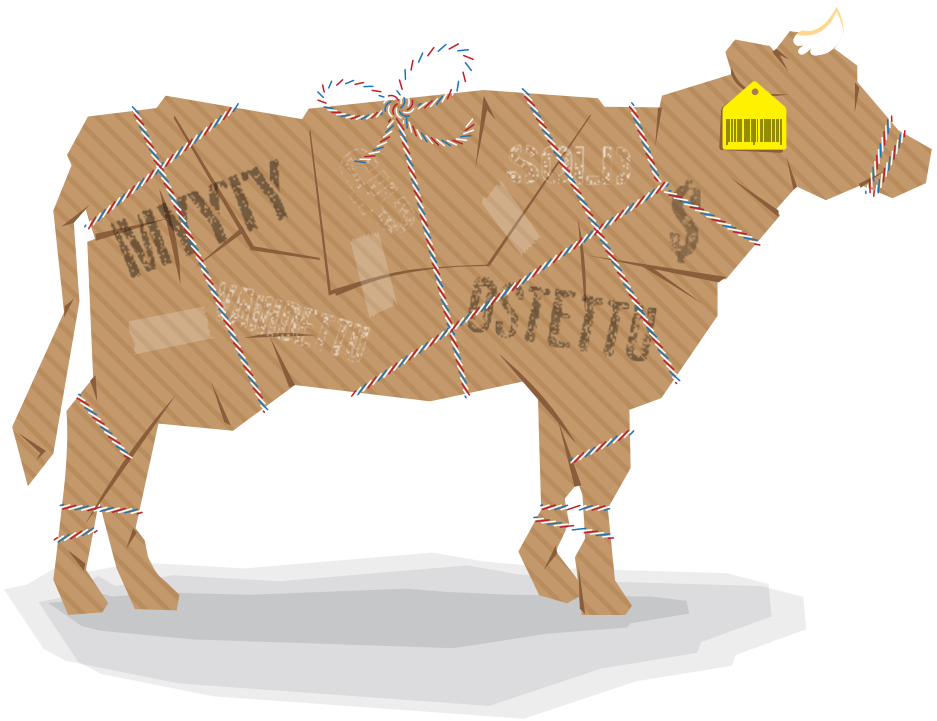


Eamonn Butler

Julkisen vallan käyttäjät

OPAS JULKISEN VALINNAN TEORIAAN



libera

Eamonn Butler

Julkisen vallan käyttäjät

OPAS JULKISEN VALINNAN TEORIAAN

libera

Julkisen vallan käyttäjät – Opas julkisen valinnan teoriaan
Eamonn Butler
IEA The Institute of Economic Affairs

Englanninkielinen alkuteos: Public Choice – A Primer

Copyright © The Institute of Economic Affairs 2012

Raportti on ladattavissa ilmaiseksi osoitteesta www.libera.fi.

Liberan julkaisusarja
Syyskuu 2013

Ajatuspaja Libera
Sepänkatu 9 00150 Helsinki
www.libera.fi

Julkaisija: Libera-säätiö
Design: Manual Agency
Paino: Inprint, Riika, Latvia 2013

ISBN 978-952-280-024-4 (nid.)
ISBN 978-952-280-025-1 (pdf)
ISBN 978-952-280-026-8 (ePub)

Sisällys

Tekijästä	6
Kiitokset	6
Miksi suomalaisten kannattaa tutustua tähän kirjaan?	7
Esipuhe	11
Tiivistelmä	14
1 Mitä on julkisen valinnan teoria?	17
MIKSI SOVELTAA TALOUSTIEDETTÄ?	17
TALOUSTIETEEN SOVELTAMINEN POLITIIKKAAN	18
JULKISEN VALINNAN TEORIA HAASTAA VALLITSEVAN NÄKEMYKSEN	19
YLEINEN VAI YKSITYINEN ETU?	20
VAALIMATEMATIIKkaa	21
PÄÄTÖS MENNÄ ÄÄNESTÄMÄÄN	22
JULKISEN VALINNAN TEORIAN VAIKUTUKSET	23
2 Julkisen valinnan teorian historiaa	24
MODERNIN JULKISEN VALINNAN TEORIAN EDELTÄJIÄ	24
NYKYISIÄ JULKISEN VALINNAN TEORIAN EDUSTAJIA	25
BUCHANAN JA TULLOCK	26
KOULUKUNTIA JA PALKINTOJA	27
ETURYHMIEN VOIMA	27
BYROKRATIA JA SÄÄNTELY	28
VIIMEAIKAISIA UUDELEENARVIOINTEJA	29
UUSIA LÄHESTYMISTAPOJA	30
3 Tarvitaanko julkista valtaa?	32
PÄÄTÖKSENTEON KUSTANNUKSET	33
TASAPAINON LÖYTÄMINEN	34
JULKISEN VALLAN EPÄONNISTUMINEN	34
JULKISHYÖDYKKEIDEN JAKAMATTOMUUS	35
LAAJENTUMISPAINE	36
VALINNAN JA LOPPUTULOKSEN VÄLILLÄ EI SUORAA YHTEYTTÄ	37

4 Miten äänestykset voitetaan	38
ÄÄNESTYSPARADOKSIT KÄYTÄNNÖSSÄ	38
MUITA ÄÄNESTYSTAPOJA	39
RATIONAALINEN VÄLINPITÄMÄTTÖMYYS	40
ÄÄNESTYSMOTIIVI	41
AJAUTUMINEN POLIITTISEN KESKUSTAAN	41
MYYYTI RATIONAALISESTA ÄÄNESTÄJÄSTÄ	43
5 Vähemmistöjen tyrannia	45
YHDENMUKAISET JA HAJANAISET TAVOITTEET	45
ETURYHMÄPOLITIKOINTI	46
JÄRJESTÄYTYMISEN ONGELMIA	47
KOALITION MUODOSTAMINEN	47
KOALITIOIDEN KÄYTTÄYTYMINEN	49
KOALITIOISTA ÄÄNTEN KAUPPAAMISEEN	49
6 Lehmänkaupat	51
SUORAT JA EPÄSUORAT LEHMÄNKAUPAT	51
LEHMÄNKAUPPOJEN YLEISYYS	52
LEHMÄNKAUPAT LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	53
LEHMÄNKAUPPOJEN SEURAUKSET	54
MUITA LEHMÄNKAUPPOIHIN LIITTYVIÄ ONGELMIA	55
LEHMÄNKAUPPOJEN HILLINTÄ	56
7 Eduntavoittelu politiikkaa hyödyntämällä	58
EDUNTAVOITTELUN HOUKUTUS	59
KUSTANNUKSET JA VÄÄRISTYMÄT	59
KUSTANNUSTEN LASKEMINEN	60
POLIITTISET SEURAUKSET	61
8 Poliitikkojen tilipäivä	63
LAINSÄÄTÄJÄT JA ME	63
POLIITIKKOJEN POLITIIKASTA SAAMA HYÖTY	64
ÄÄNESTYSMOTIIVIN VAARAT	64
PÄÄTTÄJIEN PITÄMINEN KURISSA	65
9 Byrokraattien ohjaaminen	68
VIKAMIEHET JA BUDJETIT	69
BYROKRAATTISEN VALLAN ALKULÄHTEET	70
BYROKRATIAN PITÄMINEN KURISSA	71
VIIMEAIKAISIA KYSYMYKSIÄ	71

10 Perustuslain rooli	73
<hr/>	
PÄÄTÖKSENTEON KUSTANNUKSET	73
PERUSTUSLAIN SISÄLTÖ	75
BUCHANANIN FISKAALINEN PERUSTUSLAKI	76
LIITTOVALTIO	77
ONGELMIA JA PERIAATTEITA	78
11 Saavutuksia ja ongelmia	79
<hr/>	
SAAVUTUKSIA	79
OMAN EDUN TAVOITTELUN ONGELMA	80
PERUSTUSLAILLISIA KYSYMYKSIÄ	81
OMAA ETUAAN TAVOITTELEVAT JULKISEN VALINNAN TEOREETIKOT?	82
12 Nykyvirtauksia ja tulevaisuudennäkymiä	84
<hr/>	
VANHOJEN IDEOIDEN UDELLEENARVIOINTIA	85
TOISEN SUKUPOLVEN KYSYMYKSIÄ	86
KOLMANNEN SUKUPOLVEN ALUEVALTAUKSIA	87
PELITEORIA	87
MITÄ JATKOSSA?	88
Sanasto	90
<hr/>	
Julkisen valinnan teorian vaiheita	92
<hr/>	
Aiheeseen liittyvää kirjallisuutta	94
<hr/>	

Tekijästä

Eamonn Butler toimii johtaviin poliittisiin ajatuspajoihin lukeutuvan Adam Smith Institutun johtajana. Hän on suorittanut loppututkinnon taloustieteessä, filosofiassa ja psykologiassa ja väitellyt filosofian tohtoriksi St Andrewsin yliopistossa vuonna 1978. Hän työskenteli 1970-luvulla Yhdysvaltain edustajainhuoneen palveluksessa ja opetti filosofiaa Hillsdale Collegessa Michiganissa ennen kuin palasi Isoon-Britanniaan osallistuakseen Adam Smith Institutun perustamiseen.

Butler on kirjoittanut teoksia sellaisista urauurtavista taloustieteilijöistä kuin Milton Friedman, F. A. Hayek ja Ludwig von Mises ja laatinut taloustieteen itävaltalaisista koulukuntaa käsittelevän yleisesityksen. Hän on kirjoittanut IEA:n toimeksiannosta oppaat Adam Smithistä ja Ludwig von Misesistä ja osallistunut palkka- ja hintasäätelyn historiaa käsittelevän teoksen sekä älykkyysosamäärän mittaamista käsittelevän teossarjan kirjoittamiseen. Hänen viimeisimmät suurelle yleisölle suunnatut teoksensa *The Best Book on the Market*, *The Rotten State of Britain* ja *The Alternative Manifesto* ovat herättäneet laajaa huomiota. Butler kirjoittaa säännöllisesti myös lehtiin ja esiintyy radiossa ja televisiossa.

Kiitokset

Kiitokset John Meadowcroftille ja Charles K. Rowleylle heidän teoksen kirjoittamisen alkuvaiheissa antamistaan neuvoista ja panoksesta; samoin Madsen Pirielle, Sally Thompsonille ja Rachel Moranille heidän avuliaista kommentistaan luonnostekstiin.

Miksi suomalaisten kannattaa tutustua tähän kirjaan?

Käsillä oleva Ph.D. Eamonn Butlerin, lontoolaisen Adam Smith Instituutin johtajan kirja koskee julkisen vallan käyttöä osana demokraattista yhteiskuntaa. Vallankäyttö ja sen lieveilmiöt ovat olleet keskeinen osa julkisen valinnan tutkimuksen kenttää. Aihe on tuttu arkipäiväisestä elämästämme. Jokainen tietää, että ”poliitikot ajavat vain omia etujaan”, ja että siksi on hyödytöntä esimerkiksi käydä äänestämässä. Kansalaiskyselyissä läpitukenava sanoma on poliittisten päättäjien epäluotettavuus. Luottamus palomiehiä kohtaan on tuoreessa kyselyssä vahvempi kuin on luottamus poliitikkoja kohtaan.

Päivittäin kansalaiset reagoivat kokemaansa yhteiskunnalliseen vääryyteen yleisönosasto- ja nettikirjoittelullaan. Harvempi pohtii, mitä lainalaisuuksia demokratian ongelmalliseen kykyyn tuottaa oikeudenmukaisiksi koettuja ratkaisuja voi liittyä. Julkisen valinnan teoria on tullut tässä suhteessa avuksi. Uusi se ei ole. Jo 1700-luvulta on peräisin kuolemattomia oivalluksia muun muassa äänestykseen liittyvistä lainalaisuuksista. Miten perustuslait tulisi rakentaa, on toinen alue, jossa analyttinen työ on tuottanut tuloksia. Muina tutkimuskohteina ovat olleet lobbaus ja edunvalvonta, lehmänkaupat, vapaa- matkustajuus, julkisten budjettivarojen tavoittelu, säännöstelyn vaikutukset jne. Poliitikkojen huoli uudelleen valinnastaan on näkynyt poliittisena suhdanne- syklinä: ennen vaaleja on pyritty lisäämään omia äänestäjiä hyödyttäneitä julkisia menoja. Näiden ilmiöiden ymmärtämiseksi ja yhteiseksi nimittäjäksi on nostettavissa nobelisti Kenneth Arrow'n mahdottomusteoreema (hänen kirjansa on alun perin vuodelta 1951). Sen mukaan ongelmatonta demokratiaa ei voikaan olla. Me ihmiset olemme varustetut erilaisilla arvostuksilla ja intresseillä ja olemme intressiemme vankeja. Teoreema sanoo, että erilaisista arvostuksista ja intresseistämme johtuen ei yksinkertaisesti ole muodostettavissa kaikille hyväksyttävissä olevaa yhteiskunnan yhteistä tahtotilaa.

Kun minua pyydettiin tämän kirjan alussa esittelemään kirjan teemaan liittyviä esimerkkejä suomalaisesta yhteiskunnasta, ymmärsin heti, että tähän ei pitäisi itsesuojeluvaiston nimissä missään tapauksessa ryhtyä. Jokainen esiin nostamani esimerkki toisi minulle lisää vihamiehiä. Ainoa tapa suojautua olisi hakea esimerkit niin laajalla sihdillä, että ne kattaisivat oikeastaan koko yhteiskunnan. Eikä tämä olisi vaikeatakaan. Esimerkkien avulla olisi luonnehdittavissa demokratian kipupisteitä – haluamatta silti sanoa, että niiden johdosta kannattaisin siirtymistä demokratian sijasta diktatuuriin. Päätin siis ottaa haasteen vastaan. Tähän suo mahdollisuuden riippumattomuus poliittisista puolueista. En äänestä poliittisissa vaaleissa presidentin vaalia lukuun ottamatta. Olen professoriliiton jäsen, mutta Suomen laman 1991-1993 aikana vaadin jul-

kisissa kirjoituksissa professorien palkkojen alentamista. Ehkä tämä riittää selkänäjäksi.

Eturyhmien yhteiskunnalliselle aktiivisuudelle on olemassa hygieeninen käsite, edunvalvonta. Se antaa toiminnalle legitiimin leiman. Kautta vuosikymmenten Suomen vahvimmat edunvalvontakoneiston ovat löytyneet yhtäältä ay-liikkeestä ja toisaalta maataloustuottajien etujärjestöstä. Ay-liike on ajanut työllistetyn jäsenkuntansa etua ja yhdessä työnantajien vastaavan etujärjestön kanssa luotsannut Suomen palkkakehitystä tavalla, joka näkyi devalvaatiosyklin muodostamana vuoristoratana. Mainittu esimerkki Suomen lähihistoriasta on sattuva ja sopii Butlerin käsittelemien lehmänkauppojen teemaan. Maataloustuottajain vahva asema ennen Euroopan unioniin liittymistä näkyi siinä, kuinka karun pohjoisen maan veronmaksajat alistettiin rahoittamaan mittava maatalouden ylituotanto sotien jälkeisinä vuosikymmeninä. Näiden edunvalvontajärjestöjen johto valitaan päämies-agenttiteorian hengessä maksimoimaan jäsentensä edut. Merkittävin saavutus on ollut jäsenmaksuun liittynyt verotuki. Yhteinen sopiminen, neuvottelu ja päätösten koordinaatio tuottavat kansantaloudellista hyötyä, julkishyödykettä, jolla tätä verotukea voisi puolustaa. Lobbauksen kansantaloudellinen hinta kuitenkin nakertaa tämän argumentin uskottavuutta.

Suomen koko järjestäytyneet edunvalvontakentät on esimerkki maan lobbausilmioista. Komiteatyöskentelyssä kuin myös lainvalmisteluissa edunvalvojien edustajat ovat etuoikeutettuja kuultavia eduskunnan valiokunnissa. Äskettäinen tuore selvitys osoitti, että työnantajien edustajat pääsevät kertomaan näkemyksensä päättäjille muita eturyhmiä useammin.

Yksi työmarkkinarakenteiden varaan rakentuva vallankäyttösektori liittyy eläkeyhtiöihin. Kansantaloudessa kerätyt veroluonteiset eläkevarat tietenkin ovat tulevien eläkkeensaajien säästöjä. On siksi luontevaa, että niiden hallinnoimisessa työntekijöitä edustavilla työmarkkinajärjestöillä on vahva rooli. Yhdessä työnantajajärjestöjen kanssa ne kuitenkin sopivat eduskunnan ulkopuolella monia lainsäädäntöön kuuluvia ratkaisuja. Tällaisia ovat muun muassa eläkemaksun suuruus, eläkeikää koskevat periaatteet jne. Tämä eduskunnan ulkopuolinen vallankäyttö lukkiuttaa yhteiskunnallisen kehityksen ja etäännyttää sen muusta talouspoliittisesta kehittämistyöstä. Samalla eläkevarojen suunnaton suuruus heijastuu vallankäyttönä yrityselämässä esimerkiksi pörssisijoitusten muodossa.

Korkeakoulujen osalta edunvalvonta on kehittynyt opiskelijoilla erityisen tehokkaaksi. Heidän lobbaus saa joukot liikkeelle myös eduskuntatalon portaille. Uudelleenvalinnastaan huolestuneet poliitikot astelevat riviin vannomaan uskollisuuttaan opiskelijoiden henkilökohtaisille mutta korkeakoulu-

jen kehittämistä haittaaville intresseille. Ja mikä on jälki? Maan korkeakoululaitos on opintasuoritustensa osalta ajettu alennustilaan, suurin osa opiskelijoita ei käy luennoilla, tenteissä puolet hylätään, ja valmistumisajat ovat kansainvälisesti ylipitkiä.

Lobbaus tuo mieleen tätä kirjoittaessa käynnissä olevan Guggenheimin museohankkeen. Säätiö, joka on epäonnistunut useassa maassa hankkeissaan, haluaa Suomen ja etenkin Helsingin veronmaksajat rahoittamaan aktiviteettiään.

Koalitionhallitukset ovat ongelmallinen esimerkki ryhmäintressien ajamisesta. Tätä kirjoitettaessa Suomi elää aikaa, jolloin Arrow'n mahdollomuusteoreeman relevanssi on kaikille ilmiselvä. Poikkeavat intressit lukkiuttavat maan taloudelle tarpeelliset rakennemuutokset, joita kriisissä oleva kansantalous kipeästi tarvitsisi. Hallituspuolueiden kytkennät edunvalvontajärjestöihin eivät mahdollista esimerkiksi ulkopuolisten tutkijoiden ehdotusten reilua käsittelyä. Lehmänkauppojen osalta Suomi on päässyt Euroopan rahaliiton kriisin myötä katsomaan aitiopaikalta, miten unionin päätöksentekomenettely ei ilman keskinäistä kaupankäyntiä ylipäättään ole mahdollinen. Hyvä veli ja hyvä sisko -verkostot ja eurooppalaiset poskisuudelmat eivät yleensä ole luvanneet hyvää rahaliiton jäsenmaiden kansalaisille. Ongelmallisinta on, että tällä näyttämöllä niin monesti on rikottu yhdessä sovitut pelisäännöt. Tärkeimpiä näistä oli kansallisvaltioiden velkojen yhteisvastuun poissulkeminen, josta tehty sopimus ei ole pitänyt. Tällaiseen unioniin Suomi ei aikanaan liittynyt.

Butlerin käsittelemä vapaamatkustajuuden ongelma johtaa ajatukset Ahvenanmaalle. Ahvenanmaa on Suomessa selkein esimerkki tapauksesta, jossa vapaamatkustajuus on toteutettu niin monessa asiakokonaisuudessa, että sen salliminen muissa maan osissa ei mitenkään voisi olla mahdollista. Ahvenanmaan nuorisolla ei ole velvollisuutta osallistua maanpuolustukseen edes oman alueensa osalta. Suomen muilla kansalaisilla tämä velvollisuus on, ja se kattaa myös Ahvenanmaan turvallisuuden. Kansallinen turvallisuus on julkis-hyödyke. Se on Suomessa tuotettu yleisen asevelvollisuuden pohjalta. Vapaamatkustajia ovat sivarit.

Suomalaistaustainen William Niskanen aikoinaan argumentoi sen näkemyspuolesta, että virkamieskunta omien intressiensä pohjalta kykenee kasvattamaan budjettiosuuttaan ja näin omaa rooliaan. Vaikka tämä olisi liioiteltu arvio, esimerkit siitä, miten budjettivarojen puolesta käydään kamppailua, ovat luontevia. Tielaitos rakentaa mielellään moottoritietä ulkomaalaisille rekoille, jotka ajavat suurilastisina Suomen lävitse lisäten turvallisuusriskejä ja ympäristöhaittoja paikallisille asukkaille.

Otan lopuksi jonkun esimerkin sääntelystä. Yllä jo mainitsin maatalouden ylituotannon. Hintasääntely tietenkin ylläpiti hinnat ylikorkeina, jolloin

ostajien ja veronmaksajien kannalta syntyi raskas ylituotanto. Kun Suomessa on lääkäripula, tämä on jäljitettävissä lääkäreiden etujärjestön menestykseen lääkäreiden koulutuskiintiöiden rajaamisessa. Jos taksilupia säännöstellään, niille muodostuu korkea markkinahinta jälkimarkkinoilla. Sadesäällä et saa taksia Helsingissä. Pahin esimerkki on takavuosien vuokrasäännöstely. Sen avulla vaikutusvaltainen vuokralaisten keskusliitto pyrki turvaamaan vuokralaisten aseman. Ainoa, minkä se sai aikaan, oli se, että vuokramarkkinat kuolivat alta pois eivätkä ihmiset kyenneet muuttamaan pääkaupunkiin.

Kaiken sanomani jälkeen tunnustan ilman ehtoja hyväksyväni lobbauksen ja edunvalvonnan osaksi demokraattista yhteiskuntaa. Vaihtoehtoja ei ole. Julkisen valinnan analyyttinen teoria toisaalta viestittää tutkijoille kiinnostavista yhteiskunnallisista mekanismeista. Oleellista demokratiassa on tasapaino, joka on kohtuullinen sekä enemmistölle että vähemmistöille.

Miksi me ihmiset olemme niin erilaisin intressein varustettuja? Minulle tämä ei enää ole yllätys. Kahdentoista vuoden ajan olen työstänyt yliopistolla kurssiani ”Etiikka ja talous”. Olen siinä joutunut perehtymään ihmisen mysteeriin. Olen joutunut valjastamaan antropologian, evoluutiobiologian, psykologian ja taloustieteen tutkimukset sen valottamiseen, miksi toimimme niin kuin toimimme. Synteesini on vahvasti darwinistinen, mutta laajenee sen ylitse kulttuurirevoluutioon ja meemiteoriaan. Elämän keskeiseksi lainalaisuudeksi on paljastunut elämän jatkuvuus kilpailussa ja yhteistyössä toisten kanssa. Diktatuurit eivät tarjoa vaihtoehtoa demokratialle. Paitsi, jos diktaattorilla ei ole geneettistä intressiä suhteessa perillisiinsä. Maailma tuntee ainakin yhden esimerkin tällaisesta diktaattorista. Hän on Omanin sulttaani. Hän on nostanut maansa kukoistukseen. Hän ei ole luonut ympärilleen dynastiaa. Tämä selittyy sillä, että hän on tunnustautunut homoseksuaali.

Vesa Kannianen
Kansantaloustieteen professori
Helsingin yliopisto

Esipuhe

Ison-Britannian pääministeri antoi tammikuussa 2012 kaksi merkittävää lausuntoa, joissa hän esitti mielipiteenään, että valtiovallan tehtävä on tunnistaa markkinoiden epäonnistumiset ja korjata ne. Tällaista näkemystä valtion roolista on arvosteltu monelta taholta. Itävaltalaisen koulukunnan edustajien mukaan markkinat ovat kilpailullinen *prosessi*, ja mikäli täydellistä kilpailua ei ole olemassa, emme voi tietää, minkälaiseen lopputulokseen markkinat olisivat päätyneet sen vallitessa Tästä syystä valtiolta ei pysty korjaamaan markkinoiden epäonnistumisia; se pystyy ainoastaan poistamaan esteet, joita se itse on asettanut kilpailulle. Jos markkinoiden epäonnistumisen katsotaan johtuneen ulkoisvaikutuksista, voidaan myös esittää, että tarvitaan markkinat määrittämään noiden ulkoisvaikutusten arvo niistä kärsineille ihmisille. Valtiolta ei pysty helposti määrittelemään tätä arvoa.

Kaikkein helppoiten ymmärrettävä kritiikki tulee kuitenkin julkisen valinnan teorian tutkijoiden taholta. Yhdellä tasolla nämä pyytävät meitä yksinkertaisesti tekemään ihmisten poliittisesta käyttäytymisestä samoja oletuksia kuin mitä markkinoita analysoidessa tehdään. Esimerkiksi monopolit eivät aiheuttaisi oppikirjoissa esitettyjä ongelmia, jos niiden omistajat eivät pyrkisi maksimoimaan voittojaan; hiilidioksidipäästöt eivät huolestuttaisi meitä, jos kuluttajat eivät pyrkisi maksimoimaan kulutustaan oman tulotonsa puitteissa; pankkien mahdollinen kaatuminen ei huolestuttaisi meitä, jos pankit eivät lisäisi riskinottoaan valtion takausten turvin. Toisin sanoen: jos markkinataloudessa ei ilmenisi oman edun tavoittelua, niin sanottu markkinoiden epäonnistuminen ei synnyttäisi sellaisia ongelmia, jotka pääministerimme ja muut pystyvät havaitsemaan – joskin se saattaisi synnyttää muita ongelmia.

Mutta jos oman edun tavoittelu synnyttää markkinoilla tiettyjä ilmiöitä, joista aiheutuvia ongelmia poliitikkojen tulisi joidenkin mielestä yrittää korjata, emmekö me silloin olettaisi oman edun tavoittelua ilmenevän myös poliittisissa järjestelmissä, jotka yrittävät ”korjata” markkinoiden epäonnistumisia? Mikäli tämä myönnetään, se merkitsee varmasti ratkaisevaa käännettä valtiovallan väliintuloa koskevassa keskustelussa – emme voi silloin enää olettaa, että hyvää tarkoittava ja kaikkitietävä valtiolta pystyisi toimillaan parantamaan markkinoiden aikaansaannoksia. Hallituksen päätöksiin tulevat aina vaikuttamaan omaa etuaan tavoittelevat poliitikot, äänestäjät, byrokraatit, valvontaviranomaiset ja niin edelleen. Onko ikinä nähty jonkin kunnan äänestä-

jiien ryhtyvän innokkaasti kannattamaan oman terveystieteiskeskukseksi sulke-
suunnitelmia sen vuoksi, että siitä olisi apua muiden kuntien terveystieteis-
palvelujen kehittämisessä?

Tämä poliittisen järjestelmän sisäinen oman edun tavoittelu johtaa ”jul-
kisen vallan epäonnistumiseen”, joka saattaa olla paljon vaarallisempi ilmiö
kuin ”markkinoiden epäonnistuminen”, koska valtiolta harjoittaa pakkokei-
noja eikä ole suoranaisesti mukana kilpailuprosessissa. Edustuksellisessa
demokratiassa on mahdollista, että jonkin hyvin vähälukuisen ryhmän harjoit-
tama oman edun tavoittelu johtaa sellaisiin päätöksiin, jotka voivat olla hai-
taksi enemmistölle. Voidaan esimerkiksi hyvällä syyllä väittää, että Britannian
parlamentin skotlantilaisten jäsenten ja Heathrow’n lentoaseman lähistöltä
valittujen parlamentinjäsenten vaikutusvalta on ollut viime vuosina suunnaton,
koska he ovat olleet vaa’ankieliasemassa sen suhteen, miten parlamentin
enemmistö saadaan koottua.

Julkisen valinnan teorian edustajat ovat edenneet pitkälle niistä ajoista,
jolloin edeltäjäni Arthur Seldon lanseerasi Britanniassa ”poliittiseksi talous-
tieteeksi” kutsutun teorian. Monet yliopistolliset tiedekunnat samoin kuin näi-
hin asioihin perehtyneet journalistit ovat erikoistuneet tähän aihepiiriin. Tul-
lockin, Buchananin ja muiden urauurtavat kirjoitukset muuttivat osaltaan
merkittävästi mielipideilmastoa (esimerkiksi TV-sarjojen *Kyllä, herra minis-
teri* ja *Kyllä, herra pääministeri* tekijät ovat saaneet niistä vaikutteita), ja IEA:n
onkin nykyään tärkeää julkaista tästä aihepiiristä suurelle yleisölle suunnattu
päivitetty tiivistelmä.

Tämä Eamonn Butlerin mainio opas soveltuu ihanteellisesti opiskeli-
joille, opettajille ja mielipidevaikuttajille. Siitä on hyötyä myös niille poliiti-
koille ja valvontaviranomaisille, joilla on halua nöyrästi tutkia valtiotieteen
vaikutusmahdollisuuksien rajoja. Teoksessa selvitetään, millaisia vaikutuksia
poliittisen järjestelmän sisäisellä oman edun tavoittelulla voi olla julkisen val-
lan päätösten sisältöön. Siinä pohditaan, voitaisiinko poliittisia järjestelmiä
suunnitella sellaisiksi, että ne synnyttäisivät tasapainon julkisen vallan toi-
mien ja toiminnasta pidättäytymisen välille; samoin siinä pyritään selvittä-
mään, millä tavoin julkisen vallan väliintulot voitaisiin rajoittaa niille alueille,
joilla ne ovat suotavia.

On elintärkeää ymmärtää paremmin näitä ongelmia, jotta voisimme suh-
tautua asioihin nöyremmin sitten, kun olemme saaneet suunniteltua parem-
min toimivia hallinnollisia ja poliittisia järjestelmiä. Nämä argumentit ovat
olennaisia esimerkiksi Skotlannin paikallisen päätäntävällän lisäämiseen ja

Skotlantiin nykyjärjestelmässä siirtyviin verorahoihin liittyvissä keskusteluissa. Ne ovat erittäin olennaisia myös Euroopan unionin hallintoa koskevassa keskustelussa. Toivomme, että tämä teos auttaa lukijoita ymmärtämään paremmin julkishallinnon prosessien luonnetta ja että tämä vuorostaan tekisi epätodennäköisemmäksi sen, että saamme hallituksia, jotka näkevät markkinoiden epäonnistumisia kaikkialla ja joilta puuttuu täysin taju siitä, missä mitassa julkinen valta pystyy niitä korjaamaan.

Eamonn Butlerin teos *Julkisen vallan käyttäjät – Opas julkisen vallan teoriaan*, joka IEA:lla on nyt ilo julkaista, auttaa osaltaan erinomaisesti selventämään tätä monimutkaista aihetta laajemmalle lukijakunnalle.

Philip Booth
Kustannus- ja ohjelmajohtaja,
Institute of Economic Affairs
Vakuutus- ja riskienhallintaopin professori,
Cass Business School
Tammikuussa 2012

Tiivistelmä

- Julkisen valinnan teoria soveltaa taloustieteen *menetelmiä* politiikan ja hallinnon *teoriaan ja käytäntöön*. Tämä lähestymistapa on tuottanut tärkeitä demokraattisen päätöksenteon luonnetta koskevia oivalluksia.
- Oman edun tavoittelu vaikuttaa ihmisten yhteisötasolla tekemiin päätöksiin aivan samalla tavoin kuin se motivoi heidän yksityishenkilönä markkinoilla tekemiään valintoja. Lisäksi ihmiset harrastavat ”talusajattelua”, kun he äänestäjinä, painostusryhmien jäseninä, poliitikkoina tai virkamiehinä pyrkivät pienimmällä mahdollisella vaivannäöllä maksimoimaan henkilökohtaisten toiveidensa tulokset. Tästä seuraa, että taloustieteen hyväksi havaittuja käsitteitä – esimerkiksi voittoa ja tappiota, hintaa ja kustannustehokkuutta – voidaan käyttää myös poliittisessa analyysissä.
- Kollektiivinen päätöksenteko on joillakin elämäalueilla välttämätöntä. Kuitenkin se tosiseikka, ettei markkinoiden toiminta kenties ole riittävän tehokasta näillä alueilla, ei välttämättä tarkoita sitä, että valtiovalta pystyisi suoriutumaan asioista paremmin. Myös julkinen valta voi epäonnistua. Poliittinen päätöksenteko ei ole kiihкотonta ”yleisen edun” tavoittelua, vaan siihen saattaa liittyä kamppailua henkilökohtaisen edun ja ryhmäintressien välillä.
- Ei kuitenkaan ole yhtä ainoaa ”yleistä etua”. Elämme moniarvoisessa maailmassa: ihmisillä on erilaisia arvoja ja intressejä. Erilaiset intressit kilpailevat väistämättä keskenään. Tämän takia on ehdottoman tärkeää tutkia, millä tavoin poliittisella prosessilla voidaan ratkaista tällaisten kilpailevien intressien ja vaatimusten yhteentörmäykset.
- Poliittiset puolueet tavoittelevat omaa etuaan siksi, että ne tarvitsevat ääniä saadakseen vaikutusvaltaa ja saavuttaakseen vakaan aseman. Ne saattavat tavoitella ”mediaaniäänestäjää” muuttamalla ohjelmaansa sellaiseksi, että se miellyttää mielipideasteikon keskivaiheille sijoittuvia äänestäjiä, sillä siellä näitä on eniten. Myös valtion virkamiehillä on omat intressinsä, joihin saattaa kuulua pyrkimys haalia omalle virastolle mahdollisimman paljon määrärahoja.

- Tässä erilaisten etujen välisessä kamppailussa pienillä ryhmillä, jotka ovat keskittyneet tiettyihin intresseihin, on päätöksenteossa enemmän vaikutusvaltaa kuin niitä paljon suuremmilla ryhmillä – kuten kuluttajilla ja veronmaksajilla – joiden huolenaiheet ovat moninaisemmat. Eturyhmien vaikutusvalta saattaa kasvaa siitä syystä, että äänestäjät suhtautuvat poliittiseen keskusteluun ”rationaalisen välinpitämättömästi”. He tietävät, ettei yhdellä äänellä todennäköisesti ole merkitystä ja ettei äänestäjä voi ennakolta tietää, mitä seurauksia jollakin poliittisella päätöksellä tulee olemaan.
- Koska poliittinen prosessi voi hyödyttää suunnattomasti eturyhmiä, niiden kannattaa uhrata suuria summia edunvalvontaan erityisetujen saamiseksi; tätä kutsutaan eduntavoitteluksi.
- Eturyhmät voivat lisätä vaikutusvaltansa ”lehmänkaupoilla” eli kauppamalla ääniä jonkin toisen eturyhmän kanssa ja kannattamalla vastapuolen aloitteita. Tämä tekee vähemmistönä olevista eturyhmistä erityisen vaikutusvaltaisia varsinkin edustuksellisen demokratian instituutioissa, kuten esimerkiksi lainsäädäntöelimissä.
- Suorassa demokratiassa, esimerkiksi järjestettäessä kansanäänestys, yleisesti omaksuttu enemmistöäänestysmenetelmä mahdollistaa sen, että 51 prosentin enemmistö pystyy käyttämään hyväksi 49 prosentin vähemmistöä – vanhan vitsin mukaan ”demokratia on sitä, että kaksi sutta ja lammas päättävät, kuka syö kenet päivälliseksi”. Edustuksellisissa demokratioissa puolestaan huomattavan pienillä äänestäjäryhmillä saattaa olla suhteettoman paljon vaikutusvaltaa.
- Ehkäistäkseen vähemmistöjen sortamista – tai sitä, että vähemmistöt sortavat enemmistöjä – monet julkisen valinnan teoreetikot väittävät, että poliittista päätöksentekoa tulisi rajoittaa perustuslainsäädännöllä.

