



TIEDONANTOJA 164 • 1991

YHTEINEN VALINTA MAATALOUSPOLITIIKASSA

JYRKI AAKKULA

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND

RESEARCH REPORTS 164 • 1991



TIEDONANTOJA 164, 1991

YHTEINEN VALINTA MAATALOUSPOLITIIKASSA

Jyrki Aakkula

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND
RESEARCH REPORTS 164, 1991

ISBN 951-9202-99-4
ISSN 0788-5199

Public choice in agricultural policy

Jyrki Aakkula
Agricultural Economics Research Institute
Luutnantintie 13
SF-00410 Helsinki

Abstract. This paper presents a hypothesis of the nature of the agricultural decisionmaking in Finland. The purpose is to explain why only few agricultural policy goals have been achieved. Most of the explanations provided in this paper are based on the ideas derived from the theory of public choice .

The most typical problem in the traditional economic analysis of political process is misinterpretation of decisionmaking costs. Economists do not understand that the welfare effects of an political action can not be calculated only by comparing the starting point to the resulting state of society. It should also be taken into account the costs caused by the resistance of citizens who expect to loose in the action.

In Finland farmers have succeeded quite well in maintaining their influence in the agricultural policy process. This is mainly because of the special nature of the agricultural decisionmaking process. It is a system of so high complexity that the democratically elected organs can not cope with it. Agricultural decisionmaking has its own meaning of existence beyond the reach of democratic institutions.

Index words: Agricultural policy, public choice, decisionmaking

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| 1. Johdanto | 5 |
| 1.1. Päätöksenteon merkitys | 5 |
| 1.2. Työn rakenne | 8 |
| 2. Yhteinen valinta | 10 |
| 2.1. Sijoittuminen yhteiskuntatieteiden kenttään | 10 |
| 2.2. Yhteiset nimittäjät | 12 |
| 2.3. Päätöksenteko valintatapahtumana | 18 |
| 2.4. Jaottelua | 21 |
| 3. Maatalouspolitiikan tavoitteet | 24 |
| 3.1. Maatalouspolitiikan tavoitteet ja niiden toteutuminen | 24 |
| 3.2. Yliuotannon vähentäminen: esimerkki maatalouspoliittisten tavoitteiden yhteensopimattomuudesta | 33 |
| 3.3. Kansantaloudellisen tehokkuuden ja tulotason ristiriita: hyvinvointitarkastelu | 35 |
| 4. Maatalouspoliittinen päätöksentekoprosessi | 40 |
| 4.1. Päätöksenteon ulkoiset rajoitteet | 42 |
| 4.2. Päätöksenteko kustannustekijänä | 43 |
| 4.3. Informaation hinta | 44 |
| 4.4. Virkakoneisto budjetinmaksimoijana | 46 |
| 4.5. Kiistelevät rationaalisuuskäsitykset ja maatalouspoliittinen suosituskehä | 49 |
| 4.6. Päätöksentekokustannusoptimi | 52 |
| 5. Maatalouspoliittinen päätöksenteko Suomessa | 56 |
| 5.1. Maatalouspoliittinen erityiskoneisto | 56 |
| 5.2. Miksi konsensusta? | 57 |
| 5.3. Monimutkaistuva päätöksenteko | 58 |
| 5.4. Maatalouspoliittisen päätöksenteon arvo-ongelma | 59 |
| 5.5. Viljelijät vaikuttajina | 60 |
| 5.6. Johtopäätöksiä suomalaisesta maatalouspoliittisesta päätöksenteosta | 65 |
| 6. Yhteenveto | 69 |
| Lähdeluettelo | 73 |
| Liite 1 | 77 |
| Liite 2 | 81 |

YHTEINEN VALINTA MAATALOUSPOLITIIKASSA

JYRKI AAKKULA

1. Johdanto

Suomen maatalouden toisen maailmansodan jälkeisen kehityksen leimallisimmat trendit ovat olleet keskisatojen ja -tuotosten kasvu, maatalojen ja maatalousväestön määrän vähentyminen ja maataloustuotannon pääomavaltaistuminen. Nopea muutosvauhti on aiheuttanut myös ongelmia: maataloustuotteista on jatkuva ylituotanto, maaseudun runkoasutus on vaarassa, maatalouden nauttima tuki närästää veronmaksajia ja kuluttajat ovat tyytymättömiä elintarvikkeiden korkeisiin hintoihin. Ei siis ihme, että viime vuosina maatalous on joutunut jatkuvan ja yhä kovenevan kritiikin kohteeksi. Tuskin kukaan on tyytyväinen harjoitetun maatalouspolitiikan tuloksiin.

Maatalouden nykytilaa selitetään perinteisesti lähihistorialla. Kaksi vajaan kolmenkymmenen vuoden välein tapahtunutta maareformia (torpparilaitoksen purku ja siirtolaisten sekä rintamamiesten asuttaminen) loivat Suomen maatalouden pientilavaltaisen rakenteen. Molempien reformien keskeisimpänä tavoitteena oli yhteiskunnallisen vakauden ylläpitäminen ja lisääminen. Ne toteutettiin yhteiskunnallisessa tilanteessa, jolloin vallitsi suuri epävarmuus Suomen tulevaisuudesta. Asutustoiminnan maatalouspoliittiset vaikutukset, sikäli kuin niitä silloin edes oli nähtävissä, olivat sivuseikka.

Yleisesti hyväksytty näkemys on, että pientilavaltaisen rakenteen on estänyt maataloustuotannon taloudellisen tehokkuuden kehittymisen. Mittakaavaeduct ovat jääneet hyödyntämättä, jolloin maatalouteen investoidun pääoman tuotto ei ole yltänyt samalle tasolle kuin muilla elinkeinosektoreilla. Maataloustuotantoa on täytynyt tukea yhteiskunnan varoin, jotta siitä saatava toimeentulo vastaisi muiden ammattitaitoisten työntekijäryhmien ansioita.

1.1. Päätöksenteon merkitys

Viimeisestä maareformista on kuitenkin kulunut jo yli 40 vuotta. Siten nykyisen tilanteen perusteleminen pelkällä historialla tuntuu liian yksioikoiselta. Tässä työssä lähdetäänkin siitä, että maatalouspoliittinen päätöksentekokoneisto itsessään sisältää nykytilannetta ylläpitäviä tekijöitä. Työn tarkoituksena on päättäjien motiiveja, päätöksentekoprosessia ja päätöksenteon puitetekijöitä tutkimalla muodostaa uudentyypinen kuva maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston luonteesta ja merkityksestä. Analyysin välineenä käytetään yhteinen valinta -nimellä (public choice¹⁾) tunnettua tutkimus-suuntausta.

¹⁾ Hannu Nurmi (1987) käyttää public choice-termistä suomennosta julkinen valta. Tämän työn tekijän mielestä tällainen suomennos on kuitenkin jossain määrin väärä assosiaatioita herättävä, koska se saattaa ihmisten mielissä liittää public choice-ajattelun pelkkään julkisen talouden analyysiin.

