

Legaalisesta taloudelliseen rationaalisuuteen politiikassa, hallinnossa ja finanssihallinnossa*

PERTTI AHONEN

ABSTRACT
From Legal to Economic Rationality in Politics and Administration

Replacing Weberian legal rationality with economic rationality, the article argues that there is a legitimate position both for markets, on the one hand, and for politics and administration, on the other. Let markets do what they are best at, but where markets fail, the only prospect is not a morass of political failure. Chances to keep the opportunism of politicians and bureaucrats in check exist; citizens are not as stupid as extreme approaches to political failure suggest; political and bureaucratic bargaining need not produce only inferior and inefficient results with extremely high cost.

Taloudellisen rationalismin anti esiin

Avainkäsitteenä rationaalisuus

Talouden ja politiikan erot ja yhtäläisyydet sekä niiden välinen vuorovaikutus ovat askarruttaneet yhteiskuntatutkimusta sen alusta alkaen. Näkökulmasta, jonka mukaan hallinnon tutkimus on politiikan tutkimuksen osa-alue, muuan tie talouden ja politiikan vuorovaikutuksen kysymyksiin kulkee Max Weberin kautta. Hallinnon tutkimuksessa ja laajemminkin politiikan tutkimuksessa kaiketi tunnetuin Weberin työ koskee *legaalista rationaalisuutta* ja sen ytimenä *byrokraattia* (Weber 1985, 124—126; 1978, 217—220). Toinen weberiläinen polttopiste on *taloudellinen rationaalisuus*, jonka ydin on Weberin mukaan

raha (Weber 1985, 45; 1978, 86; Ahonen 1989a, 1989b).

Taloudellinen rationaalisuus koostuu *kalkyloinnista*, erityisesti rahamääräisestä kalkyloinnista, eli tavoitteiden, keinojen ja saavutettavien tai saavutettujen tulosten keskinäisiä suhteita koskevasta laskennasta (Weber 1985, 44—45; 1978, 85—86). Kalkylointi on kuitenkin Weberin mukaan aina alisteista talouden eettisille, poliittisille, hedonistisille tai egalitaarisille tarkoituksiperille. Tämä on analogia Weberin näkemyksen mukaiselle byrokratian periaatteelliselle alisteisuudelle, niille tarkoituksiperille, jotka kulloinkin luonnehtivat vallitsevaa hallintaa tai hallintatapaa (*Herrschaft*): traditionaalista, legaalista tai karismaattista.

* Artikkelin lähtökohtana on Tampereen yliopistossa 5. 10. 1990 pitämäni virkaanastujaisesityelmä »Finanssihallinnon tutkimus hallinnon tutkimuksen osana». Kiitän Poliitikka-lehden anonyymia »refereetä» muutamista kommentteista, jotka olen ottanut huomioon.

Taloudellisesta rationaalisuudesta voidaan muodostaa weberiläinen ideaalityyppi

Jo taloustieteen alkeiskursseilla opettujen rationaalisen valinnan aksioomien (*axioms of rational*

choice, esim. Kreps 1990, 18—37) mukaan tarkastelu kohdistuu toimijoihin, jotka tekevät valintoja vaihtoehtoista.

Ensimmäisenä aksioomana oletetaan, että toimijoilla on *preferenssit*, jotka asettavat vaihtoehdot niistä seuraavien tulosten mukaiseen paremmuusjärjestykseen.

Toiseksi preferensseillä on numeerinen ilmaisu *hyötyfunktioina*, jotka kertovat kuinka paljon hyötyä toimija saa kustakin vaihtoehdosta verrattuna muihin vaihtoehtoihin.

Kolmanneksi voimavarojensa rajoissa toimija *optimoi* valiten parhaana pitämänsä vaihtoehdon. Toimijan omiin preferensseihin saattaa kuulua tietty, muiden toimijoiden altruismiksikin kokema suhtautuminen muihin toimijoihin.

Neljänneksi lisähyöty (tarkemmin sanoen raja-hyöty) toimijalle laskee, kun toivottu asia yksikö yksiköltä lisääntyy.

Suhteissaan rationaalisen valinnan aksioomiin politiikan ja hallinnon tutkijat ovat yleensä olleet »uskovaisten» asemasta »ateisteja»: kieltäessään aksioomien paikkansapitävyyden — ja tällöin usein unohtaessaan, ettei aksioomista koostu mitään »todellisuuden» kuvaukseksi tarkoitettua — he ovat jääneet itse asiassa painiskelemaan juuri aksioomien ehdoin asetetun problematiikan kanssa. Mistäpä muusta on ollut kysymys, kun on korostettu nimenomaan organisaatioiden voivan järjestää maailman toimijoille käsiteltävissä oleviksi vaihtoehtoiksi, tavoitteidenasettelun olevan jatkuvan, *implementaatioonkin* ulottuvan poliittisen kamppailuprosessin, toimijoiden rationalismin asemasta *inkrementalistisesti* valitsevan kenties jo ensimmäisen tyydyttävän vaihtoehdon optimoinnin sijasta sekä hyötyfunktioiden usein olevan puutteellisia, mahdottomia määritellä tai muuten »huonosti käyttäytyviä».

Oman lisänsä politiikan ja hallinnon tutkimuksen kompurointiin rationaalisen valinnan aksioomien ja niiden sovellusten yhteydessä antaa, että aksioomia soveltava tutkimus on suurelta osalta matemaattisena tai formaalis-loogisena vaikeatajuista monille sinänsä pitkällekin koulutetuille ja merkkiasemaan päässeille tutkijoille.

Merkittävin arvostelu rationaalisen valinnan aksioomia kohtaan on tarkka vastine sille harhaiselle arvostelulle, joka on kohdistunut Weberiin muka byrokraatian puoltajana. Aksioomat voidaan nimittäin — Weberin byrokraatiamallaan tapaan — ymmärtää nimenomaan *ideaalityypeiksi*, jotka tietyllä fenomenologiallaan »sulkeistavat» tarkastelusta satunnaisuuksia ja siten kohdistavat

huomion olennaiseen (Weber 1985, 3—4, 10; 1978, 20—21, 57).

Weber oli täysin tietoinen siitä, että byrokraatian ideaalityyppinen huippurationaalisuus merkitsee monissa olosuhteissa mitä suurinta irrationalisuutta. Vastaavasti myös puhtaan muodollisen taloudellisen rationaalisuuden erehtymättömyys on vakavasti relativoitavissa.

Ei voida perustellusti väittää Weberin näkemysten mukaiseksi ajatusta, että ideaalityyppinen byrokraatia olisi aina ja kaikissa oloissa paras organisointitapa. Vastaavasti ei voida puolustaa ajatusta, että ideaalityyppinen rationaalisen valinnan aksioomien tiukka seuraaminen olisi yhtään byrokraatiaa yleispätevämpi toimintatapa.

Politiikkaa ja hallintoa oikeuttaa markkinoiden tehottomuus, mutta tehottomuutta on vaikea korjata

Kun markkinoilla esiintyy tehottomuutta, tietyillä hyödykkeillä on kollektiivihyödykkeen luonnetta

Täydellisen kilpailun markkinoiden tunnuspiirteiden luonnehdinnat kuuluvat standarditaloustieteen alkeisopin kappaleisiin, joihin lukeutuvat myös aivan yhtä tunnetut markkinoiden toimimattomuutta (*market failure*) koskevat tunnuspiirteet. Poliitiikan ja hallinnon tutkimuksen kannalta merkittäviin erityisiin syihin tarkastella näitäkin opinkappaleita hieman tarkemmin kuuluvat muun muassa *kollektiivihyödykkeen* (*collective good*) käsitteen erikoislaatu, *ulkoisvaikutusten* (*external effects, externalities*) käsitteen merkitys nimenomaan suverenien kansallisvaltioiden välisissä suhteissa sekä teknologian muutosten vaikutukset.

