotavan määrittäminen, ei nlinkään palvelujen ja tuotteiden "julkisuuden" aste, "julkisuusprosentti". Yksityiseen tuotantoon verrattuna julkiset tuotteet ovat erilaisia siinä oleellisessa mielessä ettei niiden todellista hintaa (kustannuksia) yksilölle voida tarkentaa. Kustannukset vaihte-

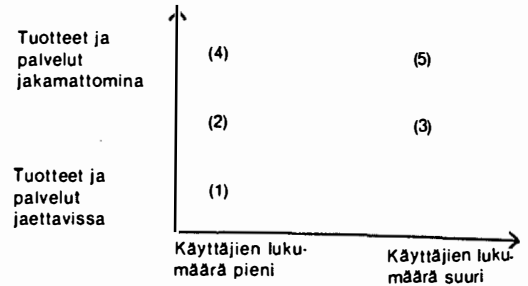
levat jatkuvasti ja ennustamattomasti (Buchanan 1967 & 1968).

Yksilöille koituvien kustannusten esimerkkinä Buchananilla on verojen ja julkisten menojen suhde. Hänen mukaansa kollektiivisissa järjestelmissä (valtiokoneisto, kunnallishallinto) tehdään ensin päätökset kustannuksia vievien yhteiskuntapoliittisten ohjelmien koosta ja vasta tämän jälkeen päätetään verotuksen tasosta (veroasteesta) (vrt. esim. Buchanan 1975).

Tuotteiden ja palvelujen kollektiivista luonetta, "julkisuutta", Buchanan luokittelee mitaamalla niiden jaettavuutta ja käyttäjämäärän muutosta (Buchanan 1968). Tämän kaltaisesta julkisesta vaikutuksesta Buchanan muodostaa kollektiivisten organisaatioiden arviointiin kolme peruskysymystä: 1) kysymys allokoinnista — pitää päättää siitä, kuinka paljon tuotetaan palveluja ja tavaroita, 2) kysymys rahoituksesta — kuinka peitetään tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja 3) kysymys jakamisesta — kuinka hyödyt jaetaan.

Palvelujen ja tuotteiden "julkisuus" voidaan esittää oheisen kuvan mukaisesti (Buchanan 1968, 175) (Kuvio 3). Kuvion 3 viidestä vaihtoehdosta 1 ja 5 ovat ääritapauksia. Vaihtoehdossa 1 tuotteet ja palvelut ovat lähes kokonaan jaettavissa, joten niiden julkinen luonne on erittäin vähäinen. Niiden hinta muodostuu normaalin markkinamekanismin vaikutuksesta. Vaihtoehto 5 tarkoittaa täysin julkisia hyödykkeitä (esim. ilma, vesi), jotka ovat jakamattomia ja kaikkien ulottuvilla. Vaihtoehtojen 2 ja 4 mukaisissa hyödykkeissä on julkisen tuotannon kannalta se yhteinen piirre, että käyttäjien lukumäärä on vähäinen. Edellisen kohdalla tuotteet ja palvelut ovat vain osittain julkisia, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa jaettavuus on hävinnyt ja kollektiivinen toiminta on vallitseva (vaihtoehto 4:n esimerkkejä voisivat olla erilaiset seurat ja yhdistykset). Tuotteet ja palvelut vaihtoehto 3:ssa ovat samalla sekä julkisia että yksityisiä ja niistä pääsevät hyötymään suuret käyttäjäryhmät (esimerkiksi kelvannevat kilpailutilanteissa olevat julkiset palvelut).

Kaikkiaan Buchananin palveluanalyysistä on silti hankalaa löytää vastausta keskeiseen kysymykseen julkisen sektorin tasosta: millaiseksi kollektiivisen palvelutuotannon taso muodostuisi, jos ensiksi päätettäisiin säännönmukaisesti verotuksen suuruudesta etukäteen ja vasta toiseksi päätettäisiin valtion ja kuntien palvelutasosta (yhteiskuntapoliittisten ohjelmien valinta) esim. koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen aloilta.



Kuvio 3. Hyödykkeiden luokittelu Buchananin mukaan.