1 Mitä on julkisen valinnan teoria?

Julkisen valinnan teoria määritellään usein taloustieteelliseksi koulukunnaksi. Itse asiassa se on pikemminkin eräs lähestymistapa politiikan tutkimukseen. Se ei pyri selittämään, miten talous toimii, vaan se pikemminkin käyttää taloustieteen *menetelmiä* ja *käsitteitä* tutkiessaan, miten *politiikka ja julkinen valta* toimivat. Tällainen lähestymistapa tuottaa joitakin yllättäviä oivalluksia ja esittää haastavia kysymyksiä; esimerkiksi miten pystyvä, tehokas ja oikeutettu poliittinen prosessi todellisuudessa on.

Miksi soveltaa taloustiedettä?

Saattaa tuntua oudolta analysoida politiikkaa ja julkista valtaa taloustieteen menetelmin. Useimmille ihmisille taloustieteessä on kysymys pelkästään rahasta, markkina- ja liikeloudesta sekä henkilökohtaisesta hyödystä. Julkisen vallan taas oletetaan hyödyttävän kaikkia ilman taloudellisia vaikuttimia ja ilman voitontavoittelua.

Taloustieteessä ei kuitenkaan ole kyse vain rahasta. Itse sana tulee kreikan sanasta *oikonomia*, joka merkitsee kotitalouden hoitoa; oikonomian päämääränä on pikemminkin perheen tyytyväisyys kuin taloudellinen hyöty, ja siinä monien erilaisten tekijöiden, sekä inhimillisten että taloudellisten, tulee pysyä tasapainossa.

Teemme joka päivä samantyyppisiä valintoja. Kannattaako seuraavalle kukkulalle kiivetä sieltä avautuvan näköalan takia? Kuinka paljon aikaa minun tulisi uhrata löytääkseni täsmälleen oikeanlaisen onnittelukortin ystävälleni? Vaikka kyse ei ole lainkaan rahasta, nämä valinnat ovat silti *taloudellisia* sanan laajimmassa merkityksessä. Ne edellyttävät sen arvioimista, kuinka paljon aikaa ja vaivaa omasta mielestämme kannattaa uhrata tavoitteidemme saavuttamiseksi, sekä valinnan suorittamista eri mahdollisuuksien välillä. Taloustieteessä on itse asiassa kyse siitä, millä tavoin päätämme kuluttaa käytettävissämme olevia resursseja (esimerkiksi aikaa tai energiaa) yrittäessämme saavuttaa asioita, joita pidämme näitä resursseja suuremmissa arvossa – kyse ei siis ole vain rahan käyttöön liittyvistä valinnoista.

Taloustieteilijät ovat kehittäneet tätä tehtävää varten joitakin yksinkertaisia, mutta hyvin käyttökelpoisia työkaluja. Niihin kuuluu sellaisia käsitteitä kuten *vaihtoehtokustannus* – arvo, jonka annamme sille seikalle (esimerkiksi ajan- tai energiankäytölle), josta joudumme luopumaan saavuttaaksemme jonkin päämäärän, sekä *hyöty* – saavutetun asian arvo (esimerkiksi oikeanlainen onnittelukortti tai kaunis näköala). Samalla tavoin sellaisen asian arvon, josta luovumme, ja sellaisen asian arvon, jonka saavutamme, välinen ero on *hyöty* –

joskin kyse voi olla *tappiosta*, jos emme pystykään löytämään sievää korttia, tai jos näköala tuottaa pettymyksen. Taloustieteilijät toteavat myös, että valintoja tehdessään ihmiset pyrkivät tietoisesti vaihtamaan vähemmän arvostamiaan asioita sellaisiin asioihin, joita he arvostavat enemmän: toisin sanoen he ovat *rationaalisia* ja *tavoittelevat omaa etua*.

Taloustieteen soveltaminen politiikkaan

Julkisen valinnan teoriassa on kyse näiden yksinkertaisten taloudellisten käsitteiden soveltamisesta tutkittaessa, miten *kollektiivisia valintoja* tehdään – esimerkiksi tutkittaessa perustuslakien valmistelua ja niiden toimintaa, vaalimekanismeja, poliittisia puolueita, eturyhmiä, lobbausta, byrokratiaa, parlamentteja, komiteoita ja muita poliittisen järjestelmän osatekijöitä. Kollektiiviset *poliittiset* päätökset – esimerkiksi kun päätetään, korotetaanko kiinteistövero uuden tien rakentamiseksi – ovat luonteeltaan aivan yhtä *taloudellisia* kuin muutkin päätökset. Myös ne edellyttävät sen arvioimista, ylittävätkö hankkeiden *hyödyt* niistä koituvat *kustannukset*; eivätkä kyseessä ole pelkästään rahalliset seikat, vaan minkä tahansa uhrauksen ja minkä tahansa siitä koituvan hyödyn välillä tehtävät valinnat.

On silti huomattava, että tehdessään yksilöllisen taloudellisen valinnan sekä siitä koituvat kustannukset (esim. ajan- tai energiankäytön) että niistä saatavat hyödyt (esim. näköalan tai oikean kortin) tulevat yksilölle itselleen.¹ Sitä vastoin julkisissa valinnoissa hyödyn saajat (esim. tienkäyttäjät) eivät ole aina niitä, jotka kantavat kustannustaakaan (esim. omakotitalon omistajat). Myös markkinoilla liiketoimen kumpikin osapuoli joutuu hyväksymään kaupan – jos ostaja tai myyjä ei ole siihen täysin tyytyväinen, hän voi yksinkertaisesti olla tekemättä sopimusta. Toisaalta politiikassa vähemmistö ei voi purkaa sopimusta, vaan sen on pakko hyväksyä enemmistöpäätös ja kantaa osaltaan uhraukset, jotka kollektiivinen päätös vaatii tekemään.

Tästä syystä onkin täysin mahdollista, että itsekäs enemmistö riistää vähemmistöä äänestämällä itselleen sellaisia etuja, jotka lisäävät muiden ihmisten taloudellista tai muunlaista taakkaa. Esimerkiksi tienkäyttäjät saattavat vaatia uutta maantietä kulkemaan virkistysalueiden halki tai korottaa niiden ihmisten veroja, jotka kenties eivät milloinkaan käytä kyseistä tietä tai hyödy siitä muulla tavoin. On erittäin tärkeää tutkia, millä tavoin tällaiset julkisen vallan päätökset tehdään, koska julkinen valta voi pakottaa vähemmistöt nou-

1 Tällaisiin taloudellisiin toimiin toki liittyy "ulkoisia" tai "yhteisöllisiä" vaikutuksia. Ne kuitenkin edustavat vain pientä osaa useimpien transaktioiden kokonaiskustannuksista ja -hyödyistä. Mikäli vaikutukset ovat suuria, valtiolla usein pyrkii puuttumaan asiaan. Kuten pian selviää, yksi julkisen valinnan teorian edustajien tärkeistä teemoista kuitenkin on, että myös tällaisissa julkisen vallan välintulossa on ulkoisvaikutuksia ja -hyötyjä.

dattamaan enemmistöpäätöksiä. Se antaa enemmistöille valtaa, jota tietenkin voidaan käyttää vastuullisesti – mutta enemmistöt voivat yhtä hyvin käyttää tätä valtaa hankkiakseen äänestysmenettelyllä itselleen etuja ja sälyttääkseen kustannukset toisten kannettaviksi.

Tutkimalla julkisen vallan päätöksentekoa talousteorian välinein voi julkisen valinnan teoria auttaa meitä ymmärtämään tätä prosessia, tunnistamaan sellaisia ongelmia kuin tiettyjen ryhmien oman edun tavoittelua ja mahdollista vähemmistöjen riistoa pakotteiden avulla sekä ehdottamaan keinoja näiden ongelmien rajoittamiseksi. Tunnustukseksi tästä julkisen valinnan teorian merkittävästä roolista yhdysvaltalainen taloustieteilijä James M. Buchanan sai vuonna 1986 taloustieteen Nobel-palkinnon hänen tutkittuaan ansiokkaasti vaalijärjestelmien puitteissa ilmenevää riistoa, poliitikkojen ja byrokraattien oman edun tavoittelua, eturyhmien voimaa ja sitä potentiaalista roolia, joita perustuslaillisella sääntelyllä voi olla, kun edellä mainittujen seikkojen vahingollisia vaikutuksia julkisessa päätöksenteossa pyritään rajoittamaan.

Julkisen valinnan teoria haastaa vallitsevan näkemyksen

Toisen maailmansodan päättymisen jälkeiset ”hyvinvointitaloustieteilijät” pyrkivät ututterasti laskemaan esimerkiksi sellaisten poliittisten hankkeiden kuten uusien teiden ja lentoasemien kustannuksia ja hyötyjä ja selvittämään, millä tavoin ”sosiaalista hyvinvointia” – koko yhteisön elämänlaatua – voitaisiin oikeilla valinnoilla parantaa ja maksimoida. He uskoivat voivansa antaa päättäjille uutta informaatiota ja auttaa kehittämään julkista päätöksentekoa.

Tässä lähestymistavassa oli avainasemassa kuitenkin se ääneenlausumaton oletus, että oikeita poliittisia päätöksiä tekevät loogisesti ja rationaalisesti yleistä etua ajavat valistuneet ja puolueettomat virkamiehet. Tämä vuorostaan tekisi heidän valinnoistaan paljon parempia kuin markkinoiden valinnat, joiden kannustimina ovat oman edun tavoittelu ja yksityinen etu.

Julkisen valinnan teoria löi pirstaleiksi tämän oletuksen. Vaikka se myönsi, että kollektiivisia päätöksiä tarvitaan sellaisissa asioissa, jotka väistämättä vaativat yhteisöllisiä toimia, se osoitti kuitenkin, että tällaisten päätösten tekoprosessi jää kauas jälkeen hyvinvointitaloustieteilijöiden ihanteesta. Julkisen valinnan teorian edustajat huomauttivat, että julkisia päätöksiä tekevät ihmiset todellisuudessa tavoittelevat omaa etuaan yhtä innokkaasti kuin muutkin ihmiset. Ovathan he loppujen lopuksi aivan samanlaisia ihmisiä; yksityishenkilöitä, joista ei yhtäkkiä tule enkeleitä, kun he saavat töitä valtiolta. Julkisen valinnan teoria ei välttämättä väitä, että kaikki toimet, joiden tarkoituksena on vaikuttaa hallituksen politiikkaan, perustuisivat oman edun tavoitteluun; se väittää ainoastaan, ettei meidän tule olettaa ihmisten käyttäytyvän hyödyke- ja

palvelumarkkinoilla eri tavalla kuin heidän vaikuttaessaan valtiovallan päätöksiin. On järkevää olettaa, että oman edun tavoittelu saattaa motivoida ihmisiä.

Oman edun tavoittelu ei tietenkään tarkoita, että ihmiset olisivat *itsekkäitä* sanan negatiivisimmassa merkityksessä. He saattavat välittää syvästi toisista ihmisistä ja voivat hyvinkin haluta auttaa ystäviään, perhettään ja yhteisöön sen sijaan, että haluaisivat vain henkilökohtaista hyötyä. Kysymys onkin siitä, että haluavatpa he saavuttaa *mitä hyvänsä* – esimerkiksi rikastua itse tai edistää yhteisöllistä sopusointua – on järkevää olettaa, että he yrittävät toimia harkitusti ja tehokkaasti tavoilla, jotka edistävät heidän ajamaansa asiaa. Taloustieteen termein he ovat *rationaalisia maksimoijia*.

Vallitsevan näkemyksen edustajat järkyttyivät, kun Buchanan ja Gordon Tullock sovelsivat tätä ”ekonomistista” ihmiskäsitystä järjestelmällisesti kaikkiin valtiovallan instituutioihin väittämällä, että lainsäätäjät, virkamiehet ja äänestäjät käyttävät kaikki tyynni poliittista prosessia hyväkseen edistääkseen yksityistä etuaan aivan samalla tavoin kuin he tekevät markkinoilla. Jopa vieläkin järkyttävämmän vaikutuksen teki heidän päätelmänsä, jonka mukaan poliittiset ratkaisut, joita ei suinkaan tehdä tehokkaasti eikä kiihottomasti ”yleisen edun” hyväksi, voivat hyvinkin olla tehottomampia, vähemmän järkeviä ja alttiimpia oman edun tavoittelijoiden manipuloinnille kuin markkinoiden puutteelliseksi otaksuttu toiminta.

Yleinen vai yksityinen etu?

Julkisen valinnan teoria tutkii, millä tavoin yksilöiden motiivit vaikuttavat kollektiiviseen päätöksentekoon. Se hylkää ajatuksen, jonka mukaan poliittisen prosessin kautta jotenkin pystyisimme oivaltamaan, mitä ”yleinen etu” todella merkitsee.

Ensinnäkin, mitä ”yleinen etu” mahtaa tarkoittaa? Tilanteessa, jossa yksi suuri ihmisryhmä haluaa uuden tien, toinen vastustaa hanketta kiivaasti ja haluaa sen sijaan alentaa veroja, kolmas haluaa suunnata rahat maanpuolustukseen, neljäs sairaaloihin ja viides sosiaaliturvaan ja koulutukseen, on kerta kaikkiaan mahdotonta muovata näistä keskenään ristiriitaisista mielipiteistä minkäänlaista järkevää politiikkaa, joka edustaisi ”yleistä etua”. Elämme moniarvoisessa maailmassa, ja ihmiset arvostavat erilaisia hyödykkeitä ja palveluja. Ihmisten erilaiset intressit törmäävät poliittisessa päätöksenteossa väistämättä toisiinsa, ja ”yleistä etua” heijastavan sopimuksen tekeminen on mahdotonta.

Kyse on ”lampaan ja kahden suden” ongelmasta. Vanhan vitsin mukaan demokratia on kuin lammas ja kaksi sutta päättämässä, minkä niistä toiset syövät päivälliseksi. Lampaan ja susien toisilleen täysin vastakkaisten mielipitei-

den perusteella ei voi laatia jonkinlaista ”yhteiskunnallisen hyvinvoinnin” mit-
tapuuta ”susien ja lampaan yhteisössä”. Julkisen valinnan teorian edustajat
väittävät, että hyvinvointitaloustieteilijöiden hämmennys johtui siitä, että he
unohtivat, että ainoastaan *yksilöillä* on motiiveja, ei ryhmillä. *Yksilöillä* on
intressejä, uskomuksia ja arvoja; *ryhmällä* ei niitä ole – ryhmällä on ainoastaan
siihen kuuluvien ihmisten intressejä, uskomuksia ja arvoja. Samoin ainoastaan
yksilöt tekevät valintoja esimerkiksi äänestäessään vaaleissa. *Ryhmät* eivät tee
valintoja; *ryhmä* ei mene äänestyskoppiin.

Julkisen valinnan teorian mukaan myös äänestäminen ja lainsäädäntö
ovat prosesseja, joissa *yksilöt* voivat ajaa omia, usein toisilleen vastakkaisia etu-
jaan. Ei ole olemassa minkäänlaista objektiivista ”yleistä etua”, jonka äänestä-
minen jotenkin paljastaisi. Itse asiassa erilaiset päätöksentekojärjestelmät tuot-
tavat hyvin erilaisia poliittisia ratkaisuja.

Esimerkiksi suorassa demokratiassa, jossa asioista päättämiseen vaadi-
taan yksinkertainen enemmistö – vaikkapa äänestettäessä uuden tien rakenta-
misesta tai rakentamatta jättämisestä – enemmistö pystyy hallitsemaan vähem-
mistöä. Jos 51 prosenttia äänestäjistä kannattaa uuden tien rakentamista, tie
rakennetaan, vaikka loput 49 prosenttia vastustaisi hanketta kiivaasti. Jos taas
päättökseen tulee olla yksimielinen, yksi ainoa vastustaja voi veto-oikeudellaan
kaataa ehdotuksen. Ja jos edellytetään kahden kolmasosan ääntenenemmistöä,
tien rakentamista kannattavan lobbausryhmän täytyy kenties muuttaa ehdotus-
taan päästäkseen kompromissiin hanketta vastustavien kanssa. Toisin sanoen
jokainen näistä järjestelmistä tuottaa erilaisen lopputuloksen: yhdenkään niistä
ei voida väittää löytäneen objektiivisen ja kiistattoman ”yleisen edun”. Jokai-
nen järjestelmä vain heijastaa omalla tavallaan ihmisten mieltymysten monen-
kirjaisuutta.

Julkisen valinnan teoria ei pyrikään määrittelemään, mitä jokin epämää-
räinen ”yhteiskunnan hyvinvointi” tai ”yleinen etu” tarkoittaa. Se haluaa vain
tuoda poliittiseen keskusteluun uutta tietoa pyrkimällä selvittämään niitä yksi-
löiden vaikuttimien välisiä voimasuhteita, jotka ilmenevät poliittisten institu-
tioiden puitteissa, ja kuvaamaan niistä aiheutuvia seurauksia.

Vaalimatematiikkaa

Yksi tämän analyysin tuottamista varhaisista johtopäätöksistä on se, ettei vaa-
lien tulos voi parhaimmillaankaan heijastella äänestäjäkunnan todellisia näke-
myksiä. Julkisen valinnan teorian edustajat korostavat, että ihmiset äänestävät
vaaleissa usein pikemminkin taktisesti kuin todellisten mielipiteidensä mukai-
sesti. He saattavat esimerkiksi laskelmoida, että koska heidän kannattamallaan
vaihtoehdolla tai ehdokkaalla on vähäiset mahdollisuudet voittaa, heidän kan-

nattaa äänestää henkilöä, jota kohtaan he tuntevat vastenmielisyyttä, saadakseen pois pelistä jonkun toisen henkilön, jota he todella inhoavat.

Toinen johtopäätös on se, että jonkin pienen ryhmän äänestäjillä, joilla on kaikilla samat, hyvin voimakkaat yksityiset intressit, saattaa olla äänestysvoimaa, joka huomattavasti ylittää heidän lukumääränsä. Esimerkiksi uudesta tiestä hyötyvillä ihmisillä on voimakas ja suora kannustin kerätä varoja ja kampanjoida kiivaasti hankkeen puolesta. Toisaalta suuri joukko veronmaksajia saattaa laskeskella, että tiehankkeen kustannukset henkeä kohden tulevat jäämään pieniksi; vaikka he muodostavatkin äänestäjien valtaisan enemmistön, heillä on paljon vähemmän kannustinta kampanjoida hanketta vastaan; voi jopa käydä niin, etteivät he käy äänestämässä, jolloin heidän oma eriyvä mielipiteensä jää suurelta osin ilmaisematta ja kuulematta.

Eturyhmät voivat myös liittyä yhteen saadakseen aikaan enemmistökoalitiota. Erilaiset ryhmät, jotka haluavat uuden tien omalle alueelleen, saattavat liittyä yhteen voidakseen järjestää laajan tiehanketta puolustavan kampanjan, joka onnistuessaan hyödyttäisi heitä kaikkia. Myös ehdokkaat voivat yrittää saada taakseen äänestäjien enemmistön tavoittelemalla tukea erilaisilta ryhmiltä, joilla on voimakkaat intressit ajaa omia tavoitteitaan. Tämä antaa vähemmistöille erityisen paljon vaikutusvaltaa edustuksellisissa demokratioissa, esimerkiksi kun äänestetään jonkin lainsäädäntöelimen ehdokkaita. Suorassa demokratiassa valta on enemmistöllä, mutta edustuksellisessa demokratiassa vähemmistöillä.

Päätös mennä äänestämään

Julkisen valinnan teoria kertoo jotakin myös poliittisten puolueiden, poliitikkojen ja virkamiesten motiiveista. Esimerkiksi poliittisilla puolueilla on hyvin vahva tavoite – tulla valituksi. Julkisen valinnan teorian edustajien mukaan tämä onnistuu parhaiten omaksumalla sellainen poliittinen ohjelma, joka vetoaa mielipideasteikolla keskelle sijoittuviin suuriin äänestäjäjoukkoihin; lisäksi puolueella on aihetta toivoa, että se pystyy houkuttelemaan puolelleen myös kumpaakin laitaa edustavien ihmisten ääniä. Tämä ”mediaaniäänestäjän” tuen tavoittelu kuitenkin merkitsee sitä, että puolueilla on taipumusta keräytyä vaalien lähestyessä keskustaan, jolloin mielipideasteikolla keskustan ulkopuolelle sijoittuvien äänestäjien edustus jää suurelta osin toteutumatta.

Kun poliitikot sitten on valittu lainsäädäntöelimeen, he saattavat hyvinkin turvautua kaupankäyntiin vastapalveluksien saamiseksi (eli ”lehmänkauppaan”), jotta pystyisivät ajamaan lainsäädäntöteitse läpi omia poliittisia päämääriään. He suostuvat kannattamaan muiden lainsäätäjien hankkeita saadakseen nämä lainsäätäjät vuorostaan tukemaan heidän omia hankkeitaan. Tällai-

sen yksinkertainen sopimus ”jos sinä äänestät minun lakiesitykseni puolesta, niin minä äänestän sinun esityksesi puolesta”, johtaa kuitenkin siihen, että lakiesityksiä menee läpi enemmän kuin kukaan todellisuudessa haluaa.

Julkisen sektorin kasvua edistää myös valtion virkamiesten oman edun tavoittelu. Monien julkisen valinnan teorian tutkijoiden mukaan isojen ministeriöiden virkamiehet pyrkivät pönkittämään oman laitoksensa asemaa isolla budjetilla, mistä syystä he kovin usein suostuttelevat poliitikot säätämään lisää sellaisia lakeja ja sääntelytoimia, jotka liittyvät heidän oman ministeriönsä toimialaan. Tässäkin prosessissa kansan ääni jää kuulematta, vaikka kansa joutuu kattamaan näiden toimien vaatimat kustannukset ja kärsimään niiden seurauksista.

Julkisen valinnan teorian vaikutukset

Julkisen valinnan talousteorian vaikutus yhteiskuntatieteisiin on suuri. Se on pakottanut arvioimaan uudelleen vaalien, lainsäädäntöelinten ja byrokratian todellista luonnetta ja sitä, voidaanko poliittisen prosessin väittää olevan jollakin tavoin markkinatalouden mekanismeja parempi. Lisäksi teorian esiin nostamat ongelmat – varsinkin mahdollisuus, että eturyhmien muodostamat koalitiot riistävät vähemmistöjä – ovat saaneet eräät julkisen valinnan teorian edustajat puoltamaan tiukkojen perustuslaillisten rajoitusten soveltamista hallintoon ja poliittiseen prosessiin.

2 Julkisen valinnan teorian historiaa

Älymystö on pitkään uskonut suuresti valtiovaltaan. Platonin esittämästä ”filosofikuningas”-ajatusmallista lähtien älymystö on ollut lähinnä huolissaan siitä, miten saadaan oikeat ihmiset hallinnollisiin virkoihin ja miten nämä saataisiin toimimaan oikein. Uuden ajan alussa yhteiskunnalliset ajattelijat pitivät itsestään selvänä, että valtion virkamiehet ovat objektiivisia ja rehellisiä, ja niinpä he keskittyivät pääasiassa näiden *moraaliseen* vastuuseen. Niccolò Machiavellin vuonna 1532 ilmestynyt *Ruhtinas* oli poikkeus, mutta se tuomittiin laajasti todellisen hallinnon skandaalimaisena irtokuvana.

Ajattelijat alkoivat kuitenkin yhä enenevässä määrin kyseenalaistaa poliittisen systeemin ja sen valtaan nostamien henkilöiden pyyteettömyyden. Vuonna 1742 julkaisemassaan parlamenttia koskevassa esseessään skotlantilainen filosofi David Hume soimasi kovin sanoin hallinnon palveluksessa olevia ihmisiä omanvoitonpyynnistä ja vaati, että suojellaksemme itseämme meidän tulisi kohdella näitä ikään kuin ”lurjuksina”. Adam Smith puolestaan arvosteli vuonna 1776 ilmestyneessä teoksessaan *Kansojen varallisuus* ankarasti liiketoiminnan ja valtiovallan läheistä suhdetta, valtaapitävien taipumusta myöntää monopoleja suosimilleen hovimiehille ja tehtailijoille.

Modernin julkisen valinnan teorian edeltäjiä

Humen ja Smithin esiin nostamat poliittisen prosessin ongelmat ovat edelleen keskeisiä julkisen valinnan teoriassa. Moderni julkisen valinnan teoria juontaa silti suoranaistemmin juurensa kahden 1700-luvun ranskalaisen matemaatikon ajatuksiin äänestämisen- ja vaalimekanismeista.

Markiisi de Condorcet havaitsi vuonna 1785 *Condorcet'n paradoksina* tunnetun ongelman. Tämän ajatuksen havainnollistamiseksi olettakaamme, että yhteisö päättää enemmistövaaleilla, kuka tai mikä kolmesta ehdokkaasta tai poliittisesta ohjelmasta valitaan; kutsukaamme näitä vaihtoehtoja Kiveksi, Paperiksi ja Saksiksi. Tämän nykyaikaisen seuraleikin tavoin on täysin mahdollista, että Kivi häviää Saksille näiden kahden välisessä äänestyksessä, Paperi vastaavasti häviää Saksille ja Sakset Kivelle. Kuka silloin ansaitsee tulla valituksi? Yksikään äänestysvaihtoehto ei selkeästi päihitä kahta muuta. Kun erillaiset parit pannaan äänestyksessä vastakkain, jokainen ehdokas voittaa vuorollaan loputtomiin.

Myös Jean-Charles de Borda oli vuonna 1781 pohtinut vaalien olemusta – varsinkin sitä ongelmaa, että vaikka joillakuilla äänestäjillä on vahva mielipide jostakin äänestettävänä olevasta asiasta, heillä on silti käytössään vain yksi ääni aivan kuten niilläkin, joita kyseinen asia ei erityisemmin liikuta. Hän ehdotti

tilalle järjestelmää, jossa ihmiset asettavat vaihtoehdot tai ehdokkaat arvojärjestykseen, jonka perusteella näiden saama äänimäärä lasketaan. Esimerkiksi kun ehdokkaita on kolme, kukin heistä saisi jokaisesta ykkössijastaan kaksi pistettä, jokaisesta kakkossijasta yhden pisteen ja jokaisesta kolmossijasta nolla pistettä; korkeimman pistemäärän kerännyt voittaisi vaalit.

Oxfordin yliopiston matemaatikko Charles Dodgson (joka tunnetaan paremmin *Liisa ihmemaassa* -teoksen kirjoittajana Lewis Carrollina) löysi nämä ranskankieliset kirjoitukset vasta sata vuotta myöhemmin. Hän kirjoitti useita äänestysmenettelyä käsitteleviä artikkeleita ja esitti vuonna 1876 monimutkaisen järjestelmän, jonka tarkoituksena oli kiertää *Condorcet'n paradoksin* ongelmat.

Toinen avainasemassa oleva kirjoitus on ruotsalaisen taloustieteilijän Knut Wicksellin vuonna 1896 oikeudenmukaisesta verotuksesta laatima essee. Vaikka se oli pääasiassa taloustieteen alaan kuuluva työ, siinä käsiteltiin julkisen valinnan teorian esille tuomaa ongelmaa, jonka mukaan vallassa oleva enemmistö pystyy halutessaan epäoikeudenmukaisesti siirtämään verotaakkaa vähemmistön kannettavaksi. Wicksell päätteli, että ainoastaan *yksimielinen* päätös pystyy estämään vähemmistöjen hyväksikäytön. Tämä on vielä nykyäänkin yksi julkisen valinnan teorian kantavia ajatuksia.

Nykyisiä julkisen valinnan teorian edustajia

Kului kuitenkin vielä puoli vuosisataa, ennen kuin skotlantilainen taloustieteilijä Duncan Black löysi uudelleen Bordan ja Condorcet'n ajatukset ja saattoi ne laajalti englanninkielisen maailman tietoon. Blackin vuonna 1948 julkaisemien, vaaleihin liittyviä ongelmia käsittelevien kirjoitusten ansiosta häntä pidetään nykyaikaisen julkisen valinnan teorian perustajana.

Blackin tärkein panos julkisen valinnan teorialle on hänen kuuluisa *mediaanäänestäjän teoriansa*. Sen mukaan selväpiirteisissä kysymyksissä – esimerkiksi päätettäessä tiemäärärahoista – poliittiset puolueet pyrkivät kallistumaan mielipideasteikossa keskelle sijoittuvien mielipiteiden kannalle, sillä keskustasta on mahdollisuus saada eniten äänestäjiä. Jokainen keskustasta pois päin ajautuva puolue menettää ääniä vastustajalle. Ja koska poliittiset puolueet haluavat saada ääniä, lopputuloksena on, että puolueet kerääntyvät keskustaan, jolloin äänestäjille jää vain vähän todellista valinnanvaraa.

Amerikkalainen taloustieteilijä (myöhemmin Nobelin palkinnon saanut) Kenneth Arrow esitti vuonna 1951 merkittävän *mahdottomuusteoriansa*. Jokaisessa äänestysmenetelmässä on keskeisenä kysymyksenä, kuinka tarkoin siitä sukeutuvat kollektiiviset päätökset heijastavat yksittäisten äänestäjien mieltymysten luonnetta, vallitsevuutta ja voimakkuutta.

Arrow osoitti, ettei yksinkertaisesti ole olemassa toteuttamiskelpoista demokraattista menetelmää, joka takaisi tällaisen onnistuneen tuloksen. Jotkut myöhemmät teoreetikot ovat olleet tämän asian suhteen yhtä pessimistisiä väittämällä esimerkiksi, että *mitä tahansa* äänestysmenetelmää voivat strategisesti hyödyntää sekä äänestäjät että *käsiteltävien asioiden määrittäjät* (agenda setters),² jotka päättävät, missä järjestyksessä päätöksiä tehdään (tämä on erityisesti komiteoiden ongelma).

Yksi Arrow'n oppilaista, Anthony Downs, tutki myös mediaaniäänestäjän ongelmaa, mutta hänet tunnetaan parhaiten siitä, että hän sovelsi vuonna 1957 *rationaalisen valinnan teoriaa* poliittisen markkinapaikan toimintaan. *Rationaalinen valinta* merkitsee toimintaa, joka on harkitusti ja tehokkaasti räätälöity jonkun henkilön päämäärien toteuttamiseksi. Downsin mukaan poliittiset puolueet pyrkivät hankkimaan itselleen valtaa, asemaa ja taloudellisia hyödykkeitä eivätkä niinkään ajamaan tiettyä poliittista ohjelmaa läpi. Ne voivat todella muuttaa poliittista ohjelmaansa pyrkiessään haalimaan äänestäjiä, joiden avulla pääsisivät hallitsevaan asemaan. Äänestäjät puolestaan päättävät rationaalisin perustein, mikä puolue hyödyttää heitä eniten.

Downsin kaikkein kuuluisin ajatus on kuitenkin äänestäjien *rationaalinen välinpitämättömyys*. Hän korosti, että äänestäjät joutuvat uhraamaan aikaansa ja energiaansa ottaakseen selvää, minkälaista politiikkaa kukin ehdokas kannattaa. Kuitenkin mahdollisuus, että jonkun henkilön ääni ratkaisisi jonkin äänestyksen, on äärettömän pieni. Äänestäjän ei yksinkertaisesti kannata uhrata aikaansa ja energiaansa ottaakseen kunnolla selville, mistä on kyse. Tuloksena tästä monet ihmiset äänestävät puolueperustaisesti tai eivät äänestä lainkaan. Tämä merkitsee ikävä kyllä sitä, että koska useimmat äänestäjät ovat apaattisia, hyvin asioista perillä olevat eturyhmät pystyvät hankkimaan itselleen suhteettoman paljon vaikutusvaltaa puolueissa.

Buchanan ja Tullock

Vuonna 1962 julkaistu teos *The Calculus of Consent* teki amerikkalaisista James Buchananista ja Gordon Tullockista julkisen valinnan teorian johtohahmoja. He käsitelivät kirjassaan yksinkertaisista enemmistövaalitavoista aiheutuvia ongelmia ja tutkivat perin pohjin lehmänkauppailmiötä. Heidän merkittävin

2 *Agenda setter* on hankala termi suomennettavaksi. Yhtäältä sillä on kokoustekninen merkitys; *agenda* voi tarkoittaa esityslistaa ja *agenda setter* esityslistan laatijaa. Tässä merkityksessä sitä käytetään usein myös julkisen valinnan teoriassa, esimerkiksi tämän sivun esimerkissä. Toisaalta *agenda setterillä* on myös laajempi merkitys. Sillä tarkoitetaan ylipäätään käsiteltävänä olevien asioiden määrittämistä; sen päättämistä, "mistä puhutaan".

Suomennettaessa tätä termiä on tehtävä kompromissi sen suhteen, kumpaa käsitteen ulottuvuutta painotetaan. Tässä käännöksessä *agenda setter* on käännetty "käsiteltävien asioiden määrittäjäksi", joka kattaa kohtalaisesti englanninkielisen termin molemmat ulottuvuudet. *Toim. huom.*

panoksensa oli kuitenkin siinä, että he erottivat toisistaan *perustuslaillisen* vaiheen, jossa äänestysmenetelmästä päätetään, ja näiden säädösten mukaan toimitetut äänestykset. He väittivät, että perustuslakia laadittaessa tulee vaatia *yksimielistä* päätöksentekoa, sillä muutoin enemmistöllä on mahdollisuus luoda järjestelmä, jolla se pystyy tulevaisuudessa äänestyksissä käyttämään vähemmistöä häikäilemättä hyväkseen.

Buchanan ja Tullock näkivät politiikan teon ja perustuslakien kehittymisen prosessina, jossa *yksilöt* pyrkivät turvaamaan omia etujaan eikä niinkään prosessina, jossa kaikki pyrkisivät kehittämään itselleen jonkinlaisen käsityksen ”yleisestä edusta”. Heidän lähestymistapansa kyseenalaisti vallitsevan näkemyksen, jonka mukaan sosiaaliturvan kehittämiseksi tarvitaan julkisen vallan toimenpiteitä, joilla ”markkinoiden epäonnistumisia” korjataan. He väittivät, että todellinen ongelma on *julkisen vallan epäonnistuminen*. Sellaiset ongelmat kuten monopolit, ulkoisvaikutukset (toisten ihmisten toimista aiheutuvat harmilliset sivuvaikutukset) ja rajoitettu tai yksipuolinen tiedonsaanti olivat paljon ilmeisempiä hallinnossa kuin kaupallisilla markkinoilla. Ja koska julkisessa päätöksenteossa voittaja saa kaiken, näiden ongelmien välttämiseen on tarjolla paljon vähemmän tilaisuuksia.

Koulukuntia ja palkintoja

Buchanan ja Tullock perustivat julkisen valinnan teorian ”virginialaisena kouluna” tunnetun koulukunnan, joka keskittyy perustuslain teoriaan ja reaali maailman poliittisiin instituutioihin. On olemassa myös ”Rochesterin koulukunta”, joka soveltaa aiheeseen tilastotiedettä ja matemaattisia menetelmiä, sekä ”Chicagon koulukunta”, joka keskittyy enemmän puhtaaseen kollektiivisen päätöksenteon talusteoriaan.

Kun Buchanan sai vuoden 1986 taloustieteen Nobelin palkinnon julkisen valinnan teorian parissa tekemästään työstä, monet ihmettelivät, miksei myös Tullock saanut sitä. Olipa syy mikä tahansa, Tullockin oma panos julkisen valinnan teorian tutkimisessa on hyvin huomattava. Hän laati esimerkiksi merkittäviä omia kirjoituksia, jotka käsittelivät *eduntavoittelua* (”rent seeking”, ks. jäljempänä) – laajalle levinnyttä mutta tuottamatonta ja kokonaistaloutta vahingoittavaa toimintaa, jossa eturyhmät hyödyntävät poliittista prosessia hankkiakseen itselleen monopoliasemia ja etuoikeuksia.