Kun kollektiivihyödykkeen omainen hyödyke tuotetaan yhdellekin yksilölle, vaikutuksia kohdistuu muihinkin yksilöihin. Kun yksilö puolestaan kuluttaa tällaista hyödykettä, osallisiksi tulevat muutkin. (Samuelson 1954; kuntatasolla Tiebout 1956). Puhuminen kollektiivihyödykkeenomaisuudesta tai kollektiivihyödykemäisyydestä sisältää ehdotuksen siitä, ettei absoluuttisten kollektiivihyödykkeiden erottaminen ole välttämättä erityisen perusteltua. Oliko esimerkiksi Persianlahden sotakaan vuoden 1991 alussa muka aivan puhdas esimerkki maailmanrauhaa turvaavasta kollektiivihyödykkeestä?

Kollektiivihyödykkeen käsitettä voidaan käyttää omanlaisenaan ideaalityyppinä, yhtenä pragmaattisena osana tarkastelun käsitteellisiä lähtö-

kohtia. Ne tavallisimmat markkinoiden epätaydellisyudet, joilla julkisyhteisöjen interventioita perustellaan, ovat tältä kannalta aste-eroja kollektiivihyödykkeen piirteiden esiintymisessä. Tosin ei tule unohtaa sitäkään mahdollisuutta, että intervention perusteluna on vain poliittinen tahto ja valta.

Kollektiivihyödykemäisyyden ilmentymiä ovat ensinnäkin *ulkoisvaikutukset*, jotka määritelmänsä mukaan kohtaavat muitakin kuin välitöntä tuottajaa tai kuluttajaa (Coase 1960). Poliitiikan ja hallinnon toimenpiteitä virittänevät erityisesti vaikutuksiltaan laajat, kouriintuntuvat ja pysyvät ulkoisvaikutukset. Jo yksityisen tahon vapaaehtoisilla palveluilla saattaa olla myönteisiä ulkoisia vaikutuksia, jotka saatetaan turvata julkisen vallan tuella. Lopulta tämä saattaa johtaa toiminnan ottamiseen kokonaan julkisyhteisöjen hoidettavaksi.

Ulkoisvaikutus on myös se, jos markkinat toissijaisena vaikutuksenaan jakavat tulot ja varallisuuden tehottomasti. Tulojen ja varallisuuden epätasainen jako tapaa olla ankara tosiasia.

Tulojen ja varallisuuden jakaumilla on ilmeiset kollektiivihyödykkeen ominaisuudet: jakaumat koskevat kaikkia, eikä ketään voida sulkea pois kärsimästä jakaumien vaikutuksista tai vaikutuksista nauttimasta, kunhan jakaumat ovat kerran syntyneet. Tavallisiin mutta samalla mitä kiistanalaisimpiin julkisyhteisöjen toimenpiteisiin kuuluvat tulojen ja varallisuuden jakaumien tasoittamisyritykset esimerkiksi suoralla tuella tai verotuilla.

Jos teollisuus toissijaisena vaikutuksenaan turmelee ympäristöä, vaikutus voidaan »sisäistää» haittaveroilla. Aiemmin ilmainen hyödyke otetaan selväpiirteisesti talouden piiriin, kun Suomi ja muut Pohjoismaat tuellaan määrittelevät Neuvostoliitolle arvokkaan omistusoikeuden (*property right*) Kuolan niemimaalta virtaavaan ilmaan (Coase 1960). Jotenkin analogista »suojelumaksua» suoritti aikanaan Kuwait Irakille ehdoiltaan edullisten lainojen ja suorankin tuen muodossa, joskin tuloksetta siten kuin elokuun 1990 tapahtumat osoittivat.

Toiseksi markkinat ovat tehottomat, kun *hintainformaatio* ei riitä. Ellei oppivelvollisuutta olisi, Suomessa olisi paljon aikuisiakin luku- ja kirjoitustaidottomia. Tässä tapauksessa tarkemmin sanoen ei edes »nollahinta» eli peruskoulun ilmaisuus ilmeisesti riittäisi turvaamaan satapro-senttista vapaaehtoista osallistumista ja siitä kumpuavia yleisen lukutaidon positiivisia ulkois-

vaikutuksia eli vaikutuksia, jotka kohdistuvat muihinkin yksilöihin kuin kuhunkin lukutaidon omaavaan.

Ilman osakeyhtiösäännösten, kuluttajansuojasäännösten, työsuojelusäännösten ja verosäännösten perusteella voimassa olevia informointivelvollisuuksia omistajien, kuluttajien, työtekijöiden ja veronsaajien edut kärsisivät vieläkin enemmän kuin muuten on asian laita.

Kolmanneksi markkinat ovat tehottomat, jos tuotannon suuren laajuuden tuomasta tehokkuudesta eli *skaalaedusta* (*economies of scale*) nousee, siten teknis-taloudellisessa mielessä väistämätön, *luonnollinen monopoli* (Gujarati 1984). Luonnollisia monopoleja suitsitaan julkisella sääntelyllä, verotuskeinoin sekä julkisyhteisöjen omalla toiminnalla ja niiden harjoittamalla rahoituksella.

Käsitteenä luonnollinen monopoli on selkeä vain periaatteessa. Käytännössä sekä julkisyhteisöjen omana toimintanaan ylläpitämät että esimerkiksi julkisyhteisöjen toimilupasääntelyn alaiset luonnolliset monopolit ovat olleet hyvin monimääreisiä. Eräissä tapauksissa on riittänyt, että monopoli on kerran määritelty, ja sama perustelu on opinkappaleena riittänyt jopa kymmeniksi vuosiksi olosuhteiden kokonaan muuttuttua.

Monopolit itse ovat samoin olleet voimakkaita intressitahoja oman monopolinasemansa puolustajina, kenties liitossa sääntelijöidensä kanssa. Tasapuolisuuden nimissä ei kuitenkaan tule unohtaa sitäkään, että myös monopolien purkaminen saattaa toteutua yhtä ideologisesti ja yhtä raadollisen intressiryhmävaltapelin perusteella esimerkiksi unohtaen, ettei luonnollista monopolia tavallaan edes voi purkaa, vaan se syntyy teknis-taloudellisista syistä pian uudelleen.

Sen lisäksi, että politiikka totunnaisimmassa merkityksessä, »ryhmien» välisenä vuorovaikutuksena, sääntelee sitä, kuinka kollektiivihyödykemäisyys nousee julkisyhteisöjen toteuttamien interventioiden perusteluksi, jo yksinomaan teknologian kehitys aiheuttaa uusia ulkoisia vaikutuksia ja kumoo entisiä tällaisia vaikutuksia, synnyttää uusia markkinainformaation puutteita ja poistaa vanhoja sekä synnyttää uusia luonnollisia monopoleja ja poistaa entisten edellytykset (Schumpeter 1950). Esimerkiksi Suomeenkin mahtuu 1990-luvulla jo useampia päällekkäisiä eri omistajien tele-, radio- ja tv-verkkoja, mutta toisaalta korjaamattomien markkinoiden tehottomuus sen kuin kärjistyy ympäristökysymyksissä.

Politiikan ja hallinnon oikeutuksella on paradoksin

Markkinoiden tehottomuus synnyttää paineita etsiä optimaalista yhdistelmää sekä yksilöllisiä hyödykkeitä (*private goods, divisible goods*) että hyödykkeitä, joilla on kollektiivista luonnetta. Jo 1900-luvun alkupuoliskolla ryhdyttiin etsimään yhteiskunnan hyvinvointifunktiota, joka yhdistelisi yksilöiden hyötyfunktiot, jotta saataisiin optimaaliset määrät sekä yksilöllisiä että kollektiivisia hyödykkeitä (Riker ja Ordeshook 1973, 246—249; Mueller 1989, 373—383).