5. PÄÄTELMÄ

Lopuksi on paikallaan hallinnontutkimuksen kannalta arvioida vielä erikseen joitakin buchananilaisen hallintokäsityksen tarjoamia tutkimusnäkömiä ja -mahdollisuuksia. Edellä käsitellyn perusteella Buchananin julkisen hallinnon käsitystä leimaa

- vaatimus yhteiskunnallisesta järjestyksestä (yhteiskunnan organisoinnista), mikä perustuu yksilöiden etujen maksimointiin kysymyksessä olevassa järjestelmässä; Buchanan ei luota valtioon eikä vastaaviin kollektiivisiin järjestelmiin,
- tarve etsiä yksilöstä lähtevä valinta- ja päätöksentekotilanteen optimi kollektiivisessa toiminnassa (millä ehdoilla yksilön tahto toteutuu),
- julkisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi, joka kohdistuu siihen, milloin päätöksenteon kustannukset ovat minimissään ja milloin julkista hallintoa on epäiltävä liian suureksi.

Viimeiseen kohtaan liittyvä Buchananin asettama oleellinen kysymys on myös, milloin yksilö menettää otteensa relevanttiin tietoon organisaatioissa ja selittääkö organisaatioiden koko näitä ongelmia. Hallinnon tutkimuksen kohteena voisi olla sen selvittäminen, miten julkisten organisaatioiden koon kasvu vaikuttaa ihmisten tiedonsaantiin organisaatioiden asiakkaina, hakemusten tekijöinä ja muissa rooleissa. Ongelman tutkiminen sopii myös suomalaisiin olosuhteisiin, koska julkinen hallinto on Suomessa 1960-luvulta lähtien kasvanut merkittävästi, mitataan sitä sitten organisaatioyksiköiden, tehtävien, hallinnollisten menettelytapojen tai virkamieskunnan kasvuna.

Buchananin yksilöradikaalia teoriaa on toisaalta oikeutettua kritisoida, koska hänen ajattelutapansa saattaa tuntua vieraalta erilaiseen yhteiskunta- ja valtiokulttuuriin tottuneelle. Tä-

mä johtuu muun muassa siitä, että niin Suomessa kuin monissa muissakin Euroopan maissa on kollektiivisten yhteiskunnallisten liikkeiden (joukkoliikkeiden kuten työväenliike, ammattiyhdistysliike, maanviljelijäjärjestöt) avulla totuttu tavoittelemaan ja saavutettu yhteiskunnallista "hyvää" suurten ihmisryhmien ulottuville. Ihmisten elintaso on vuosikymmenten kuluessa kohonnut, sosiaaliturva parantunut ja tasa-arvo lisääntynyt. Ajateltaessa suurten ihmisryhmien tilannetta voidaan lisäksi huomata, että esimerkiksi ostovoimana ja kulumahdollisuuksina mitattuna ihmisten valintamahdollisuudet olivat vuosisadan alun Suomessa vain suppean sosiaalikerrostuman etuoikeutena. Suurin osa kansasta on käytännössä ollut vain lyhyen aikaa todellisten taloudellisten valintamahdollisuuksien piirissä.

Buchananin kuvaukseen julkisesta sektorista sisältyy arvio paikallisyhteisöjen merkityksestä kansalaisten, yksilöiden vaikutusfoorumina. Paikallisesti toimivien pienkollektiivien rooli saattaisi olla mielekäs ja kehittämissä arvoinen vaihtoehto suomalaiselle julkiselle hallinnolle, jossa monet valtiokoneiston päätökset tehdään erittäin keskitetysti ja jossa kunnallishallinto on valtiollisen sääntelyn, talousohjauksen ja valtionosuussidonnaisuuksien välityksellä valtionhallinnon holhoama. Paikallishallinnon kehittämissaatuksia Suomessa ovat muun muassa keskustelu Lapin asukkaiden oikeudesta päättää yhä enemmän "omasta kohtalostaan" sekä keskustelu kuntien asukkaiden todellisen päätösvallan laajentamisesta heidän asuinympäristönsä suunnitelmiseen ja kehittämiseen ohi valtion ja kuntien viranomaisten.

Laajemmin tässä on kyse mahdollisuuksista "yksilöllisempiin" organisaatiomuotoihin ja rakenteisiin julkisessa hallinnossa. Voitaisiin analysoida vaihtoehtoja, jotka merkitsivät julkisen hallinnon selvää alueellista erilaistumista sekä toiminnallista sopeutumista ympäristöolosuhteisiin. Esimerkiksi lääni- ja paikallishallinto järjestettäisiin eri tavoin Pohjois-Suomessa kuin ruuhka-Suomessa. Taustana on se tosiasia, että nykyisessä viranomaisorganisaatiossa korostuu valtakunnallinen universaalisuus, ell viranomaisorganisaatiot muistuttavat muodolliselta rakenteeltaan ja järjestelyiltään toisiaan.