Eturyhmien voima

Amerikkalainen taloustieteilijä Mancur Olson tutki vuonna 1965 julkaisemassaan teoksessa *The Logic of Collective Action* myös eturyhmien vaikutusta poliit-

tiseen prosessiin. On ilmiselvää, että etujärjestöjä on olemassa. Olson kuitenkin osoitti, että monet suuret eturyhmät kokevat vaikeaksi panna pystyyn tehokkaita edunvalvontakampanjoita. Näitä ovat esimerkiksi sellaiset tärkeät ryhmät kuten kuluttajat ja veronmaksajat.

Eräs syy tähän on *vapaamatkustajan ongelma*: jos esimerkiksi jokin kuluttajia edustava etujärjestö onnistuu hankkimaan myönnytyksiä poliitikoilta, *kaikki* kuluttajat hyötyvät tästä, olivatpa he aktiivisesti mukana kampanjassa tai eivät. Miksi siis kenenkään pitäisi osallistua kampanjaan, kun siitä voi hyötyä muiden tehdessä kaiken työn? Tästä aiheutuu se tyrmistyttävä seikka, että sellaiset ryhmittymät kuten ammattikunnat ja ammattiliitot, jotka tavalla tai toisella onnistuvat pitämään hankkimansa edut pelkästään itsellään, ovat julkisessa keskustelussa yliedustettuina, kun taas esimerkiksi kuluttajat ja veronmaksajat, jotka ovat lukumääräisesti suurempia, mutta joiden jäsenten on vaikeampi järjestäytyä, ovat aliedustettuina.

Amerikkalainen politiikan tutkija William H. Riker – Rochesterin koulukunnan johtohahmo – tutki vuonna 1962 eturyhmien pyrkimystä muodostaa koalitioita siten, että ne tarjoavat toisilleen tukea hyötyäkseen yhteisesti poliittisessa prosessissa. Liittoumien perustaminen ja niiden pitäminen kasassa on kuitenkin työlästä, ja Riker havaitsi, että ”suurten koalitioiden” elinaika on lyhyt. Hän päätteli, että eturyhmien paras strategia on muodostaa *mahdollisimman pieni voittava koalitio* – liittouma, joka on nipin napin kyllin suuri kyetäkseen voittamaan, muttei kuitenkaan niin suuri, että sen kanssa pitäminen osoittautuu vaikeaksi.

Lisäksi Riker sovelsi ensimmäisenä *peliteoriaa* julkisen valinnan analyysiin. Peliteoria on päätöksentekotilanteiden matemaattista mallintamista, jota voidaan soveltaa esimerkiksi vaaleihin, joissa henkilökohtaiset päätökset riippuvat osittain muiden tekemistä valinnoista.

Byrokratia ja sääntely

Toinen hallinnon toimintaa haittaava piirre on se, että julkisten virkojen haltijoilla on omiakin intressejä. Amerikkalainen taloustieteilijä William A. Niskanen yritti tunnistaa byrokraattien intressit ja pyrkimykset vuonna 1971 julkaisemassaan kirjassa *Bureaucracy and Representative Government*. Hän väitti, että julkisten laitosten työntekijät pyrkivät maksimoimaan oman laitoksensa budjetin, minkä myötä he saavat lisää vaikutusvaltaa, asemaa, hyvinvointia, turvaa ja muita etuja. Hänen mielestään virkamiehet ovat budjettineuvotteluissa lainsäätäjiä edullisemmassa asemassa, koska he ovat oman laitoksensa toiminnasta paremmin perillä kuin lainsäätäjät, jotka ovat väistämättä ”amatöörejä”. Ja koska poliitikot ovat sitoutuneita noudattamaan jotakin poliittista ohjelmaa,

byrokraatit pystyvät taivuttelemaan nämä myöntämään määrärahat, sillä he tietävät, etteivät poliitikot julkisen nöyryytyksen pelossa uskalla perua hanketta. Tästä seuraa, että byrokraatiasta paisuu laajempi ja tehottomampi kuin äänestäjät tosiasiaassa haluavat.

Vuonna 1971 George Stigler julkaisi kirjoituksen, joka merkitsi Chicagon koulukunnan oppien tuloa julkisen valinnan teoriaan ja jossa byrokraatiata arvoiteltiin uudesta näkökulmasta. Mancur Olsonin eturyhmäteorioihin perustuen Stigler tuli siihen tulokseen, että sääntelymekanismit toimivat pikemminkin eturyhmien kuin suuren yleisen hyväksi. Esimerkiksi lääkäreiden tai lääketekneiden omistajien kaltaisten ryhmien yhdenmukaiset tavoitteet antavat niille voimakkaan kannustimen järjestäytyä ja lobata poliitikkoja, jotka vuorostaan perustavat sääntelyä suorittavia valtion elimiä ostaakseen nämä ryhmät puolelleen. Kyse ei ole niinkään siitä, että eturyhmät kaappaisivat valvontaelimet itselleen; ongelma on siinä, että ne on perustettu varta vasten hyödyttämään näitä eturyhmiä. Stigler kiteytti näkemyksensä lausumalla kirjoituksessaan:³ ”Sääntelytoimet ovat säännönmukaisesti teollisuuden tilaamia, ja niiden laadinnassa ja valvonnassa katsotaan ensi sijassa teollisuuden etua”.

Viiimeaikaisia uudelleenarviointeja

Tällaiset ajatukset saivat julkisen valinnan teorian tutkijat suhtautumaan pessimistisesti julkisen vallan päätöksentekoon. Näytti mahdottomalta löytää sellainen järjestelmä, jonka tuottamat kollektiiviset valinnat aidosti ja johdonmukaisesti heijastaisivat yksittäisten ihmisten preferenssejä. Olemassa olevissa järjestelmissä ihmiset äänestävät taktisesti sen sijaan, että ilmaisisivat todelliset mielityksensä, eturyhmät saavuttavat kohtuutonta vaikutusvaltaa, massoilla ei ole riittäviä kannustimia ottaa selvää asioista tai edes äänestää, käsiteltävien asioiden määrittäjät huolehtivat siitä, että heidän omat tavoitteensa toteutuvat, puolueet lähestyvät poliittista keskustaa sen sijaan, että ne tarjoaisivat todellisia vaihtoehtoja, edunvalvojat käyttävät valtavasti rahaa pyrkiessään saamaan etuja poliitikoilta, ja byrokraatit pelaavat omaan pussiinsa.

Eräät toiset julkisen valinnan teoretikot ovat kuitenkin olleet optimistisempia. Joseph A. Schumpeter väitti jo 1940-luvulla, että kilpailu äänestäjistä tuottaa itse asiassa suhteellisen suotuisan tuloksen, kuten ”näkömätön käsi” markkinoilla. Myöhemmin esimerkiksi Peter Coughlin ja Shmuel Nitzan ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että kun puolueilla on lukuisia itselleen tärkeitä asiakysymyksiä, todennäköisyys ”kehämäisen” pattitilanteen syntymiseen on paljon pienempi. Toiset, esimerkiksi Edward H. Clarke ja Theodore Groves,

3 Artikkelin nimi on ”The theory of economic regulation” ja se julkaistiin aikakauslehdessä *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, s. 137-146.

ovat tutkineet, millä erilaisilla keinoilla äänestäjät voitaisiin saada ilmaisemaan todelliset preferenssinsä ja ottamaan huomioon, kuinka paljon heidän vaatimustensa toteutuminen tulee maksamaan muille ihmisille sen sijaan, että he äänestäisivät itsekkäästi ja strategisesti.

Käytännön kokemukset ovat lisänneet tätä optimismia. Eräät tutkijat esimerkiksi väittävät nykyään, että byrokraatteja ja näiden budjetteja valvotaan todellisuudessa paljon paremmin kuin mitä Niskanen pelkäsi. Ja sen sijaan, että poliittiset puolueet pörräisivät mediaaniäänestäjän ympärillä, ne todellisuudessa eroavat merkittävästi pitkällä aikavälillä toisistaan sellaisten tärkeiden kysymysten kuten inflaation ja työttömyyden suhteen.

Uusia lähestymistapoja

Kaikki modernin julkisen valinnan teorian edelläkävijät olivat joko brittejä tai amerikkalaisia ja keskittyivät kahden puolueen yksinkertaisen enemmistön järjestelmiin. Teoria on kuitenkin laajentunut kansainväliseksi ja tutkii nykyään paljon aiempaa enemmän muissa maissa vallalla olevia, toisistaan eroavia äänestysjärjestelmiä. Tämän päivän avainkysymyksiä ovat esimerkiksi millä tavoin usean puolueen koalitiot muodostuvat, miten pysyviä tällaiset liittoumat ovat ja miksi monet puolueet päättävät koalitioiden muodostamisen sijaan mennä mukaan vähemmistöhallituksiin.

Todellisista poliittisista järjestelmistä saadun aineiston analysoimisen ohella eräät taloustieteilijät, esimerkiksi Vernon Smith (vuoden 2002 Nobelin palkinnon saaja), ovat tehneet käytännön kokeita siitä, millä tavoin ihmiset – tavallisesti heidän oppilaansa – tekevät valintoja. Näiden testien ansiosta on oivallettu muun muassa, että *on* mahdollista laatia vaalimenetelmiä, jotka paljastavat erilaisten äänestäjien mielipiteiden vahvuuden ja jotka eivät rohkaise näitä äänestämään strategisesti, ja että Buchananin ja Tullockin ihanne yksimielisesti hyväksytyistä perustuslaista voi käytännössä toteutua. Lisäksi monet kokeet viittaavat siihen, että vaikka Olsonin otaksumaa yhteiskunnallista vapaamatkustajuutta esiintyykin, se on paljon harvinaisempaa kuin yleisesti uskotaan. Monet uhraavat aikaansa ja energiaansa politiikalle paljon enemmän kuin heidän ”rationaalinen” oman edun tavoittelunsa antaisi aihetta olettaa.

Julkisen valinnan teorian kypsessä radikaalien ajatusten esittäminen on jäänyt vähemmälle, ja nykyään keskitytään yksityiskohtien hiomiseen ja saatujen tulosten testaamiseen. Kuten myöhemmin tässä teoksessa tullaan näkemään, eräät uudemmat teoriat ja käytännön kokeet ovat itse asiassa johtaneet kyseenalaistamaan joitakin julkisen valinnan tutkijoiden aikaisemmista olettamuksista tai edellyttäneet niiden merkittävää tarkennusta ja uudelleenmuotoilua.

Toinen kehityssuunta on matematiikan soveltamisen lisääntyminen, jokin eräät tutkijat väittävät, että entistä vaikeatajuisempien mallien hiomisen sijasta tulisi keskittyä reaali maailman politiikan ja hallinnon analysointiin. Lisäksi julkisen valinnan teoria vaikuttaa yhä syvemmin politiikan tutkimukseen, jonka edustajat ovat entistä enemmän taipuvaisia pitämään ihmisiä *rationaalisina toimijoina*.

Buchanan ja Tullock perustivat vuonna 1965 Public Choice Society -seuran, joka pyrkii vaihtamaan ajatuksia politiikan tutkimuksen parissa työskentelevien tutkijoiden välillä. Julkisen valinnan teorian kannatuksen kasvua kuvastaa muun muassa se, että seuran vuosikokouksiin osallistuu nykyään satoja osanottajia ja että samanlaisia seuroja on perustettu Eurooppaan ja Kaukoitään. Haparoivan alun jälkeen julkisen valinnan teoriasta on kehittynyt nykyinen hyvin vireän keskustelun kenttä.

3 Tarvitaanko julkista valtaa?

On hankkeita, joita ei ole mahdollista toteuttaa yksin. Tämä ei kuitenkaan haittaa, mikäli pystymme vakuuttamaan muut hankkeen kannattavuudesta ja jakamaan hankkeen vaatiman työmäärän ja kustannukset – sekä myös siitä saatavan hyödyn. Otetaan esimerkki: kaupunkilaisperheellä ei ole varaa pitää kesämökkiä rannikolla. Jos perhe kuitenkin pystyy osallistumaan joidenkin muiden perheiden kanssa tietyllä summalla sen ylläpitokustannuksiin, ja jos yksi näistä perheistä suostuu remontoimaan mökin, toinen kalustamaan sen, kolmas huolehtimaan pihanurmikosta ja puutarhasta ja neljäs varmistamaan sen, että mökissä on syötävää, hankkeesta tulee toteuttamiskelpoinen, ja kaikki voivat nauttia siitä.

Ongelman muodostavat ”julkishyödykkeet” – tilanne, jossa muut ihmiset pystyvät nauttimaan hankkeen hyödyistä, vaikka he eivät osallistu siihen millään tavoin. Eihän kenelläkään ole minkäänlaista kannustinta osallistua, jos he voivat nauttia ilmaiseksi toisten uurastuksen hedelmistä.

David Humen antamia esimerkkejä julkishyödykkeistä ovat satamien ruoppaus ja armeijoiden luominen. Jokainen hyötyy kaupankäynnin vauhdittamisesta tai valtakunnan turvallisuuden paranemisesta, mutta miksi jonkun tulisi suostua maksamaan ruoppaamisesta tai menemään vapaaehtoiseksi armeijaan, jos hän hyötyy siitä tekemättä mitään asian eteen? Gordon Tullock puolestaan antoi esimerkiksi Lontoon aikoinaan pahamaineisen savusumun, smogin. Oli selvää, että moinen saastuminen saataisiin loppumaan, jos kaikki ryhtyisivät käyttämään savuttamatonta polttoainetta, mutta sellainen polttoaine oli kallista. Yksittäinen ihminen saattoi hyvinkin päättää olla maksamatta ylimääräistä, koska tiesi, ettei se vaikuttaisi lopputulokseen juuri lainkaan – ja jos kyllin moni tilanteen parantamiseksi vaihtaisi polttoaineen toiseen, vaihtamatta jättäjä voisi yksinkertaisesti olla vapaamatkustajana toisten henkilökohtaisen uhrauksen ansiosta.

Tämän ”julkishyödykeongelman” lopputuloksena potentiaalisesti hyödylliset hankkeet – esimerkiksi valtakunnan turvallisuuden lisääminen tai ilman puhdistaminen – eivät toteudu, tai ne toteutetaan puutteellisesti. Joidenkin julkishyödykkeiden todetaan usein myöhemmin olevan ei-julkisia – esimerkiksi sataman ruoppaaminen voidaan rahoittaa perimällä käyttömaksu satamaan tulevilta aluksilta. Julkishyödykkeistä on kuitenkin myös sekä teoreettisia että käytännön esimerkkejä. Julkisen vallan hoidettavaksi saatetaan hyvinkin antaa sellaisia tärkeitä katsottuja asioita, joista markkinat eivät suoriudu tai suoriutuvat huonosti. Äänestämällä päätetään jostakin kollektiivisesta hankkeesta ja sitten pakotetaan kaikki osallistumaan siihen esimerkiksi kieltämällä käyttä-

mästä savuttavia polttoaineita tai kantamalla veroa maanpuolustuksen ja julkisten töiden rahoittamiseksi.

Tästä syystä Buchananin ja Tullockin kaltaiset julkisen valinnan teorian kehittäjät eivät pidä valtiota jonkinlaisena ”organaisena” ilmiönä, joka yksinkertaisesti kasvaa ja kehittyy ja jolla on oma elämä ja omat päämääränsä. Heidän mielestään julkinen valta on pikemminkin keino, jonka avulla rationaaliset ja omaa etuaan tavoittelevat yksilöt ajavat henkilökohtaisia etujaan kollektiivisen toiminnan keinoin.

Päätöksenteon kustannukset

Tällöin nousee esiin kysymys, millaisten sääntöjen nojalla tällaisia kollektiivisia päätöksiä tulisi tehdä? Entä kuinka suuri enemmistö riittää antamaan oikeutuksen sille, että kaikki pakotetaan osallistumaan johonkin yhteiseen hankkeeseen?

Ihanteellista saattaisi olla vaatia päätökseltä yksimielisyyttä – ketään ei silloin tarvitse pakottaa osallistumaan kaikkia hyödyttävään hankkeeseen, vaan jokainen suostuu vapaaehtoisesti myötävaikuttamaan sen toteutumiseen. Miljoonien ihmisten suostuttelu yhteistyöhön vaatisi kuitenkin nykypäivien suurissa yhteisöissä valtaisia ponnistuksia ja se saattaisi osoittautua käytännössä mahdottomaksi. Lisäksi, mikäli vaaditaan yksimielistä päätöstä, yksi ainoa ihminen pystyisi veto-oikeudellaan kaatamaan ehdotuksen – ja olemaan vapaa-
matkustajana siinä tapauksessa, että muut päättäisivät jatkaa hanketta ja toteuttaa suunnitellun julkishyödykkeen.

Toisaalta myös kaikilla ei-yksimielisillä vaalitavoilla on huonot puolensa. Enemmistöäänestys antaa enemmistölle mahdollisuuden runnoa läpi itseään hyödyttävät hankkeet, jotka kaikkien muiden on sitten pakko hyväksyä tai joiden kustannuksiin heidän on osallistuttava. Tällainen hyväksikäyttö on itse asiassa hyvin yleistä. Pakollisia veroja määrätään rahoittamaan sellaisia julkisen vallan hankkeita, toimia tai subventioita, joiden vaatimiin kustannuksiin vähemmistöt eivät haluaisi osallistua tai joita ne jopa suuresti paheksuvat. Enemmistö menee usein vieläkin pidemmälle pakottamalla vähemmistöt noudattamaan enemmistön arvoja, syyttämällä vähemmistöjä omaan itseen kohdistuvista ”elämäntaparikoksista” – kuten huumeiden käytöstä – ja loukkaamalla muutoin näiden perusvapauksia.

Mitä suurempaa enemmistöä edellytetään, sitä vaikeampaa on päätöksenteko, mutta toisaalta sitä pienempi on vähemmistöjen hyväksikäytön riski – tai kuten Buchanan ja Tullock asian ilmaisivat, sitä korkeammat ovat *päätöksenteon kustannukset* ja sitä pienemmät ovat *ulkoiskustannukset*. Vastaavasti mitä pienempää enemmistöä edellytetään, sitä helpommaksi käy päätöksenteko, mutta myös hyväksikäytön riski kasvaa.

Tasapainon löytäminen

Ihannetapauksessa olisi mahdollista saada aikaan jokin enemmistösääntö, jossa *päätöksenteon kustannukset* ja *ulkoiskustannukset* ovat mahdollisimman alhaiset – enemmistö on sen verran pieni, että päätöksenteko onnistuu helposti, mutta sen verran suuri, että vähemmistöjen riisto on vaikeaa.

Päätöksentekomenettely, johon tavallisesti luotamme ja joka on vallalla lukuisissa poliittisissa järjestelmissä, on luonnollisestikin yksinkertainen enemmistöpäätös – päätökset tehdään sen mukaan, mitä ehdotusta yli puolet äänestäjistä kannattaa. Julkisen valinnan teorian tutkijat ovat kuitenkin sitä mieltä, että äänestysmenettelyn valinta on erittäin tärkeää, nimenomaan siitä syystä, että valtiovallan päätökset perustuvat paktoon: vähemmistö – joka saattaa olla juuri ja juuri alle puolet väestöstä – pakotetaan taipumaan enemmistön tahtoon ja sietämään enemmistöpäätöksen vaikutukset täysin riippumatta siitä, miten kiivaasti se on tätä päätöstä vastustanut. Joudumme siis tasapainoilemaan: haluamme toki yhteiskunnallisen päätöksenteon olevan helppoa, mutta meidän tulisi myös haluta välttää niiden vähemmistöjen pakottamista, jotka eivät kenties hyödy enemmistön ajamista hankkeesta.

Paras menettelytapa ei siten ehkä olekaan yksinkertainen enemmistöpäätös, joka on vallalla monen monessa poliittisessa järjestelmässä eri puolilla maailmaa. Vaikka enemmistövaalit ovatkin yleinen käytäntö, niissä ei Buchanan ja Tullockin mukaan ole mitään taianomaista. He huomauttavat, että on olemassa monia muita mahdollisia tapoja, muun muassa määräenemmistö, esimerkiksi kahden kolmasosan enemmistö.

Voisimme käyttää erilaisia vaalitapoja riippuen kulloinkin käsillä olevasta asiasta. Esimerkiksi jos hyväksikäytön riski on pieni, ihmiset saattaisivat suostua sitoutumaan yksinkertaiseen enemmistöön, mutta jos riski on suuri, he saattavat vaatia paljon suurempaa enemmistöä. Toisin sanoen mitä korkeampia *ulkoiskustannukset* ovat, sitä *kattavampi* enemmistön tulisi olla.

Täsmälleen tästä syystä Wicksell suosi verotusta koskevilla kysymyksissä yksimielistä päätöstä, ja samasta syystä Buchanan ja Tullock väittävät, että perustuslait, jotka määrittelevät kaikki tulevat vaalivat, tulee hyväksyä yksimielisesti.

Julkisen vallan epäonnistuminen

Ennen julkisen valinnan teorian syntymistä useimmat taloustieteilijät olettivat, että julkisen vallan toimia voitaisiin – ja niitä tulisi – käyttää korjaamaan ”markkinoiden epäonnistumisen” synnyttämiä ongelmia, kuten julkishyödykkeiden tarjonnan riittämättömyyttä. Julkisen valinnan teorian tutkijat epäilivät kuitenkin vahvasti tämän oletuksen mielekkyyttä. ”Markkinoiden epäonnistu-

minen” ei välttämättä merkitse sitä, että julkinen valta pystyisi toimimaan yhtään sen paremmin. Julkisen valinnan teoria muistuttaa meitä, että myös *julkinen valta* voi epäonnistua.

Esimerkiksi mikään vaalijärjestelmä ei heijasta kaikkien äänestykseen osallistuneiden henkilöiden mielipiteiden voimakkuutta. Koska hallitusten on mahdotonta tietää kaikkien valitsijoiden preferenssejä, ne tuskin voivat väittää tietävänsä, mitä ”yleinen etu” on. Enemmistövaalitavat altistavat vähemmistöt vahingolliselle hyväksikäytölle, minkä lisäksi näitä järjestelmiä rasittaa myös eturyhmien eduntavoittelu.

Markkinat eivät kenties pysty suoriutumaan tietyistä asioista, mutta julkisen vallan väliintulo ei myöskään ole välttämättä ihanteellisin keino suoriutua niistä. Valtiovallan väliintulon *luomat* ongelmat voivat olla jopa vahingollisempia kuin ne, joita väliintulolla pyritään korjaamaan.

Julkisen valinnan teorian tutkijat myöntävät, että julkisen vallan väliintuloja voidaan joskus tarvita. Heidän mielestään hallinnon toimintatapoja tulee kuitenkin tarkastella tosiasiat huomioiden. Meidän tulee tarkastella vaalitapoja ja miettiä, miten pitkälle olemme valmiit menemään pakottaaksemme ihmiset noudattamaan tehtyjä päätöksiä. Lisäksi meidän tulee arvioida, onko julkisen vallan väliintulo kaikkine siihen sisältyvine huonoine puolineen oikea keino yrittää toteuttaa niitä tärkeitä asioita, joista markkinat eivät suoriudu riittävän hyvin. Pelkästään se tosiseikka, etteivät markkinat pysty suoriutumaan joistakin kaikkia hyödyttävistä asioista, ei suinkaan merkitse, että julkisen vallan lisääntyvä puuttuminen asioihin olisi oikea ratkaisu.

Julkishyödykkeiden jakamattomuus

Ongelmana on myös se, että julkishyödykkeet ovat ”joko/tai-asioita”, kuten edellä todettiin esimerkiksi sataman ruoppaamisen yhteydessä. Pitääkö satama ruopata? Pitääkö luoda armeija? Pitääkö savuttavat polttoaineet kieltää? Vastauksen täytyy olla kyllä tai ei; mitään välimuotoa ei ole olemassa, ja vähemmistöön jäävien on pakko alistua kyllä/ei-yhteispäätökseen. Toisaalta markkinahyödykkeet ovat luonteeltaan erilaisia: ne, jotka haluavat mustat, siniset, ruskeat tai punaiset kengät, voivat kaikki hankkia ne samaan aikaan ja valita täsmälleen sen tyylliset ja laatuiset kengät kuin haluavat pakottamatta ketään muuta noudattamaan heidän mielihalujaan. Jos voidaan löytää keino luoda tiettytyyppisiä julkishyödykkeitä vapaaehtoisen yhteistoiminnan kautta, on ehkä mahdollista päästä lähemmäs sellaista monimuotoisuutta, joka on ominaista yksityisillä hyödykemarkkinoilla.

Sitä paitsi vaalit – toisin sanoen keino, jolla ilmaisemme mielipiteemme siitä, millaista ryhmätoimintaa tulisi harjoittaa – järjestetään ainoastaan muu-

taman vuoden välein. Tämä asettaa vaalit markkinoihin nähden hyvin epäedulliseen asemaan; markkinoillahan ihmiset valitsevat jatkuvasti haluamiaan asioita ja ilmaisevat ostosten kautta omia yksilöllisiä preferenssejään joka päivä ja joka hetki.

Lisäksi markkinoilla ihmiset ostavat tai jättävät ostamatta minkä tahansa yksilöllisen tuotteen laajasta ja monipuolisesta valikoimasta. Voimme ostaa perikoita ja aprikooseja ilman, että meidän olisi pakko ostaa samalla pihviä ja pekonia, mikä on mainio asia, jos ostaja sattuu olemaan kasvissyöjä. Sen sijaan vaaleissa emme valitse yksittäisiä hankkeita vaan äänestämme kokonaisesta politiikkavaihtoehtojen ostoskorillisesta, joka saattaa pitää sisällään niinkin erilaisia asioita kuin maahanmuutto, koulut, terveydenhuolto, sosiaalihuolto, julkiset menot, verotus ja vankilalaitos. Saatamme pitää joistakin tähän koriin sisällyvistä asioista mutta inhota jotakin toisista; ikävä kyllä emme pysty nirsoilemaan.

Laajentumispain

Näistä puutteista huolimatta on yhä olemassa jatkuvaa painetta laajentaa julkisen vallan toimintakenttää. Esimerkiksi julkisessa keskustelussa jonkin nimenomaisen asian ajamiseen keskittyneiden ryhmien – kuten aseteollisuuden edustajien tai ammattiyhdistysväen – ääni hukuttaa alleen ne suuret äänestäjäjoukot, joiden tavoitteet eivät ole yhtä tarkkaan rajattuja. Yhden asian eturyhmillä on voimakas kannustin organisoida, kerätä varoja ja kampanjoida sellaisten poliittisten toimien puolesta, jotka hyödyttävät erityisesti niitä. Sitä vastoin suurella yleisöllä, jolla on hyvin monenlaisia tavoitteita, on vain vähän kannustimia osallistua ahkerasti julkiseen keskusteluun.

Valtiovalta pyrkii laajentamaan toimintapiiriään myös siitä syystä, että enemmistö pystyy siirtämään päätöstensä kustannukset vähemmistön lisäksi myös tulevien sukupolvien kannettaviksi. Monia julkisia hankkeita ei rahoiteta niistä hyötyvien ihmisten verorahoilla, vaan julkisella velalla – joka periytyy tuleville sukupolville. Ihmiset toisin sanoen voivat tänään hankkia äänestämällä itselleen esimerkiksi korkeampien eläkkeiden tai parempien teiden kaltaisia etuja ja siirtää niiden kustannukset huomispäivän veronmaksajien kannettaviksi. Koska tällainen ”ajanpeluu” on mahdollista, ei ole mikään ihme, että kovin moni on innokas lisäämään julkisia palveluja.⁴

4 Jotkut taloustieteilijät saattavat huomauttaa, että hallitukset lainaavat investoidakseen hankkeisiin, jotka maksavat itsensä takaisin tulevaisuudessa, esimerkiksi teihin. Yksi vuosina 1997–2010 vallassa olleen työväenpuoluehallituksen ”kultaista säännöstä” todellakin heijastelee täsmälleen tätä periaatetta. Tällainen järkeily on kuitenkin ongelmallinen. Ei ole olemassa yleistä sopimusta siitä, mistä investointi muodostuu; investointihankkeet voivat itse olla eturyhmien määrättävissä, eivätkä ne ehkä ole pitemmän päälle lainkaan kannattavia, ja yleisesti ottaen valtion rahankäyttö ja veropolitiikka eivät ole tässä mielessä hypoteettisia. Lopulta työväenhallituksen ”kultaiset säännöt” yksinkertaisesti joutuivat huonoon huutoon. Yleisemmällä tasolla julkisen valinnan teorian edustajat väittävät, että eturyhmät mielellään kannattavat lainaamista valtion menojen rahoittamiseksi.

Laajentumispaineita lisää edelleen lehmänkauppailmiö: ”jos äänestät minun hankettani, minä äänestän sinun hankettasi”, mikä näyttää kulkevan käsi kädessä demokraattisten järjestelmien kanssa. Esimerkiksi työskennellessäni Yhdysvaltain kongressissa ilmaisin julkisesti hämmästykseni siitä, että Food Stamp -ruoka-avustusohjelman läpimeno oli kytketty etupäässä maataloustukia koskevan Farm Bill -nimisen lain hyväksymiseen. Kollegani pyörittivät silmiään naiiviudelleni ja selittivät, että koska maaseudulla asuvat republikaanit äänestivät tukiaisten puolesta ja kaupungissa asuvat demokraatit ruokakuponkien puolesta, kaikki hyötyivät – paitsi tietenkin veronmaksajat.

Valinnan ja lopputuloksen välillä ei suoraa yhteyttä

Julkinen valinta kiinnittää huomiota vielä yhteen poliittiseen järjestelmään sisältyvään heikkouteen, nimittäin *strategiseen* tai *taktiseen äänestämiseen*. Markkinatapahtumissa yksilö tekee valinnan ja saa itselleen haluamansa tavaran tai palvelun. Poliitikassa yksilö tosin voi ilmaista mielipiteensä vaaleissa, mutta hän saattaa hyvinkin joutua hyväksymään jotakin, jota todella inhoaa.

Tästä syystä monet eivät ilmaise vaaleissa todellista mielipidettään vaan äänestävät taktisesti. He eivät ehkä äänestä suosikkipuoluettaan tai -vaihtoehtoaan, vaan jotakin toista kohdetta, jolla on paremmat mahdollisuudet voittaa vaalit. Esimerkiksi jos työväenpuolueen ehdokkaalla on vähäiset mahdollisuudet voittaa jossakin Yhdistyneen kuningaskunnan vaalipiirissä, työväenpuolueen kannattajat saattavatkin äänestää liberaalidemokraattien ehdokasta, koska toivovat siten saavansa konservatiiveja edustavan arkkihollisensa ulos kilvasta.

Tämä kuitenkin antaa poliitikoille ja valtion virkamiehille väärän käsityksen siitä, mitä äänestäjäkunta todella haluaa. On tarpeeksi vaikeaa jo sinällään muodostaa vaalituloksen perusteella käsitystä suuren yleisön keskuudessa vallitsevasta ilmapiiristä, koska kullakin äänestäjällä on vain yksi ääni huolimatta siitä, kuinka vahva mielipide hänellä on käsillä olevasta asiasta – ja koska äänestäjien näkemykset usein törmäävät yhteen. Tehtävästä muodostuu entistäkin vaikeampi, sillä monet eivät edes äänestä sen puolesta, mihin uskovat. Ja koska monien aivan rationaalisesti ajattelevien äänestäjien mielestä heidän äänellään on niin vähän merkitystä, että kokevat tuhlaavansa aikaa perehtymällä käsillä olevaan asiaan ja jättävät siksi ehkä kokonaan äänestämättä, alkavat demokraattisiksi oletetut valintamme vaikuttaa vieläkin vähemmän oikeutetuilta.

Eturyhmät, lehmänkaupat, äänestäjien välinpitämättömyys, strateginen äänestäminen, asioiden niputtaminen yhteen, ”ajanpeluu”, pakottaminen, monopolit, riisto ... on selvää, että hallinnossa on omat heikkoutensa. Buchananin ja Tullockin mukaan meidän ei todellakaan tulisi suhtautua valtiovaltaan romanttisesti.

4 Miten äänestykset voitetaan

On sanottu, että jos pitää laeista tai makkaroista, ei pitäisi ikinä katsella, kuinka niitä valmistetaan. Sutkauksessa on pähkinänkuoressa julkisen valinnan teorian tutkijoiden näkemys äänestyksistä. Äänestämisen tarkoituksena on yrittää saada monen yksilön mielipide jotenkin pyöräytettyä yhdeksi kollektiiviseksi päätökseksi. Lopullinen päätös riippuu kuitenkin suuresti valitusta vaalitivasta. Lisäksi jokaisessa vaalitivassa on omat omituisuutensa – eikä kyse ole pelkästään toimintamekanismista vaan siitä, miten tämä mekanismi vaikuttaa äänestäjien ja ehdokkaiden käyttäytymiseen. Poliittinen prosessi ei selvästikään ole kovin kaunista katseltavaa, ja siitä sukeutuva lopullinen päätös saattaa heijastella kovinkin huonosti ihmisten todellisia toiveita.

Äänestysparadoksit käytännössä

Kuten Condorcet osoitti, jotkin vaalivat voivat tuottaa lähes *minkä tahansa* tuloksen. Kivi saattaa hävitä Paperille ja Paperi Saksille, mutta Sakset voivat silti hävitä Kivelle. Tulos riippuu siitä, miten vaalit toimitetaan. Jos on olemassa henkilö, joka määrää, missä järjestyksessä äänet lasketaan – sanokaamme komitean puheenjohtaja, jonka täytyy valita usean vaihtoehdon väliltä – tällainen *käsiteltävien asioiden määrittelijä* pystyy laatimaan ääntenlaskentajärjestyksen mieleisekseen varmistaakseen, että hänen oma kantansa voittaa muiden näkemyksistä riippumatta.

Kuten Duncan Black laski – myöhempi analyysi on vahvistanut tämän – mitä enemmän vaihtoehtoja ja mitä enemmän äänioikeutettuja, sitä vakavamaksi tämä *Condorcet'n paradoksi* muodostuu, ja tästä syystä se on erityisen merkittävä tekijä nykyisissä laajoissa ja monimutkaisissa poliittisissa järjestelmissä.

Sillä on esimerkiksi todella paljon merkitystä Yhdysvaltain presidentinvaalissa, jossa ehdokkaiden lukumäärä supistuu esivaalikerroksella kahdeksi tai kolmeksi. Saman voi todeta myös Ranskan presidentinvaalissa, jossa ensimmäisen äänestyskierroksen johtavat ehdokkaat pääsevät toiselle kierrokselle ratkaisemaan paremmuutensa: esimerkiksi vuonna 2002 Kansallinen rintama-puolueen johtaja Jean-Marie Le Pen tuli ensimmäisessä äänestyksessä kuudentoista ehdokkaan joukossa hyväksi kakkoseksi; tästä huolimatta uusintakierroksella Jacques Chirac voitti hänet äänivyöryllä, kun taas niukasti kolmanneksi jääneet sosialistit eivät päässeet lainkaan toiselle äänestyskierrokselle. Jokin toinen äänestystapa olisi tuottanut täysin erilaisen tuloksen. Mikäli vasemmiston ehdokkaita olisi ollut vähemmän, sosialistien ehdokas olisi kenties lyönyt kansallismieliset ja noussut toiselle sijalle. Kansallisen rintaman äänestäjät –

joiden ehdokas olisi pudonnut ensimmäisellä kierroksella – olisivat voineet äänestää toisella kierroksella Chiracin asemesta sosialistia, jolloin sosialisti olisi voittanut.