Saatava tasapainotila olisi eräs muunnelma Pareto-optimista eli tilanteesta, jossa yhdenkään yksilön hyvinvointia ei voida lisätä ainakin yhden muun yksilön hyvinvoinnin vähentymättä. Ainakin voittajat voisivat kompensoida hävinneiden menetykset (*potential Pareto improvement*», Mishan 1976, 65—74). Hyvinvoinnin tosiasiallinen jakauma saattaisi tällaisessa »voisi»-tilanteessa kuitenkin muodostua todella eriarvoiseksi. Missä vaiheessa tehokkuuskin kärsisi?

Klassiseksi muodostunut Arrow'n paradoksi (Arrow 1963) on aksiomaattinen todistus siitä, että hyvinvointifunktio edellyttää rikkomista juuri niitä oletuksia vastaan, jotka määrittelevät hyvinvointifunktion käsitteen. Esimerkiksi yhdenkin yksilön hyvinvoinnin lisääminen vähentää ainakin yhden toisen yksilön hyvinvointia ilman että häviäjälle edes voitaisiin suorittaa kompensatiota, tai on hyväksyttävä ristiriitaiset valintatulokset, tai jokin yksilöistä sanelee diktaattorina kollektiivisen valinnan (*collective choice*) tulokset.

Päätelmänä on, että politiikka on — suhteessaan talouteenkin — paljon muutakin kuin pelkkää rationaalista kalkylointia yhteiskunnan makrotasolla. Arrow'n paradoksilla on myös tärkeä metodologinen, esikuvallinen merkitys eräänä ensimmäisistä laajalti noteeratuista aksiomaattisista todisteluketjuista, joissa todistelun keskiössä on jokin loogis-matemaattinen paradoksi.

Kollektiivisen valinnan paradoksit vaivaavat myös pienimuotoisempia sosiaalisia valintoja

Thomas Hobbesista (1978, luvut 13—15 ja 17) Max Weberiin (1985, 29; 1978, 54) saakka on perusteluna julkiselle pakkovalalle ollut yksilöiden tietty haluttomuus suostua sellaiseen tai ainakaan kustantaa sellaista, jolla nykykielen taloustermein on kollektiivihyödykkeen luonnetta. Sekä Hobbes että Weber olivat erityisen herkkiä epäjärjestykselle ja kaaokselle, jota rationalisti-

nen tai rationalisoitu politiikka — »Leviathan» tai »byrokraatia» — suitsisivat. Jonkinlainen *raison d'état*'n (valtiojärjen) mukainen »järjestyksen tuotanto» oli siten tavallaan sekä hobbesilainen että weberiläinen kollektiivihyödyke.

Nykykielen taloustermein yksilö kuitenkin soisi mielellään, että kaikki muut yhdessä kantavat tällaisen järjestyksenpidon kustannukset, mutta yksilö itse pysyttelisi eräänlaisena *vapaa-
matkustajana (free rider)* — mutta jos kaikki yrittäisivät vapaamatkustamista, seurauksena olisi kaaos. Julkista pakkovaltaa onkin perusteltu myös vapaamatkustamisen eliminoinnilla. (Olson 1965; Feldman 1980; Ordeshook 1986, 206—215.)

Vapaaamatkustaminen on *moraalinen vahingonvaara (moral hazard)*, jossa luonteeltaan kollektiivisia hyödykkeitä koskevia preferenssejä jää ilmaisematta. Kysymyksessä on myös vapaamatkustajien *epäedullinen valikoituminen (adverse selection)* kollektiivihyödykkeiden tuottajien asiakkaisiksi. Samoin vapaamatkustajat *luistavat (shirk)* sopimuksistaan sopimuskumppanin »silmän välttäessä».

Tällaiset ongelmat ovat tavallisia jo yksityisvakuutuksessa, ja juuri vakuutusalan teoriasta vastaavat käsitteet ovat levinneet muita kohteita koskeviin tarkasteluihin. Esimerkkejä löytyy runsaasti sekä terveydenhuollosta (Sintonen ym. 1987, 62—67) että sosiaaliturvan piiristä.

Vapaaamatkustamisen osittaislääkkeisiin kuuluvat muun muassa vaalisalaisuus ja sosiaalivakuutus. Anonyymia äänestäjää eivät uhkaa pilkka eikä syrjintä, vaikka hän antaisi äänensä aittoniemille tai ihmisyysdenpuoleille. Valtiovallan perustama kansaneläkejärjestelmä on puolestaan vakiinnuttuaan mitä laajimmin hyväksytty järjestelmän kattavuuden tähden ja etujen jakoperiaatteiden vuoksi. (Mueller 1989, 123—148)

Vapaaamatkustaminen on ongelma myös *päämiehen (principal)* ja hänen *agenttinsa (agent)* suhteissa, olivatpa päämiehenä ja agenttina kansa ja eduskunta, eduskunta ja hallitus, ministeriö ja virasto tai valtionapuviranomainen ja avun saaja (Weingast ja Marshall 1988). Agentti saattaa peittää päämieheltään todellisen »karvansa» (tyyppinsä, *type*), todellisen kompetenssinsa sekä todellisen suoritustasonsa. Myös 1990-luvun alun suurta muotia julkisessa hallinnossa eli sitä »kurikompaniaa», johon virkamieskeskiluokka on nyt pantu, tulosohjausta, -johtamista ja -budjetointia, väijyvät siten jo loogisetkin sudenkuopat.

Paradoksit uhkaavat myös organisaatioita

Taloudellisten vaihdantatoimien (transaktiot) oleellisia osia ovat sopimukset vaihdannan osapuolten kesken. Jo sopimusten tekeminen mutta varsinkin niiden täyttäminen aiheuttaa kuitenkin kustannuksia. Tällä perusteella yksilöitä liitetään organisaatioiksi ja organisaatioita toisiinsa vaihdannan tekemiseksi uuden organisaation sisäiseksi, jolloin myös asianomaiset vaihdannan kustannukset (transaktiokustannukset, *transaction costs*) »sisäistetään».

Transaktiokustannusten malli on myös eräs vastaus siihen, miksi organisoitumista ja hierarkioita yleensä esiintyy. Pelkkä rationaalisen vallinnan mallihan ei kykene tällaisiin kysymyksiin juuri vastaamaan. (Coase 1937; Williamson 1975.)

Sisäistettyinäkin vaihdannan kustannukset eivät kuitenkaan tyystin häviä. Sitä paitsi markkinatkin saattavat olla hierarkkisia ja organisoituneita, kuten yrityksen ja läheisten alihankkijoiden suhteissa, puhumattakaan Suomessa seurataksa saksalaisperäisestä mallista, jossa pankit tiukasti hallinnoivat rahoittamiaan yrityksiä. Hierarkiat ja organisaatiot saattavat puolestaan olla hyvinkin markkinamaisia tai ainakin markkinoita simuloivia, kuten esimerkiksi tulohjatussa hallinnossa on ihanteena. (Perrow 1986)

Organisaatiot ovat alttiita Arrow'n paradoksin vastineille (esim. [Amartya] Senin paradoksi: Hammond ja Miller 1985). Paradoksi tarjoaa tarkastelunäkökulman myös erääseen politiikan ja hallinnon tutkimuksen kroniseen ongelmaan, sentralisaation ja desentralisaation ongelmaan. Jos desentralisaatio johtaa hyötyjen ja rasitusten ei-toivottuun uusjakoon, keskitetty asiaan puuttuminen on väistämätön. Tämä koskee myös esimerkiksi tulohjattua julkisyhteisöjen finanssihallintoa voimakkaan inflaation oloissa.