Julkisessa valinnassa kysytään myös päätöksenteon "hintaa": Suomessa kannattaisi eritellä tarkemmin esimerkiksi konsensuspäättöksenteon kustannuksia. Missä määrin kollektiivisesti tehdyt yhteiskuntapolittiset valinnat, joihin ovat myötävaikuttaneet valtiovalta, kun-

nat, työntekijäjärjestöt, työnantajat, tuottajajärjestöt, on tehty tulevien sukupolvien "laskuun". Mikä on todellinen velka tulevien sukupolvien kannalta, kun arvioidaan sellaista haitallista kehitystä kuin luonnon hyväksikäyttöä, metsien tehokasvatusta ja jokien valjastusta, tai vähittäistä ympäristön saastuttamista.

Edellä sanottu osoittanee, että hallinnon tutkimukseen on tullut yhtenä vakavasti otettavana ja hallinnon teoriaa monipuolistavana suuntauksena julkisen valinnan teoria. Monet julkisen valinnan kysymyksenasettelut suuntautuvat puhtaaseen perustutkimukseen. Buchananilainen julkisen valinnan teoria pureutuu kriittisesti länsimaissa voimakkaasti kasvaneeseen julkiseen sektoriin ja sen kollektiivisiin hallintamuotoihin. Julkinen valinta pyrkii selittämään, miksi julkisessa hallinnossa on ongelmallisia ja arveluttavia piirteitä nimenomaan ihmisten taloudellisen käyttäytymisen kannalta. Julkinen valinta ei sisällä niinkään yhteiskuntaradikalismia kuin yksilöradikalismia. Buchanan ja muut julkisen valinnan edustajat eivät ole kovin kaukana jonkinasteisesta anarkisesta asenteesta valtioaparaatteja ja kollektiivisia hallintomalleja kohtaan. Julkisen valinnan teoreettiset väittämät ja selitykset ovat haaste hallinnon tutkijalle. Julkisen valinnan teorian hyväksyminen tai hylkääminen tulisi kuitenkin tehdä vain tieteellisin argumentein.

LÄHTEET

- Brennan, Geoffrey & Buchanan, James M.: *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge 1980.
- Buchanan, James M.: *Public Principles of Public Debt*. Richard D. Irwin Inc., Homewood 1958.
- Buchanan, James M. ja Tullock, Gordon: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- Buchanan, James M.: *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1967.
- Buchanan, James M.: *Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian — Samuelson Discussion*. *The Journal of Law and Economics* 10(1967): october, s. 193—197. (1967a).
- Buchanan, James M.: *The Demand and Supply of Public Goods*. Rand McNally, Chicago 1968.
- Buchanan, James M.: *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Markham, Chicago 1970.
- Buchanan, James M.: "Public Goods and Public Bads". Teoksessa *Financing the Metropolis*, toim. Crecine, John P., *Urban Affairs Annual Review*, 4(1970), s. 51—72.
- Buchanan, James M.: *Toward Analysis of Closed Behavioral Systems*. Teoksessa *Theory of Public Choice*, toim. Buchanan, James M. ja Tollison, Robert D. University of Michigan Press, Ann Arbor 1972, s. 3—23.
- Buchanan, James M. ja Tollison, Robert D. (toim.): *Theory of Public Choice*. University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.
- Buchanan, James M.: *Public Finance and Public Choice*. *National Tax Journal*, 28(1975): 4, s. 383—394.

- Buchanan, James M. ja Wagner, Richard E.: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York 1971.
- Buchanan, James M.: *Why Does Government Grow? Teoksessa Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, tolm. Borcharding, Thomas E. Duke University Press, Durham, s. 3—18 1977.
- Buchanan, James M.: *Freedom In Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist*. Texas A&M University Press, College Stations 1977 (1977a).
- Nurmi, Hannu: *Rationality and Public Goods: Essays In Analytical Political Theory, Commentationes Scientiarum Sociolum 9*, Helsinki. Societas Scientiarum Fennica 1977.
- Nurmi, Hannu: James M. Buchanan — julkisen valinnan teoretikko. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, painossa 1987.
- Pietarinen, Juhani: John Locke. Teoksessa *Politiikan teorian klassikoita*, toim. Kanerva Jukka. Hämeenlinna, Gaudeamus 1984, s. 92—109.
- Saarinen, Esa: *Länsimaiden filosofian historia huipulta huipulle Sokrateesta Marxiin*. Juva, WSOY 1985.
- Salminen, Ari: Julkinen valinta hallinnontutkimuksessa. *Hallinnon Tutkimus* 4(1985): 2, s. 279—288.
- Salminen, Ari: *Yksityinen, julkinen ja markkinatalous*. Helsinki, Gaudeamus 1986.