Äänestysparadoksi harmittaa usein kolmanneksi jääneitä puolueita. Esimerkiksi Britannian liberaalidemokraatit luultavasti saavuttaisivat enemmistön missä tahansa kahden puolueen välisessä äänestyksessä, koska työväenpuolueen kannattajat äänestäisivät sitä mieluummin kuin konservatiivipuoluetta, ja konservatiivit äänestäisivät sitä mieluummin kuin työväenpuoluetta. Mutta kun kaikki kolme puoluetta ovat mukana kilvassa, kuten tavallisesti on asian laita, liberaalidemokraatit yleensä jäävät kolmannelle sijalle.

Muita äänestystapoja

Julkisen valinnan teorian tutkijat keskittyivät alkuaikoina suuressa määrin yhden edustajan vaalipiirien järjestelmiin, jotka ovat vallalla Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Näissä järjestelmissä maa on jaettu maantieteellisiin vaalipiireihin, joissa kilpailee useita ehdokkaita, ja kussakin vaalipiirissä suurimman äänimäärän saanut valitaan lainsäädäntöelimeen. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että voittanut ehdokas saa enemmistön annetuista äänistä. Jos äänet jakautuvat usean ehdokkaan kesken, käy usein niin, että voittaja tulee valituksi vain pienen äänestäjämäärän tuella.

Nämä haittapuolet ovat johtaneet *suhteellisen vaalitavan* käyttöönottoon monissa muissa maissa, esimerkiksi Manner-Euroopassa. Monissa näistä järjestelmistä poliittiset puolueet laativat listan omista ehdokkaistaan, ja äänestäjät äänestävät pikemminkin puoluetta kuin yksittäistä ehdokasta. Edustajanpaikat jaetaan sitten puolueiden kesken sen perusteella, kuinka paljon ääniä kukin puolue on saanut. Tästä voi seurata, että pienpuolueiden ehdokkaat ovat oikeudenmukaisemmin edustettuina lainsäädäntöelimissä. Järjestelmä kuitenkin antaa myös huomattavaa valtaa ehdokaslistat laativien puoluejohtajien käsiin, joilla on suurempi vaikutusvalta myös politiikan sisältöihin nähden kuin yhden edustajan vaalipiirien järjestelmissä, joissa edustajat ovat suuremmin vastuussa omille äänestäjilleen.

Ongelmana on myös, että suhteellinen vaalitapa tuottaa säännöllisesti vähemmistö- tai koalitiohallituksia, mikä edellyttää kompromissien tekoa eri puolueiden välillä – mikä taas aiheuttaa sen, että hallituksen poliittisesta ohjelmasta muodostuu sekoitus, jota kukaan ei tosiasiallisesti kannata. Samaa kritiikkiä kohdistetaan *siirtoäänivaalitapoihin*, joissa vaalipiiristä valitaan vain yksi edustaja, mutta äänestäjät asettavat ehdokkaat paremmuusjärjestykseen. Alimmiksi sijoitetut ehdokkaat putoavat kilvasta, ja seuraavaksi suositummalle ehdokkaalle annetut äänet jaetaan jäljelle jääneiden ehdokkaiden kesken ja niin

edelleen, kunnes eniten ääniä saanut ehdokas on saatu selville. Voittanut ehdokas saattaa hyvinkin olla se, joka on vähiten vastenmielinen hivenen yli viidellekymmenelle prosentille äänestäjistä, eikä suinkaan se, jota hiukan alle viisikymmentä prosenttia äänestäjistä on voimakkaasti kannattanut. Siirtoäänijärjestelmät ja yhden ehdokkaan järjestelmä tuottavat erilaiset tulokset, mutta kummankaan järjestelmän ei voi sanoa olevan yksiselitteisesti toista parempi.

Rationaalinen välinpitämättömyys

Äänestäminen vaatii äänestäjältä jonkin verran aikaa ja vaivannäköä. Kyse ei ole pelkästään siitä vähäisestä ajasta ja vaivasta, jota äänestyspaikalle meneminen ja äänestyslipun täyttäminen vaatii. Äänestäjä joutuu nimittäin uhraamaan paljon enemmän aikaa ja energiaa, kun hän ottaa selvää ehdokkaista ja näiden vaaliohjelmista voidakseen valita eri vaihtoehtojen väliltä.

Tämä saattaa olla äänestäjille varsin vaativa tehtävä. Ovathan he sentään valitsemassa itselleen julkista valtaa, jolla saattaa olla määräysvalta kenties puoleen kansantaloudesta seuraavien neljän tai viiden vuoden ajan. Kenelle tulisi luovuttaa viideksi vuodeksi yksinoikeus hoitaa maanpuolustus, koulutus, sosiaalihuolto ja terveydenhuolto, säännellä teollisuutta ja liiketoimintaa sekä huolehtia liikenteestä ja yleisen turvallisuuden valvonnasta ja paljon muustakin – tätä kysymystä äänestäjien sietäisi pohtia ja tutkia tarkkaan.

Silti yhdenkään yksittäisen äänestäjän valinta ei todennäköisesti vaikuta vaalien tulokseen. Ja vaikka vaikuttaisikin, tulos ei kenties vastaa hänen toiveitaan: esimerkiksi vilpittömin mielin häviävälle työväenpuolueen ehdokkaalle annettu ääni saattaa evätä liberaalidemokraateilta juuri sen yhden äänen, jonka he olisivat tarvinneet voittaakseen konservatiivit, joita kyseinen äänestäjä inhoaa.

Äänestäjät joutuvat kohtaamaan muitakin epävarmuustekijöitä. Markkinoilla hinnanmuodostus ei ole aina läpinäkyvää eivätkä tuotteet aina laadukkaita. Yleisesti ottaen kahvikupillisen ostaja silti tietää, miten paljon ostos maksaa, ja hän tietää varsin hyvin, mitä hän saa rahalleen vastineeksi. Hän maksaa kahvikupillisen hinnan kokonaisuudessaan ja saa siitä itselleen kaiken hyödyn. Poliitikassa taas kustannukset ja hyödyt jakautuvat monen ihmisen kesken. Jos henkilö äänestää esimerkiksi jonkin terveydenhuolto-ohjelman puolesta, hän ei välttämättä tiedä, mitä se tulee hänelle henkilökohtaisesti maksamaan, tai kuinka paljon se tarkkaan ottaen tulee häntä hyödyttämään. Saattaa käydä niin, että hän pääsee paremmin palkattuun työhön ja joutuu sen myötä ylempään veroluokkaan, jolloin hän huomaa joutuvansa maksamaan enemmän, tai kenties hän ei tule koskaan niin sairaaksi, että tarvitsisi terveydenhuolto-ohjelman palveluja.

Tämä kustannuksiin ja hyötyihin liittyvä epävarmuus sekä se pienen pieni mahdollisuus, että valitsijan äänellä olisi todellinen ja ennustettavissa oleva vaikutus vaalitulokseen, saa Downsian mukaan valitsijan suhtautumaan poliittisiin kysymyksiin *rationaalisen välinpitämättömästi*. Tämä saattaa huoletuttaa demokratian kannattajia, mutta loogisesti ajatellen äänestäjät ovat aivan oikeassa: heidän ei yksinkertaisesti kannata uhrata aikaa ja vaivaa siihen, että ottaisivat kunnolla selvää ehdokkaista tai näiden ajamista asioista.

Äänestysmotiivi

Ei ole laisinkaan itsestään selvää, miksi rationaalisesti ajattelevat ihmiset ylipäätään vaivautuisivat äänestämään; kenties heistä vain tuntuu, että niin tulee tehdä, olipa sen vaikutus kuinka vähäinen hyvänsä, yhtä vähäinen kuin esimerkiksi suosikkijalkapallojoukkueen kannustaminen katsomossa. On kuitenkin totta, että ihmiset äänestävät – ja julkisen valinnan teorian mukaan tavoilla, joiden he toivovat edistävän heidän omia etujaan.

Myös poliittisten puolueiden aktiivitoimijat ajavat omia etujaan. Julkisen valinnan teorian varhaisten tutkijoiden kuten Blackin ja Downsian mukaan heidän tavoitteenaan on äänien kerääminen ja oman puolueen vaalimenestys. Tämä on heidän arvostamansa vallan ja aseman alkulähde. Juuri tämä *äänestysmotiivi* määrittelee heidän sijoittumisensa poliittisella kartalla: he ajavat asioita, koska uskovat voittavansa, eivät välttämättä sen takia, että uskovat olevansa oikeassa.

Näkemyksessä on epäilemättä vinha perä. Olemme kaikki nähneet poliittisten puolueiden omaksuvan – ja hylkäävän – ohjelmia pelkästään mielipidetiedustelujen tulosten perusteella. Myöhemmät julkisen valinnan teorian edustajat ovat kuitenkin väittäneet, etteivät poliittiset puolueet itse asiassa kovinkaan helposti muuta ohjelmaansa. Normaalisti niillä on jokin selkeä aate, ja ne laativat puolueohjelmia, jotka yleensä vastaavat tätä maailmankatsomusta. Ne menettävät uskottavuutensa, jos ne yhtäkkiä luopuvat periaatteistaan tai ajamista asioista saavuttaakseen välitöntä hyötyä vaaleissa. Lisäksi aatteellisuus saattaa jo sinänsä olla keino kerätä ääniä: jos äänestäjät todella ovat rationaalisesti välinpitämättömiä, puolueet pystyvät houkuttelemaan heitä puoleensa ainoastaan, jos niillä on jokin selkeä leima tai kanta, jonka jopa asioihin perehtymättömät äänestäjät tunnistavat ja jota ne kannattavat.

Ajautuminen poliittiseen keskustaan

Toinen alun perin Duncan Blackin esille tuoma ilmiö on se, että ääniä keräävät puolueet pyrkivät siirtymään keskustaa kohti – tämä on hänen *mediaaniäänestäjän teoriasensa*.

Otetaan esimerkiksi jokin yksinkertainen päätettävä asia, esimerkiksi kuinka paljon rahaa tulisi varata maanpuolustukseen. Julkisen valinnan teoreetikot kutsuvat tällaisia asioita *yksiulotteisiksi*, koska ihmisten valinnat sijoittuvat yksinkertaiselle asteikolle, jonka ääripäät ovat ”ei yhtään” ja ”hyvin paljon”.

Monien mielestä maanpuolustukseen ei tulisi varata lainkaan määrärahoja, kun taas monien mielestä siihen tulisi varata rahaa paljon nykyistä enemmän. Useimpien mielipide kuitenkin todennäköisesti sijoittuu jonnekin asteikon keskelle Gaussin kellokäyrän tapaan. Ammattikielellä ilmaistuna heidän preferenssinsä ovat *yksihuippuisia*. Mielipideasteikon keskivaiheille sijoittuu eniten äänestäjiä, mutta jos puolue sovittaa ohjelmansa lähelle kohtaa, jossa äänestäjiä on eniten, se silti todennäköisesti kerää puolelleen myös mielipideasteikon ääripäitä edustavien ihmisten ääniä. Äärlaitaa edustavan puolueen kannattaa näin ollen ääniä saadakseen siirtyä mielipideasteikolla kesemmäs ja toivoa, että puolueen äärlaidan kannattajat pysyvät mukana, kun se yrittää haalia kannattajakseen osan maltillisempien äänestäjien suuresta massasta. Mitä lähemmäs keskustaa jokin puolue siirtyy, sitä edullisemmassa asemassa se on kauempana keskustasta sijoittuvien puolueiden suhteen.

Blackin mukaan tästä seuraa, että poliittiset puolueet lähenevät toisiaan pyrkiessään sijoittautumaan lähelle ”mediaaniäänestäjää”. Tässä näkemyksessä on paljon perää: esimerkiksi Britannian ja Yhdysvaltain kaltaisten maiden äänestäjät valittavat usein, että puolueiden välillä ”ei ole mitään eroa”. Tämä yksinkertainen näkemys on kuitenkin kyseenalaistettu, ja viime aikoina se on erilaisista syistä laajalti hylätty.

Ensinnäkin se saattaa päteä jossakin erillisessä, yksiulotteisessa ja yksihuippuisessa valintatilanteessa mutta ei silloin, kun kyseessä on useita monimutkaisia ja toisiinsa liittyviä asioita, joissa mielipide saattaa olla jakautunut moniksi ”huipuiksi”. Lisäksi se olettaa puolueiden tietävän, mitä äänestäjät ajattelevat, ja tekvän huolettomasti ohjelmaansa muutoksia saadakseen ääniä – ja että ihmiset ovat tästä muutoksesta sen verran hyvin perillä, että he äänestävät kyseistä puoluetta ja luottavat siihen, että puolue todella sitoutuu noudattamaan uudelleen muotoilemaansa ohjelmaa.

Kun tilanne vastaa paremmin todellista elämää – esimerkiksi kun kaksi tärkeää asiaa ja kolme puoluetta kilpailee keskenään – sijoittautuminen mielipideasteikolle muuttuu paljon mutkikkaammaksi. Nyt käy ilmi, että puolue, joka siirtyy kauemmas asteikon keskustasta – ei kuitenkaan liian kauas – saattaa hyvinkin haalia arvokkaita ääniä kummankin kilpailevan puolueen kannattajien keskuudesta. Tässä tapauksessa meidän tulisi odottaa, että näiden kolmen puolueen väliset eroavaisuudet ovat suurempia.

Mutta tämäkin yksinkertaistaa asioita liikaa. Koska puolueet todellisuudessa koostuvat aktiivisista jäsenistä, joilla on erilaisia keskenään kilpailevia

tavoitteita, niiden suurelle yleisölle tarjoileman ohjelmapakettiin sisältyy hyvin todennäköisesti sekä epäsuosittuja että suosittuja asioita; tästä johtuen saattaa käydä niin, että ihmiset eivät tiedä, mitä puoluetta äänestäisivät. Vaikka mediääänestäjäteoriassa saattaa olla jonkin verran perää, näyttäisi politiikka sitenkin olevan todellisuudessa mutkikkaampaa.

Myytti rationaalisesta äänestäjästä

Vaikka poliittiset puolueet eivät olisikaan sellaisia opportunistisia ääntenkalastelijoita jollaisiksi Black ja muut julkisen valinnan teorian edustajat alkuvaiheessa niitä luonnehtivat, on silti epäviisasta suhtautua politiikan tekoon liian optimistisesti. Vuonna 2007 yhdysvaltalainen taloustieteilijä Bryan Caplan kyseenalaisti vallitsevan käsityksen, jonka mukaan äänestäjät ovat järkeviä, vaaleissa yleisesti ottaen vastuullisesti äänestäviä ihmisiä. Hänen mukaansa heitä päinvastoin rasittavat erilaiset irrationaaliset ennakoasenteet, joihin he voivat langeta, koska tietävät, etteivät kustannukset tule heidän kannettavikseen, vaan jakautuvat koko väestön kesken.

Ensinnäkin äänestäjät pelkäävät työttömyyden lisääntymistä. Tästä johtuen he kannattavat valtionavun myöntämistä maanviljelylle ja teollisuuden eri aloille unohtaen, että teknisten ja tuotannollisten uudistusten myötä näiden alojen työt olisi kannattavampaa teettää jossakin muualla. Koska äänestäjät eivät välttämättä ole hyviä taloustieteilijöitä, he eivät tunnista hyvän ja huonon talouspolitiikan välillisiä vaikutuksia. Toiseksi äänestäjät suhtautuvat Caplanin mukaan ennakkoluuloisesti ulkomaalaisiin ja pitävät näitä pikemminkin uhkana kotimaisille työpaikoille sen sijaan, että he suhtautuisivat myönteisesti vapaakaupan hyötyihin. Kolmanneksi he yliarvioivat talouden ongelmien vakavuuden eivätkä huomaa, että asiat pitemmän päälle yleensä paranevat. Neljänneksi he aliarvioivat markkinamekanismin hyödyt ja yliarvioivat julkisen vallan toimenpiteiden tehokkuuden.

Tämän johdosta meidän kenties tulisi asettaa julkisen vallan epäonnistumisen rinnalle *demokratian epäonnistuminen*. Kuten tulemme näkemään, on epäilemättä totta, että julkinen päätöksenteko saattaa vääristyä äänestysmenetelmän tai poliitikkojen ja byrokraattien omanvoitonpyynnin takia tai siitä syystä, että hyvin järjestäytyneet eturyhmät hallitsevat julkista keskustelua. Mutta vaikka äänestysjärjestelmä heijastaisikin tehokkaasti yleistä mielipidettä ja vaikka poliitikot ja byrokraatit noudattaisivat uskollisesti suuren yleisön toivomuksia, valtiovallan toteuttamat toimet saattavat silti olla luonteeltaan irrationaalisia yksinkertaisesti siksi, että äänestäjät toimivat irrationaalisesti. Tästä on laadittu erilaisia teorioita, mutta ne kaikki johtavat samankaltaiseen päätelmään – valtiolta ei välttämättä sovellu hoitelemaan tehokkaasti ilmiötä, jota

usein kutsutaan ”markkinoiden epäonnistumiseksi”. Poliitikot ja virkamiehet saattavat tietää oikein hyvin, mikä toimii ja mitä pitäisi tehdä – esimerkiksi antaa tappiollisten yritysten lopettaa toimintansa – mutta he voivat silti todeta antavansa periksi äänestäjien irrationaalisille ennakoasenteille ja tekevänsä tehottomiksi tai tuottamattomiksi tietämiään asioita, esimerkiksi subventoivansa kannattamattomia toimialoja. Kuten edellä on jo todettu, makkaran valmistuksen tavoin lakien laadinta on ja pysyy ikävänä puuhana.

5 Vähemmistöjen tyrannia

Markkinoilla liiketoimet perustuvat vapaaehtoisuuteen: osapuolet voivat jättää kaupat tekemättä, mikäli tarjolla olevat ehdot eivät miellytä. Poliitiikka puolestaan on pakottavaa toimintaa: kun kollektiivinen päätös kerran on tehty, kaikkien täytyy alistua siihen, vaikka eivät olisikaan siihen tyytyväisiä. Ja jos ihmiset yrittävät kiertää kollektiivista sopimusta esimerkiksi jättämällä veronsa maksamatta, valtio käyttää määräysvaltaansa pakottaakseen heidät noudattamaan sitä.

Voimankäyttö ja sillä uhkaaminen ei ole koskaan suotavaa, ei edes silloin, kun se on oikeutettua. Mutta huolestuttavampi piirre enemmistöperiaatteessa on se, että enemmistö voi pakottaa vähemmistöt varsin epäoikeudenmukaisella tavalla tahtoonsa säätämällä niille korkeita veroja tai rajoittamalla niiden vapauksia – tukeutuen tässä kaikessa valtiovallan määräysvaltaan.

Tilanne on itse asiassa vieläkin vaarallisempi kuin ”lammas ja kaksi sutta” -ongelma. Enemmistöperiaatetta noudatettaessa enemmistö ei pelkästään pysty riistämään vähemmistöä; on nimittäin mahdollista, että myös pienet, hyvin järjestäytyneet *vähemmistöt* liittoutuvat keskenään ja pakottavat laajan, järjestäytymättömän *enemmistön* mukautumaan tahtoonsa. Ja tämä pitää paikkansa erityisesti silloin, kun valitaan edustajia lakiasäätävään toimielimeen.

Yhdenmukaiset ja hajanaiset tavoitteet

On ollut jo pitkään selvää, että eturyhmät kampanjoivat kiivaasti ajaessaan omia etujaan. Mancur Olson ja William H. Riker pystyivät kuitenkin tarkastelemaan tätä ilmiötä paljon aiempaa syvällisemmin julkisen valinnan teorian periaatteiden valossa.

Tässäkin tapauksessa julkisen valinnan teoria olettaa, että tällaiset ryhmät – esimerkiksi toimaatinviljelijät tai oopperaseurueet – pyrkivät turvaamaan omat etunsa ja edistämään niitä. Kuten Olson on todennut, niihin kuuluvilla ihmisillä on voimakas kannustin järjestäytyä poliittisesti. Ensinnäkin näillä ryhmillä on paljon voitettavaa (tai menetettävää), jos kollektiivinen päätöksenteko on niille edullinen (tai epäedullinen). Ja koska ne ovat pieniä ja homogeenisiä, niiden on suhteellisen helppo järjestäytyä.

Suurten väestöryhmien – kuten kuluttajien tai veronmaksajien – tilanne on päinvastainen. Niillä ei ole juurikaan kannusteita uhrata energiaansa kampanjointiin; koska niihin kuuluu hyvin paljon ihmisiä, kollektiiviset päätökset vaikuttavat yhteen yksilöön vain vähän. Koska niihin kuuluu monenlaisia ihmisiä, niiden on vaikea järjestäytyä poliittisesti, ja monet niiden jäsenistä saatta-

vat olla sitä mieltä, ettei yhteisestä edunvalvonnasta olisi heille kuitenkaan liiemmin hyötyä.

Tästä seuraa, että pienryhmät, joiden *tavoitteet ovat yhdenmukaiset*, saattavat osallistua kollektiivisten päätösten tekemiseen paljon aktiivisemmin, äänekkäämmin ja tehokkaammin kuin paljon suuremmat ryhmät, joiden *tavoitteet ovat hajanaiset*. Vaikka esimerkiksi ulkomaisten tomaattien maahantuontikielto on tomaatinviljelijöille iso asia, kuluttajille se kuitenkin merkitsee mitättömän pientä valinnan mahdollisuuksien kaventumista; samaten vaikka oopperalle varattu määräraha kenties kaksinkertaistaa sen tulot, yksityisen kansalaisen verotaakka kasvaa tämän johdosta vain muutamalla sentillä.

Senteissä on kuitenkin miljoonien alku. Koska potentiaalisesti valtaisa määrä vähemmistöjen edustamia tavoitteita pyrkii kampanjoimalla saamaan erityisetuja suuren enemmistön kustannuksella, ei pitäisi olla mikään yllätys, että tämän vuoksi lopulta lisäämme sääntelytoimia, annamme enemmän tukiaisia, korotamme veroja ja laajennamme julkista valtaa suuremmaksi kuin kukaan todellisuudessa haluaa. Vaikuttaa jälleen kerran siltä, että meillä on hyvät syyt suhtautua pessimistisesti poliittisen prosessin toimivuuteen.

Eturyhmäpolitiointi

Etujärjestöt tietävät, etteivät niiden erityistavoitteet liiemmin kiinnosta suuria äänestäjäryhmiä tai niitä edustavia poliitikkoja. Tästä syystä etujärjestöt kääntävät usein vaatimuksensa ”yleisen edun” kielelle. Tomaatinviljelijät saattavat väittää, että tuontikielto pelastaa meidät ulkomailta peräisin olevilta huonolaa-tuisilta tai tautisilta tomaateilta ja edistää maataloustyöllisyyttä ja vaurautta kotimaassa; oopperatalot saattavat väittää, että kukoistava oopperakulttuuri tyydyttää paremmin esteettisten kokemusten tarveamme tai tekee maastamme houkuttelevamman turistikohteen.

Adam Smith neuvoi jo vuonna 1776 viisaasti, että tällaisia argumentteja tulisi ”tutkia pitkään ja huolellisesti, ja niihin tulisi suhtautua pikkutarkasti sekä lisäksi mitä epäluuloisimmin”. Joka tapauksessa se toiseikka, että pienet etujärjestöt pitävät suhteettoman kovaa ääntä julkisessa keskustelussa – ja ovat todennäköisesti ajamastaan asiasta paremmin perillä kuin useimmat muut ihmiset – merkitsee sitä, että poliitikot vuorostaan kiinnittävät näiden ryhmien esittämiin perusteluihin suhteettoman paljon huomiota ja toteavat olevan helpompaa myöntyä niiden vaatimuksiin, vaikka se olisikin vähemmän äänekkään enemmistön vahingoksi. Kun eturyhmillä on voimakas kannustin kerätä varoja edunvalvontaan, niitä viekoittelee ajatus antaa vaalitukea niitä tukeville poliitikoille. Kuten julkisen valinnan teoria muistuttaa meille, myös poliitikoilla on omat etunsa. Tämä on yksi syy, jonka vuoksi hyvinkin pienet eturyhmät saatta-

vat usein ja helposti saavuttaa merkittävän vaikutusvallan edustuksellisissa järjestelmissä.

Eturyhmien julkinen kampanjointi voi olla erittäin äänekkästä, mutta todellinen edunvalvontatyö saattaa hyvinkin tapahtua suljettujen ovien takana. Kuten Olson huomautti, tämän prosessin läpinäkyvämmäytyminen toimii niiden edunvalvojien ja poliitikkojen eduksi, jotka pystyvät vaivihkaa tarjoamaan toisilleen tukea; ja nimenomaan vakiintuneet etujärjestöt sekä istuvat poliitikot todennäköisesti hyötyvät siitä eniten. Prosessi kuitenkin toimii kuluttajia ja veronmaksajia vastaan, koska he eivät ole edustettuina näissä yksityisissä keskusteluissa.

Järjestäytymisen ongelmia

Pienten eturyhmien, joiden jäsenillä on hyvin yhdenmukaiset tavoitteet, on todennäköisesti kaikkein helpointa järjestäytyä. Mutta koska niissä on vain vähän jäseniä, niillä voi olla vaikeuksia kerätä riittävästi kampanjarahoitusta hallinnon tuen ja suhdetoiminnallisen asiantuntemuksen hankkimiseksi, joita ne tarvitsisivat pystyäkseen harjoittamaan tehokasta edunvalvontaa ja saadakseen äänensä kuuluviin.

Suuremmilla ryhmillä on laajempi jäsenistö, josta kerätä rahaa ja rekrytoida aktiivijäseniä, mutta koon kasvaessa myös vapaamatkustuksen aiheuttamat ongelmat kasvavat. Jäsenet saattavat jättää toiminnan rahoittamisen ja varsinaiset työt toisten tehtäväksi, koska tietävät, että jos ryhmän edunvalvonta osoittautuu menestyksekkääksi, he hyötyvät, osallistuivatpa he kampanjointiin tai eivät.

Eturyhmät saattavat välttää tämän ongelman, jos ne pystyvät kohdistamaan edunvalvontatyönsä tuottamat hyödyt omille jäsenilleen. Ammattiyhdistykset, ammattiliitot, tuottajajärjestöt ja muut ryhmät voivat saada poliitikot päättämään erityisetujen myöntämisestä niiden järjestöjen jäsenille, jotka rahoittavat poliitikkojen kampanjoita. Hyödyt, joita ryhmät poliittisen prosessin kautta tulevat saamaan – esimerkiksi monopoleja tai veroetuja – voidaan näin rajata koskemaan vain näitä ryhmiä. Esimerkiksi lääkärit ja lakimiehet hyötyvät toimilupavaatimuksista, joiden ansiosta he voivat rajoittaa lukumääräänsä, korottaa palkkioitaan ja estää työtilaisuuksien liukumisen ”epäpäteville” kilpailijoille.

Koalition muodostaminen

Vaikka pienryhmien onkin helpompi järjestäytyä, niille on hyödyllistä hankkia jonkinlaista ”kriittistä massaa” poliittisessa keskustelussa. Edustuksellisissa demokratioissa sitä ei kuitenkaan suuremmin tarvita: Buchananin ja Tullockin

laskelmien mukaan ryhmä, joka pystyy saamaan jonkin suuren vaalipiirin äänestäjistä hieman yli neljänneksen puolelleen, pystyy voittamaan apaattisen ja järjestäytymättömän enemmistön. Kuvitellaan esimerkiksi, että maassa on 100 vaalipiiriä, joista kussakin on 10 000 äänestäjää. Saavuttaakseen lainsäädäntöelimessä hallitsevan enemmistön – 51 paikkaa – puolueen tai eturyhmän on saatava kutakin paikkaa kohti ainoastaan yksinkertainen ääntenenemmistö, 5 001 ääntä. Vaikka äänestäjiä on kaikkiaan 1 000 000, vaalivoittoon tarvitaan siis ainoastaan 51 x 5 001 äänestäjää, eli yhteensä 255 051 äänestäjää.

Useimmilla eturyhmillä ei tietystikään ole näin monta jäsentä, eivätkä ne voi laskea ääntenarvettaan näin tarkoin. Mutta mikäli useimmat äänestäjät eivät vaivaudu äänestämään, tai mikäli heidän äänensä jakautuvat tasan, jopa pienemmät vähemmistöt voivat vaikuttaa ratkaisevasti lopputulokseen.

Eräs keino, jolla jokin vähemmistö voi lisätä äänivaltaansa ja sen myötä valta-asemaansa edustuksellisissa järjestelmissä, on muodostaa *koalitioita* toisten vähemmistöjen kanssa – joko niiden kanssa, joilla on asioista laveasti ottaen samat mielipiteet, tai niiden kanssa, jotka ovat valmiit tukemaan kyseisen ryhmän ajamia asioita sillä edellytyksellä, että se puolestaan tukee niiden ajamia asioita.

Se, miten tämä koalition rakentaminen tarkkaan ottaen toimii, riippuu vaalijärjestelmästä – jälleen seikka, jonka vuoksi päätöksentekosäännöt ovat tärkeitä. Yhden ehdokkaan järjestelmä aiheuttaa yleensä sen, että jostakin asiasta kiinnostuneet henkilöt ja ryhmät mielipide-eroistaan huolimatta liittyvät johonkin isoon puolueeseen, tai pienpuolueet erimielisyyksistään huolimatta luovat liittoutumia, jotka ovat potentiaalisesti kyllin suuria haastamaan vallassa olevat. Vaihtoehtoisesti puolueet voivat hyödyntää taktisia äänestysmahdollisuuksia esimerkiksi kieltäytymällä asettamasta ehdokkaita alueille, joilla niiden liittolaisilla on paremmat mahdollisuudet voittaa.

Toisaalta Manner-Euroopassa ja muualla, missä käytetään suhteellista vaalitapaa ja puolueita on lukuisia, koalitioita muodostetaan todennäköisemmin vaalien *jälkeen*, lainsäädäntöelimeen valittujen edustajien järjestäytyessä. Kun vaalien tulos ja samalla eri puolueiden äänestysvoima on saatu selville, puoluejohtajat tietävät, millaisilla liittoumilla enemmistö saavutetaan. Samalla puoluejohto voi ilman vaalien tulokseen liittyvää epävarmuutta arvioida, minkä puolueiden kanssa kenties kannattaisi liittoutua.

Analysoimalla tällaisia tilanteita William H. Riker pystyi selittämään useita koalitioon liittyviä piirteitä, esimerkiksi sen, miksi ”isoilla koalitioilla”, joihin kuuluu monia erilaisia puolueita tai eturyhmiä, on taipumusta jäädä lyhytikäisiksi. Taloustieteilijät ovat myöhemmin soveltaneet näihin kysymyksiin kehittyneempää peliteoriaa mielenkiintoisin tuloksin.

Koalitioiden käyttäytyminen

Tärkeintä on luonnollisesti kysyä, millaiset puolueet todennäköisimmin muodostavat koalition ja miten pitkään koalitio todennäköisesti pysyy koossa. Riker päätteli, ettei niinkään kannata muodostaa laajaa koalitiota, josta erilaiset eturyhmät saattavat irrottautua ajankohtaan nähden sopimattomalla hetkellä, vaan paras mahdollinen strategia on muodostaa *pienin mahdollinen voittava koalitio*, joka on sen verran laaja, että se pystyy hallitsemaan poliittista asiasisältöä olematta kuitenkaan niin laaja, että se on epävakaa.

Vaikka tämä teoria vaikuttaa yhtä uskottavalta kuin jokin muukin teoria, se pätee vain alle puoleen niistä hallituksista, jotka ovat sodan jälkeen olleet vallassa Euroopan monipuoluejärjestelmämaissa. Se ei myöskään selitä Euroopan maissa ja muualla maailmassa yleisten vähemmistöhallitusten olemassaoloa. Hollantilaisella yhteiskuntatieteilijällä ja koalitioiden asiantuntijalla Peter van Roozendaalilla saattaa olla niitä varten parempi selitys. Hänen näkemysensä mukaan pienempien puolueiden on helpompi liittoutua keskustassa olevien puolueiden kuin poliittisen kirjon toisella laidalla olevien pienpuolueiden kanssa; tästä syystä jollakin suurella keskustaa lähellä olevalla puolueella tulee olemaan ratkaiseva asema missä tahansa koalitiossa. Tämän asemansa turvin se saattaa pitää parempana toimia yksin ja muodostaa vähemmistöhallituksen luottaen siihen, että jommallakummalla laidalla olevat puolueet liittoutuvat sen kanssa, jos ja kun se tarvitsee niiden tukea.

Vähemmistöhallitukset ovat kuitenkin yleensä lyhytikäisiä. Näin saattaa käydä, koska todellisuudessa politiikassa ei ole kyse yksinkertaisista ja yksiuolotteisista, yksihuippuisista asioista, joissa yleinen mielipide kasautuu johonkin kohtaan yhdellä mielipideasteikolla. Poliittiset kysymykset ovat usein *moniulotteisia ja monihuippuisia* – niihin sisältyy mutkikkaita, monilukuisia, toisiinsa liittyviä ja muuttuvia kysymyksiä, joissa yleinen mielipide jakaantuu monin eri tavoin. Tämä vaikeuttaa huomattavasti koalition pitämistä vakaana.

Koalitioista äänten kauppaamiseen

Julkisen valinnan teoria ja peliteoria ovat koalitioita tutkiessaan oivaltaneet muitakin kiintoisia seikkoja. Niiden mukaan esimerkiksi koalitiot ovat vähemmän pysyviä silloin, kun sosiaalinen liikkuvuus on suurta. Yhteiskuntaluokkien pysyvyys auttaa luomaan ja pitämään yllä koalitioita, mutta jos ”sosiaalinen maapohja” liikkuu, koalitioiden perustukset järkkäyvät.

Teoria olettaa myös, että mitä laajempi äänestäjäkunta on, sitä vaikeampi koalitioita on muodostaa ja pitää yllä. Sekä teoria että havainnot antavat lisäksi aiheen olettaa, että väestörakenteen yhtenäisyys helpottaa vakaiden koalitioiden

den muodostamista. Nämä oivallukset kenties selittävät sen, miksi pienet, sosiaalisesti konservatiiviset ja homogeeniset maat – esimerkiksi Skandinaviassa – harjoittavat vakaampaa politiikkaa kuin suuret ja väkirikkaat maat, joissa sosiaalinen liikehdintä on vilkasta ja joissa on paljon erilaisia etnisiä ryhmiä.

Mutta miten pitkään hiljainen enemmistö pysyy hiljaisena, kun se joutuu kokemaan vähemmistöjen sortoa edustuksellisissa järjestelmissä? Onhan se altistunut potentiaalisesti kantamaan raskaita taakkoja järjestäytyneiden koalitioiden asettamien sääntelytoimien ja korkeampien verojen muodossa – puhumattakaan siitä, miten paljon kaikki tämä lobbaus tulee kokonaisuudessaan maksamaan kansantaloudelle. Ikävä kyllä se tosiseikka, että kuluttajat ja veronmaksajat harvoin järjestäytyvät tehokkaaksi poliittiseksi voimatekijäksi – yhdessä julkisen sektorin laajenemisen, poliittisesti aktiivisten painostusryhmien toiminnan nopean laajenemisen ja etujärjestökentän kasvun kanssa – antaa aihetta olettaa, että enemmistön äänettömyys saattaa kestää pitkään.

6 Lehmänkaupat

Eturyhmäpolitiikka on muutakin kuin tilapäisten koalitioiden muodostamista enemmistön saavuttamiseksi yksittäisissä asioissa. Poliitiikka on jatkuva prosessi, jossa joukko erilaisia kysymyksiä nousee jatkuvasti esiin ja joka antaa yksityishenkilöille ja ryhmille laajat mahdollisuudet hyötyä toistensa vastavuoroisesta tukemisesta.