Jos epäröinti vaihtoehtojen välillä kroonistuu, saatetaan joutua hyväksymään ensimmäinen siedettävä ratkaisu. Jos hajaannus uhkaa, saatetaan yhtenäisyyden nimissä joutua rajoittamaan niiden vaihtoehtojen alaa, joihin tarkastelu ylipääntään kohdistuu. Tämä näkemys kuuluu rationalismin »inkrementalistisen» muunnelman järkeviin ytimiin. (Simon 1947; Braybrooke ja Lindblom 1963; Padgett 1981; March 1988.)

Päätöksenteon alaa rajaa jo *organisaatiokulttuuri* (Kreps 1984; Hammond ja Miller 1985, 17). Jos esimerkiksi julkisyhteisöjen finanssihallinto toden teolla siirtyy »businesskulttuuriin»,

virastokulttuuri ei enää ole lainkaan vaihtoehto.

Tietyissä oloissa uhkaavat samanaikaisesti ei-toivottu hyötyjen uusjako, päättämättömyys ratkaisujen edessä ja ei-toivottu kavennus tarkasteltavissa vaihtoehtoissa. Ainoa torjuntakeino on valitettavasti monokratia, jopa diktatuuri (Hammond ja Miller 1985).

Julkisen talouden tulopuolellakin on paradoksin

Julkisessa rahoituksessa olisi taloudellisesti tehokas vero Suomessakin kauan sitten kaikilta veronkantajien kiinni saamilta kannettu »päävero». Pääveroa peritään sama summa kaikilta suinkin kynnelle kykeneviltä (Holcombe 1988, 166—169). Thatcherin Englannissa on tuollainen vero kuitenkin nostanut suurperheistä köyhälistöä kappinaan, ja verosta aiotaankin luopua.

Taloudellisesti tehokkain valtionapu olisi käyttötarkoitusten mukaan sitomaton yleinen valtionosuus mukaanlukien verotulojen tasoitus (Ahonen 1981). Tarkoitussidonnaisten apujen hylkääminen loukkaa kuitenkin sektoreiden »saavutettuja oikeuksia» ja tältä kannalta jopa Pareto-optimaalisuutta siinä mielessä, että Pareto-optimiajattelu ottaa aina annettuna sen tilanteen, josta lähtien nousee kysymys hyvinvoinnin uusjaosta. Valtionapuvirastot päästivätkin poron selvitysmies Teemu Hiltusen esitettyä mallinsa valtionapujen remontoimiseksi (KM 1989: 56). Virastot eivät usko, ettei valtakunnan järki enää asu vain Helsingissä.

Julkisyhteisöjen budjetoinnissa taloudellisesti tehokkainta olisi, että varat suoritettaisiin yhtenä »könttänä». Eduskunta ei kuitenkaan hyväksyisi vain muutaman momentin käsittävää tulo- ja menoarvioesitystä.

Päävero, yleinen valtionapu ja yhden momentin budjetti olisivat sittenkin vielä osittaisuudistuksia verrattuna taloudellisesti kaikkein tehokkaimpaan järjestelmään, *negatiiviseen tuloveroon*, joka on kansalaispalkan muodossa saanut Suomessakin osittaista ja sellaisena varsin tarkeitushakuistakin kannatusta.

Äärimmäisessä negatiiviseen tuloveroon perustuvassa järjestelmässä ei tarvittaisi kuin tietynlainen laajennettu verohallinto, joka määritteli, ketkä yksilöt sijoittuisivat veronmaksajien joukkoon, ketkä eivät maksaisi veroa vaan saisivat tulonsiirtoja ja ketkä eivät olisi sen enempää veronmaksajia kuin tuensaajiakaan. Hyvinvoinnin uusjaossa tällainen järjestelmä olisi ainakin verrattomasti kohdentuvampi kuin tässä mielessä

jokseenkin kelvoton valtionapujärjestelmä tai verotus (Tikka 1990).

Tehottomuus on haaste politiikan ja hallinnon oikeutukselle

Mitä merkitsee politiikan ja hallinnon tehottomuus

Olisi »valtiokeskeinen virhepäätelmä» verrata markkinoiden tehottomuuden (*market failure*) tilannetta markkinoihin, joita korjattaessa ei esiinny lainkaan poliittista ja hallinnollista tehotto- muutta (*political failures*) (Lane 1987; 1990). Sellaisenaan tämä ajatus ei ole sen korkealentoi- sempi kuin se tietty populismi, joka yleensäkin luonnehtii *public choice* -ajattelua, mutta ajatuk- sella on silti oma asemansa siinä argumentaatio- ketjussa, jota tässä on tarkoitus kehittää eteen- päin.

Myös politiikka ja hallinto tuottavat kielteisiä ulkoisvaikutuksia (Wolf 1987). Ne imevät voi- mavaroja toimintaan, joka saattaa olla tuottavuus- deltaan alhaista ja tuottavuuskehitykseltään eri- tyisen hidasta vaikka laatusakin vakioitaisiin. Poliitiikka ja hallinto saattavat vaurioittaa henki- löstönsä, kansalaisten, valtionavun saajien ja yri- tysten kannustimia. Byrokratia saattaa sälyttää asiakkailleen paperisotaansa, pullonkaulojensa jonoja ja liiakapasiteettinsa kustannuksia. Näin tekee kyllä myös »yksityinen» byrokratia.

Elinkeinojen julkinen sääntely saattaa johtaa suuremman tuhlaukseen. Sääntelyä rakastavat eniten sääntelyn kohteet, taksiluvan haltijoista alkaen. Sama päätelmä soveltuu kylläkin myös yksityiseen kartelli- ja piilokartelli-itsesääntelyyn. (Gujarati 1984.)

Informaatio, jota kustannuksistaan tarjoavat julkisyhteisöt, toimilupatahot ja julkisella tuella tai verosubventioilla tuetut tahot, on usein tarjoa- jiansa tietäenkin puutteellista ja tarkastustenkin saavuttamattomissa. Poliitiikka saattaa keskittyä siihen, millä on lyhyen aikavälin suotuisa julki- suusarvo. Koska yhden äänestäjän äänellä on vähän merkitystä, äänestäminen ja politiikkaa ja hallintoa koskevan informaation hankkiminen ei ole erityisen rationaalista. (Wolf 1987; Banks 1989; Downs [1957] korostama »*rational ignorance*».)

Moni poliittista käyttäymistä ja poliittisia asenteita tutkiva »normaalipolitologi» heittäy- tyykin tällaisissa yhteyksissä tosiasiasa »semi- ootikoksi» ja etsii äänestämisen merkitystä — ellei suorastaan äänestämiskäyttäytymisen kausaa-

liselitystä — rationaalisuuden tuolta puolen, konventioista, rituaaleista tai symboleista (esim. Suhonen 1988, 151; Martikainen ja Yrjönen 1991, 18—19).

Julkisyhteisöillä on monopolin piirteitä suhteessa kansanvaltaan ja julkisjohtajilla suhteessa luottamushenkilöihin. Valtiolla on monopolin luonnetta suhteessa kuntiin. On myös väitetty, että julkisyhteisöjen finanssijohto olisi monopo- listisuhteessa hallinnonaloihin Suomessakin. (Niskanen 1971; Mueller 1989, 254—273; Lei- benstein 1978; vrt. Tiuhonen 1989.)