Dennis C. MUELLERin (1979, s. 1) määritelmän mukaan yhteinen valinta on markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon tutkimusta. Se on taloustieteellisen analyysin soveltamista valtiotieteiden tutkimuspiiriin tavallisesti laskettaviin kysymyksiin. Tarkasteltavat ilmiöt ovat peräisin valtiotieteiden piiristä, mutta analyysi toteutetaan taloustieteellisin käsittein. Tutkimuksen kohteena ovat mm. äänestysjärjestelmät, äänestäjien käyttäytyminen, virkakoneisto ja poliittinen prosessi. Perusajatuksena on, että poliittinen päätöksenteko on vaihdantaa siinä kuin markkinoilla tapahtuva vaihdantakin (BUCHANAN 1972, s. 13; 1984, s.12-13).

Suomalainen maatalouspolitiikan tutkimus samoin kuin muu maatalousekonomisen tutkimus (ja yleensä koko taloustieteellinen tutkimus) nojautuu uusklassisen mikroteorian ja keynesiläisen makroteorian yhdistelmään. Tätä kutsutaan nimellä usklassinen synteesi (PEKKARINEN & SUTELA 1984, s. 41). Mikroteorian puolella pyydyttävään markkinoilla tapahtuvan vaihdannan ja hinnanmuodostuksen ongelmissa ja makroteoriassa käsitellään kokonaiskysynnän muodostukseen vaikuttavia tekijöitä. Aivan viime vuosina huomiota on kiinnitetty monetaristien ajatuksiin, lähinnä tiukkaan rahapolitiikkaan. Kaiken kaikkiaan maataloutta ja muuta taloudellista toimintaa on tarkasteltu ikään kuin ne toimisivat pelkästään markkinavoimien alaisena.

Koska hallinnollinen sääntely on pitkälti syrjäyttänyt markkinat maatalouden ohjausvoimana, usklassinen synteesi ei ole paras mahdollinen paradigma maatalouspoliittisten ongelmien tarkasteluun. Numerotiedon lisääminen maatalouden rakenne-, tuki- ja tulopoliittisista muuttujista ei riitä. Tarvitaan tutkimusotetta, joka auttaa ymmärtämään päätöksentekoon liittyviä tekijöitä monipuolisemmin kuin usklassinen synteesi. Ei käy kieltäminen, että poliitikot, virkamiehet ja etujärjestöjen edustajat käyttävät merkittävää taloudellista valtaa.

Uusklassinen synteesi pitää markkinoiden ulkopuolista päätöksentekoa eräänlaisena mustana laatikkona. Lopputuloksen hyvyuden tai huonouden ratkaisee syötteen laatu. Jos lähtötiedot ovat parhaat mahdolliset, on sitä myös tehty päätös. Uusklassinen synteesi ei anna päätösprosessille minkäänlaista merkitystä. Se ei ymmärrä, että päätöksenteko ei ole pelkästään päättämistä siitä, kuinka yhteiskunnan käytössä olevia niukkoja resursseja suunnataan. Päätöksenteko on myös toiminto, joka itsessään kuluttaa resursseja. Valmistelutyö vaatii aikaa ja rahaa ja varsinainen päätöksenteko voi merkitä hyvinkin mutkikkaita neuvotteluja ja kompromisseja.

Uusklassinen synteesi on vaikeuksissa myös päätöksenteon puitetekijöiden ymmärtämisessä. Yhteiskunnassa vallitsevat arvot, informaation saatavuus ja jakautuminen, päätöksenteon perusrakenteet ja yhteiskunnan käytössä olevat resurssit säätelevät omalta osaltaan päätöksentekoa. Markkinat, joita usklassinen synteesi pitää analyysinsä keskeisenä kohteena, ovat vain yksi instituutio muiden yhteiskunnan instituutioiden joukossa. Markkinat perustuvat tiettyyn sopimusjärjestelmään, johon kyetään vaikuttamaan muiden instituutioiden kuten esim. kansanedustuslaitoksen kautta. Tässä mielessä puhuminen markkinoiden ulkopuolisesta ja markkinoilla tapahtuvasta päätöksenteosta on jonkin verran keinotekoista. Vaihdannan luonne markkinoilla on kuitenkin selkeämmin kahdenvälistä kuin markkinoiden ulkopuolisessa päätöksenteossa. Markkinoilla vaihdantatapahtuma koskee periaatteessa vain ostajaa ja myyjää, kun taas markkinoiden ulkopuolisessa päätöksenteossa yksi vaihdantatapahtuma saattaa koskea tuhansia ihmisiä (esim. päätökset maataloustuloneuvotteluissa).

Maatalous on markkinoiden ulkopuolisesta päätöksenteosta poikkeuksellisen riippuvainen elinkeino. Viljelijän tekemät valinnat siitä, mitä ja kuinka hän tuottaa, ovat entistä vähemmän yksin hänen päätösvallassaan. Tällä hetkellä maataloustulolaki tavoitehintajärjestelmineen ja muu hallinnollinen sääntely määräävät puitteet, joihin maatalouden on itsensä mahdutettava. Tuotantokiintiöt ovat viljelijöiden arkipäivää. Investointeja ohjataan valtion tukitoimin samoin kuin viljelijöiden eläkkeelle jäämistä. Myös maatalouden nauttima hintapoliittinen tuki ja uutuutena suora tulotuki vaikuttavat siihen, mitä viljelijän kannattaa tuottaa tai olla tuottamatta. Tavalliselle taloudelliselle toiminnalle tunnusomaisin ohjausmekanismi, markkinoilla kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta tapahtuva hinnanasettuminen, on siten pitkälti syrjäytetty. Tästä syystä yhteinen valinta varsin hyvin sopii maatalouspoliittisen päätöksenteon analyysiin.

Oma mielenkiintonsa on myös sillä, miksi markkinat ovat maataloudessa korvautuneet muilla ohjausinstituutioilla. Yleisluontoinen selitys on johdettavissa ulkoisvaikutusten teorian avulla. Ennen maatila oli omavarainen yksikkö. Pääosa tuotannosta kulutettiin itse. Vain joitain erityishyödykkeitä hankittiin käymällä tilan tuotteilla kaupaa ulkopuolisten kanssa. Tällä hetkellä maatila on ympäröivästä maailmasta varsin riippuvainen sekä tuotantopanosten että tuotannon markkinoinnin suhteen. Vaihdamman tarve on lisääntynyt, kun ostopanoksilla tuotetaan yli oman kulutuksen.

Maatilan lisääntyvä vaihdanta alkaa vähitellen vaikuttaa toisten tilojen tai muun yhteisön toimintamahdollisuuksiin. Tuotantopanosten saannissa saattaa esiintyä niukuutta tai markkinat alkavat kyllästyä. Tällöin viljelijän päätöksenteko alkaa rajoittaa muiden yhteisön jäsenten päätöksentekomahdollisuuksia. Ilmiötä kutsutaan ulkoisvaikutukseksi (externality). W. J. BAUMOLin ja W. E. OATESin (1988, s. 17-18) mukaan ulkoisvaikutus syntyy, mikäli yksilön hyöty- tai tuotantofunktio sisältää muiden kuin hänen itsensä valitsemia muuttujia. Ulkoisvaikutus on kyseessä myös silloin, jos yksilö omalla toiminnallaan vaikuttaa toisten hyvinvointiin saamatta itse korvausta (toisten hyvinvoinnin lisääminen) tai joutumatta maksamaan kompensatiota (toisten hyvinvoinnin vähentäminen).

