

Douglas W. Allen (2012). *The Institutional Revolution – Measurement and the Economic Emergence of the Modern World*. Chicago: The University of Chicago Press.

### Teoksen tavoite ja kysymyksenasettelu

Douglas W. Allen pohtii teoksessaan kahta kysymystä: 1) miten ymmärtää yhteiskunnan keskeisten instituutioiden historiallisia muutosprosesseja instituutiotaloudellisen, erityisesti taloudellista toimintaa koskevien sääntöjen ja oikeuksien, tarkastelun valossa ja 2) miten instituutioiden kehitystä ovat ohjanneet tavat määrittää ja mitata niiden toiminnan vaikutuksia ja kontribuutiota.

Näkökulma on laaja-alainen. Teos pyrkii ymmärtämään instituutioiden historiaansa kätke-mää rationaalisuutta. Eri ajanhetkinä ihmisten toiminnalleen luomat pelisäännöt (joita Allen kutsuu Douglas Northia mukaillen instituutioiksi) ovat pyrkineet vastamaan kulloisiinkin ongelmiin. Teknologioiden kehitys on mahdollistanut uusia innovaatioita instituutioiden toimintatavoissa. Kuitenkin jo paljon ennen moderneja teknologisia innovaatioita yhteiskunnat ovat joutuneet ratkaisemaan ajattomia ongelmia vaikkapa liikkumisen, ruokahuollon, järjestyksen ja turvallisuuden alueella. Instituutioiden talousteorian edustajana Allen hakee muutoksen selitysmalleja kehitysvaiheisiin liittyvistä transaktiokustannuksista. Nämä ovat taloudellisia uhrauksia, joihin yhteiskunnat ovat joutuneet investoimaan luodakseen ja ylläpitääkseen tietynlaista pelisääntöjen järjestelmää (2012, 19–20).

Allenille transaktiokustannukset ovat myös historiallis-lokaalisia rationaalisuuteja, jotka eivät ole pelkästään toimintatapojen suhteellisia ”edullisuuksia”, vaan myös toimintatapojen muutoksiin liittyvää institutionaalista painetta, intressejä ja valta-asetelmia. Sitä miten keskiaikaisessa Britanniassa alun perin paikallisten seurakuntien ylläpitämät ja rahoittamat tiet muuttuivat vähitellen taksaperusteiseksi teiden ylläpitämisen liiketoiminnaksi (’turnpikes’) ja miten ne myöhemmin muuttuivat takaisin julkisten viranomaisten ja veronmaksajien

rahoittamaksi toiminnaksi, voidaan selittää niin toimijoiden puutteellisella kyvyllä hoitaa yhteiskunnallista tehtävää teollistumisen ja liikenteen massiivisen kasvun olosuhteissa kuin myös järjestelmiin sisäänrakennetuilla institutionaalisilla intresseillä. Esimerkiksi ”paikallisuuden” ja ”alueellisuuden” intressit ovat eläneet ajassa, koska ihmisten tapa hahmottaa oman elinympäristönsä laajuutta, muotoja ja mittasuhteita on muuttunut.

Teoksen toinen kiinnostuksen kohde liittyy kvantifikaation, mittaamisen teknologioiden, rooliin yhteiskuntien ja talouden kehityksessä. Allenin mukaan (2012, 9) inhimillinen toiminta tarvitsee mittaamista tietääkseen mitä on tapahtumassa ja kenen ansiota tai syytä tapahtumien kehityskulku on. Kuka on vastuussa positiivisesta tai negatiivisesta kehityksestä, onnistumisesta ja epäonnistumisesta? Ketä tai mitä täytyisi näin palkita tai rangaista? Positiivisen kehityksen selittämisen ongelmista teos tarjoaa suomalaisellekin tiedeyhteisölle ajankohtaisen esimerkin yliopiston professorin tuottamien julkaisujen määrien mittaamisen ongelmista. Heijastavatko professorin (mittaushetkellä) korkean jufo-luokituksen lehdissä julkaisemat artikkelit hänen tieteellisen työn pitkän aikavälin tuottavuutta, sen muutostrendiä, lehtien vaihtuvia julkaisuprofileja tai metodologisia paradigmoja vai esimerkiksi professorin ja aikakauslehden päätoimittajan hyviä sosiaalisia suhteita? Julkaisumääriä koskeva esimerkki olisi tietysti arvioinnin mielessä vajavainen, ellei siihen sisällytetä asian implikaatiota, eli että esimerkin professori kiiruhti heti pyytämään palkankorotusta julkaisujensa perusteella.