Ovatko politiikka ja hallinto vailla toivoa

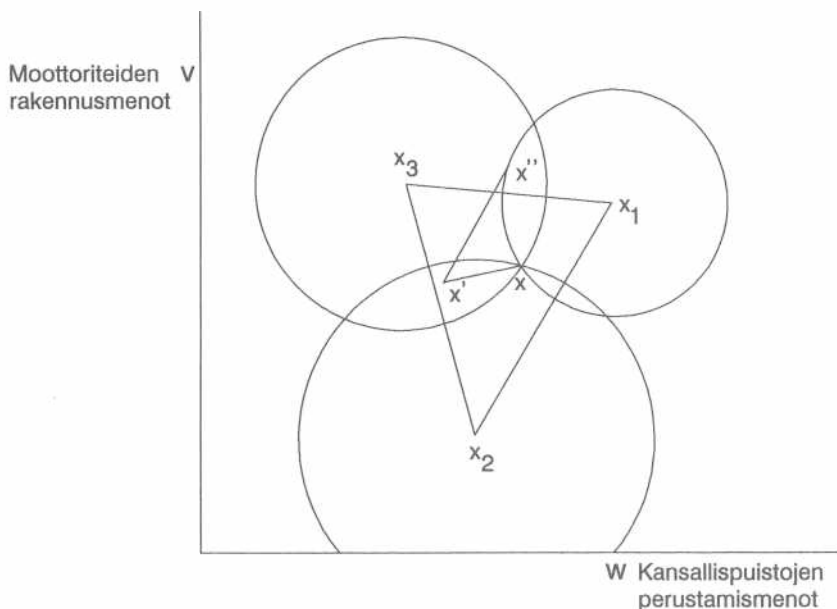
Näyttäisi, että politiikka ja hallinto olisivat väis- tämättä tehottomia. Jo kolmen yksilön kollektiivisessa valinnassa vain kahden vaihtoehdon vä- lillä kaksi yksilöä voi aina liittoutua kolmatta vastaan ja muuttaa kollektiivista ratkaisua myös suuntaan, jossa Pareto-optimaalista tehokkuutta loukataan (McKelvey 1976).

Kuviossa tarkasteltavat kunkin kolmen yksi- lön (x_1 , x_2 ja x_3) — esimerkiksi kolmen poliitti- sen päättäjän — preferenssit ovat samankeskiisiä ympyröitä, joista kullekin yksilölle on piirretty näkyviin vain yksi. Kukin yksilö pitää parhaana omaa »saturaatiopistettään» eli oman »ympyrän- sä» keskipistettä (kuviossa pisteet x_1 , x_2 , ja x_3) ja arvottaa jokaisen muun pisteen kuviossa sen mukaan, mikä tuon pisteen etäisyys on saturaatiopisteestä.

Oletetaan, että alkutilanne on moottoriteiden rakennusmenojen ja kansallispuistojen perusta- mismenojen määrää ilmaiseva piste x . Nyt x_2 saattaa tyytymättömänä tilanteeseen tarjota x_1 :lle tilannetta x' , joka on näiden molempien kahden päättäjän kannalta X :ää parempi. Vaihtoehtoi- sesti x_3 saattaa houkutella x_2 :n samaiseen x' :uun. Nyt kuitenkin x_1 on x' :ssa tavallaan hätää kärsi- mässä verrattuna x :ään, joten x_1 :n kannattaa hou- kutella x_3 suostumaan x' :n jälkeen tai asemesta x' :uun, joka on sekä x_1 :lle että x_3 :lle parempi kuin x' . Koska Pareto-optimaaliset pisteet sijait- sevat x_1 :n, x_2 :n ja x_3 :n yhdysviivoilla tai viivojen rajoittamassa kolmiossa, x' :n myötä on siten luiskahdettu jo ulos Pareto-optimista, eikä tämän Pareto-suboptimaalisen leikin tarvitse vielä x' :uunkaan loppua.

Huolimatta kollektiivisen valinnan potentiaali- sesta kaoottisuudesta olisi kuitenkin »valtiovas- tainen virhepäätelmä», että markkinat täysin au- tomaattisesti itseään korjaten veisivät ainakaan

Kuvio. Kollektiivisen valinnan "kaasteoreeman" malli.



riittävän nopeasti »parhaaseen mahdolliseen maailmaan». Virhepäätelmän mukaan politiikkaa ja hallintoa luonnehtivat täysin opportunistiset poliitikot, monopolistiset byrokraatit, byrokraatian kasvusyöpä sekä kansalaisten syvä tietämättömyys ja välinpitämättömyys.

Politiikka ja hallinto kykenevät markkinoiden lailla itsekorjaavuuteen

Politiittinen ja hallinnollinen kilpailu suitsii opportunistisia

Käytettäköön politiikan ja hallinnon tehokkuusteiden tukena kasinotalouden puoltajien omia käsitteitä ja välineitä. Poliitikassa ja hallinnossa esiintyy huomattavasti kilpailua markkinoihinkin verrattuna (Wittman 1989). Merkittäviin poliittisiin ja hallinnollisiin asemiin ei pääse kilpailutta, ja poliittisissa asemissa on vaikea pysyä, ellei kilpaile. Teesi kilpailusta ei kumoudu, vaikka poliittinen kilpailu olisikin usein vaillinaista tai vaikka kilpailijat pyrkisivät kilpailua sabotoimaan jopa siihen saakka kuin UKK aikanaan poikkeuslaillaan. Eiväthän markkina-aktoritkaan kilpailua rakasta, vaan rajoittavat sitä omaa etuaan edistääkseen.

Jo se, että merkittävistä luottamustoimista koiuu niiden haltijoille taloudellistakin etua, kannustaa haltijoita kilpailemaan ja pysymään lu-

pauksissaankin. Esimerkiksi kansanedustajan saama keskikorkea tai ministerin saama korkea palkka eivät ole siksi vain epäkohtia eivätkä kenties epäkohtia lainkaan, ellei esimerkiksi ministeri kärky eläkevirkaan, joka olisi hänelle vain laiskan lepopaikka.

Kilpailua esiintyy politiikassa ja hallinnossa myös siten, että kilpailijat paljastavat kilpakumpaneidensa rikkomat vaalilupaukset, unohtamat hallitusohjelman kohdat, punomat juonet ja hautaamat suunnitelmat. Rumaahan tämä tällainen on, mutta omalla tavallaan tehokasta kuitenkin. Kovin huono ammatillinen maine puolestaan estää pitkän päälle virkamiehen kohoamista urallaan, siitäkään huolimatta, ettei ole itsestään selvää, kuinka hyvä asia hyvä virkamiesmaine itse asiassa on puhumattakaan siitä, kuinka erehtymättömiä ovat hyvän maineen kriteerit.

Niin kuin tavaramerkki on laadun tae, ehdokkaan ja valitun sidonnaisuus puolueeseen lisää äänestämisen rationaalisuutta. Myös intressiryhmien muodostus lisää tehokkuutta vakiinnuttaessaan ajettujen intressien sisältöä. Rationaalisuuden ja tehokkuuden »lisääminen» eivät kuitenkaan merkitse täydellistä rationaalisuutta ja tehokkuutta.

Edes »dynastinen» poliittinen ja hallinnollinen jatkuvuus »perintöprinsseineen» ja »-prinsessoineen» ei ole tyystin tehotonta. Hyväksytäänhän

yritystenkin pitäytyminen merkkituotteisiinsa johdon ja omistajienkin vaihtuessa, ja moista jopa vaaditaan. Samoin hankitun — tai perityn — omaisuuden siirtyminen sukulaisille tai muille perillisille on länsimaisen markkintalouden kulmakiviä, jota on perusteltu työ- ja omistuseettisillä motivaatiosyillä: kun saa määrätä perinnöstään, työskentelee sitäkin innokkaammin ja pitää hyvän huolen omaisuudestaan ja sen kartuttamisesta.