Prosessi alkaa tälläkin kertaa ryhmästä, jolla on hyvin vahvat mielipiteet jostakin yksittäisestä asiasta, esimerkiksi parempien katujen rakentamisesta ryhmän asuinseudulle. Se tekee muiden samanlaisten ryhmien kanssa yksinkertaisen sopimuksen: jos te äänestätte meidän katujemme parantamisen puolesta tänään, me äänestämme teidän katujenne parantamisesta joskus lähitulevaisuudessa.

Yhdysvalloissa tällaista äänen kaappaamista kutsutaan termillä *logrolling*, tukinvieritys, joka vastaa suomenkielistä ilmaisua ”tehdä lehmänkaupat”. Sana ”logrolling” luultavasti juontaa juurensa siitä, että aikoinaan naapureilla oli tapana auttaa toisiaan kaadettujen puiden siirtämisessä, josta on hankala suoriutua yksin.

Suorat ja epäsuorat lehmänkaupat

Ääntenvaihtosopimuksia, joiden tarkoituksena on ajaa erilaisia lainsäädäntötoimia läpi, kutsutaan *suoriksi lehmänkaupoiksi*. Niitä tehdään yleisesti demokraattisesti valituissa elimissä kuten komiteoissa ja lainsäädäntöelimissä, joissa äänillä on helppo käydä kauppaa – kummankin osapuolen näet tarvitsee tietää, toimiiko vastapuoli todella sopimuksen mukaisesti – ja joissa sitä on helppo harjoittaa. Se ei toimi kovin hyvin salaisissa äänestyksissä eikä myöskään suurien ryhmien kesken, sillä nämä eivät pysty helposti pitämään jäseniään kurissa.

Epäsuorissa lehmänkaupoissa ryhmät kokoavat erilaiset ehdotuksensa paketiksi ennen kuin niistä äänestetään. Näin äänestäjät tai lainsäätäjät, joilla on yhdestä asiasta hyvin vahva mielipide, loppujen lopuksi joutuvat äänestämään myös muiden ihmisten ajamien asioiden puolesta. Tällainen äänen kaappaaminen on yleistä silloin, kun puolueen vaaliohjelmiä tai lakialoitteita kootaan yhteen. Yhdysvaltain presidentti Dwight Eisenhower esimerkiksi kokosi osavaltioiden välisiä moottoriteitä koskevat suunnitelmansa yhdeksi paketiksi, jotta enemmistö osavaltioista hyötyisi niistä: äänestäessään parempien teiden rakentamisesta omaan osavaltioonsa kongressin jäsenet totesivat joutuvansa äänestämään koko tieverkoston parantamisen puolesta.

Epäsuorista lehmänkaupoista on lainsäätäjille monenlaista hyötyä. Liittämällä omien etujensa edistämiseksi tekemänsä ehdotuksen toisten vastaaviin ehdotusten kanssa samaan pakettiin he pystyvät saamaan oman ehdotuksensa tueksi enemmän ihmisiä ilman, että heidän tarvitsisi kantaa vastuuta koko paketista. He voivat yksinkertaisesti selittää joutuneensa tekemään kompromissin: oman asuinalueensa teiden parantamiseksi heidän oli pakko mennä mukaan kannattamaan myös muita ehdotuksia. Aiemmin mainittu Food Stamps -ohjelman niputtaminen Farm Bill -maaloustukilakiin on tästä oivallinen esimerkki.

Ei olekaan mikään yllätys, että lehmänkauppojen teko on merkittävä osa demokraattista prosessia. Mutta toisin kuin epäsuorissa lehmänkaupoissa, jolloin äänestettävän paketin yksityiskohdista saatetaan neuvotella suljettujen ovien takana, äänen kauppaaminen suorassa lehmänkaupassa on ainakin avointa – pystyyhän jokainen silloin toteamaan, millä tavoin ääniä kaupataan.

Tästä huolimatta ”suorienkaan” lehmänkauppojen tekeminen ei todellisuudessa aina ole kovin avointa. Jos äänestettävänä on joukko erilaisia asioita – mitä lainsäädäntöelimissä tapahtuu jatkuvasti – hyvin usein oletetaan ääneen lausumatta, että ryhmät tukevat toisiaan. Lainsäätäjä saattaa äänestää kollegojen hankkeiden puolesta, koska toivoo ja odottaa näiden muistavan tämän palveluksen ja vuorostaan äänestävän hänelle itselleen tärkeän hankkeen puolesta. Prosessi on niin hienovarainen, että edustajat eivät aina edes itse tiedosta tekevänsä niin. Gordon Tullock mainitsi tapauksen, jossa eräs brittiläinen kansanedustaja kiisti järkyttyneenä väitteen, jonka mukaan ääniä kaupattaisiin – mutta ilmoitti heti perään taivutelleensa eräitä kansanedustajia saadakseen heidät kannattamaan hankettaan ja samalla olettaneensa, että he ilman muuta taivuttelisivat häntä saadakseen hänet kannattamaan heidän hankkeitaan.

Lehmänkauppojen yleisyys

Suoria lehmänkauppoja harrastetaan hyvin yleisesti kansanedustuslaitokseen perustuvassa politiikanteossa. Erityisen avointa tämä on Yhdysvalloissa, jonka liittovaltiojärjestelmässä kongressin jäsenien *odotetaan* kamppailevan oman osavaltionsa tai vaalipiirinsä etujen puolesta ja jossa kansallinen puoluepolitiikka on vasta toisella sijalla. Se ei ole niin silmäänpistävää Euroopan maissa, joissa puoluekuri on kansallisella tasolla tiukempi, mutta se on hyvin merkittävää Euroopan unionissa, jossa sopimuksia joudutaan tekemään yhteisön eri jäsenmaiden välillä. Esimerkiksi EU:n instituutiot on siroteltu eri maihin – investointipankki Luxemburgiin, keskuspankki Frankfurtiin, parlamentti Brysseliin ja Strasbourgiiin) – ja huippuvirkoja kierrätetään jäsenvaltioiden kesken.

Myös Euroopan unionin päivittäisessä päätöksenteossa yksimielisyysovaatimus tietyissä poliittisissa kysymyksissä aiheutti aikoinaan sen, että yksit-

täiset maat saattoivat helposti uhata estää päätöksen syntymisen. Päätöksen-
teon vaikeus yksimielisyyperiaatteen puitteissa johti siihen, että EU hylkäsi
tämän periaatteen useimmista asioista äänestettäessä ja sen tilalle tuli määrä-
enemmistöpäätös (tämäkin tosin antaa melkoiset mahdollisuudet lehmänkaup-
pojen tekoon).

Yksimielisyyperiaatteen vallitessa EU-jäsenmaan oikeus kaataa vetol-
laan jokin ehdotus kavensi kätevästi toisten jäsenmaiden mahdollisuuksia pol-
kea sille elintärkeitä intressejä. Kuitenkin veto-oikeus antoi jokaiselle jäsen-
maalle suunnattomat mahdollisuudet äänen kauppaamiseen, jolla enemmis-
töltä voitiin evätä vähemmistölle kalliiksi käyviä myönnytyksiä. Lähes jokaisen
jäsenvaltion halukkuus kiristää itselleen tällaisia myönnytyksiä johti joissakin
tapauksissa hyvin vinoutuneisiin päätöksiin ja asetti budjetille jatkuvia pai-
neita. EU:n päätöksentekoprosessit ovatkin osoittautuneet modernin julkisen
valinnan teorian edustajille joka suhteessa erityisen rikkaaksi aineistoksi.

Epäsuorat lehmänkaupat ovat tehokkaita monilla tasoilla, varsinkin puo-
lueiden muodostamisessa ja vaaliohjelmien laadinnassa. Puolueet ovat koko-
elma ihmisiä, joilla on erilaisia tavoitteita ja jotka suostuvat tukemaan toisiaan
pystyäkseen rakentamaan uskottavan kokoisen, voimakkaan aktivistiryhmän.
Se, että puolueet usein kärsivät sisäisistä erimielisyyksistä ja jakaantuneisu-
udesta, on osoitus tästä vaihtokauppakumppanuudesta. Samaten vaaliohjelmaa
laatiessaan ne päätyvät käymään kauppaa äänioikeutettujen äänistä. Ne muok-
kaavat ohjelmansa sellaisiksi, että ne miellyttävät vaaleissa voimakkaita äänes-
täjäryhmiä. Mikäli jonkin puolueen kaikkein innokkaimmin ajamat asiat eivät
ole suuren yleisön mieleen, se asettaa tilalle suosittuja, äänestäjiin hyvin upp-
oavia aiheita, vaikka puolueen jäsenet eivät itse olekaan niistä erityisen kiinnos-
tuneita. Ja jos äänestäjät haluavat puolueen ajavan tällaisia yleisesti suosittuja
vaaliteemoja, nämä joutuvat hyväksymään niiden ohella myös tarjottuun ohjel-
mapakettiin sisältyvät epämieluisat asiat.

Samoin käy *kansalaisaloitteessa*, eräänlaisessa paikallisessa kansanäänes-
tyksessä, jossa yhdysvaltalaiset äänestäjäryhmät voivat esittää lakiehdotuksia,
esimerkiksi lainan ottamiseksi tai veron korottamiseksi uuden tien tai koulun
rakentamista varten. Yhteen ja samaan aloitteeseen pakataan usein monia eri-
laisia asioita – vähemmistöjen edustajat halutaan saada äänestämään koko
paketin puolesta, koska siinä on mukana heille tärkeitä asioita, vaikka he saat-
tavatkin suhtautua viileästi moniin muihin paketissa oleviin hankkeisiin.

Lehmänkaupat lainsäädännössä

Myös poliittiset johtajat ryhtyvät valituiksi tultuaan harrastamaan lehmänkaup-
poja, kun he joutuvat päättämään lainsäädäntöelimelle esitettävistä poliittisista

toimenpiteistä. Ministerit saattavat suostua kannattamaan kollegoidensa ajamia lakiesityksiä vaikkeivät liiemmin pitäisi niistä, koska he olettavat – usein lausumatta sitä ääneen – että kollegat vuorostaan tukevat heitä vastaavanlaisissa tilanteissa. Lisäksi lähes jokaisesta lainsäädäntöelimen käsiteltäväksi tulevasta esityksestä todennäköisesti tullaan käymään epäsuoraa lehmänkauppaa, kun esityksen tukijat tekevät myönnytyksiä tai lisäävät sen ehtoihin yksityiskohtia, joilla ostetaan vähemmistöjen tuki, jotta lakialoite menisi varmasti läpi.

Tällainen toiminta voi toisinaan paisua absurdeihin mittoihin. Yksi esimerkki tästä on eräs vuoden 2008 lakialoite, jolla pyrittiin pelastamaan vaikeuksiin joutuneita yhdysvaltalaispankkeja. Kun aloite esitettiin ensi kerran kongressille, se oli vain muutaman sivun mittainen. Lainsäätäjät kuitenkin tiesivät, että koska tilanne oli kriittinen ja lakialoitteen oli yksinkertaisesti mentävä läpi, he saattoivat esittää tukensa vastineeksi kaikenlaisia vaatimuksia. Usean äänenkauppaamiskierroksen jälkeen aloite oli lopulta kasvanut 451 sivun laajuiseksi, ja siihen sisältyi monia myönnytyksiä, joilla ei ollut alkuperäisen asian kanssa mitään tekemistä, mutta joiden avulla ehdotuksen tekijät olivat kyenneet ostamaan puolelleen lukuisia eturyhmiä. Näitä myönnytyksiä olivat muun muassa veronkevennykset moottoriurheilupuistoille sekä kalastajille, jotka olivat kärsineet kaksikymmentä vuotta sitten sattuneesta Exxon Valdez -öljykatastrofista, työmatkapyöräilijöille kohdistettu valtionapu, 148 miljoonan dollarin verohelpotukset villakankaan tuottajille, 192 miljoonan dollarin valmisteveron alennus rommitempöilylle sekä kahden miljoonan dollarin veroetu puunuolia valmistaville leikkikalutehtaille.

Toisaalta Britanniassa hätätilalakiesitys pankkien pelastamiseksi meni parlamentissa läpi kolmessa päivässä. Tämä johtui puoluepiiskurijärjestelmästä, vahvasta parlamenttikurista ja siitä tosiseikasta, että Britanniassa hallitus koostuu paljolti kansanedustajista, joiden odotetaan äänestävän ohjeiden mukaisesti ja kannattavan puolueen linjaa kaikissa lainsäädäntötyöhön liittyvissä asioissa. Lehmänkauppojen teko on siksi Britanniassa vaikeampaa – joskaan ei mahdotonta.

Lehmänkauppojen seuraukset

Vaikka lehmänkauppojen teko kuulostaa vastenmieliseltä toiminnalta, julkisen valinnan teoreetikkojen mukaan se voi olla myös sekä suotuisaa että tehokasta. Tehokasta se on siinä mielessä, että se paljastaa johonkin asiaan liittyvien erilaisten mielipiteiden vahvuuden, mitä yksinkertainen ääni/henkilö-äänestys ei tee. Vähemmistöryhmät, jotka suhtautuvat intohimoisesti johonkin kysymykseen, pystyvät äänen kauppaamisella – tai jopa ostamalla avoimesti ääniä rahalla – varmistamaan, että heidän mielipiteensä todella otetaan huomioon.

Ottaaksemme arkipäiväisen esimerkin: oletetaan, että kolme samassa asuntolassa asuvaa opiskelijaa äänestää siitä, ostavatko he yhdessä television, johon kellään heistä ei yksinään ole varaa. Yksi heistä haluaa ehdottomasti hankkia television, mutta toiset kaksi suhtautuvat hankkeeseen hieman vastahakoisesti. Jos he äänestävät, televisiota ei osteta, mutta tämä ei heijastele ryhmän sisällä vallitsevien mielipiteiden voimakkuutta. Jos television ostoa kannattava opiskelija maksaisi toiselle tovereistaan jotta tämä äänestäisi kyllä tai tarjoutuisi tekemään vastapalveluksen jossakin tulevassa äänestyksessä, tämä intensiteetti heijastuisi äänestykseen, ja ryhmä ostaisi television.

Äänen kauppaaminen voi olla myönteinen seikka myös silloin, kun jonkin hankkeen (esimerkiksi uuden tien) hyödyt paikallisille asukkaille todennäköisesti ylittävät sen kustannukset – mikä tarkoittaa, että tie tulisi rakentaa – mutta se tyrmätään siitä syystä, että äänestäjäkunnan enemmistö on haluton maksamaan enemmän veroja jonkin asian takia, jota he eivät koskaan tule käyttämään. Vaikka tällaiset hankkeet saattavat olla kannattavia, ne pystytään demokraattisessa järjestelmässä ajamaan läpi ainoastaan äänen vaihtokaupan avulla.

Asian valaisemiseksi Gordon Tullock ottaa esimerkiksi yhdeksän äänestäjää, joiden on päätettävä hankkeesta, joka maksaa kullekin heistä veron muodossa yhden punnan, mutta josta yksi heistä hyötyy viidentoista punnan verran. Koska häviäjiä on kahdeksan ja hyötyjiä vain yksi, äänestystulos on kielteinen, vaikka viidentoista punnan kokonaishyöty ylittää yhdeksän punnan kokonaiskustannukset. Mutta jos kukin kahdeksasta häviäjästä vastaisuudessa hyötyy samankaltaisista aloitteista, heidän kannattaa äänestää toistensa hankkeiden puolesta, koska silloin kaikki hyötyvät.

Lehmänkaupat voivat tuottaa myös kielteisiä tuloksia. Oletetaan, että hyöty onkin vain 7 puntaa, vaikka kustannukset ovat edelleen yksi punta. Tässä tapauksessa kukin äänestäjä pystyisi haalimaan itselleen enemmistön vaihtamalla ääniä kolmessa muussa hankkeessa, mikä maksaisi hänelle seitsemän punnan henkilökohtaisesta hyödystä yhteensä vain viisi puntaa. Tällöin kaikille näille hankkeille näytettäisiin vihreää valoa huolimatta siitä, että kunkin hankkeen kokonaiskustannukset ovat yhdeksän puntaa, vaikka kustakin saatava hyöty on vain seitsemän puntaa.

Muita lehmänkauppoihin liittyviä ongelmia

Tällainen kielteinen vaikutus on käytännössä hyvin yleistä: laajoissa demokraattisissa järjestelmissä veronmaksajat joutuvat kustannusten maksajina kersimään hyvin monista lehmänkaupoista, joilla hankitaan poliittista kannatusta. Tällaista toimintaa kutsutaan *siltarumpupoliitikaksi*, joka tarkoittaa valtaisan

tuhlailevien projektien sopimista lehmänkaupoilla. Se, että kansanedustajat ovat innokkaita ostamaan puolelleen äänekkäitä tai heidän toimintaansa hankaloittavia vähemmistöjä, pelkästään kasvattaa kustannusten ylettömän paisumisen mahdollisuutta. Toisaalta lehmänkauppojen ansiosta jonkin vähemmistön jotakin hanketta kohtaan tunteman asennoitumisen voimakkuus vaikuttaa äänestyksen tulokseen tavalla, joka ei olisi mahdollista, jos äänestyksessä käytettäisiin yksinkertaista enemmistöä. Tämä kuitenkin johtaa siihen, että vähemmistöille tarjoutuu enemmän tilaisuuksia järjestäytyä ja hankkia määräysvaltaa hankkeissa, jotka saattavat hyödyttää niitä, mutta joiden kustannukset jakautuvat koko yhteiskunnan maksettaviksi.

Silloin, kun on ostettava lukuisten pienryhmien ääniä, lakialoitteet voivat paisua massiivisiksi asiakirjoiksi, esimerkkinä vuoden 2008 pelastuspakettilaki. Ne voivat paisua jopa niin laajoiksi, ettei lainsäätäjillä ole aikaa edes lukea niitä, puhumattakaan siitä, että he ymmärtäisivät ne. Ja joka kerta, kun tällainen aloite menee läpi, se synnyttää monia uusia hankkeita, mikä johtaa hallintokoneiston laajenemiseen – jopa ylilaajenemiseen.

Lehmänkauppojen teko on siis parhaimmillaan osa demokraattista, osallistuvaa ja neuvottelevaa prosessia, joka antaa vähemmistöille sananvaltaa demokratiassa. Se on kuitenkin myös läpinäkymätöntä toimintaa, sitä hallitsevat poliittiset tavoitteet ja se todennäköisesti lisää suuren yleisen kustannustaakkaa. Pahimmillaan lehmänkauppojen teko voi rappeutua silkaksi korruptioksi, äänten myymiseksi rahasta tai vastapalveluksista. Joskus on vaikea tietää, mihin rajalinja tulisi vetää.

Lehmänkauppojen hillintä

Vaikka lehmänkauppojen teko on laajalle levinnyt ilmiö, sitä voidaan rajoittaa. Yksittäisissä asioissa toimitetut kansanäänestykset, jotka käsittävät pikemmin kuin yhden kuin useamman äänestyskierroksen, tekevät lehmänkauppojen teon suhteellisen vaikeaksi. Myös kaksikamarinen lainsäädäntöelin, varsinkin jos kamareihin valitaan edustajat erilaisin perustein, rajoittaa marginaalisesti lehmänkauppojen tekoa, koska se vaikeuttaa äänten kauppaamista ja hankaloittaa sen vaikutusten ennakoarviointia. Presidentin veto-oikeus vaikeuttaa lehmänkauppojen tekoa ja niiden vaikutuksen arviointia vieläkin enemmän.

Vaikka Yhdysvaltain perustuslailla onkin kaikki nämä ominaisuudet, lehmänkaupat pysyvät tärkeänä osana amerikkalaista politiikkaa. Sitä harrastetaan erityisen paljon edustajainhuoneessa, jonka suhteellisen pieniä vaalipiirejä edustavat jäsenet valitaan joka toinen vuosi. Koska tämä asettaa istuville edustajille jatkuvia vaalipaineita, jatkuva äänten kauppaaminen ja koalitioiden rakentaminen on heidän uudelleenvalintansa kannalta ratkaisevan tärkeää. Pre-

sidenttien, jotka valitaan joka neljäs vuosi, täytyy myös olla melkoisen taitavia lehmänkauppojen tekijöitä. Toisaalta lehmänkauppoja harrastetaan vähemmän senaatissa, jonka jäsenet joutuvat vaalipaineille paljon harvemmin alttiiksi heidän virkakautensa ollessa kuuden vuoden mittainen.

Kenties ainoa pysyvä vastalääke lehmänkaupoille on kuitenkin joukko rajoituksia, jotka pitävät hallintokoneiston pienenä ja lehmänkauppojen potentiaaliset hyödyt vähäisinä.

7 Eduntavoittelu politiikkaa hyödyntämällä

Kuten niin monen muunkin julkisen valinnan teorian ratkaisevan oivalluksen, myös eduntavoittelun, *rent seekingin*, käsitteen hahmotteli ensimmäisen kerran (vuonna 1967) Gordon Tullock, joskin itse termin keksi Anne Krueger joitakin vuosia myöhemmin.

Tavallisimmin ihmiset mieltävät sanan *rent*, vuokra, tarkoittavan maksua, joka suoritetaan maan tai jonkin muun hyödykkeen omistajalle – ilman, että omistajan välttämättä tarvitsisi tehdä paljoakaan työtä saamansa edun eteen. Taloustieteilijöillä on sanalle teknisempi määritelmä, jonka mukaan *economic rent* tarkoittaa tuloa, joka ylittää avoimessa kilpailuympäristössä saadun tulon.

Markkinatilanteessa sellainen tuottaja, johon ei kohdistu lainkaan kilpailua – esimerkiksi kylän ainoa sekatarvakauppias – pystyy vaatimaan asiakailtaan korkeampia hintoja (ja tuottamaan huonompaa palvelua) kuin sellainen kauppias, joka joutuu kilpailemaan toisten kauppiaitten kanssa. Kun muut potentiaaliset kauppiaat huomaavat tämän, he saattavat avata kylässä kaupan ja ryhtyä kilpailemaan alkuperäisen kauppiaan kanssa. Kilpailun seurauksena entisen monopolin haltijan on pakko alentaa hintoja ja parantaa palvelua pitääkseen liikeyrityksensä pystyssä.

Politiikassa tilanne on perin toisenlainen. Tilaisuuksia normaaleja suurrempien voittojen tekemiseen ilmenee ainoastaan silloin, kun vallanpitäjät luovat niitä tekemällä uusien yrittäjien tulon markkinoille vaikeaksi tai mahdottomaksi. Hyvä esimerkki tästä ovat New Yorkin taksiliikenteen tiukat säädökset, jotka rajoittavat taksien määräksi 13 000 – takseja on nyt vain alle puolet siitä, mitä niitä oli suuren talouslaman vuosina. Koska uusien kilpailijoiden tulo markkinoille on estetty lailla, taksikuljettajat ansaitsevat enemmän rahaa, ja newyorkilaiset maksavat taksikyydistä enemmän ja joutuvat odottamaan taksia pitempään kuin vapaan kilpailun oloissa. Taksiluvan hinta New Yorkissa on ollut viime aikoina miljoona dollaria, mistä saa käsityksen niiden tulojen suuruudesta, joita nykyisin suojellaan.

Julkinen valta luo usein monopoleja myös *itselleen* tuottaakseen esimerkiksi koulutuksen ja postinkuljetuksen kaltaisia palveluita. Aikoinaan kuninkaat myönsivät ystävilleen ja hovimiehilleen aivan avoimesti monopoleja esimerkiksi suolan, saippuan, kynttilöiden, tärkin, paperin ja jälkiruokaviinin kaltaisten hyödykkeiden tuottamiseen. Nykyään toimitaan hienovaraisemmin, mutta hallitusten myöntämät toimitukset esimerkiksi tilintarkastajille, hammaslääkäreille ja jopa kampaajille ja manikyristeille, samoin kuin tuontitavaroille asetetut kiintiöt ja tariffit sekä maankäytön suunnittelua koskevat määräykset, ovat omiaan vähentämään ja estämään kilpailua ja tuottamaan monopolivoittoja erilaisille etuoikeutetuille ryhmille.

Eduntavoittelun houkutus

Eduntavoittelulla tietyt ryhmät yrittävät taivutella hallituksia myöntämään niille tämänkaltaisia arvokkaita monopoleja tai laillisia etuoikeuksia. Jos eduntavoittelu onnistuu, varallisuutta saattaa siirtyä merkittävässä määrin suurelta yleisöltä näille etuoikeutetuille ryhmille. Kuluttajat ja veronmaksajat menettävät monopolihintojen takia rahaa ja häviävät myös sikäli, että valinnanvara supistuu ja hyödykkeiden laatu huononee.

Tullock korosti, että menestyksekkään eduntavoittelun mahdolliset hyödyt ovat niin tuntuvat, että ryhmien todella kannattaa kuluttaa runsaasti aikaa, vaivaa ja rahaa yrittäessään kaapata niitä itselleen. Esimerkiksi kotimaiset autojenvalmistajat saattavat ansaita miljardeja, mikäli niiden onnistuu suostutella lainsäätäjät määräämään kiintiöitä ja tariffeja tuontiautoille. Ei siis pitäisi olla mikään yllätys, että ne ovat halukkaita uhraamaan lobbaukseen miljoonia saavuttaakseen juuri tämän päämäärän.

Tullockin mukaan kallis edunvalvontatyö on kuitenkin kansantalouden kannalta tuottamatonta ja pelkästään haitallista. Monen lahjakkaan ihmisen aikaa, vaivaa, rahaa ja taitoa tuhlaantuu siihen. Eduntavoittelu ei tuota yhteisölle mitään arvokasta. Se pelkästään määrää, mitä monopolistisia etuoikeuksia myönnetään millekin eturyhmälle.

Tullockin havainto siitä, että eduntavoittelua harrastavat ryhmät käyttävät – tai jos puhutaan koko yhteisöstä, tuhlaavat – valtaisia resursseja yrittäessään kammata lainsäädäntöä omaksi edukseen, merkitsi tyrmäysiskua valtavirtaa edustavien taloustieteilijöiden ”hyvinvointitalouden” ideoille. Nämä uskoivat, että kollektiiviset valinnat pystyisivät korjaamaan ”markkinoiden epäonnistumisia” ja edistämään yleistä hyvinvointia, mutta he eivät liiemmin ajatelleet kollektiivisen päätöksenteon todellisia prosesseja ja olettivat, että politiikkaa tekisivät valistuneet päättäjät rationaalisesti ja yleisen edun mukaisesti. Tullockin oivallus osoitti kuitenkin selvästi, ettei poliittinen toiminta suinkaan ole markkinamekanismeja parempi, vaan eduntavoittelu vääristää pahoin julkisen vallan päätöksentekoa ja edelleen markkinoita sekä vähentää kilpailua tavoilla, jotka hyödyttävät tiettyjä ryhmiä mutta vahingoittavat merkittävästi yhteisöä kokonaisuudessaan.

Kustannukset ja vääristymät

Eduntavoittelusta koituu ulkopuolisille monenlaisia kuluja. Oletetaan esimerkiksi, että teknologiateollisuutta edustavat ryhmät harjoittavat menestyksekkästä lobbausta saadakseen verohelpotuksia tutkimus- ja kehittämistyöhön. Ajatus on saatettu esittää poliittisille päättäjille siinä muodossa, että verohelpotusten ansi-

osta maa pysyy teknologian eturintamassa ja että ne vauhdittavat sellaisten uusien huipputekniikkaa edustavien tuotteiden kehittämistä, joita muiden maiden ihmiset tulevat ostamaan. Verohelpotuksilla toki saattaakin olla sellainen vaikutus.

Aivan yhtä hyvin voi käydä silti niin, että verohelpotusten ansiosta yrityksille tulee halvemmaksi tehdä samaa tutkimus- ja kehittämistyötä, jota ne olisivat joka tapauksessa tehneet. Lisäksi ne vääristävät verotusta imemällä resursseja tutkimukseen ja kehittämiseen muilta aloilta, joissa näitä resursseja olisi kenties voitu käyttää tuottavammin. Toive verohelpotusten saamisesta kenties saa yritykset luokittelemaan ”tutkimus- ja kehittämistyöksi” sellaisiakin toimia, jotka eivät todellisuudessa ole sellaisia, pelkästään hyötyäkseen lisää.

Mikäli valtio ei verota tällaista toimintaa, sen on pakko kerätä lisää rahaa muualta säilyttääkseen yleisen kulutustasonsa ennallaan. Silloin muiden ihmisten verotus väistämättä kiristyy. Se on heille vahingoksi, mutta korkeampi veroaste myös rohkaisee yhä useampia ihmisiä (laillisesti) välttämään tai (laittomasti) kiertämään veroja. Ja mitä korkeampi veroaste, sitä useammat ihmiset kampanjoivat hankkiakseen itselleen erityisiä myönnytyksiä verotaakkansa keventämiseksi. Jos he onnistuvat, taloudellinen toiminta vääristyy entisestään, kun veron välttely imee resursseja tuottavasta toiminnasta, ja näin kierre jatkuu.

Vastaavanlaisia ongelmia syntyy, kun ryhmät kampanjoivat menestyksekkäästi jonkin valtion myöntämän tuen puolesta. Otetaan esimerkiksi biopolttoaineiden tuottajien valtioneuvosto, joka houkuttelee lisää väkeä biopolttoainealalle. Polttoaineeksi muunnettavien viljelyskasvien kasvava kysyntä nostaa niiden hintaa, jolloin ruoan hinta nousee; tämä taas nostaa elinkustannuksia, mikä puolestaan vaikuttaa eniten kaikkein köyhimpien elämään. Tässäkin tapauksessa kustannukset jakautuvat usealle taholle, talouden kokonaiskuvan hahmottaminen vaikeutuu ja hyödyt keskittyvät tietyille eturyhmille, joilla on selkeät tavoitteet.

Saattaa käydä niinkin, että ryhmät pyrkivät hyötymään valtion sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksella. Jos esimerkiksi valtio maksaa avustuksia pienituloisille talouksille, niiden ihmisten, joiden tulot ovat nipin napin liian suuret avustuksen saamiseksi, toimentulo kohenee huomattavasti, jos he kampanjoimalla saavat aikaan päätöksen tulokaton korottamisesta. Jotkut taas voivat avustuksia saadakseen tehdä itsensä varattommiksi kuin mihin heidän resurssinsa todella riittäisivät tai yrittää vaikuttaa vähävaraisemmilta kuin he todellisuudessa ovatkaan.

Kustannusten laskeminen

Nobel-palkitun taloustieteilijä Milton Friedmanin sanoin tehtaan rakentaminen kasvattaa potentiaalisesti yleistä varallisuutta, mutta New Yorkin taksiluvan

ostaminen ei sitä tee. Ja mitä laajemmaksi julkinen sektori kasvaa tai mitä monimutkaisempi on verotus- tai sääntelyjärjestelmä, sitä enemmän tarjoutuu tilaisuuksia eduntavoittelulle – ja sitä enemmän tämä haittaa edellä mainittua potentiaalista yleisen varallisuuden kasvattamista.

Yhtiöt, yksityishenkilöt ja ryhmät ovat todennäköisesti valmiit investoimaan eduntavoitteluun lähes yhtä paljon kuin siihen hyötyyn, jonka nämä tahot onnistuessaan hankkivat itselleen. Tällä toiminnalla on hintansa, sillä se imee resursseja muilta talouden sektoreilta – mukaan lukien hyvin ajatuk-sensa ilmaisemaan pystyvää, koulutettua ja tuottavaa työvoimaa. Tämän ja menestyksekkään eduntavoittelun aiheuttaman hyvinvointitappion seurauk-sena eduntavoittelun kokonaiskustannukset voivat paisua suunnattoman suu-riksi. Erään 2000-luvun alussa tehdyn tutkimuksen mukaan eturyhmät käytti-vät Yhdysvalloissa eduntavoitteluun arviolta useita satoja miljoonia dollareita. Kustannuksia lisää myös se, että eduntavoittelu on uhkapeliä, joka kannattaa tai sitten ei; ja monien uhkapelureiden tavoin tällaisen toiminnan harjoittajat loppujen lopuksi kuluttavat enemmän rahaa kuin saavat takaisin, vaikka onnistuisivatkin oikeissaan.

Eduntavoittelun muulle väestölle aiheuttamalla taloudellisella taakalla on eräs toinenkin rapauttava seuraus. Jos ihmiset arvelevat, että eduntavoittelun harjoittajat pystyvät nyhtämään itselleen (verojen tai monopolihintojen muo-dossa) osan heidän ansioistaan, säästöistään ja pääomastaan, jotka he ovat kovalla työllä koonneet itselleen, heidän halukkuutensa työskennellä ja säästää vähenee. He panostavat aiempaa vähemmän hyvinvoinnin luomiseen, yritykset alkavat potea rahoituksen puutetta, tuotanto laskee – ja jälleen kansa kokonai-suudessaan kärsii taloudellisesti.

Poliittiset seuraukset

Eduntavoittelu haittaa myös politiikan tekoa. Mahdollisuus nyhtää suuria voit-toja eduntavoittelun avulla rohkaisee ryhmiä käymään vaihtokauppaa äänillään ja tuellaan.

Eduntavoittelijoiden heitä hyödyttäviä myönnytyksiä kohtaan osoittama syvä kiinnostus sekä aika ja vaiva, jota ne ovat valmiit panostamaan niiden saamiseksi, auttaa osaltaan selittämään, miksi edunvalvonta on niin laaja toimi-ala ja miksi poliitikot päätyvät myöntämään runsaasti monopoleja ja toimilupia ja luomaan rajoittavia säädöksiä. Se selittää myös, miksi tällaisilla etuoikeuk-silla on taipumus säilyä vielä pitkään sen jälkeen, kun on käynyt aivan ilmei-seksi, että ne ovat epäasianmukaisia ja tehottomia ja että uudistuksia kaivataan.

Mitä voimakkaampi valtiovalta on, sitä enemmän eduntavoitteluun tarjou-tuu tilaisuuksia ja sitä suurempi on poliitikkojen nauttima valta eturyhmiin

nähdessä niiden taivutuksessa heitä tekemään itselleen palveluksia. Poliitikot eivät hyödy pelkästään asemastaan, joka perustuu siihen, että heillä on valta myöntää etuoikeuksia lobbaaville eduntavoittelijoille, mutta myös siihen, että heillä on mahdollisuus painostaa muita tahoja uhkaamalla tehdä näille epäedullisia päätöksiä. Joskus tämä valta voi johtaa silkkään korruptioon, jolloin poliitikot ja virkamiehet myöntävät erikoisuuksia tietyille eturyhmille rahaa tai henkilökohtaisia palveluksia vastaan ja asettavat laillisia esteitä heitä vastustavien tahojen tielle.

Eduntavoittelun valtaiset potentiaaliset hyödyt sen harjoittajille ja poliitikoille samoin kuin siitä hyötyvien vähemmistöjen ja voimattoman suuren enemmistön hajaantuneisuuden välillä vallitseva epätasapaino antaa ehkä aiheen kysyä, miksei eduntavoittelu ole levinnyt tämän laajemmalle demokraattisissa järjestelmissä. Todistusaineisto ikävä kyllä osoittaa, että luultavasti se on.

8 Poliitikkojen tilipäivä

Miksi me tarvitsemme lainsäätäjiä, kaikkia näitä kansanedustajia ja poliitikkoja, joita niin mieluusti inhoamme? Tärkein syy on yksinkertainen – nimittäin käytännöllisyys. Pelkästään niiden kollektiivisten valintojen suuri määrä, joita kehittyneissä maissa joudutaan joka päivä tekemään, tekee mahdottomaksi sen, että jokainen jaksaisi ja ehtisi osallistua kaikkiin äänestyksiin. Suurella yleisöllä ei ole aikaa eikä kiinnostusta ottaa selvää kaikista asioista ja muodostaa niistä mielipidettä.