Ulkoisvaikutusten lisääntyminen pakottaa yhteisön sopimaan tavasta, jolla syntynyt hyvinvoinnin muutos (oli kyse sitten hyvinvoinnin lisääntymisestä tai alenemisestä) jaetaan yhteisön jäsenten kesken. Markkinat eivät tähän yleensä pysty, koska niiden ohjausvoimaa rajoittavat erilaiset puitetekijät. Otetaan esimerkiksi viimeaikainen maatalousmaan hinnannousu asutuskeskusten lähetytyillä. Se on tapahtunut pitkälti maan omistajasta riippumattomista syistä, maan luonne on muuttunut maatalousmaasta tonttimaaksi, kun asutuskeskus on alkanut laajentua. Maanomistajan hyötyfunktioon on ilmestynyt muita kuin hänen itsensä valitsemia muuttujia. Toiset ovat vaikuttaneet omalla toiminnallaan (haluavat ostaa omakotitalo- ja teollisuustontteja) maanomistajan hyötyyn sitä lisäävästi saamatta tekemisistään korvausta. Maatalousmaan hinnannousu asutuskeskusten lähetytyillä täyttää siten selvästi ulkoisvaikutuksen ehdot.

Yksi päätöksentekoa säätelevä puitetekijä on pitkän aikavälin resurssikehitys. Maa-asutuskeskuksen ympärillä on kiinteä resurssi, joten sen määrässä ei tapahdu muutoksia. Sen takia markkinainstituutio ei kykene vastaamaan lisääntyneeseen kysyntään (joka aiheuttaa hinnan nousemisen) lisääntyneellä tarjonnalla. Toinen päätöksentekoa säätelevä puitetekijä on päätöksenteon perusrakenteet. Tällainen on mm. perustuslain takaama yksilön omistusoikeus. Maanomistajan omistusoikeus maahan ja sen kohon-

neeseen arvoon säilyy, vaikka se luonteeltaan muuttuisi maatalousmaasta tonttimaaksi. Tähän eivät markkinat voi vaikuttaa. Mikäli omistusoikeutta halutaan rajata, tarvitaan monenvälistä päätöksentekoa eli poliittista päätöksentekoa. Sen avulla kootaan yhteen haitoista kärsivät tai hyödyistä paitsi jääneet.

On hyvä pitää mielessä, että maatalouspoliittiseen päätöksentekokoneistoon kuuluu muutakin kuin pelkkä päätöksenteon ylärakenne. Myös yksittäiset maataloustuottajat ovat mukana päätöksentekokoneistossa. Heihin kohdistuu ulkoisvaikutuksia, jotka viinouttavat hyvinvoinnin jakautumista. Viljelijä ylläpitää omalla toiminnallaan ja uhrauksillaan maaseudun kulttuuriympäristöä, josta nauttiminen on jokaiselle siellä pistäytyvälle käytännössä ilmaista. Lisäksi viljelijöihin kohdistetaan jatkuvasti vaatimuksia, jotka lisäävät heidän ammatinharjoittamisensa kustannuksia. Tuoreimpana esimerkkinä ovat ympäristönsuojeluun liittyvät määräykset. Selvää on, että erilaisten rajoitteiden alkaessa uhata maataloustuotannon harjoittamista viljelijät pyrkivät käyttämään kaikki poliittisen päätöksenteon tarjoamat mahdollisuudet oman asemansa turvaamiseksi. Siksi on myös paikallaan tarkastella viljelijöiden kykyjä ja motiiveja vaikuttaa maatalouspoliittiseen päätöksentekoon.

1.2. Työn rakenne

Toisessa luvussa esitetään, mitä kaikkea yhteisen valinnan katsotaan pitävän sisällään. Koska yhteinen valinta on Suomessa varsin tuntematonta, lyhyt katsaus ominaispiirteisiin ja keskeisiin käsitteisiin auttaa hahmottamaan yhteisen valinnan paikan yhteiskuntatieteiden piirissä. Lisäksi annetaan yleispiirteittäinen kuva yhteisen valinnan keskeisimmistä tutkimushaaroista. Varsinaista yhteisen valinnan “nimihistoriaa” ei käydä läpi, mutta liitteessä 1 tätäkin osa-aluetta käsitellään niiltä osin, joilla saattaa olla yleistä mielenkiintoa. Tarkoituksena on, että lukija ymmärtää, minkä takia taloustieteen käsitteistöä on hedelmällistä hyödyntää päätöksenteon tutkimuksessa.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan suomalaisen maatalouspolitiikan tavoitteita. Luvussa pyritään osoittamaan, että asetettuja maatalouspoliittisia tavoitteita ei ole saavutettu ja että olemassaolevat tavoitteet ovat ristiriitaisia. Erityistä huomiota kiinnitetään maatalouden kansantaloudellisen tehokkuuden ja viljelijäväestön tulotason suhteeseen. Myös hyvinvoinnin käsitettä täsmennetään. Tavoiteristiriitöihin tutustuminen pakottaa lukijan näkemään maatalouspoliittisen tavoitteenasettelun moniarvoisuuden. Lisäksi lukija joutuu muodostamaan oman kantansa siihen, kuinka mikäkin intressitaho on onnistunut itselleen keskeisten tavoitteiden ajamisessa.

Lukijasta saattaa tuntua epäjohdonmukaiselta, että toisen luvun yleisellä tasolla liikkuvan käsitteenmäärittelyn jälkeen siirrytään tarkastelemaan maatalouspoliittisia tavoitteita. Luontevammalta jatkolta tuntuisi yksityiskohtaisten perustelujen esittäminen sille, miksi yhteinen valinta on hyvä maatalouspoliittisen päätöksenteon analyysiväline. Maatalouspoliittisten tavoitteiden ja ennen kaikkea tavoiteristiriitöjen tunteminen merkitsee kuitenkin myös maatalouspoliittisten ongelmien tuntemista. Tunteematta ongelmia on vaikeata lähteä analysoimaan niiden syntyä.

Neljännessä luvussa tarkastellaan maatalouspoliittista ja muuta markkinoiden ulkopuolista päätöksentekoa, sen luonnetta ja mekanismeja. Tavoitteena on osoittaa, miksi

yhteinen valinta on uusklassista synteesiä parempi väline päätöksenteon tutkimiseen. Painopiste on päätöksenteon kustannuskäsitteen laajentamisessa ja päätöksenteon puitetekijöissä. Yhteisön käytössä olevien resurssien kohdentamista lähestytään muuten kuin perinteisen taloudellisen tehokkuusajattelun näkökulmasta.