Varsinaisesta politiikasta ovat esimerkkejä myös monet perinnölliset monarkit, jotka eivät ole hoitaneet tehtäviään mitenkään kelvottomasti, vaikkeivät olekaan joutuneet uusimaan mandaattejaan vaaleissa saati kärsimään mahdollisista uudelleenvalinnan rajoituksista. Toisaalta poliittinen dynastisuus ei ole mikään automaattinen tehokkuuden taakka. Saattaahan »perintöruhtinaaksi» valikoitua vaikkapa valtaa halajava alkoholisti, johon jo »perinnön» jättäjä itsekien kenties pettynyt — aivan kuin miljardööri saattaa pettynyt perintöä kärkeä lapsiinsa.

Kapeat erityisintressit eivät ole politiikassa ja hallinnossa sentään tyystin hallitsevia. Tällaisia intressejä suitsivat puolueiden valtakunnallisuus, se, että valtio on yleisvaltakunnallinen taho keskuhallintoineen sekä se, että kansakuntaa velvoittavat sen kansainväliset sopimukset ja suhteet kansainvälisiin yhteenliittymiin. Nämä ovat surullisia paradokseja tietyssä sentralisaation puolustuksessaan, mutta kukapa olisi tosiaankaan kuullut esimerkiksi kunnasta, joka olisi ollut erityisen hanakka redistribuutio kunnan jäsenten kesken. Samalla harva ei ole kuullut länsimaisesta demokratiasta, joka ei olisi innokkaasti ainakin vannonut hyväosaisilta huonoosaisille kansalaisilleen toteutettavan redistribuution nimiin. Samaiset tahot, jotka ovat muuten paljon parjanneet Euroopan integraatiota, ovatkin olleet perin ihastuneita, kun Suomen lainsäädäntö on nyt esimerkiksi tietyissä ihmisoikeuskysymyksissä jouduttu rukkaamaan eurooppalaiselle tasolle.

Typeryydellä on rajansa myös politiikassa ja hallinnossa

Koska ihmiset irrationaalisuuden ja tietämättömyyden asemasta kykenevät sentään tiettyyn harkintaan, kollektiiviset valinnat eivät aivan helposti johda tyystin tehottomiin tuloksiin. Tehokkuus vallitsee jo määritelmänomaisesti, jos äänestäjä, kansanedustaja tai ministeri ei valitsekaan sataprosenttisella varmuudella omia näke-

myksiään lähintä vaihtoehtoa, vaan kunkin vaihtoehtoista todennäköisyydellä, jonka määrää vaihtoehdon etäisyys parhaasta tulemosta.

Edellä esitettyä graafista kuviota voidaan käyttää tarkasteltaessa tilannetta, jossa x_1 , x_2 ja x_3 ovatkin äänestäjiä, jotka osallistuvat kansanäänestykseen kuvion mukaisten kahden vaihtoehdon kesken. Tässä tapauksessa esimerkiksi äänestäjäkuntaan nähden ulkopuolisen »politiikan päiväjärjestyksen» asettajan mahdollisuudet manipulaatioon ovat olemattomat toisin kuin deterministisessä tapauksessa. Metodologisessa katsannossa on kuitenkin tunnustettava, että tällainen probabilistinen äänestäminen on jotenkin nytemmin pudonnut alan tutkimuksen keskeisimpien kiinnostuksen kohteiden joukosta (Nurmi 1987, 160—177; Wittman 1989, 1413—1416).

Tehokkaasti saattaa myös menetellä politiikkaa valmisteleva tai suunnitteleva taho. Toisin sanoen taho saattaa ennakoita seuraavia käsittelevä vaiheita ja sitä todennäköisyyttä, jolla esitettävissä olevat eri ratkaisuvaihtoehdot tai tietyn vaihtoehdon vaihtoehdot perustelut hyväksytään ylempillä tahoilla (Krehbiel 1989).

Kaiken kaikkiaan vain tyystin »tyhmit» kansalaiset suostuvat poliitikkojen ja byrokraattien asettamaan mihin tahansa talouspolitiikan ja muun politiikan päiväjärjestykseen. Kansalaiset saattavat vaatia muutoksia ja sabotoida päiväjärjestystä (Ordeshook ja Schwartz 1987). Kansalaisvastarintaa on tällainenkin, joskin vain harvoissa muodoissaan niin näkyvää kuin itsensä köyttäminen tienrakennustyömaan koneisiin rakennushankkeen estämiseksi.

Jos kulutusjuhla jatkuu viranomaisten veto-omuksista huolimatta, jos nopeusrajoituksia alati ylitetään ja jos remonttimiehille maksetaan palkkiot yleensä ohi verotuksen, kansalaiset saattavat tinkiä olla makroekonomin kannalta typeryksiä tai rikoslain kannalta rangaistavia, mutta eivät siksi yhtään vähemmän rationaalisia. Äärimmäisessä tapauksessa kansalaiset valitsevat »exit»-vaihtoehdon ja muuttavat maasta.

Arvopaperimarkkinoihin sovelletaan tärkeää tehokkuushypoteesia (*efficient market hypothesis*), jonka mukaan »sisäpiiriläisten» (*insiders*) informaatio »valuu» (*spills over*) hintojen perusteella vähitellen kaikkialle. Vastaavasti politiikan »sisäpiiriläisten» toimenpiteet seurauksiin, vaalit, Gallup-kyselyt sekä tutkimusten, arviointien ja tarkastusten tulokset »valuttavat» informaatiota puolueilta, intressiryhmiltä, hallin-

toyksiköiltä ja avainhenkilöiltä laajoille joukoille (Alesina ja Rosenthal 1989).

Yritteliäät poliitikot, virkamiehet ja journalistit ottavat riskin ja tarjoavat informaatiota »vuotaen» asioita, tehden kiusallisia vaikei kenties edes lain rajoja ylittäviä paljastuksia sekä esittäen kriittisiä vaihtoehtoja.

Tehokkuushypoteesin tiettyä legitimaatiovoimaa kuitenkin vähentää, että ennen kuin sisäpiirin informaatio jakautuu laajalle, sisäpiiriläiset ovat saattaneet toteuttaa hyvinkin perusteellisen, parhaisiin etuihin kohdistuvan mutta sinänsä laillisen »kermankuorinnan», joka saattaa politiikassa sitä paitsi olla paheksuttavampi seikka kuin arvopaperimarkkinoilla.

Politiikan ja hallinnon tehokkuus ei vaadi, että kansalaisten olisi oltava *täydellisesti* informoituja ja että kansanedustajilla tai ministereillä olisi oltava täydellinen informaatio julkisesta hallinnosta, puhumattakaan, että virkamiesten olisi tunnettava läpikotaisin jokaisen kansalaisen jokainen sellainenkin tarve, jota kansalaiset eivät kenties itse lainkaan tiedosta. Eiväthän osakeenomitajatkaan tunne arvopaperisalkkunsua kohdeyritysten joka yksityiskohtaa (Wittman 1989, 1400). Monia tilanteita tosin on, että tällainen tuntemus olisi hyödyksi niin politiikassa kuin pörssi-markkinoillakin, Hitlerin NSDAP:sta ennen vuotta 1933 Mancon-yhtiöön ennen yhtiön muka yllättävää romahdusta.

Politiikan ja hallinnon instituutiot laskevat politiikan ja hallinnon kustannuksia

Tehokkaan politiikan ja hallinnon ei tarvitse olla täydellisen »responsiivista» siten, että esimerkiksi kansalainen voisi noin vain millä hetkellä tahansa muuttaa hetkeä aikaisemmin ilmaisemansa preferenssit politiikan suunnasta. Eihän moni investoinnin tehnyt yrityskään voi noin vain heti myydä investointiaan kuin suurella tappiolla, vaan yrityksen täytyy yleensä niellä katumuksensa ja kiltisti odottaa, osoittautuuko investointi ensinkään kannattavaksi.