Allenin mukaan minkä tahansa kohteen hyvyyden arvioinnissa joudutaan määrittämään suhde ”muiden tekijöiden” (nature) ja toimijan (servant) oman vaikutuksen välillä. Tarkastelemalla pelkästään yhteiskunnallista vaikutusta on usein mahdoton päätellä ovatko kehitykseen johtaneet mekanismit toimijoiden vai kontrolloimattomien ”luonnonvoimien”, ”ulkoisten tekijöiden” vaikutusta. Kumminkin vaikuttavat. Näin kaikki yhteiskunnalliset muutokset voivat tapahtua riippumatta siitä mitä toimenpiteitä on tehty (variability). Vastaavasti toimija ja yksilö voi vaikuttaa kehitykseen monella tavalla, eli aina on kontribuution mahdollisuus

(alterability). Arvioinnin asiantuntijat tuntevat tämän keskeisenä ongelmana julkisen toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa.

Näiden kahden osa-alueen välisten suhteiden määrittäminen, mittaaminen, on muuttunut merkittävästi historian saatossa. Monet keskiaikaisten instituutioiden ongelmat liittyivät kehittymättömiin kvantifikaatiotapoihin. Oli helppoa käyttää selityksenä ”muita tekijöitä”, kun asioiden todentamista tukeva evidenssi oli kovin niukkaa. Asioiden tieteellistäminen muutti tilannetta. Esimerkiksi liikkumista alettiin tarkastella tieteellisesti mittaamalla välimatkoja ja aikoja. Taloudellisten instituutioiden tehokkuuden parantuminen on Allenin mukaan edellyttänyt tehokkuuden osoittamisen välineiden kehittämistä.

### **Julkisen ja yksityisen rinnakkaiselo historiallisena prosessina**

Teos sisältää esimerkkejä yhteiskunnallisten tehtävien ja palvelujärjestelmien kehityksestä ensisijaisesti Iso-Britanniassa. Tarkastelun ajanjakso on pitkä, joskin painotus on teoksen ajatusta myötäillen teollistumisen aikakaudessa ja sitä seuranneessa kehityksessä.

#### *Miksi joku maksaisi päästäkseen armeijan johtotehtäviin?*

Nyky-yhteiskunnassa ei olisi kovinkaan todennäköistä että armeijan upseerien ja komentajien tehtävistä käytäisiin kauppaa, eli että armeijan keino hankkia henkilöresursseja perustuisi luopuvan kenraalin halukkuuteen myydä paikansa seuraajalleen. Teos kuvaa tätä Britannian armeijan ”sisäisten markkinoiden” ilmiötä. Järjestelmän alkujuuret ovat 1200-luvulla, se oli vahvimmillaan 1600- ja 1700-luvuilla, ja kuihtui pois 1800-luvulla. Mainittuna ajanjaksona malli oli käytössä monien muidenkin maiden armeijoissa. Armeijojen toimintaa rahoitettiin ja toteutettiin instituutiojärjestelyillä, joita nykyisin kutsuttaisiin luultavaksi ”puolustusalan yrityksi” (2012, 150–155).

Allen erottaa Brittiläisen kuningaskunnan armeijojen erilaiset käytänteet. Laivaston johtajien tehtävien täyttämiseksi oli käytössä perinteinen ns. patronage –periaate, jossa johtajan

tehtävien siirtyminen perustui monimutkasiin sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä etenevään pyrkivien upseereiden kykyyn ymmärtää oma roolinsa, nokkimisjärjestys ja palvelusten tarjoaminen ylenemispäätöksen tekijöille. Maavoimissa tehtävien kauppa oli sen sijaan intensiivistä ja monimutkaista. Se sisälsi yksinkertaista markkinamekanismin logiikkaa, jossa johtotehtävän paikka annettiin tästä eniten tarjoavalle. Toisaalta siinä kuitenkin huomioitiin tapauskohtaisesti erilaisia nokkimisjärjestyksiä. Oli siis kyse ”näennäismarkkinoista”.