Viidennessä luvussa sovelletaan esitettyjä teorioita suomalaisen maatalouspolitiikan todellisuuteen. Tarkastellaan maatalouspolitiikan monimutkaistumiseen vaikuttaneita tekijöitä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa esiintyvää perustavaa laatua olevaa arvovistiriitaa. Lisäksi arvioidaan viljelijöiden kykyä ja motiiveja vaikuttaa maatalouspoliittisessa päätöksenteossa. Lopuksi esitetään johtopäätöksiä suomalaisen maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston luonteesta.

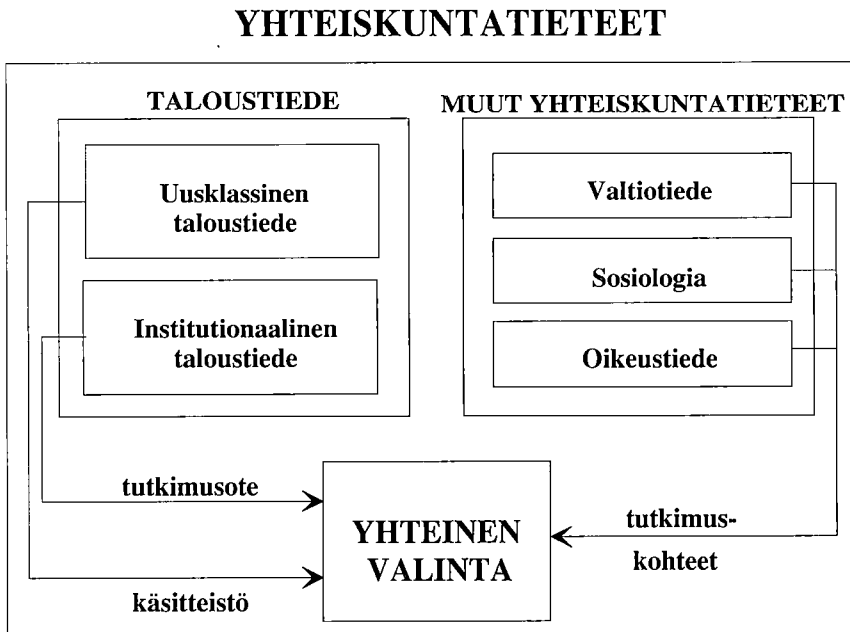
Keskeisintä on osoittaa, että maatalouspoliittiset ongelmat ovat ainakin osaksi selitettävissä puutteellisella päätöksenteon todellisuuden tuntemisella. Ei tiedetä, kuinka päätösprosessi toimii tai kuinka puitetekijät vaikuttavat päätöksentekoon. Perinteinen taloustieteellinen näkemys päätöksentekokoneiston neutraaliudesta on hylättävä ja tilalle on otettava yhteisen valinnan tarjoama realistisempi kuva.

2. YHTEINEN VALINTA

2.1. Sijoittuminen yhteiskuntatieteiden kenttään

Yhteinen valinta ei ole mikään uusi ilmiö. Se perustuu ajatuksille, joita filosofit ja taloustieteilijät ovat esittäneet viimeisten neljän vuosisadan aikana. Siksi yhteinen valinta ei muodosta selkeästi erottuvaa paradigmat, vaan on ennemminkin kokoelma vanhoja aatteita uudella tavalla yhdistettynä. Yhteisen valinnan sijoittumista yhteiskuntatieteiden kenttään (kuvio 1) valaisee siitä joskus käytetty nimitys "new political economy" (esim. PETIT ym. 1987, s. 6; SENIOR NELLO 1984). Nimitys juontaa juurensa historiaan, aina 1700-luvun lopulle saakka, jolloin taloustiede eriytyi muista yhteiskuntatieteistä ja sai nimen "political economy".

Vähitellen taloustiede erikoistui menetelmien kehityksen myötä ja alkoi rajoittaa tutkimusalueitaan vain varsinaisiin taloudellisiin ilmiöihin, mitä kehitystä haluttiin alleviivata myös tieteenalan nimenmuutoksella. Niinpä 1800-luvun jälkipuoliskolla taloustiede sai nykyisen englanninkielisen nimensä "economics", ja raja muihin yhteiskuntatieteisiin päin tehtiin selväksi (BOULDING 1970, s. 77-96). Rajanveto taloustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden välillä tiukentui vielä toisen maailmansodan jälkeen. Kehitystä edistivät erityisesti taloustieteilijät (MYRDAL 1978).



KUVIO 1. Yhteinen valinta yhteiskuntatieteiden kentässä

Luonnehdinta "new political economy" tukee osaltaan edellä jo esitettyä näkemystä, että yhteinen valinta yrittää yhdistää taloustieteelliseen tutkimukseen poliittisen elementin. Tällainen pyrkimys on tosin paljon vanhempaa perua kuin varsinainen yhteinen valinta, sillä käytännöllisesti katsoen samoihin aikoihin kun tiukka rajanveto taloustieteen (economics) ja muiden yhteiskuntatieteiden välillä oli saatu suoritettua, alkoivat ensimmäiset taloustieteilijät (esim. Thorstein Veblen, kts. GALBRAITH 1977, s. 50-61) moittia vallitsevaa ahdasta näkemystä. Kritiikki kiteytyi koulukunnaksi, joka yhä edelleen vaikuttaa taloustieteen piirissä ja tunnetaan nimellä institutionaalinen taloustiede. Institutionalistien keskeisin kritiikki koski puhdasoppisten taloustieteilijöiden pyrkimystä abstrakteihin malleihin. Institutionalistien mielestä yhteiskunnan toimintojen ymmärtäminen oli mahdollista vain perehtymällä muidenkin instituutioiden kuin pelkkien markkinoiden toimintaan. Taloustiede ei heidän mielestään saanut unohtaa sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä (PEKKARINEN & SUTELA 1984, s. 30).

Tältä pohjalta olisi tietyksi helppo luokitella yhteinen valinta institutionaalisen taloustieteen haaraksi, mikä luonnollisesti helpottaisi paikantamista taloustieteen kentässä. Ja toki sellaisia tutkijoita löytyykin, jotka katsovat yhteisen valinnan institutionaalisen taloustieteen osa-alueeksi (kts. esim. OSTROM 1975). Keskeisin yhtäläisyys institutionaalisen taloustieteen ja yleisen valinnan välillä on epäilemättä pyrkimys holistisuuteen, jonka mm. Gunnar MYRDAL (1978) asettaa institutionaalisen taloustieteen keskeisimmäksi peruseräiteeksi. Tällä Myrdal tarkoittaa, että vaikka huomio keskittettäisiin kuinka pieneen erityisongelmaan tahansa, on aina muistettava ottaa huomioon koko yhteiskunnallinen järjestelmä erilaisine organisaatioineen ja takaisinkytkentöineen. Siihen kuuluvat yhtä hyvin markkinat kuin muutkin yhteiskunnalliset instituutiot. Instituutiona voidaan pitää mitä tahansa yhteiseen sopimusjärjestelmään perustuvaa elintä tai menettelytapaa, joka asettaa normeja ihmisen toiminnalle.