Täydellisestä responsiivisuudesta teledemokratioineen seuraisi politiikassa, hallinnossa ja finanssihallinnossa spekulatiivinen kaaos toisaan seuraavine keinottelukuplineen, paniikkeen ja vääjäämättömine, katkerine romahduksineen.

Vaalit ovat halpa tapa rajoittaa poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon kustannuksia. Vaalit ovat määrämuotoinen tilaisuus saada aikaan

vaihtuvuutta ja vaihdantaa, eikä johdu välttämättä vaali-instituution kelvottomuudesta, jos vaihtuvuus ja vaihdanta usein jäävät tosiasiasa vähäisiksi. Vaalit ovat tilaisuus vallata myös valtaa ja finanssivaltaa, jos vaalivetoimukset ja osoitukset saavutuksista ovat kyllin tehokkaat. Jos poliitikko on kyllin pahasti pettänyt kyllin monien äänestäjien luottamuksen, hän sentään suistuu vallasta. Silti ei ole mitenkään rationaalisuuden ja tehokkuuden vastaista, jos valtiopetokseenkin vivahtava toiminta voi sinänsä lisätä poliitikon suosiota varsinaisten omien kannattajien koheesion moisesta vain kasvaessa (Moring 1991).

Eduskunnan, kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen tehokkuutta intressien sovittelun areenoina tukee, että oppositiollakin on niissä edustuksensa. Paljon huonompi on vähemmistön tai hajanaisen enemmistönkin asema osakeyhtiössä, joilta eivät kyllä kaikki demokratiaa vaadikaan. Tavallinenhan on se itse asiassa poliittinen argumentti, että yhtiöiden suostumattajat olisivat eräänlainen »luonnollinen aristokratia», vieläkin suuremmissa määrin kuin esimerkiksi vuotta 1917 edeltäneiden maamme kunnallisvaalien suurimmat veronmaksajat, jotka käyttelivät »köyhimyksiä» suurempaa äänivaltaa. Ei ole harvinaista, että jo esimerkiksi 30 prosentin omistus katsotaan yksin vallan legitimiiksi perustaksi yrityksessä, jos omistus muuten hajaantuu.

Valtiosääntöiset valtaoikeudet ja sanktiot (Hammond ja Miller 1987), hallituskoalitioiden mahdollisuutta koskevat konventiot sekä valio-kuntapaikkojen ja ministeripaikkojen jako alentavat poliittisen päätöksenteon kustannuksia (Weingast ja Marshall 1988). Esimerkiksi se, että eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnassa on tavannut olla erityisesti maalaisjäseniä, ei ole ollut vain maalaisten juoni kaupunkilaisia vastaan, vaan myös kiintoisa ilmentymä preferenssien intensiteetistä ja jopa tietty intensiteetin mittari.

Kustannuksia laskevat myös demokratian edustuksellisuus välittömään demokratiaan verrattuna, osin jo tähänkin liittyen keskeisten valtionelinten rajoitettu jäsenmäärä, puoluejärjestelmän ja suurten intressiryhmien olemassaolo sekä vallan- ja työnjako eri elinten kesken ja sisällä (Shepsle 1979). Kustannukset eivät toisaalta ole läheskään ainoa kriteeri; halvinhan olisi sellainen »demokratia», jossa ei säästösyistä järjestettäisi lainkaan vaaleja tai vaikkapa vain tunnin kestävä vaali joka kymmenes vuosi.

Kalleinta ovat politiikka ja hallinto, joissa päätöksentekoon vaaditaan täydellistä yksimielisyyttä. Kustannuksia vähentävät vähemmistöpäätöksenteko politiikan »äänettömien yhtiökumppaneiden» tuella (Laver ja Shepsle 1990) sekä päätöksenteko yksinkertaisella enemmistöllä tai ainakin määräenemmistöllä täydellisen yksimielisyysvaatimuksen asemasta (Wittman 1989, 1402—1403).

Nimenomaan monipuoluedemokratioissa juuri vähemmistöhallitus on ollut anomalia, jonka kimppuun on oltu vasta aivan viime aikoina analyttisesti pääsemässä.

Päätöksenteon kustannuksia vähentää myös kunnallisen itsehallinnon soveltaminen sen sijaan, että paikallistasolla olisi vain valtionhallintoa sekä virkamiehille jo pitkään suomalaisessa oikeudellisessa doktriinissa sallittu *vapaa harkinta* sen sijaan, että oikeussäännöksiin olisi yritetty yksiselitteisesti määrätä, mitä virkamiehen tulisi tehdä.

Päätöksenteon kustannuksia vähentävät samoin sellaiset porrastetut menettelyt kuin finanssihalinnon *kehys- eli raamibudjetointi*, jossa aluksi päätetään budjetin »kakun» koosta, sitten »budjettikakun» viipaloinnista ja lopuksi viipaleiden monista muruista. Tehokkuuteen päästään, kun asianomaiset rationaalisina ennakkoivat jo aiemmissa vaiheissa seuraavia vaiheita, joskaan tehokkuus ei tässä välttämättä ole tarkka synonyymi valtion rahakirstun vartijoiden toivoman mitä tiukimman säästölinjan kanssa (Ferejohn ja Krehbiel 1987).

Yksipuolisesti tulkittua tehokkuutta on kritikoitava

Markkinoiden tehokkuuden korjaamista politiikan ja hallinnon keinoin puolustettiin Suomen useimmissa poliittisissa piireissä 1970-luvun alkuun saakka siinä määrin, että korjaamisesta tuli suorastaan moraaliarvo. Markkinat katsottiin sellaisinaan kyvyttömiksi ja mekanismina harhaiseksi, ja suosiossa oli markkinoiden asemasta toinen mutta ei yhtään vähemmän äärrationalistinen mekanismi, suunnitelmatalous sekataloudellisessa versiossaan. Tulosta olen kutsunut »valtiokeskeiseksi virhepäätelmäksi».

Sittemmin politiikan ja hallinnon roolin minimoinnista ja markkinoiden roolin maksimoinnista tuli monille moraaliarvo, ainakin 1980-luvun yhtämittaisen taloudellisen nousun ajaksi. Tulosta olen kutsunut »valtiovastaiseksi virhepäätel-

mäksi».

Vaikka tehokkuudesta taajaan ollaan tekemässä moraaliarvoa, tehokkuus ei voi olla tällainen arvo. Sen sijaan tehokkuus on aina väistämättä pohjimmiltaan alisteinen talouden eettisille, poliittisille, hedonistisille tai egalitaarisille tarkoituserille.

Suunnitelmatalouden rationalismi on alisteinen »sosialismin» egalitaaris-eettisille tarkoituserille (»kultakin kykyjensä mukaan, kullekin työsuorituksensa mukaan»), »kommunismin» eettis-egalitaaris-hedonistisille tarkoituserille (»kultakin kykyjensä mukaan, kullekin tarpeidensa mukaan») sekä poliittisille demokraattisen päätöksenteon ja kontrollin sekä niihin liittyvän redistribuution tarkoituserille.

Puhtaan markkinatalouden rationalismi on puolestaan alisteinen »liberalismin» eettis-egalitaarisille tarkoituserille (abstrakti vapaus vapausoikeuksineen, rajoittamaton »omaisuuden» ja »ominaisuuksien» hankinta, kehittäminen ja hyväksikäyttö), poliittisille tarkoituserille (poliittiset instituutiot vapauden, omaisuuden ja ominaisuuksien sekä niiden kartuttamisen ja käytön turvaajina) sekä markkinaperusteisen kulutuksen ja omistamisen hedonistisille tarkoituserille.