Tästä syystä delegoimme käsiteltävien asioiden ymmärtämisen, niiden arvioimisen ja niistä päättämisen pienemmälle ja tehokkaammin toimivalle ryhmälle; toisin sanoen ammattimaisille lainsäätäjille. Luotamme siihen, että he ovat ahkeria ja kyllin arvostelukykyisiä edustamaan näkemyksiämme ja tekemään päätöksiä puolestamme. Tämä aiheuttaa sen, että päätöksentekoon kuluu paljon vähemmän aikaa, vaivaa ja rahaa.

Lainsäätäjät ja me

Mutta ottavatko lainsäätäjät äänestäjien mielipiteet huomioon joka asiassa? Akateemiset taloustieteilijät ovat ehkä olettaneet niin, mutta useimmat tavalliset ihmiset – ja poliitikot – eivät suhtaudu asiaan läheskään yhtä naiivisti. Julkisen valinnan teoriaa kannattavat tutkijat sanovat, että lainsäätäjät eivät mitenkään poikkea muista ihmisistä. Heillä on omat intressinsä ja mielipiteensä, jotka väistämättä vaikuttavat heidän päätöksiinsä.

Julkisen valinnan teorian periaatteita voi soveltaa lainsäädäntöön aivan yhtä suuressa määrin kuin vaaleihinkin. Varsinkin monipuoluejärjestelmissä eri puolueet saattavat lainsäädäntöelimestä joutua hieromaan kauppa ja muodostamaan koalitioita. Eturyhmät painostavat lainsäätäjiä suoralla lobbauksella ja tarjoavat toisinaan näille elintärkeää rahallista tukea. Ja lehmänkaupat ovat merkittävä tekijä lähes kaikissa lainsäädäntöelimissä.

Meidän ei siis tulisi kuvitella, että lainsäätäjien intressit olisivat täysin samat kuin heidän valitsijoidensa. Ihmiset, jotka kaikkein innokkaimmin haluavat päästä valtaan, ovat usein niitä, jotka haluavat käyttää valtaa omaksi edukseen tai ystäviensä ja kuppikuntien hyväksi sen sijaan, että edistäisivät yhteistä hyvää. On totta, että suuri yleisö pystyy pitämään poliitikkojaan kurissa äänestämällä seuraavissa vaaleissa muita ehdokkaita, mutta tällainen valvonta on melko tehotonta. Vaaleja järjestetään harvoin, niissä äänestetään yhtenä nipuna joukosta hyvin erilaisia poliittisia kysymyksiä, ja ne, jotka pystyvät valitsemaan vaalien ajankohdan ja niiden tärkeimmät poliittiset kysymykset, vaikuttavat suuresti myös vaalien tulokseen. Yksittäinen äänestäjä puolestaan tie-

tää, että hänen antamallaan äänellä on vain vähän merkitystä, ja tutkimukset osoittavat, että äänestäjät aliarvioivat pahasti hallituksen tekemien päätösten kustannukset ja näin ollen myös niiden merkityksen, mikä usein johtaa hyvin alhaiseen äänestysprosenttiin. Tämä ongelma on yksi syy siihen, miksi monia julkisen valinnan teorian, varsinkin Virginian koulukunnan tutkijoita askarruttaa kysymys, millä tavoin hallituksia voitaisiin pitää kurissa perustuslaillisilla ja rakenteellisilla uudistuksilla.

Poliitikkojen poliitikasta saama hyöty

Kuten olemme nähneet, eräs julkisen valinnan teorian tärkeimmistä oivalluksista, johon jo Black ja Downs päätyivät, on se, että *äänestysmotiivi* määrää kaikkein eniten sen, minkä kannan poliitikot ja puolueet ottavat poliittisiin kysymyksiin. Oppositiota edustavat poliitikot saattavat vaikuttaa asioihin jonkin verran, mutta heidän täytyy päästä valtaan, mikäli mielivät saada jotakin konkreettista aikaan. Ja päästäkseen valtaan heidät tulee valita. Toisin sanoen äänten saaminen on heille ratkaisevan tärkeää. He tosin saattavat pyrkiä valtaan voidakseen palvella ihmisiä sen sijaan, että tavoittelisivat etuja itselleen, mutta joka tapauksessa äänten kerääminen on heidän tärkein tavoitteensa.

Tästä syystä poliitikkojen täytyy Chicagon koulukunnan luonnehdinnan mukaan toimia ”välittäjinä” keskenään kilpailevien eturyhmien, esimerkiksi uusia lakeja vaativien edunvalvontaryhmien ja näiden lakien täytäntöönpanon kustannukset kantavien veromaksajien ja kuluttajien välillä. ”Välityspalkki-onsa” he saavat äänten muodossa, mutta jos he menestyvät toiminnassaan, he voivat nauttia monista muistakin erilaisista ”poliittisista eduista”. Näitä ovat runsaat kampanja-avustukset, virka-asema ja sen myötä tulevat etuisuudet, valtion virkamiesten ja suuren yleisön kunnioitus, suosittujen asioiden kannattamisesta koitua julkinen huomio sekä valta ohjata julkista kulutusta ja julkisen sektorin työpaikkoja omaan vaalipiiriin.

Poliitikko voi hyötyä myös käteisen rahan muodossa. Aseman myötä hänelle avautuu tilaisuus luoda tuottoisa ura politiikan jälkeen. Etujärjestöt tai valtion sopimuskumppanina toimivat yritykset saattavat jopa tarjota käteistä rahaa tai vastapalveluksia. On kuitenkin kiistanalaista, onko jonkin poliittisen hankkeen ostaminen lahjonnalla yhtään sen kummempaa tai paheksuttavampaa kuin äänten ostaminen lehmänkaupoilla.

Äänestysmotiivin vaarat

Voidaan ajatella, että poliitikkojen äänestysmotiivi eroaa vain vähän markkinoilla toimivien yrittäjien pyrkimyksestä saada voittoa. Yrittäjä pyrkii kerää-

mään rahaa antamalla suurelle yleisölle, mitä se haluaa, poliitikko taas keräämään ääniä. Mutta jälleen kerran tulee muistaa, että markkinoilla valinnat tehdään vapaaehtoisesti, kun taas poliittiset valinnat edellyttävät jonkin verran pakottamista. Lisäksi äänet, joita poliitikot pyrkivät haalimaan itselleen, eivät kenties heijasta laajemman yleisön mielipiteitä ja intressejä.

Esimerkiksi poliitikoille maksettavien ”palkkioiden” suuruus riippuu jonkin verran siitä, miten kestävinä heidän ”asiakkaansa” pitävät heidän päätöksistään ja miten pitkään nämä arvelevat heidän pysyvän virassaan. Parhaiten maksavat silti pikemminkin pienryhmät, joilla on yhdenmukaiset intressit, kuin asioista tietämätön ja hajanainen suuri yleisö. Tästä syystä poliitikot keskittyvät hyvin järjestäytyneisiin ja äänekkäisiin eturyhmiin ja antavat usein periksi niiden vaatimuksille – kenties siksi, että laskelmoivat pystyvänsä taivuttelemaan apaattisen ja välinpitämättömän suuren yleisön hyväksymään päätöksen.

Muitakin ongelmia esiintyy. Poliitikoilla on esimerkiksi vahva kannustin tukea sitä, että valtio kanavoi määrärahoja heidän omaan vaalipiiriinsä, vaikka he tietävät, ettei se ole kannattavaa maalle kokonaisuudessaan. Lehmänkauppojen tekeminen – toisin sanoen se, että poliitikot kannattavat yhtäläisen huonoja hankkeita kollegojen vaalipiireissä – saattaa levittää tätä kannattamatonta toimintaa laajemmallekin. Lakipaketeilla, joiden tarkoituksena on kerätä ääniä monista erilaisista ryhmittymistä, saattaa olla samanlainen vaikutus.

Toinen ongelma on vaalien edellä tapahtuva lahjonta; toisin sanoen poliitikkojen yritykset hankkia ääniä kannattamalla suosittuja hankkeita ilman, että he välttämättä kertoisivat, miten ne rahoitetaan. Vasta vaalien jälkeen he ilmoittavat, että veroja täytyy korottaa. Vaikuttaa myös siltä, että poliittiset puolueet siirtyvät vaaleissa hivenen enemmän poliittiseen keskustaan päin yrittäessään tavoittaa laajemmat äänestäjäjoukot, mikä kaventaa suuren yleisön todellisia valinnanmahdollisuuksia.

Julkista kulutusta on helppo kanavoida tietyille ryhmille, mikä puolestaan tekee helpoksi saada niiltä ääniä. Näiden ryhmien suosiminen helpottuu edelleen, mikäli hallituspohja on laaja ja sillä on takanaan paljon valtaa ja rahaa. Mutta mitä laajemmaksi tämä vastapalveluksien verkosto kasvaa, sitä vähemmän todennäköistä on, että se heijastaisi laajemman yleisön etuja. Ja mitä laajemmaksi, monimutkaisemmaksi ja voimakkaammaksi hallintokoneisto tulee, sitä enemmän ihmisille tarjoutuu tilaisuuksia lahjontaan ja voitellurahojen maksamiseen.

Päättäjäien pitäminen kurissa

Jäljelle jää luonnollisesti vaalien avulla tapahtuva kurissapito, jolla äänestäjäkunta pystyy valvomaan poliitikkojaan ainakin jonkin verran. Myös media pys-

tyy paljastamaan avoimen korruption. Lisäksi pelko poliittisen aseman menettämisestä saattaa riittää estämään hallinnon edustajia käyttelemästä heille myönnettyä valtaa ja rahaa täysin holtittomasti – onhan niin, että jos oppositio voittaa seuraavat vaalit, tätä samaa valtaa ja rahaa voidaan käyttää heitä vastaan.

Nämä kurinpitokeinot jäävät kuitenkin melko tehottomiksi, ja monet julkisen valinnan teoreetikot, varsinkin Virginian koulukunnan edustavat, katsovat perustuslain säädösten olevan paras keino pitää lainsäätäjät kurissa. Jos institutionaaliset säädökset esimerkiksi edesauttavat aiemmin valituiksi tulleiden poliitikkojen uudelleenvalintaa, poliitikot todennäköisesti väärinkäyttävät valtaansa enemmän kuin siinä tapauksessa, että he eivät voi odottaa pysyvänsä pitkään vallassa. Virkakausien määrän rajoitukset ja avoimet esivaalit, joissa varsinaisten vaalien ehdokkaat valitaan saattavat vähentää poliittisten puolueiden valtaa ja kannatusta. Yhdysvalloissa käytössä oleva vallanjakojärjestelmä vaikeuttaa jonkin verran lehmänkauppojen tekoa ja eturyhmien kanssa tehtyjen sopimusten pysyttämistä voimassa liian pitkään, koska jokin toinen hallinnon haara saattaa kumota ne. Toisaalta Yhdysvalloissa kongressin alaisten valiokuntien mahdollisuus tehdä vastaavanlaisia lehmänkauppoja toimii myös vastakkaiseen suuntaan.

Yhdysvalloissa presidentillä on merkittävästi valtaa, muun muassa veto-oikeus kongressin esityksiin. Myös tämä lisää mahdollisuuksia purkaa lehmänkauppoja ja eturyhmien aloitteita – pienten vähemmistöjen mahdollisuudet runnoa etujaan läpi vaikeutuvat, koska lakialoitteen läpimenoon vaaditaan suurempi määräenemmistö, kun se on lähetetty takaisin kongressin käsiteltäväksi. Tämä tekee lobbauksesta riskialttiimpaa ja vähemmän tehokasta. Lisäksi presidentillä on tällöin mahdollisuus vaatia, että sellaisten lakien, jotka saattaisivat kuluttajien ja veronmaksajien kustannuksella suosia pieniä vähemmistöjä – esimerkiksi tietyllä alueella asuvaa väestöä – tulisi vastata paremmin suuren yleisön etuja. Toisaalta voimakkaat ja aktiiviset presidentit voivat neuvottelutaidoillaan ja vaikutusvallallaan purkaa perustuslain pakotteita saadakseen lehmänkaupoilla hyväksytyksi omia esityksiään.

Myös oikeuslaitos voi laittaa poliitikkoja kuriin ja estää heitä toimimasta laeista piittaamatta – ja puuttua heidän toimintaansa silloinkin, kun se ei varsinaisesti riko lain kirjainta, mutta on yleistä oikeuskäsitystä vastaan. Elinikäiset virkanimitykset ja tuomareiden valinnan epäpoliittisuus saattavat kumpikin antaa tuomioistuimille suuremman riippumattomuuden lainsäätäjistä ja tehdä ne taipuvaisiksi asettumaan poikkitelein lainsäädäntöelimen kanssa, mikä sekä vähentää hallitusvastuussa olevien poliitikkojen mahdollisuuksia poliittiseen kaupankäyntiin. Kuitenkin järjestelmissä, joissa tuomarit nimitetään poliittisen prosessin kautta, heidät todennäköisemmin valitaan vallassa olevan

puolueen kannattajien joukosta, tai virkoihin valitaan ”sitoutumattomia” (joka vaikuttavat riippumattomilta vaikka eivät sitä ole). On myös mahdollista, että aidosti riippumattomien ulkopuolisten sijaan tuomarinvirkoihin valitaan keskustan suuntaan kallellaan olevia ehdokkaita, jotka saavat kannatusta poliittisen kentän kummaltakin laidalta.

Tuomareiden mahdollisuudet vaikuttaa lakien tulkintaan ovat silti joka tapauksessa rajalliset. Heidän tärkein tehtävänsä on valvoa lakien noudattamista, ja tehdessään niin he saattavat huomata vain vahvistavansa lainsäätäjien tekemiä vaihtokauppoja, joissa välittäjinä ovat toimineet sellaiset poliitikot, joiden henkilökohtaiset intressit eivät ehkä heijasta laajemman yleisön etuja.

9 Byrokraattien ohjaaminen

Toinen tärkeä poliittisen prosessin osatekijä on byrokraatia – valtion virkamiehet ja muut julkisen viran haltijat, jotka työskentelevät ministeriöissä, virastoissa, julkisissa toimielimissä ja paikallishallinnossa. Heitä kaikkia tarvitaan panemaan täytäntöön lainsäätäjien päätöksiä ja soveltamaan yleisluontoisia päätöksiä yksittäistapauksiin. Mutta kuinka pitkälle voimme nytkään luottaa siihen, että he toimivat puolueettomasti eivätkä anna omien henkilökohtaisten intressiensä vaikuttaa tekemisiinsä?

Monien julkisen valinnan teoreetikkojen mukaan heihin ei voi liiemmin luottaa. Gordon Tullock, joka itse on toiminut ulkoministeriön virkamiehenä, kertoi eräässä varhaisessa kirjoituksessaan kokemuksistaan byrokraattien parissa. James Buchanan, johon kirjoitus vaikutti suuresti, muotoili teorian, jonka mukaan valtion virkamiehillä on voimakkaat intressit laajentaa julkisen sektorin kokoa ja vaikutusmahdollisuuksia. Toinen Virginian koulukunnan tutkija, William A. Niskanen, jatkoi saman teeman käsittelyä ja esitti, että byrokraatteja motivoi voimakkaasti heidän omaan hallinnonalaansa varattujen määrärahojen suuruus, koska se tuo tullessaan monia henkilökohtaisia etuja.

Tämä on voimakkaasti ristiriidassa perinteisten hyvinvointiekonomistien lähestymistavan kanssa, joka olettaa virkamiesten olevan objektiivisia yleisen edun ajajia ja toimivan puolueettomasti lakien tarkoittamalla tavalla. Julkisen valinnan teorian mukaan byrokraatit kuitenkin tekevät rationaalisia valintoja siinä missä muutkin ihmiset: he pyrkivät oman vaikutusvaltansa ja hallinnon rakenteen asettamissa rajoissa maksimoimaan henkilökohtaisia tavoitteitaan. He saattavat hyvinkin pyrkiä tekemään hyvää työtä ja palvelemaan utterasti yleisöä, mutta meidän kaikkien muiden tavoin myös he tavoittelevat lisätuloja, varallisuutta, vakinaista virkaa, ikälisiä, vapaa-aikaa ja mukavuutta, heidän tapauksessaan kenties myös lisää päätösvaltaa ja julkista arvostusta.

Byrokraatia antaa tällaiselle itsekkäälle toiminnalle laajat mahdollisuudet; osittain siksi, että julkisten virkamiesten tuottavuutta ei ole helppoa mitata. Toisin kuin markkinoilla, joilla menestys mitataan rahassa, virkamiesten työtä on vaikea valvoa, koska se perustuu seikkoihin, jotka ovat usein laadultaan epä-määräisiä, kuten esimerkiksi vaikeasti määriteltävä ”yleinen etu”. Ei siis pitäisi olla mikään yllätys, että byrokraatit uhraavat aikaa myös omien päämääriensä toteuttamiseen. Yksityisiä liikeyrityksiä vaivaa paljon keskustelua herättänyt päämies/agentti-ongelma. Viime kädessä on olemassa mekanismeja, joiden avulla päämiehet (osakkaat) pitävät agentit (yrityksen johdon) tilivelvollisina tekemisistään. Näitä keinoja ovat yrityksen osakkeiden myynti, yritysaltaukset, hallitusten vaihtamiset ja uusien omistajaohjauksen muotojen kehittäminen; tätä edesauttaa myös paremmin hoidettujen yritysten kilpailu. Kyseiset meka-

nismit eivät toimi täydellisesti, mutta ne ovat paljon tehokkaampia kuin ne keinot, joilla päämiehet (äänestäjät) voivat pakottaa agentit (byrokraatit) vastuullisuuteen, toisin sanoen säännöllisesti toistuvat vaalit ja kansan valitsemien edustajien poliittinen toiminta.⁵

Virkamiehet ja budjetit

Kysyttäessä, mitä byrokraatit todellisuudessa tavoittelevat, Niskanen arveli, että *budjetin paisuttaminen mahdollisimman suureksi* saattaisi olla kohtalaisen oikeaan osuva vastaus. Kyseessä on lähestulkoon sama asia kuin voiton maksimointi markkinatilanteessa. Suuri ja edelleen paisuva budjetti tarjoaa virkamiehille myös muita henkilökohtaisia etuja – kuten esimerkiksi työpaikan säilymisen varmuutta, ylenemismahdollisuuksia, palkankorotuksia ja niin edelleen.

Näitä etuisuuksia tavoitellessaan byrokraatit ovat aivan yhtä suuressa määrin pelureita kuin minkä tahansa muunkin eturyhmän edustajat, eikä heillä ole lainkaan vapaamatkustajan ongelmaa, koska heidän ryhmänsä on määritelty niin tarkoin, he pystyvät helposti pitämään edunvalvontansa tuottamat hyödyt itsellään.

Virkamiehet luonnollisesti luottavat siihen, että poliitikot ovat heidän puolellaan, kun heidän edustamansa viraston budjettia laaditaan. Mutta vaikka budjetista olisi sovittu millä tavoin tahansa, he pystyvät saamaan siitä mahdollisimman suuren hyödyn myös itselleen. Jos budjetin ehdot ovat löysät, virkamiehet voivat yksinkertaisesti haalia itselleen uusia työtehtäviä ja vaatia lisää rahaa pystyäkseen hoitamaan ne. Jos ehdot ovat tiukat, he voivat rajoittaa työpanostaan ja varmistaa, että rahat pysyvät heidän käsissään sen sijaan, että niitä käytettäisiin erilaisiin hankkeisiin.

Niskasen mukaan byrokraattien onnistuu kummassakin tapauksessa kasvattaa hallinnon kokoa ja lisätä sen tehtäviä enemmän kuin mediaaniäänestäjä tai poliitikko haluaisi. Heillä ei ole minkäänlaisia henkilökohtaisia kannustimia säästää rahaa, mutta toisaalta heillä on runsaasti kannustimia keksiä uusia työtehtäviä ja yhteiskunnallisia hankkeita. He tietävät myös, että poliitikkojen on vaikea tehdä muutoksia hankkeisiin, joihin he ovat sitoutuneet, vaikka byrokraatian vaatimat kustannukset paisuisivat reilusti poliitikkojen alkuperäisiä odotuksia suuremmiksi. Myös tämä antaa byrokraateille huomattavasti neuvoteluvoimaa suhteessa lainsäädäntöelimen edustajiin.

5 Tämän suhteen eri maiden järjestelmät poikkeavat toisistaan. Euroopassa on perinteisesti katsottu, että politiikka ja hallinto tulee erottaa toisistaan – poliitikot valitaan vaaleilla, virkamiehet taas ansioiden perusteella. Toisaalta poliittisten virkanimitysten myötä tämä jako usein hämartyt. Euroopassa virkamiehiä ei kuitenkaan pääsääntöisesti valita vaaleilla. Sitä vastoin Yhdysvalloissa myös virkamiesten valinta on avoimesti poliittista, ja useat heistä valitaan tehtäviinsä vaaleissa. Tähän viittaa myös kirjoittaja. *Toim. huom.*

Byrokraatit voivat myös vastustaa budjettileikkauksia uhkaamalla vähentää työpaikkoja tärkeistä julkisista palveluista. Gordon Tullock mainitsi esi-merkkinä Yhdysvaltain tullilaitoksen, joka vastasi budjettileikkauksiin lomauttamalla maan kaikki tiskin takana työskentelevät tullitarkastajat muttei ainotakaan laitoksen muilla osastoilla toimivaa virkamiestä.

Byrokraattisen vallan alkulähteet

Se tosiseikka, että lait on yleensä muotoiltu varsin tulkinnanvaraisesti, antaa byrokralialle runsaasti itsenäistä harkintavaltaa. Jotkut julkisen valinnan teoreetikot väittävät, että poliitikot antavat mielellään asian olla näin; he mieluummin hyväksyvät epämääräisesti muotoiltuja lakeja ja perustavat omavaltaisesti toimivia virastoja niitä toteuttamaan kuin hyväksyvät yksityiskohtiin meneviä lakeja, jotka heidän poliittiset vastustajansa voisivat valtaan päästessään helposti kumota. Olipa syy mikä tahansa, tämä lakien suuri tulkinnanvaraisuus antaa byrokraateille runsaasti mahdollisuuksia päättää omista tehtävistään ja sen jälkeen vaatia, että niiden suorittamiseen on budjetoitava riittävästi rahaa.

Niskasen mukaan liikealan ihmisten tekemisiä valvovat asioista perillä olevat asiakkaat ja analytytikot, mutta byrokraateilla on paljon vapaammat kädet toimia. Se tosiseikka, että virkamiehet tietävät omasta erityisalueestaan paljon enemmän kuin keskivertopoliitikko, merkitsee sitä, että nämä eivät pysty tehokkaasti valvomaan heitä. Ja tämän sisäpiiritiedon monopolin ansiosta byrokraatit pystyvät hyödyntämään ”niputusstrategiaa” suojellakseen imperiumiaan: he välttävät kertomasta poliitikoille liian tarkoin, mitä osia heidän toimialastaan voitaisiin karsia tai lakkauttaa, ja esittävät sen sijaan asiansa yhtenä pakettina, joka poliitikkojen täytyy joko hyväksyä tai hylätä.

Lisäksi byrokraatit todennäköisesti laativat, edistävät ja tukevat monimutkaisia poliittisia aloitteita, jotka lisäävät heidän mahdollisuuksiaan laajentaa toimintavapauttaan ja antavat heille tilaisuuden olla paljastamatta, miten heille varatut määrärahat käytetään – mikä puolestaan lisää niiden poliitikkojen hämmennystä, joiden oletetaan valvovan heitä.

Koska byrokraatit ovat näin läheisessä yhteistyössä poliitikkojen kanssa, on jopa olemassa ääneen lausumaton uhka, että byrokraatit pystyvät nöyryyttämään poliittisia esimiehiään vuotamalla näitä vahingoittavaa tietoa, mikä lisäksi voi auttaa heitä estämään poliitikkojen yrityksiä leikata virastoille varattuja määrärahoja. Ja mitä laajemmaksi hallintokoneisto kasvaa ja mitä enemmän päätöksiä poliitikot joutuvat tekemään, sitä suuremmaksi kasvaa mahdollisuus, että poliitikot tekevät huonoja päätöksiä, jotka voivat myöhemmin saattaa heidät kiusalliseen asemaan.

Byrokraatit voivat myös luottaa sellaisten eturyhmien poliittiseen tukeen, jotka ovat riippuvaisia heidän hallinnoimistaan määrärahoista ja hankkeista ja jotka lähes varmasti haluavat, että näitä budjetteja kasvatetaan. He voivat myös luottaa niiden yritysten tukeen, jotka toimittavat tarvikkeita ja palveluja valtion virastojen hallinnoimiin hankkeisiin. Toinen byrokraattisen vaikutusvallan potentiaalinen alkulähde on byrokraattien oma äänestysvalta. Jos julkinen sektori työllistää neljänneksen tai kolmanneksen koko työvoimasta, kuten nykyään on asian laita monessa maassa, virkamiehet ja heistä riippuvaiset ihmiset muodostavat valtaisan äänestysblokin, joka todennäköisesti kannattaa valtion byrokraatian laajentamista ja byrokraateille varattujen määrärahojen lisäämistä.

Byrokraatian pitäminen kurissa

Millaiset keinot voisivat auttaa saattamaan virkamiesten edut yhteneviksi suuren yleisön tai jopa poliitikkojen etujen kanssa? Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että valtion laitosten kesken olisi käynnissä jonkinasteinen kilpailu. Ne voitaisiin ehkä pakottaa kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa palvelujen tuottamisessa – tätä tekniikkaa käytetään yleisesti sellaisissa toiminnoissa kuin jätehuolto ja tienpito. On myös mahdollista jakaa isot virastot alueelliseksi yksiköiksi, jolloin niiden toiminnan tehokkuutta päästään vertailemaan; tällaista tapahtuu usein esimerkiksi poliisitoimessa.

Valtion laitoksille voitaisiin kenties antaa rahaa pelkästään saavutusten perusteella sen sijaan, että niiden käyttöön luovutetaan kokonaissumma, jonka ne voivat käyttää oman harkintansa mukaan. Tällöin kuitenkin jouduttaisiin hinnoittelemaan sellaisia työtuloksia, joita on vaikea määritellä, niiden mittamisesta puhumattakaan. Jopa ajatus panna hallintoelimet kilpailemaan yksityisten tuottajien kanssa on ongelmallinen: se vaatisi sitä, että jokin toinen valtion laitos arvioisi ja palkitsisi solmittuja sopimuksia, ja kokemus on osoittanut, että valtion laitokset eivät ole kovin hyviä tällaisessa toiminnassa.

Viimeaikaisia kysymyksiä

Niskasen varsin synkkää näkemystä byrokraatiasta on kuitenkin ryhdytty analysoimaan uusien menetelmien kuten peliteorian keinoin, ja sitä on alettu viime aikoina entistä enemmän kyseenalaistaa.

Jotkut modernin julkisen teorian tutkijat väittävät, että poliitikoilla itse asiassa on huomattavasti valtaa valvoa virkamiehiä. He voivat rangaista virkamiehiä leikkaamalla budjettia, määräämällä ammatillisia sanktioita ja ahdistelemalla näitä kyselyillä. He voivat uhata kykenemättömiä tai virheellisesti toimivia byrokraatteja julkisella paljastuksella ja nöyryytyksellä; jo muutaman

virkamiehen rankaiseminen saattaa riittää pitämään toiset ruodussa. Poliitikot voivat uhata rangaista lainsäädäntötoimin niitä valtion laitoksia, jotka harhautuvat toimimaan niille annettujen lainmukaisten toimintaohjeiden ulkopuolella. He voivat myös lainsäädännöllisillä kannustimilla nostaa vaatimuksia ja tuottavuutta sekä ehkäistä virkakoneiston yletöntä rahankäyttöä.

Virkamieskoneiston toiminnan ohjaaminen ei siis ehkä edellytä yksityiskohtiin menevää valvontaa. Ilman sitäkin poliitikot saattavat pystyä valvomaan virkamiehiä paremmin kuin Niskanen ja muut aikoinaan olettivat. Valtion laitosten valvonta ei ole kaikkien lainsäätäjien, vaan erityisten työryhmien tehtävä. Näissä työryhmissä istuvat lainsäätäjät ovat todennäköisesti perehtyneet valvoimiensa valtion laitosten toimintoihin aivan yhtä tarkoin kuin niissä työskentelevät virkamiehet. Tämäkin saattaa riittää takaamaan riittävän valvonnan.

Tästä kaikesta huolimatta yritykset hillitä hallinnon kasvua ovat epäonnistuneet monessa maassa. Poliitikkojen on paljon helpompi perustaa uusia valtion laitoksia kuin lakkauttaa niitä tai pitää niitä kurissa. Lisäksi laajentaminen on poliittisesti edullisempaa kuin leikkausten tekeminen. Voitaisiinkin väittää, että kukoistava byrokratia on pelkkä oire asioista, jotka ovat menneet demokraattisessa järjestelmässä perustavanlaatuisesti vikaan. Monien julkisen valinnan teorian tutkijoiden mielestä näiden sairauksien parantamiseksi tarvitaan paljon nykyistä tehokkaampia perustuslaillisia sääntelymekanismeja.

10 Perustuslain rooli

Julkisen valinnan teorian johtopäätökset eivät tarkoita, ettei eturyhmien, lainsäätäjien tai byrokratian harjoittamaa hyväksikäyttöä voisi ehkäistä. Virginian koulukunnan edustajat painottavat erityisesti, että perustuslain avulla ihmiset voivat suojella itseään tällaiselta hyväksikäytöltä. He myös pohtivat, millainen perustuslaki rationaalisten, omaa etuaan ajavien yksilöiden tulisi muotoilla, jotta näin tapahtuisi.

Teoksessaan *The Calculus of Consent* Buchanan ja Tullock selittävät alkajaisiksi, miksi valtiovaltaa ylipäätään tarvitaan. Anarkia on heidän mukaansa ei-toivottu tila. Sen vallitessa heikot yksilöt huomaisivat joutuvansa voimakkaiden hyväksikäyttämiksi, ja jopa voimakkaat pitäisivät hedelmällistä rauhaa parempana kuin muiden taholta tulevaa jatkuvaa ja tuhoavaa vihamielisyyksien uhkaa. Näissä olosuhteissa valtioinstituutio yksinkertaisesti kehittyy omalla painollaan, koska ihmiset anarkiaa välttääkseen laativat keskinäisiä sopimuksia.

Suostumalla pidättäytymään voimankäytöstä toisiaan vastaan yksilöt voivat vähentää riskiään joutua muiden hyväksikäyttämiksi; suostumalla osallistumaan toistensa oikeuksien suojeluun he säästyvät joiltakin itsesuojelun vaatimista kalliista kustannuksista, ja suostumalla yhteistoimintaan heillä on mahdollisuus panna toimeen rakentavia hankkeita, jotka olisivat liian vaativia yksin toteutettaviksi.

Tällaisen sopimusjärjestelmän laatiminen ei kuitenkaan edellytä, että kaikki kokoontuisivat fyysisesti yhteen. Buchanan ja Tullock pitävät sitä tuloksena lukemattomista yksilöiden välisistä kahdenkeskeisistä sopimuksista. Tämä sopimusverkosto muodostaa laajetessaan kokonaissuunnitelmaa vailla olevan järjestelmän – paljolti samaan tapaan kuin lukemattomista siviilioikeudellisista tuomioista lopulta muodostuu *common law* -oikeusjärjestelmä tai lukemattomista kahdenvälisistä kauppatapahtumista muodostuu markkinat. Saattaa näyttää siltä, että tämä olisi jonkinlaisen tietoisien yleissuunnitelman tulosta, mutta itse asiassa tällainen sosiaalinen järjestys yksinkertaisesti syntyy ja kasvaa luonnollisella tavalla rationaalisten ja omaa etuaan ajavien yksilöiden toiminnan kautta.

Päätöksenteon kustannukset

Ketään ei myöskään pakoteta liittymään tähän sopimusverkostoon. Buchananin ja Tullockin näkemyksen mukaan ihmiset suostuvat siihen täysin vapaaehtoisesti. Ollakseen osa yleistä yhteiskunnallista sopimusta ja hyötyäkseen sen luomista eduista yksilöiden kenties on pakko hyväksyä, että heidän omaa käyttä-

tymistään rajoitetaan jonkin verran, mutta he pitävät tätä parempana kuin elämistä anarkiassa. Sopimus on siis täysin yksimielinen: ketään ei voida pakottaa sopimukseen, joka hänen mielestään saattaa huonontaa hänen elämänlaatuaan, aivan samalla tavoin kuin vapailla markkinoilla ketään ei voi pakottaa hyväksymään hänelle epäedullista sopimusta.

Ongelmat alkavat siinä vaiheessa, kun on päätettävä, mihin kollektiivisiin toimiin tarkasti ottaen tulisi ryhtyä. Vaikka nämä toimet saattavatkin edistää keskinäistä turvallisuutta, niillä voidaan myös sortaa vähemmistöjä. Tämä ei ole mahdollista, jos kollektiivisten päätösten tulee olla yksimielisiä, koska jokainen, joka koee jonkin hankkeen uhaksi itselleen, yksinkertaisesti kumoo sen vetollaan. Yksimielisyys kuitenkin merkitsee korkeita *päätöksentekokustannuksia*: saattaa näet osoittautua erittäin vaikeaksi päästä sopimukseen lähes mistä hyvänsä, jos yksi ainoa henkilö pystyy torppaamaan kaikki ehdotukset. Potentiaalisen hyväksikäytön *ulkoiskustannuksilta* saatetaan tosin vältyä, mutta yksimielisyysvaatimus voi merkitä sitä, että me emme saa nauttia kollektiivisen toiminnan potentiaalisista hyödyistä, koska emme milloinkaan pysty olemaan asioista yhtä mieltä. Käänteisesti on toki selvää, että päätöksen tekeminen helpottuu, jos siihen ei vaadita yksimielisyyttä, mutta samalla yksilöt altistuvat riskille tulla hyväksikäytetyiksi.

Buchananin ja Tullockin mukaan tämä ongelma voidaan ratkaista kaksi-vaiheisen prosessin avulla. Ensimmäinen vaihe on *perustuslaillinen* vaihe, jossa ihmiset päättävät yhdessä, mitkä asiat edellyttävät kollektiivista päätöksentekoa, ja muotoilevat ne *säännöt*, joiden nojalla tulevat päätökset tehdään. Vasta sitten, kun käsiteltävistä asioista ja päätöksenteon säännöistä on sovittu, siirrytään toiseen vaiheeseen, jossa päätetään yhdessä, mitä tehdään. Perustuslakivaiheessa on kyse siitä, *mistä* tulisi päättää ja *miten*; vasta tämän jälkeen huomio kohdistetaan varsinaiseen valintojen tekemiseen. Buchananin ja Tullockin mukaan esimerkiksi öljynporaajat saattavat olla yhtä mieltä siitä, että öljyken- tälle tulee vetää kaikille yhteinen johto, ja siitä, miten porausoikeuksia koskevat päätökset tulisi tehdä, mutta seuraavassa vaiheessa he hyvinkin saattavat ryhtyä riitelemään keskenään heille annetuista kiintiöistä.