Yhteisen valinnan ja perinteisen institutionaalisen taloustieteen ero piilee siinä, että perinteiset institutionalistit ovat taipuvaisia näkemään yhteiskunnallisen päätöksenteon joukkojen väliseksi toiminnaksi eikä yksityisten ihmisten preferensseistä johdetuksi tapahtumaksi. Siten institutionalistit hylkäävät yhteiselle valinnalle tärkeän metodologisen individualismin (katso luku 2.2.) (OSTROM 1975). Viime vuosina ero tässä suhteessa on kuitenkin kaventunut.

Toinen erottava tekijä on institutionaalisen taloustieteen suhtautuminen usklassisen taloustieteen käsitteistöön, jota yhteinen valinta pitää keskeisenä välineenään. Institutionalistien mukaan yhteiskunnallisen tasapainon ja muutoksen prosesseja ei voi kunnollisesti analysoida markkinoihin liittyvin käsittein, vaikka niillä onkin tietty käyttöarvo tarkoin rajattujen ongelmien käsittelyssä. Koska markkinat ovat institutionalistien mielestä vain yksi instituutio yhteiskunnan muiden instituutioiden joukossa, niiden toiminnan analyysiin sovellettavat käsitteet eivät välttämättä riitä antamaan oikeata kuvaa muiden yhteiskunnallisten instituutioiden toiminnasta (SÖDERBAUM 1984, s. 6-8). Tässä mielessä institutionalismi eroaa yhteisestä valinnasta, joka luottaa usklassisen mikroteorian käsitteistön sovellettavuuteen myös muiden yhteiskunnan instituutioiden osalta.

Yhteinen valinta ei siis suoraan taivu minkään perinteisen taloustieteellisen suunnan tunnusmerkkien alle. Holistisuudessaan se on lähellä institutionalismia, mutta analyysin

pohjana olevat käsitteet viittaavat uusklassiseen mikroteoriaan. Kun huomioon lisäksi otetaan vahvat yhteydet valtiotieteisiin, ei yksiselitteinen sijoittaminen yhteiskuntatieteiden kenttään ole mahdollista. Yhteinen valinta on luopumista oppiainesidonnaisesta tiedekäsityksestä, siirtymistä paradigmauskollisuudesta ongelmakeskeiseen ajatteluun.

2.2. Yhteiset nimittäjät

Kun lähdetään selvittämään metodologiaa, jolla yhteinen valinta lepää, niin ei voi kuin korostaa esiintyvien teorioiden monimuotoisuutta ja yhtenäisten koulukuntatunnusmerkkien vähäisyyttä. Varsinaisesta paradigmasta on turha puhua. Oikeastaan vain kolmea seikkaa voidaan pitää tunnusomaisina yhteisen valinnan lähtökohtina (OSTROM 1975, MUELLER 1979, s. 1, BUCHANAN 1986, s. 19-23, BUCHANAN 1987):

1. *Metodologinen individualismi*
2. *Homo economicus -ihmiskäsitys*
3. *Politiikan näkeminen vaihdannaksi*

Mikään näistä kolmesta ei ole yhteisen valinnan teoreetikkojen kehittämä. Homo economicus -ihmiskäsitys on peräisin uusklassisesta taloustieteestä. Metodologinen individualismi taloustieteeseen sovellettuna esiintyy ensimmäisen kerran nk. itävaltalaisen koulukunnan tuotannossa (REINIKAINEN 1986). Poliitiikan näkeminen vaihdantana on myös jo vanhempaa perua, ja ajatusta ensimmäisenä taloustieteeseen systemaattisesti sovelsi ruotsalainen Knut Wicksell vuosisadan vaihteen molemmin puolin (BUCHANAN 1987).

Metodologinen individualismi

Metodologisen individualismin peruseriaatteena on, että kaikki päätöksenteko on viime kädessä mahdollista pelkistää rakentuvaksi yksittäisten ihmisten valinnoista.

Päätöksenteon kuvaaminen metodologisen individualismin pohjalta on kuitenkin osoittautunut erittäin vaikeasti toteutettavaksi. On ollut mahdotonta rakentaa sellaista mallia ihmisestä, että päätöksenteon analyysi kyettäisiin käytännössä palauttamaan yksilötasolle (OSTROM 1975).

Onkin lähdeittävä siitä, että metodologinen individualismi toimii yhteiselle valinnalle jonkinlaisena hypoteesinkehittelyn pohjana, vaikka mitään aukotonta päätöksentekoteoriaa ei sen avulla ole kyetty luomaan.

Homo economicus

Homo economicus -ihmiskäsitys näkee ihmisen rationaalisesti omaa kokonaishyötyään (U) maksimoivaksi olennoiksi eli rationaaliseksi egoistiksi. Homo economicuksen tavoitefunktio (G) voidaan siis kirjoittaa muotoon

$$G = f(g), \text{ missä } g = \max [U(t+1) - U(t)], \quad (t = \text{aika}) \quad (\text{LAUSE 1})$$

Kenneth J. ARROW (1951) määritteli rationaalisesti käyttäytyvän ihmisen seuraavasti:

1. *Rationaalinen ihminen kykenee aina tekemään valinnan joutuessaan valintatilanteeseen*
2. *Rationaalinen ihminen pystyy asettamaan eri toimintavaihtoehdot yksiselitteiseen paremmuusjärjestykseen*
3. *Paremmuusjärjestys on transitiivinen eli jos $A > B$ ja $B > C$, niin tällöin myös $A > C$*
4. *Rationaalinen ihminen valitsee aina vaihtoehdon, joka sijoittuu korkeimmalle paremmuusjärjestysrankkauksessa*
5. *Rationaalinen ihminen tekee aina saman valinnan samoissa olosuhteissa*

Homo economicus -ihmiskäsitystä on pidetty liian yksinkertaistavana ja jopa ihmisarvoa loukkaavana. Erityisesti monet valtiotieteilijät väittävät yhteisen valinnan lähestymistä naaiiviksi ja virheelliseksi asioitten yksinkertaistamiseksi. Vastaus tähän kritiikkiin yhteisen valinnan teoreetikoilla on sama kuin taloustieteilijöillä yleensäkin: yksinkertaisia malleja käytetään, kunnes löydetään uudet, selityskyvyltään paremmat mallit (MUELLER 1979, s. 5).

Yhteisen valinnan tutkijat ovat puolestaan voineet väittää, että valtiotieteilijöiden käyttämät mallit ovat sisäisesti pahasti ristiriitaisia: niistä on usein ollut sisäänrakennettuna löydettävissä ajatus, että yhteiskunnan toimintaa ohjaavat säännöt laaditaan joidenkin erehtymättömien yli-ihmisten eikä tavallisten kansalaisten toimesta (BUC-HANAN 1972, s. 12-13). Tällöin sorrutaan helposti soveltamaan ihmisen käyttäytymiseen poliittisissa yhteyksissä erilaisia malleja kuin taloudellisissa yhteyksissä, mitä voidaan myös pitää arveluttavana.