Sen verran weberiläisenä pysyttelen, etten ota kantaa siihen, mitkä näistä tarkoituseristä ja millaisina yhdistelminä olisivat suotavimpia. Jokaisessa yhdistelmässä tapaa kuitenkin olla tarkemmin asiaa selvittäessä paljastuvaa ankaran arvostelun aihetta.

Politiikka ja hallinto eivät ole markkinoita tehottomampia markkinoiden tehottomuuden korjaamisessa. Poliitiikka ja hallinto eivät ole itsekorjauskyvyssänsäkään markkinoita tehottomampia — mutta eivät kyllä tehokkaampiakaan. Sen sijaan politiikka ja hallinto ovat tehottomia verrattuna vallitsevaa tehokkaampaan politiikkaan ja hallintoon. Toki politiikka ja hallinto ovat tehottomia myös silloin, jos niillä yritetään korjaamisen asemasta korvata markkinoita.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1981): »Valtionosuudet ja -avustukset: taloudellisia periaatteita sekä Suomen ja Yhdysvaltain olosuhteiden vertailua.» *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 9: 2—3, s. 126—150.
- Ahonen, Pertti (1989a): »The Meaning of Money: Comparing a Peircean and Saussurean Perspective.» Teoksessa Rober-

- ta Kvelson, toim., *Law and Semiotics III*. Plenum Press, New York 1989, s. 13—29.
- Ahonen, Pertti (1989b): »Tracing the Meaning of Money.» Teoksessa Janice Deledalle-Rhodes, toim., *Proceedings of the IV Congress of the International Association of Semiotic Studies, Humanity and Its Signs, Barcelona and Perpignan, March 31—April 8, 1989*. (Painossa.)
- Alesina, Alberto ja Rosenthal, Howard (1989): »Partisan Cycles in Congressional Elections and the Macroeconomy.» *American Political Science Review* 83: s. 374—398.
- Arrow, Kenneth J. (1963): *Social Choice and Individual Values*. 2. p. Yale University Press, New York.
- Banks, Jeffrey S. (1989): »Agency Budgets, Cost Information, and Auditing.» *American Journal of Political Science* 33: 3, s. 670—699.
- Braybrooke, David ja Lindblom, Charles E. (1963): *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. Free Press, New York.
- Coase, R.H. (1937): »The Nature of the Firm.» *Economica* 4: s. 386—405.
- Coase, R.H.: (1960): »The Problem of Social Cost.» *Journal of Law and Economics* 3: s. 1—44.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row, New York.
- Feldman, Alan (1980): *Welfare Economics and Social Choice Theory*. Martinus Nijhoff, Boston.
- Ferejohn, John ja Krehbiel, Keith (1987): »The Budget Process and the Size of the Budget.» *American Journal of Political Science* 31: s. 296—320.
- Gujarati, Damodar (1984): *Government and Business*. McGraw-Hill, New York.
- Hammond, Thomas H. ja Miller, Gary J. (1985): »A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy.» *American Journal of Political Science* 29: s. 1—12.
- Hammond, Thomas H. ja Miller, Gary J. (1987): »The Core of the Constitution.» *American Political Science Review* 81: s. 1155—1174.
- Hobbes, Thomas (1978): *Leviathan*. Harmondsworth, Penguin. (alkup. 1651)
- Holcombe, Randall (1988): *Public Sector Economics*. Wadsworth, Belmont CA.
- KM 1989: 56. *Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtion-apujärjestelmän uudistamisesta*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Krehbiel, Keith (1989): »Spatial Models of Legislative Choice.» *Legislative Studies Quarterly* 13: s. 259—319.
- Kreps, David M. (1984): »Corporate Culture and Economic Theory.» Paper presented to the Second Mitsubishi Bank Conference on Technology and Business Strategy. Stanford University, Stanford CA.
- Kreps, David M. (1990): *Intermediate Microeconomics*. Princeton University Press, Princeton NJ.
- Lane, Jan-Erik (1987): »Budget versus Market Allocation.» *Statsvetenskaplig tidskrift* 90: s. 117—130.
- Lane, Jan-Erik (1990): »The Epistemological Foundations of Public Choice Theory.» *Scandinavian Political Studies* 13: s. 65—82.
- Laver, Michael, and Shepsle, Kenneth (1990): »Stable Government and the Allocation of Policy Portfolios.» *American Political Science Review* 84: s. 873—890.
- Leibenstein, Harvey (1978): *General X-Efficiency Theory and Economic Development*. Oxford University Press, New York.
- March, James G. (1988): *Decisions and Organizations*. Blackwell, New York.
- Martikainen, Tuomo ja Yrjönen, Risto (1991): *Vaalit, puolueet ja yhteiskunnan muutokset*. Tilastokeskus, Tutkimuksia 178. Tilastokeskus, Helsinki.
- McKelvey, Richard D. (1976): »Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control.» *Journal of Economic Theory* 12: s. 472—482.
- Mishan, E.J. (1976): *Cost-Benefit Analysis*. New and expanded ed. Praeger, New York.
- Moring, Tom (1991): »Benefit of the Nation and Self-Interest: Three Story/ies of a Finnish Political Debate.» Teoksessa Ahonen, Pertti (toim.), *Tracing the Semiotic Boundaries of Politics*. (Ilmestyy.)
- Mueller, Dennis C. (1989): *Public Choice II*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine, Chicago.
- Nurmi, Hannu (1987): *Comparing Voting Systems*. D. Reidel, Dordrecht.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Ordeshook, Peter C. (1986): *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ordeshook, Peter C. ja Schwartz, Thomas (1987): »Agendas and the Control of Political Outcomes.» *American Political Science Review* 81: s. 179—199.
- Padgett, John F. (1981): »Hierarchy and Ecological Control in Federal Budgetary Decision Making.» *American Journal of Sociology* 87: s. 75—129.
- Perrow, Charles (1986): »Economic Theories of Organization.» *Theory and Society* 15: s. 11—45.
- Riker, William H. ja Ordeshook, Peter C. (1973): *An Introduction to Positive Political Theory*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs NJ.
- Samuelson, P.A. (1954): »The Pure Theory of Public Expenditure.» *Review of Economics and Statistics* 36: s. 386—389.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3. p. Harper & Row, New York.
- Shepsle, Kenneth A. (1979): »Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models.» *American Journal of Political Science* 23: s. 27—60.
- Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. Macmillan, New York.
- Sintonen, Harri, Pekurinen, Markku, Jämsén, Raimo, Linnakko, Eero ja Vinni, Kari (1987): *Terveystaloustiede*. WSOY, Juva.
- Suhonen, Pertti (1988): *Suomalaisten arvot ja politiikka*. WSOY, Juva.
- Tiebout, Charles (1956): »A Pure Theory of Local Expenditures.» *Journal of Political Economy* 64: s. 416—424.
- Tiihonen, Paula (1989): *Budjettivalta*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Tikka, Kari S. (1990): *Veropolitiikka*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. uud. p. J.C.B. Mohr, Tübingen (1. p. 1922).
- Weber, Max (1978): *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Käänt. Guenther Roth ja Klaus Wittich. University of California Press, Berkeley.

Weingast, Barry ja Marshall, William J. (1988): »The Industrial Organization of Congress: Or, Why Legislatures, Like Firms, Are not Organized as Markets.» *Journal of Political Economy* 96: s. 132—163.

Williamson, Oliver (1975): *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.

Wolf, Charles Jr. (1987): »Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment.» *Journal of Public Policy* 7: s. 43—70.