Kruunulle ja parlamentille sisäisten markkinoiden järjestelmän valvonta aiheutti ongelmia. Se lisäsi epävarmuutta henkilöstöressurssien hallinnassa. Järjestelmää kritisoitiin erityisesti Parlamentin alahuoneessa. Allen kuvaa vuodelta 1641 historiaan jäänyttä puheenvuoroa, jossa osto- ja myyntijärjestelmää pidettiin Britannian armeijan ja koko kuningaskunnan kehityksen keskeisenä ongelmana. Puheenvuorossa ei kritisoitu pelkästään armeijan johtajien tehtävien ostoa ja myyntiä, vaan myös muiden sotatoimiin liittyvien erien, sotasaaliiden, linnojen jne. kauppaa.

Yleinen selitysmalli kyseisen järjestelmän olemassaololle on se miten sen avulla armeijan toiminta kyettiin pitämään aristokratian hallinnassa. Toisaalta Allen avaa myös erilaisen näkökulman kysymällä, miten mitata armeijan johtajan kyvykkyyksiä ja erityisesti, miten arvioida johtajan omaa vaikutusta (servant) taistelujen voittoihin ja tappioihin. Taistelut käytiin kaukaisissa paikoissa eikä kommunikaatiossa ollut mahdollista käyttää nykyaikaisia välineistöjä. Johtajien menestyksellisyys arviointi oli pääosin heidän itsensä ja lähikollegoiden esittämiä tulkintoja. Paremmen evidenssin puutteessa johtajien taloudellisella panostuksellaan tekemä ”itsearviointi” antoi jonkinlaista näkökulmaa tuloksellisuuden tarkasteluun. Mikäli henkilö uskoi kykyihinsä toimia johtajana taisteluissa ja oli valmis maksamaan siitä, tämä toimi jonkinlaisena korvikkeena paremmalle kontrolli- ja arviointijärjestelmälle. Luonnollisesti johtajien tehtävistä maksavat tekivät tätä myös maksimoidakseen henkilökohtaista taloudellista hyötyä voitto-osuuksien ja sotasaaliiden toivossa. Se oli keskiaikaista kustannus-hyötyanalyysia.

### *Verojen kerääminen julkisyksityisenä toimintana*

Miksi ja miten veronkantoa, joka on olennainen osa julkisen talouden tulonmuodostusta, voitaisiin ulkoistaa (2012, 184)? Teos kuvaa esimerkiksi Brittiläisen kuningaskunnan veronkannosta. Samoin esimerkiksi Rooman valtakunnan instituutioiden historiantutkimus on kuvannut esihistoriallisten julkisyksityisten toimijoiden, ”publikaanien”, toimintaa tästä näkökulmasta.

1500-luvun puoliväliin tultaessa Britannian kruunun työntekijöiden toteuttaman veronkannon tehokkuus oli erittäin heikko. Vuonna 1568 Elizabeth I aloitti järjestelmän, jossa veronkannon oikeuksia myönnettiin yksilöille sekä yksilöiden muodostamille yhteenliittymille (2012, 185). Samanlaisiin periaatteisiin pohjautuva järjestelmä oli ollut käytössä siis jo Rooman valtakunnassa, mutta myös Egyptissä ja Kreikassa. Järjestelmästä käytetään englanninkielistä nimitystä ’tax farming’.

Nämä toimijat olivat usein pankkiireja, sijoittajia tai varakkaita kansalaisia, jotka maksoivat kruunulle könttäsunnan rahaa oikeudesta kerätä veroja etukäteen määriteltynä ajanjaksona. Yleensä toimijat palkkasivat alihankkijoita toteuttamaan varsinaisen verojen keräämisen. Jos toimijat kykenivät keräämään kruunulle enemmän veroja kuin mitä maksoivat oikeudesta kerätä niitä, ne tekivät voittoa. Vastaavasti jos kerättyjen verojen määrä jäi maksettua maksua pienemmäksi, toimija kantoi tätä koskevan riskin ja teki tappiota. Kannustinjärjestelmän taloudellista luonnetta korosti se että veronkanton liittyvät sopimukset tehtiin määräajaksi.