Lienee kuitenkin selvää, että ihmiskäsityksen todellisuusvastaavuus on yhteiselle valinnalle tietynlainen kohtalonkysymys. Siksi sen tutkimiseen on viime vuosina panostettu varsin paljon. Osittain ihmiskäsityksen kehittämistarpeeseen on vaikuttanut myös se, että tällä hetkellä homo economicus on merkittävin ja ilmeisin yksittäinen piirre, joka erottaa yhteisen valinnan sen lähitieteenaloista yhteiskuntatieteiden piirissä. Tämä on vaikeuttanut poikkitieteellistä yhteistyötä (MUELLER 1986).

Niinpä on helppo ymmärtää Muellerin (1986) näkemys siitä, että rationaalinen itsekkyyden ihmisen käyttäytymisen selittäjänä on korvattava mallilla, jossa itsekkyyden säilyminen peruskomponenttina, mutta jossa rationaalisuusvaatimusta on muokattu paremmin todellisuutta vastaavaan suuntaan. Mueller perustelee ajatuksiaan behavioraalisen psykologian ja sosiobiologian tutkimustuloksilla, joista on löydettävissä selitys sille, miksi ihmisten välinen yhteistoiminta todellisuudessa ei näytä kaikissa tilanteissa noudattavan rationaalisen itsekkyyden periaatteesta johdettuja päätelmiä (esim. miksi ihminen äänestää, vaikka se ei ole rationaalista: valtaosalle ihmisistä äänestämisen kustannukset ovat suuremmat kuin odotettavissa olevat hyödyt).

Behavioraalisen psykologian mukaan yhteistoiminnallinen käyttäytyminen omaksutaan, koska ihmiset ehdollistetaan siihen palkkio- ja rankaisujärjestelmän avulla. Lasta

rangaistaan, jos hän ei noudata annettua käskyä siivota huoneensa, ja vastaavasti palkitaan, jos hän käy toimittamassa kauppa-asiat. Koska ihminen pitää palkkioista luonnollisesti enemmän kuin rangaistuksista, hän lisää yhteistoimintaa suosivan käytöksensä määrää. Riittävä määrä toistoja johtaa ehdollistumiseen, ihminen alkaa vaistomaisesti kokea, että yhteistoiminnallinen käyttäytyminen on kaikissa tapauksissa suotavaa. Hän ei enää rationaalisesti punnitse päätöksentekotilanteissa omaa hyötyään, vaan noudattaa osittain tiedostamattomasti käyttäytymismallia, jonka on omaksunut.

Sosiobiologian mukaan voidaan olettaa, että yhteistoimintaa suosiva käyttäytyminen on itse asiassa myös osittain geneettisen valinnan tulosta, koska yhteistoimintakykyisten yksilöiden selviämismahdollisuudet ovat muita suuremmat. Varsinainen yhteistoimintakyky ei kuitenkaan ole geneettinen ominaisuus, vaan sitä on pikemminkin sellainen oppimis- ja omaksumiskyky, joka kasvatusprosessissa saa yksilön nopeasti ehdollistamaan käytöksensä yhteistoimintaa suosivaksi.

Mueller tarjoaa rationaalisen itsekkyyden korvaajaksi omaksuvaa itsekkyyttä (adaptive egoism). Erotuksena rationaaliseen egoistiin omaksuva egoisti ei ota huomioon pelkästään tekojensa tulevia seurauksia, vaan hänen toimintaansa vaikuttavat myös aikaisemmat kokemukset. Tällöin molemmat tavallaan maksimoivat tavoitefunktioitaan, mutta funktion sisältö on kummallakin erilainen. Omaksuvalla egoistilla ratkaisuihin vaikuttaa ehdollistettu pyrkimys yhteistoimintaan.

Muellerin näkemyksen ehdoton vahvuus onkin maksimointioletuksen säilyminen, koska se mahdollistaa (ainakin teoriassa!) empiiriset sovellutukset siinä missä puhdas rationaalinen itsekkyydskin. Heikkous on tavoitefunktion muuttujien määrittäminen: missä määrin ympäröivä kulttuuri ja aikaisemmat kokemukset vaikuttavat ihmisen ratkaisuihin. Tämän mallittaminen ei liene aivan yksinkertaista.

Robert E. SCHENK (1987) puolestaan esittää mallin, jonka mukaan ihminen ei ole varsinainen egoisti, vaan harjoittaa rajallista altruismia (restricted altruism). Keskeinen oletus on, että ihminen välittää tietystä pienestä ihmisryhmästä, kuten omasta perheestä, enemmän kuin ihmisistä, joita hän ei tunne tai tuntee huonosti. Siten ihminen käyttäytyy epätietoisemmin läheisimpiään kuin muita ihmisiä kohtaan.

Schenk väittääkin, että tällaisesta asennoitumisesta aiheutuva ihmisen tapa jakaa yhteisö kahtia lähimmäisten ryhmään ja muukalaisten ryhmään johtaa muukalaisten ryhmän suhteen käyttöökseen, joka ei sanottavasti eroa rationaalisesta oman edun tavoittelusta.

Oletaan, että altruistin hyötyfunktio on muotoa

$$U_a = u_a(X_{g1}, X_{g2}, \dots, X_{s1}, X_{s2}, \dots) \quad (\text{LAUSE 2})$$

missä X_{g1} = lähimmäisten ryhmän 1. jäsenelle koitua hyöty jne. ja X_{s1} = muukalaisten ryhmän 1. jäsenelle koitua hyöty jne.

Jos kyseessä olisi täydellisen egoistin hyötyfunktio, se olisi muotoa

$$U_e = u_e(X_{g1}) \quad (\text{LAUSE 3})$$

missä X_{g1} tarkoittaisi egoistia itseään, koska egoisti voi hyötyä vain itseensä suoraan kohdistuvasta hyödystä. Näin ollen egoisti muodostaa yksin lähimmäisten ryhmän X_g ja muukalaisten ryhmää kuvaavat X_s -termit eliminoituvat kokonaan pois.

Nyt voidaanakin esittää rajallisen altruistin hyötyfunktio

$$U_{ra} = U_{ra}(X_{g1}, X_{g2} \dots) \quad (\text{LAUSE 4})$$

joka on tietyissä mielessä samanlainen kuin egoistin hyötyfunktio: X_s -termit puuttuvat kokonaan. Kyse ei välttämättä ole siitä, että rajallinen altruisti olisi täysin piittaamaton muukalaisten ryhmästä, vaan siitä, että hänen yksittäistä muukalaista kohti tuntemansa mielenkiinto pienenee sitä mukaa, mitä tuntemattomampi muukalainen on kyseessä. Jossain vaiheessa mielenkiinto ei enää eroa nollasta, jolloin rajallinen altruisti suhtautuu muukalaiseen aivan samalla tavalla kuin egoistikin. Ja mitä suuremmista populaatioista on kyse, sitä vähemmän rajallisen altruistin hyötyfunktio eroaa egoistin hyötyfunktioista.