Buchananin ja Tullockin mukaan perustuslakia koskevan sopimuksen täytyy väistämättä olla yksimielinen; yksikään rationaalinen ja omasta edustaan huolehtiva yksilö ei suostuisi hyväksymään sellaista päätöksentekosäännöstöä, jonka nojalla hän arvelee myöhemmin tehtävän hänelle epäedullisia päätöksiä. Tällainen yksimielisyys saattaa tuntua kovalta vaatimukselta, mutta yleensä ihmiset haluavat innokkaasti päästä yhteisymmärrykseen voidakseen nauttia järjestäytyneen yhteiskunnan turvasta ja vältyäkseen anarkialta; ja koska kukaan ei tiedä tarkoin, millä tavoin tulevat päätökset heihin vaikuttavat, kaikki todennäköisesti vaativat samaan tapaan vallankäytön jakamista ja rajoittamista.

Perustuslain sisältö

Perustuslain tulee määritellä muun muassa, minkä suuruinen enemmistö vaaditaan tulevien yhteispäätösten tekemiseen.

Ihmisillä on luontainen taipumus olettaa, että ryhmien joutuessa valintatilanteen eteen yksinkertainen enemmistö on oikea äänestystapa. Mehän alitumme enemmistön tahtoon useimmissa arkipäivän valinnoissa, joita teemme ystävien ja työtovereiden kanssa. Äänestystapoja on silti muitakin, eikä yksinkertainen enemmistö suinkaan ole ainut mahdollinen. Yhtiö saattaa perustamisvaiheessa hyvinkin käyttää erilaisia äänestystapoja erilaisissa päätöksentekotilanteissa. Yhdistyksissä toimitaan samalla tavoin. Ryhmällä, joka edustaa 51 prosenttia väestöstä, ei luulisi olevan juurikaan enempää oikeutusta päätösten sisältöjen määräämiseen kuin ryhmällä, joka edustaa 49 prosenttia väestöstä; kuitenkin äänestyksissä, joissa vaaditaan yksinkertainen enemmistö, ensin mainittu ryhmä pääsee hallitsemaan jälkimmäistä.

Buchananin ja Tullockin mukaan joissakin äänestyksissä saattaisi olla järkevää vaatia yksinkertaista enemmistöä suurempia tai ”soveliaampia” enemmistöjä, varsinkin silloin, kun on olemassa suuri vaara, että vähemmistöryhmiä riistetään, ja kun tämän mahdollisen riiston laajuus saattaa olla vakavaa laatua. He uskovat, että rationaaliset yksilöt jopa vaatisivat tällaista perustuslaillista suojaa. Perustuslain muotoiluvaiheessa yksilöt ovat *epävarmoja* tulevaisuuden suhteen. Koska he eivät tiedä, millaisia lakiesityksiä vastaisuudessa tehdään, eivätkä sitä, ovatko he silloin voittajien vai häviäjien puolella, he haluavat suojella itseään siltä mahdollisuudelta, että joutuvat kärsimään suuria menetyksiä enemmistön kourissa. Yksilöt saattavat olla sitä mieltä, että vaatimus yksimielisestä päätöksestä kaikissa äänestyksissä olisi aivan liian hankala toteutettavaksi käytännössä, mutta että jokin soveliaampi enemmistö, esimerkiksi kaksi kolmasosaa, olisi järkevä sellaisissa päätöksissä, joiden seuraukset saattavat osoittautua hyvinkin vahingollisiksi.

Omaa etuaan ajavien yksilöiden laatima perustuslaki rajoittaa myös lainsäätäjien valtaa. Vaikka onkin järkevää valita kansanedustajia tekemään päätöksiä sen sijaan, että kaikkien ihmisten täytyisi kinastella jokaisen ehdotuksen yksityiskohdista, olisi hyvin vaarallista antaa virkaan valituille henkilöille täydet valtuudet tehdä päätöksiä. Tämä ei merkitsisi pelkästään sitä, että yksilöt ja vähemmistöt saattaisivat joutua kärsimään suuria vahinkoja lainsäädäntöelimen päätösten takia; tiedämmehän kokemuksesta, että valta korruptoi ja että kansanedustajille ei kannata antaa sitä liikaa. Perustuslain tulisi siis rajoittaa lainsäätäjien ja jopa virkamiesten päätösvaltaa.

Buchananin fiskaalinen perustuslaki

Buchananin mukaan on olemassa tarve valvoa erityisen tarkoin nimenomaan veropolitiikkaa, koska sillä alueella enemmistöpäätökset voivat aiheuttaa vähemmistöryhmille erityisen vakavaa vahinkoa. Verotusta koskeva lainsäädäntö tulisikin aivan alusta lähtien muotoilla yksityiskohtaiseksi ja hyvin perustelluksi – ja rationaalisesti ajattelevat ja toimivat yksilöt kyllä huolehtivat siitä, että niin tehdään. On esimerkiksi mahdollista kuvitella, että varattomampi väki haluaisi äänestää sellaisten verojärjestelmän puolesta, joka säilyttäisi raskaita taakkoja rikkaiden kannettaviksi. Perustuslait ovat kuitenkin tarkoitettu pysyviksi – olisihan niiden jatkuva uusiminen aivan liian vaativaa työtä – ja mikäli yhteiskunnassa esiintyy sosiaalista liikkuvuutta kohtuullisesti, kukaan ei voi varmasti tietää, missä sosiaaliryhmässä hän on muutaman vuoden kuluttua. Ihminen saattaa tällä hetkellä kuulua enemmistöryhmään, mutta tilanne ei välttämättä pysy tällaisena. Sekä rikkaiden että köyhien on rationaalista kannattaa verojärjestelmää, joka kohtelee kaikkia ryhmiä tasavertaisesti.

Sama koskee valtion rahankäyttöä. Buchanan uskoo, että yleisen edun nimissä tehtävästä rahankäytöstä voidaan päättää yksimielisesti ainoastaan perustuslakia luotaessa. Yksilön on turha yrittää kammeta sääntöjä sellaisiksi, että ne hyödyttävät hänen omaa ryhmäänsä, koska muutaman vuoden kuluttua hän kenties ei enää kuulukaan tähän ryhmään. Buchanan myöntää, että tämä poikkeaa kovin paljon nykytilanteesta, jossa tietyt eturyhmät ovat haalineet itselleen suuren osan valtion verotuloista hyödyttämään omia intressejään. Olisi vaikeaa siirtyä nykytilanteesta ketään syrjimättömään perustuslakiin, jota rationaalisesti toimivat yksilöt hänen mukaansa kannattaisivat; jotta näin kävisi, jollekin eturyhmistä, esimerkiksi sosiaaliavustusten saajille, olisi kenties pakko tehdä myönnytyksiä.

Buchanan uskoo, että järkevä perustuslaillinen verotuskäytäntö vähentäisi kokonaisverotaakkaa ja varmistaisi, ettei veropohjaa manipuloitaisi hyödyttämään tiettyjä ryhmiä. Tulisikin luoda säännöksiä siitä, kuinka pitkälti verotaakkaa ja julkisen varainkäytön hyötyjä voitaisiin siirtää eri ryhmien välillä. Budjettien olisi oltava tasapainossa, jotta enemmistöt eivät pystyisi röyhkeästi harjoittamaan ajanpeluuta äänestämällä itselleen etuja ja jättämällä niiden maksamisen tulevien sukupolvien huoleksi. Verot tulisi korvamerkitä käytettäväksi niihin hankkeisiin, joita varten ne on kannettu. Tulisi laatia tiukoja yksityisomaisuutta koskevia määräyksiä sekä määrätä, kuinka paljon valtio pystyy verotuksella kajoamaan yksityisomaisuuteen. Lisäksi valtiovallan oikeutta laskea liikkeelle laillisia maksuvälineitä tulisi rajoittaa, jotta se ei voisi inflaation kautta heikentää rahan arvoa – inflaatiohan on piilovero, joka rasittaa joitakin ryhmiä (kuten säästäjiä) paljon enemmän kuin toisia (kuten velallisia).

Buchanan väittää, että ilman tällaisia yksimielisesti sovittuja sääntöjä on olemassa jatkuva vaara hallinnon liiasta paisumisesta, mikä suosii joitakin ryhmiä, lisää muiden verotaakkaa ja yleisesti ottaen heikentää kannustimia.

Liittovaltio

Toinen keino rajoittaa valtaa on jakaa se maantieteellisesti, ja Virginian kunta kannattaa innokkaasti tällaista lokalisoinnin ja federalismin ideaa. Päätöksenteon kustannukset ja hyödyt muuttuvat siirrettäessä ratkaisuvalltaa keskusvaltalta paikallistasolle tai päinvastoin. Koska pienissä ryhmissä on helpompi päättää asioista kuin isoissa, päätöksenteko on järkevää viedä mahdollisimman alas paikallistasolle. Koko maan kattavat hallintokoneistot saattavat tehdä vaikutuksen koollaan, mutta jo pelkkä äänestäjäkunnan suuruus vaikeuttaa päätöksentekoa.

Asiaan vaikuttaa toinenkin tekijä, nimittäin väestön homogeenisuus. Jos äänestäjäkunnalla on yhtäläiset päämäärät, arvot ja asenteet, yhteisymmärrykseen on paljon helpompaa päästä kuin jos äänestäjillä on monenlaisia näkemyksiä ja mielipiteitä.

Jos maan väkiluku on hyvin suuri ja väestö hyvin heterogeeninen, voi käydä niin, ettei monista asioista pystytä lainkaan pääsemään yhteisymmärrykseen. Tässä tapauksessa ratkaisu on parempi jättää julkisen sektorin sijasta yksityisen sektorin tehtäväksi – ja näin luultavasti tullaan tekemään. Yhdysvaltoja voittaneen pitää esimerkkinä tällaisesta suuresta ja monimuotoisesta yhteiskunnasta. Toisaalta jos maan väkiluku on pieni ja väestö homogeeninen, sopimukseen on helpompi päästä, ja useampia päätöksiä todennäköisesti voidaan tehdä yhteisesti – tämä pitää yleensä paikkansa esimerkiksi Skandinavian maiden pienissä ja homogeenisissä yhteiskunnissa.

Tietyyntyyppisiä päätöksiä voidaan varmasti tehdä vain kansallisella tasolla – niitä ovat esimerkiksi talouspolitiikkaa ja maanpuolustusta koskevat ratkaisut. On myös hankkeita, joiden toteutuminen hyödyttää jotakin maantieteellistä aluetta mutta aiheuttaa ongelmia toisaalla. Esimerkki tällaisesta hankkeesta on uusi teollisuuslaitos, jonka päätöt kulkeutuvat jokea pitkin muihin kaupunkeihin.

Yleisesti ottaen poliittiset valinnat on kuitenkin paras tehdä mahdollisimman paikallisella tasolla. Koska joidenkin päätösten – esimerkiksi uuden yökerhon toimilupaa koskevien – vaikutukset ovat puhtaasti paikallisia, on hyödytöntä yrittää saada niille yleinen hyväksyntä kansallisella tasolla. Liittovaltiojärjestelmä mahdollistaa myös sen, että hallinnon rakenteet, palvelut, lait ja säädökset voidaan räätälöidä paikallisen väestön erityistarpeisiin.

Yksi lokalisoinnin eduista on se, että ihmisillä on mahdollisuus paeta paikallistasolla tehtyjä päätöksiä, mikäli he eivät pidä niistä. Jos paikallinen enemmistö uhkaa riistää jotakuta, hän voi yksinkertaisesti muuttaa muualle. Tämä ei

kenties ole mukavaa eikä helppoa, etenkin, jos asukkaalla on pitkät juuret omalla kotiseudullaan, mutta tällaisen mahdollisuuden olemassaolo rajoittaa paikallisten viranomaisten mahdollisuuksia riistää vähemmistöjä.

Ongelmia ja periaatteita

Virginian koulukunnan perustuslain merkitystä korostava näkemys ei saa kaikkien kannatusta. Monien arvostelijoiden mielestä ihmiset eivät ole niin haluttomia ottamaan riskejä kuin Buchanan ja Tullock väittävät; heidän mukaansa ihmiset saattavat hyvinkin katsoa kollektiivisilla päätöksillä olevan niin valtavasti potentiaalisia etuja, että heidän hyötynsä niistä painaa vaakakupissa selvästi enemmän kuin riski joutua maksamaan korkeampia veroja.

Lisäksi on totta, että meillä on perustuslakeja ja käytäntöjä, joita ei ole luotu yksimielisellä päätöksellä. Nykypäivän ihmiset ovat sidoksissa esi-isiensä laatimiin perustuslaillisiin säädöksiin, joihin he itse eivät ole päässeet vaikuttamaan millään tavoin. Monet maailman perustuslaeista ovat niukkojen enemmistöjen laatimia, tai eturyhmät ovat kaapanneet ne itselleen, tai niihin on tehty lisäyksiä lainsäädäntöelimessä yksinkertaisen enemmistön turvin. Esimerkiksi Britannian parlamentti on enemmistöpäätöksillään muuttanut ylähuoneen valtaoikeuksia ja koostumusta sekä luovuttanut monia sen tehtäviä Euroopan unionin instituutioille pyytämättä maan kansalaisilta heidän suostumustaan. Ja parlamentti on suvereeni: mitkään perustuslailliset säädökset eivät rajoita sen valtaa verottaa tai takavarikoida omaisuutta. Sitä tosiseikkaa, että useimmat ihmiset eivät päättä muuttaa maasta, ei kuitenkaan voida pitää todisteena siitä, että he hiljaisesti hyväksyisivät tällaisen ”perustuslain”.

Virginian koulukunnan esittämä perustuslakiteoria on kaikesta huolimatta muuttanut ratkaisevasti taloustieteen ja politiikan tutkimuksen teorioita. Taloustieteilijät uskoivat ennen tietävänsä, miten tulee laatia rohkeita poliittisia ohjelmia, jotka edistäisivät yleistä yhteiskunnallista hyvinvointia. Virginian koulukunta kuitenkin osoitti, etteivät taloustieteilijät pysty näkemään ihmisten syvimpiä tunteita ja ajatuksia, eivätkä he näin ollen voi tietää, millä tavoin ihmiset kokevat näiden ohjelmien aiheuttamat muutokset. Ainoa keino on kysyä ihmisiltä, meneekö heillä oman käsityksensä mukaan aiempaa paremmin; mutta sittenkään emme pysty vertailemaan yhden henkilön kokemia menetyksiä toisen saamiin hyötyihin. Tämä on mahdollista ainoastaan siinä tapauksessa, että voimme täysin varmasti sanoa uuden järjestelmän olevan hyväksi. Ja tarkastellessamme pysyväksi tarkoitettua perustuslakia, joka määrittää, millä tavoin tulevista laeista päätetään, meidän on erityisen tärkeää selvittää tämä asia perusteellisesti.

11 Saavutuksia ja ongelmia

Julkisen valinnan teorialla on ollut suuri vaikutus siihen, miten taloustieteilijät, politiikan tutkijat ja ehkä jopa tavalliset ihmiset suhtautuvat poliittisen prosessin sisäisiin mekanismeihin. Se selittää, kuinka poliittisten instituutioiden mekanismit ja poliittiseen prosessiin osallistuvien henkilökohtaiset intressit vaikuttavat niihin päätöksiin, joiden väitetään edustavan kansan tahtoa. Epäselvää on vielä se, miten hyvin jotkin osat tästä teoriasta pätevät tosielämässä, varsinkin kun erilaisia poliittisia järjestelmiä on niin paljon; mutta ehkäpä tämä vain osoittaa, että julkisen valinnan teoria on nuori tieteenala, jossa on vielä paljon kehittämistä.

Saavutuksia

Julkisen valinnan teoria on ehdottomasti onnistunut kyseenalaistamaan taloustieteilijöiden useimmiten perustelematta jättämän oletuksen, jonka mukaan julkisen vallan väliintulo on täydellinen ratkaisu ”markkinoiden epäonnistumiseen”. Teoria muistuttaa meitä siitä, että myös julkinen valta voi ”epäonnistua” ja että sellaiset ei-toivottavat asiat kuten monopolit, epätäydellinen informaatio ja se tosiseikka, että joillakin toimilla on haitallisia vaikutuksia sivullisiin, ovat politiikassa yleisempiä kuin markkinoilla. Hallinnon päätöksentekoprosessi on jo sinänsä epätäydellinen, koska sitä rasittavat eri vaalitapojen epäkohdat, taktinen äänestäminen, eturyhmien muodostamien koalitioiden voima sekä lainsäätäjien ja virkamiesten henkilökohtaiset intressit. Monessa tapauksessa olisi parempi luottaa markkinoiden toimintaan ja olla kokonaan turvautumatta valtiiovallan väliintuloihin.

Julkinen valinta on myös kyseenalaistanut taloustieteilijöiden oletuksen, jonka mukaan ”yleinen etu” on jotakin sellaista, jonka asiantuntijat pystyvät määrittelemään ja joka saavutetaan valistuneen politiikan kautta. Todellisuudessa ”yleisestä edusta” ollaan yhtä monta mieltä kuin on olemassa ihmisyksilöitä, ja näiden yksilöiden näkemykset ja arvot ovat heidän omiaan, eikä niitä voida laskea yhteen, vähentää toisistaan eikä niistä voida ottaa aritmeettista keskiarvoa.

Julkisen valinnan teorian saavutuksiin kuuluu myös se, että se on nostanut mielenkiinnon kohteeksi sen, miten julkinen valta todellisuudessa toimii, ja saanut meidät kyseenalaistamaan, miten hyvin nykyiset poliittiset instituutiot meitä palvelevat. Se auttaa ymmärtämään paremmin sellaisten ilmiöiden kuin eturyhmien, koalitioiden, lehmänkauppojen, eduntavoittelun, hallinnon paisumisen, taktisen äänestämisen ja äänestäjien rationaalisen välinpitämättömyyden olemusta, alkuperää ja laajempia poliittisia vaikutuksia. Keskittyminen

äänestäjien, lainsäätäjien ja viranomaisten henkilökohtaisiin intresseihin auttaa selvittämään, miksi suuri yleisö suhtautuu kovin epäilevästi politiikkaan. Teoria osoittaa meille, millä tavoin niiden poliittisten instituutioiden luonne, joiden alaisuudessa elämme, on ensiarvoisen tärkeässä asemassa, kun kollektiivisia päätöksiä tehdään. Se osoittaa, millä tavoin poliittiset instituutiot kovin usein epäonnistuvat tehtävissään. Ja se muistuttaa siitä, että on olemassa vaihtoehtoja – kuten määräänemmistöäänestys ja siirtoäänivalitaapa sekä perustuslakiin tehtävät uudistukset – joista saattaa olla apua julkisen vallan epäonnistumisen torjumisessa.

Oman edun tavoittelun ongelma

Jotkin julkisen valinnan teorian osat ovat kuitenkin edelleen kiistanalaisia. Jotkut esimerkiksi kysyvät, kuvaako rationaalinen individualismi, johon teoria tukeutuu, oikeastaan ihmisluontoa hyvin. Olemmehan sosiaalisia eläimiä, ja fyysinen ja sosiaalinen viitekehuksemme määrää, mitä teemme ja ajattelemme. Persoonallisuudessamme on laaja geneettinen elementti, jota pystymme valvomaan rationaalisesti vain osittain. Työskentelemme ryhminä – monet ihmiset arvostelevat rahoitusalaan siitä, että se juoksee ”laumana” sijoitustrendien perässä. Monet – mahdollisesti useimmat – valintamme ovat vaistomaisia, tai ne ovat pikemminkin luonnollista seurausta vuosikausia kestäneestä sosiaalisesta paineesta kuin järkipärisen arvioinnin tuotetta. Olemmeko todella niin rationaalisia ja vapaita toimimaan yksilöinä kuin mitä julkisen valinnan teorian edustajat kuvittelevat?

Tai jälleen kerran: onko politiikassa ylipäätäänään kyse siitä, että rationaaliset yksilöt käyvät kauppaa pyrkiäkseen hyötymään siitä itse? Onko kyse pikemminkin vallasta, jolla erilaiset yksilöt ja ryhmät yrittävät pakottaa toiset noudattamaan heidän toiveitaan? Julkisen valinnan teorian edustajien mukaan kyse on ensimmäisestä vaihtoehdosta – tai korkeintaan toinen on ensimmäisen seurausta – mutta he kiinnittävät paljon huomiota toiseen vaihtoehtoon tutkimalla enemmistöjen ja keskittyneiden eturyhmien valtaa.

Olenaisena kysymyksenä pysyy edelleen se, miksi oletettavasti rationaaliset yksilöt ylipäätään vaivautuvat äänestämään, vaikka on äärimmäisen epätoivonnäköistä, että jokin yksittäinen ääni ratkaisisi äänestyksen – ja vaikka niin kävisikin, on äärimmäisen vaikea arvioida, mitkä sen seuraukset ovat äänestäjälle. Tarvitsemmeko kenties jonkin syvemmän selityksen kuin minkä taloustieteellinen lähestymistapa pystyy antamaan, sellaisen, joka perustuisi ihmisen sosiaalipsykologiaan?

Julkisen valinnan teorian edustajat voivat vastata tähän väittämällä, ettei ole tarpeen tietää tarkoin, mikä on ihmisten motiivien alkuperä. Tärkeää on,

että meillä on arvoja, motiiveja ja haluja ja että pyrimme maksimoimaan ne, ovatpa ne mitä tahansa. Haluamme kenties kuulua ryhmään tai yrittää auttaa kanssaihmiä tai elää arvokkaasti, tai meillä voi olla lukemattomia muita jaloja päämääriä. Pyrkimällä näihin päämääriin itse asiassa palvelemme omia tarpeitamme – omia etujamme. Saatamme hyvinkin rahallisesti köyhdyttää itseämme harjoittamalla hyväntekeväisyyttä, mutta tunnemme silti elävämme parempaa elämää, kun teemme niin. Julkisen valinnan teorian edustajien mielestä on myös järkevää olettaa, että oman edun tavoittelu on motivoiva tekijä poliittisen järjestelmän sisällä – he eivät suinkaan väitä, että se motivoisi ihmisiä kaiken aikaa kaikissa tilanteissa.

Perustuslaillisia kysymyksiä

Muitakin kysymyksiä voidaan esittää. Jos poliitikot – ja tämä pätee myös äänestäjiin – todella ajavat omaa etuaan, pystyykö jokin perustuslaillinen säännöstö hillitsemään heitä ja saattamaan heidän intressinsä yhteneviksi suuren yleisön intressien kanssa? Buchanan väittää, että Yhdysvaltain perustuslaissa on paljon hyvää, esimerkiksi vallan jakaminen kaksikamarisen kongressin, presidentin ja oikeuslaitoksen kesken, sekä vaatimus määränemmistö päätöksestä, jos halutaan sivuuttaa presidentin veto-oikeus tai tehdä lisäyksiä perustuslakiin. Tästäkin huolimatta Yhdysvaltain politiikassa harrastetaan laajasti lehmänkauppoja ja eduntavoittelua, ja lainsäätäjien sekä virkamiesten rooli ja vaikutusvalta kasvavat kasvamisestaan. Tällainen on Buchananin omien sanojen mukaan pikemminkin ”perustuslaillista anarkiaa” kuin hillitsevien tekijöiden kontrolloimaa hallintoa.

Jotkut arvostelijat ovat yleisemmälläkin tasolla huolestuneita siitä, että Virginian koulukunnan huomio keskittyy perustuslakeihin. Ei edes Yhdysvaltain perustuslakiin suhtauduta yksimielisen hyväksyväksi. Voidaanko todellakin väittää, että ihmiset, jotka eivät ole päässeet äänestämään siitä, antavat sille hiljaisen hyväksyntänsä? On ikävä kyllä totta, että ihmiset sietävät poliittisia epäoikeudenmukaisuuksia yllättävän pitkään. Sosiaalinen yhdenmukaisuuden paine ja kenties myös viranomaisten mahdollisuus pakkokeinojen käyttöön vaikuttavat edelleen vahvasti. Perustuslaillisen anarkian lopettamiseksi tarvittaisiin ehkä vallankumous, mutta vallanpitäjät eivät tietenkään halua sellaista lietsoa. Ja koska suuren yleisön tavoitteet ovat hajanaiset, voi uudistuksia olla vaikeaa saada käyntiin.

Entä olisivatko anarkian tilasta pois pyrkivät ihmiset oikeasti niin huolissaan vallan antamisesta hallitukselle kuin Virginian koulukunnan perustuslakia tärkeänä pitävät teoreetikot väittävät? Entäpä jos ihmiset itse asiassa halua-

vat ottaa sen riskin, että heitä saatetaan riistää joskus tulevaisuudessa, saadakseen nauttia ryhmätoiminnan eduista?

Näitä kysymyksiä kokeelliset taloustieteilijät nykyään pyrkivät osaltaan selvittämään. Esimerkiksi John Rawls väittää tunnetussa teoriassaan, että jos ihmisten täytyisi luoda yhteiskuntajärjestelmä tietämättä, mihin asemaan he itse joutuvat, he valitsisivat mieluummin sellaisen vaihtoehdon, jossa heikoimassa asemassa olevan tulot ovat korkeat, kuin ottaisivat riskin joutua elämään viheliäisessä köyhydessä. Norman Frolichin ja muiden vuonna 1987 suorittamat kokeet kuitenkin osoittivat, etteivät koehenkilöinä toimineet opiskelijat milloinkaan valinneet tätä järjestelyä; on paljon todennäköisempää, että ihmiset pitävät parempana yhteiskuntaa, jossa keskimääräiset tulot ovat mahdollisimman suuret – jokin minimiraja tulisi tosin määrätä, mutta sen tulisi olla hyvin matala. Toisin sanoen he haluavat ottaa ainakin jonkinlaisen omaan tulevaisuuteensa liittyvän riskin. Voisiko tämän perusteella olettaa myös, että ihmiset kenties haluavat ottaa riskin myös perustuslakiin liittyvissä sopimuksissa, toisin kuin Buchanan ja Tullock väittävät?

Omaa etuaan tavoittelevat julkisen valinnan teoreetikot?

Julkisen valinnan teorian edustajia kritisoidaan myös siitä, että tutkimustyönsä puitteissa myös he tavoittelevat omaa etuaan. Monet julkisen valinnan teorian tutkijat – Virginian koulukuntaa edustavat James M. Buchanan, William A. Niskanen ja Gordon Tullock sekä Chicagon koulukunnan Gary S. Becker ja George J. Stigler, vain muutamia mainitaksemme – pitäisivät itseään liberaaleina (ei niinkään sanan amerikkalaisessa vaan pikemminkin eurooppalaisessa merkityksessä). Ovatko heidän ehdotuksensa julkisen vallan rajoittamiseksi siis vain seurausta siitä, etteivät he suhtaudu myönteisesti valtiovaltaan?

Tähän kysymykseen julkisen valinnan teorian edustajat voisivat antaa yksinkertaisen vastauksen. He tietävät varsin hyvin, etteivät markkinat aina tuota parasta mahdollista lopputulosta, mutta julkisen valinnan teoria paljastaa, että myös julkisen vallan toiminnassa on perustavanlaatuisia puutteita. On hyvin helppoa osoittaa, että enemmistöperiaatteen soveltaminen päätöksentekoon sekä eturyhmien toiminta, eduntavoittelu ja kaikki muu tämänkaltaisen aiheuttaa sen, että hallintosektorista paisuu laaja ja tehoton. Tämä ei ole poliittinen mielipide, vaan käytännössä paikkansapitäväksi todettu taloudellinen tosiseikka. He sanovat pyrkivänsä pelkästään selittämään tätä ilmiötä ja joissakin tapauksissa ehdottamaan institutionaalisia muutoksia, joista saattaa olla apua, kun tilannetta pyritään korjaamaan.

Varsinkin Chicagon koulukunta keskittyy käsittelemään julkista valtaa puhtaasti taloustieteen avulla. Se analysoi julkisen valinnan teorian kysymyksiä

mikrotaloustieteen näkökulmasta soveltamalla niihin uusklassista hintateoriaa, tasapainoanalyysia ja rationaalisen valinnan teoriaa. Koulukunta välttää ottamasta arvolatautunutta kantaa julkisen päätöksentekoprosessin luonteeseen; sen sijaan sen edustajat suhtautuvat julkiseen valtaan ”poliittisina markkinoina”, joiden kautta rationaaliset ja itsekkää ”taloudelliset” toimijat ajavat omia etujaan ja pyrkivät varallisuuden uudelleenjakamiseen yhteisössä. Se pitää esimerkiksi poliittisia päätöksiä ”hintana”, joka tasapainottaa julkisen vallan lakien ja säädösten ”tarjonnan” ja suuren yleisön niihin kohdistaman ”kysynnän”. Se kysyy, miten hyvin nämä poliittiset markkinat toimivat ja missä määrin tehokkaita ne ovat käytännön tasolla. Jos ihmiset esimerkiksi vaativat maataloustyöpaikkojen turvaamista, ovatko maataloustuet tehokas keino tämän vaatimuksen toteuttamiseksi? Kuinka hyvin eturyhmät onnistuvat ohjailemaan yhteisön resursseja omaan suuntaansa?

Tämä puhtaan mikrotaloustieteen soveltaminen julkisen valinnan teorian kysymyksiin on saanut Chicagon koulukunnan edustajat, muun muassa Gary Beckerin, soveltamaan samaa analyysia muiden samanlaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden kuten rikollisuuden, koulutuksen, perheen, maahanmuuton ja altruismin taloustieteeseen mielenkiintoisin ja joskus yllättävinkin tuloksin.

Yleisesti ottaen Chicagon koulukunnan johtopäätökset eivät useinkaan eroa kovin paljon Virginian koulukunnan näkemyksistä, joskin Chicagon koulukuntaa, joka hylkää ideologian ja pyrkii olemaan kylmän tieteellinen, saattaa olla vaikeampi syyttää oman edun tavoittelusta. Chicagon koulukunnan edustajia voi ehkä arvostella siitä, että monet heidän oletuksensa – esimerkiksi, että koalitioita on helppo muodostaa ja vapaamatkustusta voi ehkäistä ja että yksittäistä asiaa ajavat eturyhmät työskentelevät tehokkaasti – eivät kovin usein toteudu käytännössä. Ne ovat – tarkoituksellisesti – samankaltaisia kuin taloustieteen ”täydellisen kilpailun” ehdot: tiedämme toki, ettei tällaista idealisoitua maailmaa ole olemassa, mutta sen toimintaperiaatteiden selvittäminen joka tapauksessa tuottaa meille joitakin kiintoisia ja käyttökelpoisia oivalluksia. Ongelmia syntyy silloin, kun ihmiset sekoittavat abstraktit teoriat ja todellisuuden toisiinsa. Esimerkiksi taloustieteilijät eivät välttämättä pidä lainkaan kummallisena sitä ajatusta, etteivät äänien ostaminen politiikassa ja ihmisten lahjominen markkinoilla juuri eroa toisistaan ja että taloustieteen näkökulmasta molemmissa tilanteissa toimitaan aivan yhtä tehokkaasti, mutta suuri yleisö saattaa pitää väitettä tällaisesta avoimesta lahjonnasta syvästi kuohuttavana.

12 Nykyvirtauksia ja tulevaisuudennäkymiä

Julkisen valinnan teorian toisen sukupolven edustajat ottivat ensimmäisen sukupolven edustajien Duncan Blackin, Anthony Downsin, Mancur Olsonin, James M. Buchananin, Gordon Tullockin ja William H. Rikerin esittämät ajatukset syvällisemmän tarkastelun kohteeksi kokeilemalla, voitiinko niitä soveltaa myös toisenlaisia poliittisia järjestelmiä tutkittaessa. He muun muassa tutkivat tarkemmin, miten yksittäisten äänestäjien mielipiteistä voitaisiin muodostaa kollektiivisia päätöksiä, jotka aidosti heijastaisivat yksilöiden näkemyksiä.

He tutkivat erityisesti, millä tavoin prosessista poistetaan mahdollisuus taktikointiin – toisin sanoen, miten estetään se, että äänestäjäryhmät manipuloivat vaalitulosta valehtelemalla todellisista mieltymyksistään ja äänestävät pikemminkin taktisesti kuin vilpittömin mielin. Tämä on tärkeää niille demokratian kannattajille, jotka pitävät tällaista intressien salaamiseen perustuvaa manipulointia vastenmielisenä, mutta se on tärkeää myös politiikan tutkijoille ja poliitikoille, jotka eivät voi tietää, heijasteleeko kollektiivinen valinta todella äänestäjien mielipiteitä.

Allan Gibbard ja Mark Satterthwaite kuitenkin väittävät, että demokraattiset vaalit ovat olleet aina alttiita taktiselle äänestämiselle. Lisäksi ongelmana on edelleen se, että henkilö/ääni-järjestelmät, esimerkiksi kahden suden ja yhden lampaan tapaus, eivät paljasta yksittäisten äänestäjien tunteiden intensiivisyyttä. Niinpä alettiin sen sijaan miettiä, millainen järjestelmä kenties paljastaisi ihmisten todelliset preferenssit – tästä julkisen valinnan teoreetikot käyttävät termiä *kysynnän paljastuminen*.

Edward H. Clarke ja Theodore Groves väittivät, että ihmisten halujen ja toiveiden todellinen voimakkuus voitaisiin paljastaa esimerkiksi keräämällä heiltä ”kannustinvero”, joka olisi yhtä suuri kuin ne kustannukset, jotka heidän päätöksensä aiheuttavat toisille. Tämä pakottaisi sudet ottamaan huomioon, miten niiden päätökset vaikuttavat lampaisiin. Dennis C. Mueller suunnitteli kolmivaiheisen äänestysmenetelmän ihmisten todellisten preferenssien paljastamiseksi. Muitakin erilaisia matemaattisia ja käytännöllisiä ehdotuksia on esitetty ja testattu, esimerkiksi, että toimitettaisiin useita äänestyskierroksia Ranskan tai Yhdysvaltain presidentinvaalien tapaan. Tällainen tutkimus tuo päivänvaloon muitakin kiinnostavia kysymyksiä, esimerkiksi miten pitkälle äänestäjät toimivat rationaalisesti, ja tukeutuvatko he vaaleissa entisiin kokemuksiinsa, vai ovatko he aidosti lyhytnäköisiä ja asioista paljolti tietämättömiä.

Toisaalta julkisen valinnan teorian edustajien 1980-luvulla tekemä työ antoi aiheutta olettaa, että kaksipuoluejärjestelmä, johon ensimmäisen sukupolven tutkijat keskittyivät, tuottaa kollektiivisia päätöksiä, jotka heijastelevat äänestäjien preferenssejä hieman oletettua paremmin. Tämä johtuu siitä, että

kuten markkinoiden kilpailutilanteessakin on laita, puolueiden välinen kilpailu pakottaa ne muovaamaan omia näkökantojaan ja tuottamaan poliittisia ohjelmia, jotka miellyttävät suuria osia äänestäjäkunnasta.

Joka tapauksessa monissa maailman maissa on monipuoluejärjestelmä, jossa hallituksen muodostaminen riippuu siitä, pystytäänkö kokoamaan yhteen monesta puolueesta koostuva koalitio. Näin ollen julkisen valinnan teorian toinen sukupolvi, jonka johdossa on Rochesterin koulukunta, keskittyi enemmänkin siihen, millä tavoin puolueet muodostavat koalitioita ja miten pitkään nämä koalitiot todennäköisesti kestävät. Juuri tämä sai William H. Rikerin esittämään ajatuksen *pienimmästä mahdollisesta voittavasta koalitiosta* ja siitä johdetun väitteen, jonka mukaan poliittiseen keskustaan sijoittuvat suuret puolueet, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä mille tahansa koalitiolle, voivat päättää ja usein myös päättävät muodostaa vähemmistöhallituksia. Näin ne voivat hankkia äänenenemmistön liittoutumalla asiakysymyksestä riippuen eri puolueiden kanssa sen sijaan, että niiden tarvitsisi muodostaa pysyviä liittoumia.