Järjestelmän perustelut ovat nykyisen julkisen toiminnan organisoinnin valossa itse asiassa varsin tuttuja. Monituottajuus helpotti veronkannon resursointia ja hajautti palvelujen tuottamista koskevaa vastuuta. Samalla tätä koskeva tilivelvollisuus oli toki monimutkainen. Taloudelliset kannustimet aiheuttivat monenlaisia ongelmia. Näistä vähäisimpiä eivät olleet ongelmat julkisen vallankäytön ja yksityisten liiketaloudellisten intressien sovittamisen välillä. Veronkannon käytännön menetelmät olivat usein varsin väkivaltaisia. Järjestelmä loi pohjaa monenlaisille korruption muodoille. Allenin tulkinta järjestelmän alasajon syistä on itse asiassa varsin perinteinen: kyse oli agentuuri-

ongelmasta, jossa päämiehellä ei ollut riittävää mahdollisuutta kontrolloida agenttien toteuttamaa veronkannon tehtävää. Toisaalta koska mittaaminen oli kehittymätöntä, järjestelmän olemassaolon keskeinen perusta pohjautui luottamukseen, joka oli teoksen mukaan riittämätön ylläpitämään legitiimiä institutionaalista rakennetta.

Myöhemmin kyseisenkaltaiset finanssihallinnolliset järjestelmät sulautuivat julkisen hallinnon toiminnaksi. Prosessia edistivät rekisteröinnin ja kirjanpidon järjestelmien kehittyminen. Veronkannosta tuli aiempaa ammattimaisempaa; siitä tuli osa modernien valtionhallintojen byrokraattista koneistoa. Monia finanssihallinnollisia prosesseja oli tehokkaampaa organisoida hierarkkisten järjestelmien sisällä, koska veronkannon kohteiden, kansalaisten, tietojen seuraaminen tehostui. Veronmaksajat kyettiin paremmin kvantifioimaan. Valvonnan rooli korostui ja helpottui. Korruptio väheni, tai ainakin muutti muotoaan. Veronkannon ”tehokkuus”, ts. kruunun kyky kerätä veroja julkisten toimintojen rahoittamiseen, parani merkittävästi kvantifikaatioprosessien kehittymisen tuloksena.

### **Teoksen anti instituutioiden muutoskeskustelulle**

Allenin teoksen ajatus on hyvä. Se tarjoaa toimivia institutionaalisen talusteorian selitysmalleja yhteiskuntien historiallisen kehityksen ymmärtämiseen. Huomio kiinnitetään yhteiskunnan eri historiallisina ajanhetkinä luomien ja ylläpitämien pelisääntöjen tarkasteluun.

Näkökulma on luontainen instituutiotaloudelliselle tarkastelulle. Samalla se kuitenkin voisi olla myös monipuolisempi. Ajatus siitä, miten instituutiot on rakennettu vaurauden maksimointiin, on luonnollisesti yksi tapa ajatella asiaa, mutta itsessään teoreettisesti yksipuolinen. Tarkastelu olisi voinut olla rikkaampi, mikäli esimerkkitapausten ymmärtämiseen olisi hyödynnetty monipuolisemmin erilaisia näkökulmia.

On myös niin että teoksen alussa suhteellisen eksaktisti määriteltyjen käsitteiden käyttötavat liudentuvat selkeästi teoksen edetessä. Allenin tapa käyttää transaktiokustannusten käsitettä on itse asiassa selkeästi monipuolisempi kuin

miten se teoksen alussa määritellään. Tämähän on positiivinen asia, mutta luo myös hieman näennäiseksaktin kuvan teoksen käsitteellisestä viitekehystä. Tästä syystä teoksen alussa käsiteltyä käsitteellis-teoreettista viitekehystä olisi voitu laajentaa ilman teoksen luettavuuden heikkenemistä.

Kaikkiaan Allenin teos on kiinnostava kahdellakin tavalla. Se tarjoaa relevantin tavan tarkastella pitkiä instituutiohistoriallisia kehi-

tyskulkuja ja ymmärtää niiden syntymisen, laajenemisen ja kuihtumisen institutionaalista logiikkaa. Toiseksi, se avaa julkisen ja yksityisen toiminnan välistä rajapintaa kiinnostavasti. Teoksen tapa jäsentää kyseistä suhdetta kvantifikaatioprosessien kehittymisen kautta avaa uudenlaisen näkökulman muutoksen ymmärtämiseen.

*Jarmo Vakkuri*