Tietysti voidaan kysyä, mitä perusteita on olemassa oletukselle rajallisesta altruismista. Tosiasia kuitenkin on, että taloustiede ei ole kyennyt sanottavasti mallittamaan omavaraisten pienyhteisöjen taloudellista käyttäytymistä henkilökohtaisen hyödyn maksimointia lähtökohtana käyttäen. Tämä viittaisi Schenkin mukaan ainakin epäsuorasti siihen, että primaariryhmien vuorovaikutussuhteet rakentuvat ainakin osittain altruistiselle pohjalle.

Schenkin näkemyksen olennaisin anti on siinä, että se vähentää egoismin ja altruistisuuden vastakkainasettelun merkitystä yhteiskunnallisen päätöksenteon analyysissa: käyttäytyipä ihminen sitten egoistisesti tai ei, vaikutukset ovat pitkälti samanlaiset suurten joukkojen ollessa kyseessä. Se pudottaa pohjan pois homo economicus -kriitikiltä, eikä aseta kyseenalaiseksi aikaisempia yhteisen valinnan teorioita, koska laajassa mittakaavassa ajateltuna lopputulos ei eroa rationaalisen itsekkyyden tuottamasta.

Arvostella voidaan myös perinteisen rationaalisen toiminnan aikajännettä. Periaatteessahan rationaalinen toiminta vaatii kaiken asianmukaisen tiedon käsillä olon päätöstä tehtäessä (onhan täydellinen tieto markkinoista yksi perusedellytys täydellisen kilpailun markkinoiden toteutumiselle). Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään mennyttä aikaa ja nykyhetkeä koskevasta tiedosta, vaan rationaalinen toiminta edellyttäisi myös tietoa päätöksen seurauksista eli tietoa tulevaisuudesta.

Koska varmaa tietoa tulevaisuudesta ei voi saada, kaikkeen päätöksentekoon liittyy tietty määrä epävarmuutta. Sitä voidaan pienentää huolellisella suunnittelulla ja tutkimuksella, mutta täydellinen eliminointi ei ole mahdollista. Tässä mielessä perinteinen rationaalisuusikäsite on asetettavissa kyseenalaiseksi: tuntematon tulevaisuus estää todellisen rationaalisen hyödyn maksimoinnin.

Niinpä voidaan väittää, että yksilö ei niinkään pyri maksimoimaan hyötyään, vaan maksimoimaan todennäköisyyttä (P), että hänen kokonaisyötynsä (U) olisi tulevaisuudessa (t+1) suurempi tai vähintään yhtä suuri kuin tällä hetkellä (t).

Siten voidaan lauseessa 1 esitetty tavoitefunktio $G = f(g)$, missä $g = \max [U(t+1) - U(t)]$ korvata uudella tavoitefunktiolla

$$G_2 = f(g_2), \text{ missä } g_2 = \max P[U(t+1) - U(t)] \quad (\text{LAUSE 5})$$

Tällainen käsitys yksilön toimintamotiiveista merkitsee, että yksilö koetaan staattiseksi toimijaksi: hyvinvoinnin lisäys alkaa houkutella vasta silloin, kun sen saavuttamista pidetään lähes varmana. Keskeiseksi nousee pyrkimys oman hyvinvointiaseman säilyttämisestä.

Politiikka vaihdantana

Vaikka lopullista yksimielisyyttä ihmisen käyttäytymisen ja toiminnan motiiveista ei kovin helposti saavuteta, niin lienee kuitenkin hyväksyttävissä väite, että kun ihminen joutuu valitsemaan eli ottamaan osaa päätöksentekoon, niin hän yleensä suhtautuu myönteisesti sellaiseen päätökseen eli valintaan, joka tuottaa hänelle hyötyä. Näin asia lienee siitä riippumatta, onko kyseessä markkinoilla vai niiden ulkopuolella tapahtuva valinta.

Toisin sanoen ihminen osallistuu vaihdantaan. Markkinoilla hän vaihtaa tarvitsemansa hyödykkeen rahaan, ja politiikassa hän vaihtaa äänensä ehdokkaan lupauksiin. Tässä mielessä nähtynä markkinoiden ulkopuolinen päätöksenteko on vaihdantaa siinä kuin markkinoilla tapahtuva vaihdantakin. Molemmissa tapauksissa yksilö luopuu jostakin saadakseen tilalle jotakin.

Kuitenkin markkinoilla ja markkinoiden ulkopuolella tapahtuvalla päätöksenteolla on myös selvät eronsa. Markkinoilla tapahtuva vaihdanta on yksityistä valintaa, koska transaktio on kahden ihmisen välinen. Tällöin ihminen toimii periaatteessa ainoastaan omien preferenssiensä mukaisesti, hänen ei tarvitse lainkaan ottaa huomioon muiden markkinaosallisten valintoja. Suunnilleen tällaiseksi tilanne voidaan ajatella esim. useimpien päivittäistavaroiden osalta. Muiden markkinaosallisten toimista täysin riippumaton vaihdanta on tietysti teoreettinen käsite, sen toteutuminen vaatii täydellisen kilpailun markkinoita.

Poliittinen päätöksenteko puolestaan vaikuttaa yhtäaikaaisesti monien kansalaisten hyvinvointiin, lisäten toisten hyvinvointia ja vähentäen toisten, sillä valitettavan harvoin yhteiskunta on tilanteessa, jossa se kykenee tekemään pareto-optimaalisen päätöksen eli lisäämään ainakin yhden kansalaisen hyvinvointia siten ettei kenenkään toisen kansalaisen hyvinvointi sen seurauksena alene. Poliittinen päätöksenteko on siten kollektiivista valintaa, joka pyrkii yhdistämään kansalaisten erisuuntaiset preferenssit jonkin sopimusmenettelyn (=instituution) avulla.

Koska päätöksenteko markkinoilla on kahdenvälistä ja niiden ulkopuolella monenvälistä, niin on loogista ajatella, että tämä vaikuttaa myös vaihdannan kohteena olevien hyödykkeiden luonteeseen. Markkinoiden tuottaman hyödykkeen ja markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon tuottaman hyödykkeen vertaaminen tehdään tarkastelemalla poliisin ja yksityisen turvallisuuspalveluyhtiön eroa.

Poliisi tarjoaa kansalaisille turvallisuutta, josta kansalaiset veroina maksavat tietyn summan. Periaatteessa samaan tulokseen eli henkilökohtaiseen hengen ja omaisuuden turvaan päästään turvallisuuspalveluyhtiöllä, jolta kansalaiset ostavat suojelua. Oleellista on kuitenkin huomata, että vaihdantalähtöisyydestään huolimatta järjestelmät eroavat merkittävästi toisistaan. Jos vaihdannan pohjana on kollektiivinen valinta, vaihdanta koskee kaikkia kansalaisia riippumatta siitä, osallistuvatko he siihen vastikkeellisesti vai eivät. Toisin sanoen poliisi suojelee maan jokaista kansalaista riippumatta siitä, onko tämä maksanut veroja vai ei, mutta turvallisuuspalveluyhtiö suojelisi vain niitä, jotka olisivat maksaneet suojelusta.