Kirjassaan *Perfecting Parliament* Roger Congleton valottaa sitä, miten suuri merkitys oman edun tavoittelulla, yhteiskunnallisilla aatteilla, uskonnolla sekä instituutioilla, viranomaisilla ja yhteiskunnallisilla suhteilla on ollut kuuden ison maan lainsäädännön ja vaalitapojen kehityksessä. Useimpien maiden järjestelmät ovat selvästikin hyvin kaukana sen kaltaisista rationaalisista perustuslaillisista säännöistä, joita Buchanan ja Tullock ehdottivat.

Vanhon ideoiden uudelleenarviointia

Sen lisäksi, että toinen sukupolvi on laajentanut julkisen valinnan teorian tutkimusta uusille alueille, esimerkiksi monipuoluejärjestelmien tutkimiseen, se on ryhtynyt testaamaan joitakin tämän tieteenalan perusajatuksia – joskus miltei itselleen tuhoisin seurauksin.

Käytännön tutkimusten tulosten perusteella on alettu epäillä esimerkiksi mediaaniäänestäjäperiaatteen toimivuutta. Vaikuttaa tosin siltä, että puolueilla todella on taipumusta siirtyä hivenen keskustaan päin juuri ennen vaaleja. Ne eivät kuitenkaan suin päin riennä kannattamaan mitä tahansa ohjelmaa, jonka ne uskovat houkuttelevan poliittiseen keskustaan sijoittuvia äänestäjiä. Onhan puolueilla sentään pitkä aatteellinen historia, puhumattakaan siitä, että niillä on vakiintuneet poliittiset linjat noudatettavinaan. Niiden omat aktiivijäsenet eivät halua muutoksia siihen linjaan, jonka luomiseen he ovat osallistuneet; tämän lisäksi äänestäjäkunta saattaa hyvinkin pitää puolueen liukumista poliittiseen keskustaan periaatteettomana opportunistina.

Mediaaniäänestäjäteorian yksinkertainen muoto menettää merkitystään analysoitaessa monipuoluejärjestelmien politiikkaa, monimutkaisten ja toi-

siinsa kytkeytyvien poliittisten kysymysten ratkaisemista, kaksikamarisia lainsäädäntöelimitä sekä suuria ja heterogeenisiä äänestäjäjoukkoja. Kun julkisen valinnan teoriaa sovelletaan suurempaan joukkoon poliittisia järjestelmiä, mediaaniäänestäjäteorian keskeinen merkitys vähenee edelleen.

Toinen uudelleenarvioinnin kohteeksi joutunut ajatus on ”vapaamatkustajan ongelma”, jolla oikeutetaan se, että julkinen valta pakottaa kaikki osallistumaan julkishyödykkeiden tuottamisen kustannuksiin. Nykyiset julkisen valinnan teorian tutkijat antavat ymmärtää, että vaikka ihmiset harjoittavatkin vapaamatkustusta, sitä esiintyy paljon vähemmän kuin on oletettu. Kenties ihmiset ovatkin avoimempia, sosiaalisempia ja yhteistyöhaluisempia kuin olemme luulleet. Tämä saattaa silti olla jälleen yksi haaste tiukan yksilökeskeiselle ja yksilöiden oman edun tavoitteluun perustuvalla lähestymistavalla, joka muodostaa julkisen valinnan teorian ajattelutavan varsinaisen perustan.

Toisen sukupolven kysymyksiä

Julkisen valinnan teorian toista sukupolvea edustavia ajattelijoina ovat muun muassa William A. Niskanen, George J. Stigler ja Dennis C. Mueller. Viimeksi mainittu on tutkinut sitä, millä tavoin korkean tason poliitikot ja virkamiehet käyttävät sisäpiiritietojaan edistääkseen omia hankkeitaan ja laajentaakseen vaikutusvaltaansa suuren yleisön kustannuksella. Hän kiinnitti huomiota siihen, että yritysjohtajat tekevät paljolti samoin osakkeenomistajien kustannuksella. Eräät myöhemmistä tutkijoista ovat kuitenkin kyseenalaistaneet tällaisen pessimistisen katsantokannan, jota myös ensimmäisen sukupolven tutkijat edustavat.

Esimerkiksi Niskasen näkemys, jonka mukaan lainsäätäjien oli mahdollonta valvoa virkamiehiä, on kyseenalaistettu: lainsäädäntöelimien alaisten komiteoiden ja työryhmien on toisinaan todettu olevan hyvin perillä valtion laitosten toiminnasta, mikä antaa aiheen olettaa, että väljät valvontatoimet saattavat riittää byrokraattien pitämiseksi aisoissa.

Viime vuosina tulilinjalle on joutunut myös Stiglerin yhtä lailla pessimistinen näkemys, jonka mukaan hyvin järjestäytyneet eturyhmät ovat kaapanneet sääntelyelimet, minkä lisäksi nämä elimet on laajalti pantu palvelemaan eturyhmien tarpeita. Stiglerin kolmatta sukupolvea edustava kollega, Chicagon koulukuntaan lukeutuva Gary S. Becker on väittänyt, että suurilla hajanaisilla ryhmillä itse asiassa on paljon enemmän äänestysvoimaa kuin Stigler – ja ehkä myös Olson – ovat olettaneet. Chicagon koulukunnan taloustieteilijä James Q. Wilson puolestaan on esittänyt, että keskittyneiden hyötyjen ja hajautettujen kustannusten yhdistelmä, jonka johdosta sääntelyä harjoittavat laitokset on helppo kaapata, on itse asiassa vain yksi erikoistapaus, koska muunlaisetkin yhdistelmät ovat teoriassa mahdollisia. Teoriassa näin onkin, mutta demokra-

tian kannattajille se on silti edelleen huolestuttavin valtiollisten instituutioiden kaappaamisen muoto.

Toisen sukupolven ajattelijoihin lukeutuva Vincent Ostrom etsi keinoa vapautua vallitsevasta julkisen valinnan teorian pessimismistä tutkimalla, voitaisiinko kollektiivista päätöksentekoa kehittää jakamalla prosessi usean erilaisen keskuksen kesken. Tämä on sukua markkinoiden kilpailutilanteelle, jonka yleisesti katsotaan tuottavan monopolijärjestelyä parempia tuloksia. Ostrom väittää, että tällainen ”monenkeskinen” (polysentrinen) päätöksenteko parantaa kollektiivisten valintojen laatua ja pysyvyyttä ja se ottaa paremmin huomioon väestön luontaisen moninaisuuden.

Kolmannen sukupolven aluevaltauksia

Gary S. Becker ja hänen Chicagon koulukuntaa edustavat kollegansa ovat pyrkineet tuomaan taloustieteen menetelmät yhä voimakkaammin mukaan politiikan tutkimukseen. He pitävät politiikkaa ”markkinoina”, joilla erilaiset poliittiset pyrkimykset ovat keskenään tasapainossa, aivan samalla tavoin kuin tavat ja palvelut ovat keskenään tasapainossa kaupallisilla markkinoilla.

Virginian koulukunnan edustajat, esimerkiksi Charles K. Rowley – joka on tutkinut ansiokkaasti rajoitetun hallinnon merkitystä – pitävät tätä kuitenkin abstraktina näkemyksenä, joka pitää monia instituutioita (esimerkiksi Yhdysvaltain vahingonkorvauslainsäädäntöä ja pitkäkestoisia kaupan esteitä) ”taloudellisesti tehokkaina” vaikka niitä ei itse asiassa voida poliittisesti puolustella.

Eräät tutkijat, kuten Bruno S. Frey, väittävät, että poliittiseen elämään liittyy muitakin kuin pelkästään taloudellisia tekijöitä ja että esimerkiksi itsekunnioituksen kaltaiset motiivit ovat ratkaisevan tärkeitä. Barry Weingast on jopa lähestulkoon kääntänyt Chicagon koulukunnan lähestymistavan päinvastaiseksi tutkimalla, miten *poliittiset* seikat muovaavat *markkinoiden* olemusta.

Eräät kolmannen sukupolven tutkijat ovat puolestaan avanneet julkisen valinnan teorialle uusia kiinnostavia näköaloja. Esimerkiksi Robert D. Tollison on osoittanut, että parlamentin vaikutusvallan kasvu keskiajan lopulla vähensi elinkeinonharjoittamiseen annettujen yksinoikeuksien määrää, koska sellaisen myöntämiseen vaadittiin nyt lainsäädäntöelimen tekemä enemmistöpäätös eikä pelkästään monarkin suostumus. Nykyisillä instituutioillamme saattaa olla tästä jotakin opittavaa.

Peliteoria

Eräs erityisen hedelmällinen nykyinen julkisen valinnan teorian näkökulma on peliteoria ja erityisesti sen evolutionaariseksi peliteoriaksi kutsuttu haara. Peli-

teoria tutkii sitä, mitä ihmiset tekevät, kun heidän valintansa ovat ratkaisevasti riippuvaisia toisten ihmisten toiminnasta. Klassinen esimerkki tästä on *vangin ongelma*, jossa kaksi vankia tunnustaa kumpikin syyllisyytensä, koska kumpikin pelkää saavansa ankaramman rangaistuksen, jos itse vaikenee ja toinen ilmiantaa rikoskumppaninsa kuulustelussa.

Tällaisella päättelyllä on erittäin suuri merkitys äänestystilanteissa, erityisesti silloin, kun ihmiset saattavat yrittää ennakoita, miten toiset äänestävät ja äänestävät sitten strategisesti, koska haluavat parantaa oman ehdokkaansa tai kannattamansa asian mahdollisuuksia tai estää toisia menestymästä. Selvitämällä, millä tavoin ihmiset ”pelaavat” tarjoutuville mahdollisuuksilla, pystytään kenties kehittämään järjestelmiä, jotka paljastavat heidän preferenssinsä. Tällainen tuottaisi vaalituloksen, joka vastaa paremmin suuren yleisön todellisia toiveita ja joita järjestäytyneet eturyhmät eivät kovin helposti pysty manipuloimaan.

Peliteorialle on muutakin kiehtovaa käyttöä. Rochesterissa opiskellut Peter Ordeshook, yksi William H. Rikerin kirjoittajakumppaneista, käyttää sitä vaalivilpin tunnistamiseen keskittyen erityisesti entisen itäblokin uusiin demokratioihin.

Siirtyessään puhtaasta vaalipelin teoriasta eteenpäin taloustieteilijät ovat todenneet hedelmälliseksi järjestää käytännön kokeita selvittääkseen, millä tavoin todelliset ihmiset käyttäytyvät joutuessaan sellaisiin valintatilanteisiin, joihin he joutuvat vaaleissa ja politiikassa. Esimerkiksi Nobel-palkittu Vernon Smith suoritti kokeita nähdäkseen, paljastuvatko ihmisten todelliset mieltymykset silloin, kun he joutuvat yksittäisten vaalien sijaan toistuvasti samanlaisen valintatilanteiden eteen ja kun he saavat samalla nähdä, kuinka toiset koehenkilöt käyttäytyivät äänestystilanteissa. Hän totesi, että opiskelijat pyrkivät tekemään kompromisseja, jotka paransivat kaikkien asemaa ilman, että jonkun asema huononisi – tästä käytetään nimitystä Pareto-tehokkuus, jonka saavuttamisesta taloustieteilijät ja politiikan tutkijat uneksivat. Kokeiden tulos antoi aiheen olettaa, että vaalivat, joissa käytetään toistuvia äänestyskierroksia, saattavat olla muita parempia. Tulosten perusteella vaikuttaa myös siltä, että tällaisissa tilanteissa on kuin onkin mahdollista päästä yksimielisyyteen, mikä Virginian koulukunnan perustuslakiteoreetikkoja ei varmastikaan miellyttä.

Mitä jatkossa?

Uusien demokratioiden synty ja kasvu on antanut julkisen valinnan teorialle uutta merkittävyyttä, kun uudet kansakunnat pyrkivät teorian havaintoja perusteella luomaan perustuslailliset, lainsäädännölliset ja vaaleja koskevat järjestelmänsä. Tämän prosessin yhteydessä julkisen valinnan teorian on täytynyt

ryhtyä tutkimaan muitakin kuin Yhdysvalloissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytössä olevia kahden puolueen enemmistövaalimalleja – jotka olivat tuttuja teorian perustajille – ja käsittelemään paljon laajempaa erilaisten järjestelmien kirjoa.

Myös vakiintuneet demokratiat ovat alkaneet ottaa opikseen julkisen valinnan teoriasta. Nykyään myönnetään laajemmaltikin, että lainsäätäjät ja virkamiehet ajavat myös omaa etuaan ja että heidän kontrolloimisensa on tarpeen. Tällaisista menettelyistä on tullut aikaisempaa yleisempiä; niihin lukeutuvat julkisten laitosten ja ohjelmien elinkaarta rajoittavat lait, yksityistäminen ja sääntelyn purkaminen, verotuksen yksinkertaistaminen, valtion virastojen välinen ja sisäinen kilpailu, julkishyödykkeiden tuottamisen kokeileminen vapailla markkinoilla sekä perustuslain määräämät ylärajat valtion velkaantumiselle.

Huomion siirtyessä pois Yhdysvaltain ja Britannian järjestelmistä julkisen valinnan edustajat ovat alkaneet perehtyä syvällisemmin sellaisiin mekanismeihin kuin suhteellinen edustus, usean edustajan vaalipiirit ja listavaalijärjestelmät. He tutkivat myös aiempaa enemmän erilaisten lainsäädännöllisten rakenteiden ja parlamentaaristen säädösten vaikutuksia, puolueen tai valtionjohdon roolia käsiteltävien asioiden määrittämisessä ja monia muita seikkoja. Johtopäätös, jonka mukaan poliittisten instituutioiden rakenne on ratkaisevan tärkeä kollektiivisia päätöksiä tehtäessä, pysyy kaikkina aikoina mielekkäänä ja totena.

Sanasto

Ajanpeluu

Engl. *time shifting*. Äänestäminen sellaisten hyödykkeiden puolesta – esimerkiksi valtion eläkkeiden tai velkarahoitteisten uusien teiden – joista voidaan nauttia tänään, mutta jonka tulevat veronmaksajat joutuvat kustantamaan.

Chicagon koulukunta

Julkisen valinnan teorian haara, jonka pioneereja olivat George J. Stigler ja Gary Becker; keskittyy soveltamaan puhdasta talousteoriaa poliittisen ”markkinapaikan” toimintaan.

Condorcet’n paradoksi

Condorcet’n havaitsema ilmiö kilpailutilanteessa, jossa ei ole lainkaan selvää voittajaa, joka päihittäisi kaikki muut, esimerkiksi kivi/paperi/sakset-seuraleikissä.

Eduntavoittelu

Engl. *rent seeking*. Gordon Tullockin esittämä ajatus, jonka mukaan suotuisat poliittiset päätökset saattavat tuottaa tietyille ryhmille niin suuria etuja, että eturyhmien kannattaa niitä saadakseen uhrata edunvalvontaan runsaasti aikaa, rahaa ja vaivaa.

Julkishyödyke

Sellainen hyödyke, esimerkiksi kansallispuisto tai puolustuslaitos, josta monet yksilöt voivat samanlaisesti nauttia ja josta heitä on vaikeaa estää nauttimasta. Nämä hyödykkeet saattavat joskus jäädä toteuttamatta *vapaamatkustajan ongelman* johdosta.

Julkisen vallan epäonnistuminen

Tilanne, jossa julkisen vallan väliintulo saattaa johtaa vähemmän tehokkaaseen resurssien hyödyntämiseen kuin mitä olisi tapahtunut ilman väliintuloa.

Kysynnän paljastamisen ongelma

Engl. *demand revelation problem*. Ongelmatilanne, joka johtuu siitä, että useimmat vaalittavat eivät mittaa sitä, miten voimakkaasti äänestäjät suhtautuvat tarjolla oleviin vaihtoehtoihin, sekä siitä, että äänestäjät saattavat äänestää pikemminkin taktisesti kuin rehellisesti. Tästä syystä vaalitus ei kenties heijastele äänestäjien todellisia mielipiteitä eikä preferenssejä.

Käsiteltävien asioiden määrittäjä

Engl. *agenda setter*. Esimerkiksi komitean puheenjohtaja, joka pystyy hyödyntämään kivi/paperi/sakset-tapaista kehäparadoksia päättämällä, missä järjestyksessä äänet annetaan.

Lehmänkaupat

Äänten vaihtokauppa molempia hyödyttävän ratkaisun saavuttamiseksi. Ääniä kaupataan kahdella tavalla: *suoraan*, esimerkiksi ”jos sinä äänestät minun hankkeitteni puolesta, minä äänestän sinun hankkeittesi puolesta”, ja *epäsuorasti*, jolloin äänestäjät joutuvat päättämään hankepaketista, joka on koottu nimenomaan kannatuksen hankkimiseksi erilaisilta ryhmiltä.

Mahdottomusteoria

Kenneth J. Arrow’n päätelmä, jonka mukaan silloin, kun äänestäjä joutuu valitsemaan useammasta kuin kahdesta vaihtoehdosta, yksikään demokraattinen vaalitapa ei tuota sellaisia kollektiivisia valintoja, jotka todella heijastelisivat yksittäisen äänestäjän mieltymysten luonnetta, yleisyyttä tai voimakkuutta.

Mediaaniäänestäjäteoria

Duncan Blackin hypoteesi, jonka mukaan yksinkertaisissa ”kuinka paljon”-kysymyksissä poliittiset puolueet pyrkivät sijoittamaan ohjelmansa mielipideasteikon keskivaiheille, mistä on saatavissa eniten äänestäjiä, jolloin näille jää vain vähän todellisia valinnan mahdollisuuksia. Viimeaikainen tutkimus kuitenkin kyseenalaistaa tällaisen toiminnan tehokkuuden.

Peliteoria

Sellaisten tilanteiden matemaattinen mallintaminen, joissa yksilön valinnat riippuvat toisten ihmisten toiminnasta; käytetään pyrittäessä ennustamaan kaikkein todennäköisimpiä lopputuloksia.

Pienin voittava koalitio

Koska laajoja koalitioita on vaikea pitää koossa, eturyhmät pyrkivät William H. Rikerin mukaan muodostamaan vain juuri sen verran laajan koalition, että ne pystyvät saavuttamaan yhteiset tavoitteensa.

Rationaalinen välinpitämättömyys

Anthony Downin mukaan äänestäjän ei kannata uhrata aikaa ja vaivaa perehtyäkseen kunnolla puolueisiin ja politiikkaan, koska yksilön ääni todennäköisesti ei vaikuta ratkaisevasti vaalitulokseen, ja vaikka näin kävisikin, hyväksytyin hankkeen vaikutuksista ei ole varmaa tietoa.

Rationaalinen maksimointi

Taloustieteen keskeisiä oletuksia, jonka mukaan yksilöt pyrkivät maksimoimaan henkilökohtaista hyötyään ja toimivat määrätietoisesti saavuttaakseen tämän päämäärän. Tämä ei merkitse sitä, että ihmiset olisivat aiheita tai itsekeskeisiä; he saattavat hyvinkin tyydyttää tarpeensa osittain parantamalla toisten, esimerkiksi ystävien, perheen tai laajemman ihmisryhmän elämänlaatua.

Rochesterin koulukunta

William H. Rikerin perustama julkisen valinnan teorian koulukunta, joka ensimmäisenä sovelsi tilastollista analyysia, peliteoriaa ja kokeellista taloustiedettä poliittisen päätöksenteon tutkimukseen.

Strateginen äänestäminen

Ihmiset äänestävät sellaista ehdokasta tai vaihtoehtoa, joka ei heijastele heidän todellisia mielipyyksiään, koska toivovat tällä tavoin estävänsä sitäkin vähemmän mieluisan tuloksen toteutumisen.

Vangin ongelma

Peliteoriaan kuuluva hypoteettinen tapaus, jossa kahdella vangilla on mahdollisuus saada lievempi tuomio, mikäli he tunnustavat ja paljastavat samalla kumppaninsa, mutta mikäli vain toinen kantelee, saa tunnustamatta jättänyt ankaramman tuomion. Vaikka kumpikin pystyisi välttämään tuomion vaikenemalla, kaikkein todennäköisimmän kumpikin tunnustaa ja paljastaa kumppaninsa.

Vapaamatkustajan ongelma

Koska ihmisiä ei voida estää nauttimasta sellaisista julkishyödykkeistä kuten puistoista tai maanpuolustuksen suomasta turvallisuudesta, osa heistä ei halua osallistua niiden kustannuksiin. Tämä saattaa johtaa tällaisten hyödykkeiden liian vähäiseen tarjontaan tai jopa niiden täydelliseen puutteeseen.

Virginian koulukunta

James M. Buchananin ja Gordon Tullockin perustama julkisen valinnan teorian koulukunta, joka analysoi politiikan tutkimuksen keinoin todellisen maailman poliittisia instituutioita ja antaa suosituksia saatujen tulosten perusteella. Koulukunta korostaa erityisesti perustuslakiin liittyvien järjestelyjen tärkeyttä pyrittäessä ehkäisemään vähemmistöjen hyväksikäyttöä.

Äänestäysmotiivi

Engl. *vote motive*. Vastaa kaupallisten markkinoiden voittomotiivia (engl. *profit motive*). Termi ”äänestysmotiivi” esiintyi ensimmäisen kerran Gordon Tullockin vuonna 1976 julkaisemassa IEA- kirjoituksessa. Sillä tarkoitetaan poliittisten markkinoiden liikkeellepanevaa voimaa.

Julkisen valinnan teorian vaiheita

1781

Ranskalainen aatelismies kreivi Charles de Borda kyseenalaisti enemmistövaaltavan tehokkuuden ja ehdotti tilalle laskentaa, jossa ihmiset asettavat ehdokkaat tai vaihtoehdot suosituimmuusjärjestykseen.

1785

Markiisi de Condorcet arvostelee Bordan menetelmää alttiudesta eturyhmien painostukselle ja esitti ”paradoksin”, jossa enemmistövaalit voivat tuottaa epäjohdonmukaisia tuloksia. ”Jury-teoreemassaan” hän käsittelee myös joukkojen viisautta.

1876

Matemaaatikko Charles Dodgson (paremmin tunnettu kirjailija Lewis Carrollina) löytää ranskalaisten esittämät ajatukset, saattaa ne laajemman piirin tietoon ja esittää mutkikkaan vaalitavan, jonka tarkoituksena on estää Condorcet’n paradoksin toteutuminen ja tuottaa selvää ja aidosti kannatettuja voittajia.

1896

Esseessään ”A new principle of just taxation” Knut Wicksell myönsi kollektiivisen toiminnan oikeutuksen mutta väitti, että vain yksimielisellä päätöksellä voidaan varmistaa verotuksen oikeudenmukaisuus ja estää vähemmistön riisto.

1948

Duncan Black löysi uudelleen Bordan ja Condorcet’n esittämät ajatukset, saattoi ne laajemman lukijakunnan tietoon ja kehitteli niitä edelleen. Hän hahmotteli ”mediaaniäänestäjäteoriasansa”, jonka mukaan poliittiset puolueet todennäköisesti saavat enemmän ääniä, jos ne vetoavat mielipideasteikolla keskelle sijoittuviin äänestäjiin. Blackia pidetään modernin julkisen valinnan teorian perustajana.

1950

Kenneth Arrow osoitti, ettei mikään käytännössä toteuttamiskelpoinen ja suotava äänestysmenetelmä kykene eliminoimaan Condorcet’n paradoksia.

1957

Anthony Downs sovelsi taloustieteen ajatuksia äänestämiseen, vahvisti Blackin näkemystä siitä, että puolueilla on taipumusta ajautua poliittiseen keskustaan, korosti eturyhmien muodostamien koalitioiden voimaa ja niille tarjoutuvia etuja sekä selitti, mistä syystä äänestäjät suhtautuvat rationaalisen välinpitämättömästi poliittisiin kysymyksiin.

1962

Teoksessaan *The Calculus of Consent* James M. Buchanan ja Gordon Tullock sovelsivat oman edun tavoittelun ideaa useisiin eri yhteiskuntatieteisiin. He osoittivat, että yksimielisen päätöksen saavuttamisen vaikeus johtaa vaihtoehtoisten vaalitapojen kuten enemmistöpäätöksen käyttöön ja että tämä antaa enemmistölle mahdollisuuden riistää vähemmistöä. Tämän estämiseksi he vaativat, että perustuslakiin tulee sisällyttää yksimielisesti päätettyjä säädöksiä, jotka ohjaavat kaikkien muiden vaalitapojen käyttöä. He analysoivat myös ”lehmänkauppoja”, ts. sitä, että eturyhmät äänestävät toistensa hankkeita ja aiheuttavat tällä tavoin julkisen vallan liiallisen paisumisen.

1962

William H. Riker osoitti koalitioiden merkityksen vaaleissa ja selvitti, miksi jotkin koalitiot menestyvät muita paremmin – tämä on varhainen esimerkki ”peliteorian” soveltamisesta poliittisen prosessin analyysiin.

1965

Mancur Olson sovelsi taloustieteilijöiden rationaalisen valinnan teoriaa politiikkaan ja osoitti, että suhteellisen pienet eturyhmät pystyvät vaikuttamaan merkittävästi vaalitulokseen, kun taas suuremmat ryhmät usein joutuvat toteamaan tämän olevan vaikeaa.

1965

Buchanan ja Tullock perustivat Public Choice Society’n edistääkseen julkisen valinnan teoriasta käytävää keskustelua. Seura kukoisti ja kasvoi. Sen puheenjohtajista kolme (Buchanan, Vernon Smith ja Elinor Ostrom) saivat myöhemmin Nobelin taloustieteen palkinnon.

1966

Tullock perusti aikakauslehten, jonka nimeksi tuli myöhemmin *Public Choice*.

1967

Tullock väitti, että poliittisesti hankittavissa olevat monopoliasemat saattavat olla niin tuottoisia haltijoilleen, että eturyhmät kampanjoivat kovasti saavuttaakseen niitä itselleen – Anne Krueger käytti ilmiöstä myöhemmin nimitystä ”rent seeking”, eduntavoittelu.

1971

William A. Niskanen väitti, että virkamiehet pyrkivät paisuttamaan oman hallinnonalansa budjetin mahdollisimman suureksi ja tutki tämän ilmiön vaikutuksia päätöksentekoon ja julkisen vallan laajuuteen.

1971, 1973

Tutkiessaan olettamusta, jonka mukaan ihmiset toimivat epärehellisesti äänestäessään sellaisista julkishyödykkeistä, jotka muut pakotetaan maksamaan, Edward H. Clarke (1971) ja Theodore Groves (1973) ehdottivat, että äänestäjät kenties saataisiin paljastamaan todelliset mieltyksensä pakottamalla nämä kattamaan veron muodossa kustannukset, jotka tehdyn päätöksen johdosta lankeavat vähemmistön maksettaviksi. Muitakin ”kysynnän paljastamiseen” tärkeitä järjestelmiä on kehitelty.

1979

Vernon L. Smith tutki vaalitapoja sekä yksimielisyyttä edellyttävän vaalisääntöjen toteuttamiskelpoisuutta. Vuonna 2002 hänelle myönnettiin taloustieteen Nobelin palkinto hänen ansioistaan kokeellisen taloustieteen saralla.

1980-luku

Erlaisissa taloustieteellisissä kirjoituksissa esitettiin, että kaksipuoluejärjestelmät heijastelevat suuren yleisen mieltymyksiä paremmin kuin jotkut arvelevat – politiikassa vaikuttaa eräänlainen ”näkyvätön käsi”.

1986

James Buchanan sai Nobelin palkinnon taloudellisen ja poliittisen päätöksenteon perustuslaillista pohjaa koskevista tutkimuksistaan.

1987

Tutkittuaan kokeellisesti, millainen perustuslaki mahdollisesti saavuttaisi yksimielisen hyväksynnän, Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer ja Cheryl L. Eavey totesivat, että koehenkilöinä toimineet opiskelijat kannattivat perustuslakia, jolla säädettäisiin yhteiskunnallinen vähimmäistulotaso mutta samalla sallittaisiin keskimääraisten tulojen maksimointi – mikä on vastoin John Rawlsin otaksumaa, jonka mukaan ihmiset pitävät parempana korkeaa minimitulotaso.

1990

Peter van Roozendaalin mukaan poliittiseen keskustaan sijoittuva puolue pystyy muodostamaan vähemmistöhallituksen tukeutumalla muihin, sekä oikealla että vasemmalla oleviin puolueisiin.

2000-luku

Suoritettiin lisää poliittisiin valintoihin liittyviä käytännön testejä ja matemaattista mallintamista; julkisen vallan teorian ajatukset levisivät moniin maihin.

2002

Vernon L. Smith sai taloustieteen Nobelin palkinnon muun muassa työstään kollektiivisia valintoja koskevan testauksen parissa.

2007

Teoksessaan *The Myth of the Rational Voter* Bryan Caplan väitti, että äänestäjät toimivat irrationaalisen ennakkoluuloisesti (esimerkkeinä tukityöllistämishojelmat, muukalaisvastaisuus ja markkinatalouden vastustaminen), mistä johtuen demokraattinen prosessi voi ratkaisevasti epäonnistua.

2009

Elinor Ostrom saa Nobelin palkinnon ansioistaan taloustieteen saralla; hän on muun muassa tutkinut, minkälaisia päätöksiä ryhmät tekevät niukkojen resurssien jakamisesta.

Aiheeseen liittyvää kirjallisuutta

Esittelyjä

Rowley, Charles K. (2004), ”Public Choice from the perspective of the history of thought”, teoksessa *The Encyclopaedia of Public Choice*, 1. osa. Erinomainen, suppea katsaus julkisen valinnan teoriaan, historiaan ja nykytilaan.

Rowley, Charles K. ja Friedrich Schneider (2008), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Usean kirjoittajan laatima, suhteellisen helposti omaksuttava yleisesitys perustuslakiteorian ja eräiden poliittisten kysymysten keskinäisestä suhteesta. Charles Rowleyn essee ”Public Choice and constitutional political economy” on helppolukuinen yleiskatsaus. Dennis Muellerin ”Public Choice: an introduction” on erinomainen ja helppolukuinen julkisen valinnan teorian eri sukupolvien historia.

Tullock, Gordon (1976, 2006), *The Vote Motive*. Mainio, helposti omaksuttava ja useille kielille käännetty suppea teos, joka osoittaa julkisen valinnan teorian olevan tärkeä tutkittaessa sellaisia asioita kuin äänestäminen, politiikka, byrokraatia ja eduntavoittelu. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upld-book397pdf.pdf>

Tullock, Gordon, Arthur Seldon ja Gordon Brady (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Teoksessa käsitellään muun muassa eduntavoittelua ja lehmänkauppoja sekä tarkastellaan USA:n ja Britannian nykypolitiikan ilmiöitä tästä näkökulmasta.

Yleiskatsauksia

Maclean, Iain (1987), *Public Choice: An Introduction*. Suppea teos, jossa esitellään julkisen valinnan teoriaan liittyviä käsitteitä, esimerkiksi äänestäjät kuluttajina, äänestysparadoksit, edunvalvonta, koalitiot ja byrokraatia.

Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*. Kattava tutkielma julkisen valinnan teoriasta, hyvin yksityiskohtainen ja tarkoitettu lähinnä tutkijoille, yliopisto-opiskelijoille ja asiantuntijoille.

Kritiikkiä

Glazer, Amihai ja Lawrence Rothenberg (2005), *Why Government Succeeds and Why It Fails*. Teoksessa pyritään julkisen valinnan teorian työkaluja käyttämällä luomaan julkiseen valtaan myönteisempi näkökulma; siinä kuitenkin tunnustetaan julkisen vallan epäonnistumisen mahdollisuus.

Hindmoor, Andrew (2006), *Rational Choice*. Suppea teos, jossa kritisoidaan ansiokkaasti julkisen valinnan teoriaa politiikan tutkimuksen näkökulmasta.

Klassikkoja

Arrow, Kenneth (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*. Teoksessa tutkitaan, millä tavoin yksilöiden preferenssit vaikuttavat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja selitetään, miksi on ”mahdotonta” löytää demokraattinen järjestely, jolla yksilöiden preferenssit muunnetaan yhteiskunnallisesti optimaaliseksi päätöksiksi.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*. Klassikko, jossa luodaan yleiskatsaus politiikan tutkimukseen, jäljitetään sen vaiheita Condorcet’hen ja Bordaan asti ja selvitetään, millä tavoin erilaiset vaalivat vaikuttavat tehtyihin valintoihin.

Buchanan, James M. ja Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*. Klassinen, joskaan ei helppotajuinen teos, jossa sovelletaan yksilökeskeistä lähestymistapaa perustuslakien laadintaan ja tutkitaan lehmänkauppojen ja eturyhmien vaikutusta julkisiin valintoihin. Ks. myös Buchananin 1975 julkaisema teos *The Limits of Liberty*, jossa hän esittelee keskinäisten sopimusten perustaa ja valtiovallan legitimejä rajoja koskevan teoriansa.

Caplan, Bryan (2007), *The Myth of the Rational Voter*. Moderni klassikko, jossa väitetään, että useimmilla äänestäjillä on järjestelmällisiä ennakkoluuloja – teoksen alaotsikkona onkin ”Miksi demokratiassa tehdään huonoa politiikkaa”.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Teos selvittää, millä tavoin taloustieteen rationaalisen oman edun tavoittelun teoriaa voidaan soveltaa poliittiseen päätöksentekoon ja miten sen avulla voidaan tutkia kollektiivisia valintoja.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*; (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?* IEA Hobart Paperback. Ajatus rationaalisesta oman edun tavoittelusta ulotetaan näissä teoksissa koskemaan julkishallinnon palveluksessa olevia henkilöitä, ja niissä kritisoidaan voimakkaasti byrokratiaa ja sen tarkoituksperiä.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. Teoksessa tarkastellaan eturyhmien olemusta, niiden jäsenten tekemiä aloitteita, vapaamatkustuksen mahdollisuuksia ryhmätoiminnan puiteissa ja pienten etujärjestöjen tehokkuutta. Ks. myös Olson (1984), *The Rise and Decline of Nations*, jossa tekijä soveltaa teoriaotaan käytännön poliittisiin ja taloudellisiin kysymyksiin.

Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. Tässä urauurtavassa teoksessa Riker tutkii koalitioiden olemusta ja selvittää, miksi poliitikoille on rationaalista yrittää muodostaa mahdollisimman pieniä voittavia koalitioita.

Markkinat voivat epäonnistua, kyllä. Mutta niin voi hallintokin. Äänestäjät, poliitikot ja virkamiehet ovat ihmisiä - ja omat intressit muokkaavat näiden päätöksiä. Vaalit eivät mittaa ”kansan tahtoa”. Ne heijastavat erilaisten, usein toisilleen vastakkaisten, näkemysten tasapainoa. Ihmiset eivät välttämättä äänestä rehellisesti mieltymyksensä mukaan, vaan saattavat taktikoiden äänestää ehdokasta josta eivät pidä, jotta vielä epämieluisampi kandidaatti jäisi valitsematta. Poliittista debattia ohjaavat äänekkäät intressiryhmät ”hiljaisen enemmistön” asemesta.

Adam Smith instituutin johtaja tohtori Eamonn Butler luotaa teoksessa *Julkisen vallan käyttäjät – Opas julkisen valinnan teoriaan* kansantajuisesti millaisia vaikutuksia poliittisen järjestelmän sisäisellä oman edun tavoittelulla voi olla julkisen vallan päätösten sisältöön. Julkisen valinnan teoria soveltaa taloustieteen menetelmiä politiikan ja hallinnon teoriaan ja käytäntöön. Tämä lähestymistapa on tuottanut tärkeitä demokraattisen päätöksenteon luonnetta koskevia oivalluksia.

ISBN 978-952-280-024-4