Kollektiiviseen valintaan perustuva vaihdanta pakottaa osalliseksi myös ne, jotka vastustavat vaihdantaa (tässä tapauksessa esim. poliisivaltion vastustajat), mutta sallii toisaalta vastikkeettoman hyötymisen vaihdannasta (esim. veronkiertäjät). Yhteiskunnan kannalta molemmat ryhmät, niin pakko-osallistujat kuin vapaamatkustajatkin aiheuttavat hyvinvoinnin jakautumisessa vääristymistä, koska pakko-osallistujat kulluttavat yhteiskunnan niukkoja resursseja välttääkseen osallistumisensa ja vapaamatkustajat puolestaan siirtävät itselleen toisille kuuluvaa hyötyä vastikkeettomalla osallistumisellaan.

Käytännön tasolla on vaikeata arvioida, mikä on yksityistä valintaa ja mikä kollektiivista valintaa. J. M. BUCHANANin (1972, s. 14-15) mukaan valinta on niin kauan yksityistä valintaa, kun yksilö A ei huomaa valinnallaan vaikuttavansa toisten toimintaympäristöön ja kun toiset eivät valinnoillaan vaikuta yksilö A:n toimintaympäristöön. Tässä mielessä valintatyyppi ei ole välttämättä sidoksissa instituutioon, vaikka yksityisen valinnan piirteet ovat markkinoille tyypillisempiä kuin poliittisille instituutioille. Toisaalta taas yhteiskunnan instituutiot ovat syntyneet kollektiivisen valinnan tuloksena.

Heti kun yksilö havaitsee vaikuttavansa toisten valintamahdollisuuksiin tai omiin valintamahdollisuuksiinsa vaikuttettavan, alkaa syntyä ulkoisvaikutuksia (externalities) (vrt. Baumol & Oatesin määritelmä luvussa 1.1.). Ulkoisvaikutukset vaativat koordinoitua, on yhteisesti päätettävä, kuinka ne hoidetaan. Tällöin siirrytään kollektiivisen valinnan puolelle. Vaihdantaprosessi alkaa monimutkaistua, jolloin sen ylläpitämiseen tarvitaan uusia yhteiskunnallisia instituutioita. Näin on syntynyt mm. sopimusjärjestelmä, jota kutsutaan demokratiaksi.

Näkyvimpiä markkinoiden ulkopuolisen vaihdannan tuloksia ovat julkishyödykkeet. Perusehto julkishyödykkeen synnyttämiselle on, että yksittäiset ihmiset katsovat pystyvänsä yhteisten ponnistusten kautta lisäämään henkilökohtaista hyötyään tehokkaammin kuin yksin toimien. Julkishyödykkeen tunnistaa siitä, että sen tuottaminen tapahtuu yhteisin ponnistuksin, sen tarjonta on keskitettyä ja sen käyttäjiin on vaikeata soveltaa poissulkemissääntöä (exclusion principle) eli karsia pois kustannuksiin osallistumattomat käyttäjät. Tämä aiheuttaa vapaamatkustukseksi (free-riding) kutsutun ongelman, jossa yhteisön tuottaman julkishyödykkeen eduista nauttivat sen tuottamiskustannuksiin osallistumattomat henkilöt.

Yhteiskunnan kannalta vapaamatkustuksella voi olla arvaamattomat seuraukset, sillä vapaamatkustajien määrän noustua tietyn kriittisen rajan yläpuolelle saattaa koko julkishyödykkeen tuotanto lakata. Tällöin yhteiskunta voi kokea suurenkin

hyvinvointitappion, joka on seurausta yhteiskunnan jäsenten henkilökohtaisesta hyödynmaksimoinnista (MUELLER 1979, s. 13).

Myös maatalouspolitiikan tulosten voidaan väittää omaavan julkishyödykemäisiä piirteitä. Demokratiaan nojautuva kansanedustuslaitos tekee maatalouspolitiikkaa yhteisin ponnistuksin. Maatalouspolitiikka syntyy keskitetysti, koska siitä vastaa valtiokoneisto. Maatalouspolitiikan tulosten käyttäjiin on vaikeata soveltaa poissulkemissääntöä, joskaan täysin mahdotonta se ei ole. Pinta-alalisien poistaminen eläkkeellä olevilta viljelijöiltä on eräänlaista poissulkemissäännön soveltamista. Päätös merkitsi, että eläkkeellä olevien viljelijöiden katsottiin jättävän osallistumatta maatalouspolitiikan kustannuksiin siinä määrin, että pinta-alalisät olivat heille ansaitsematonta hyötyä.

Tapausta ei kuitenkaan pidä tulkita siten, että eläkeläisviljelijät olisivat jättäneet osallistumatta nimenomaan juuri pinta-alalisista vastaavan maatalouspoliittisen "tuotantotoiminnan" kustannuksiin. Kyse on pikemminkin siitä, että eläke on osa maatalouspolitiikka -nimistä julkishyödykettä. Eläkkeelle siirtyjän osuus julkishyödykkeen tuotantokustannuksista puolestaan on maataloustuotannosta luopuminen. Mikäli maatalouspolitiikkaa katsotaan tästä näkökulmasta, korostuu jälleen markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon merkitys.

2.3. Päätöksenteko valintatapahtumana

Muellerin määritelmä korosti, että yhteinen valinta on nimenomaan markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon tutkimusta. Rajanveto markkinoide n ja ei-markkinoiden välillä on kuitenkin varsin vaikeaa: yhteiskunnan instituutiot vaikuttavat toisiinsa monella tapaa ja monella tasolla. Kytkenät eri tahoille ovat lukuisat. Jokainen poliittinen päätös on myös taloudellinen toimenpide: se vaikuttaa yhteiskunnan resurssien kohdentamiseen, jolloin yhteiskunnan jäsenten hyvinvointifunktiossa tapahtuu muutoksia.

Päätöksenteko on nähtävissä tapahtumaksi, jossa yksi tai useampi osallistuja tekee valinnan vähintään kahden vaihtoehdon välillä siten, että valinta perustuu jollekin sovitulle päätöksentekomenettelylle. Näin hahmotettuna mikä tahansa päätöksentekotilanne voidaan mieltää joukoksi valintoja. Edelleen voidaan ajatella, että valinnan suorittaa joko yksilö tai yksilöistä koostuva ryhmä. Kutsutaan näitä vaihtoehtoja nimillä yksityinen valinta ja kollektiivinen valinta eli nojaututaan luvussa 2.2. esitettyyn Buchananin määrittelyyn.

Ei ole olemassa inhimillistä päätöksentekoa, joka ei koostuisi jonkinlaisesta yhdistelmästä yksityistä ja/tai kollektiivista valintaa. Sen sijaan yhteisössä vallitsevista arvoista riippuu, millaista yksityisen ja kollektiivisen valinnan yhdistelmää pidetään parhaimpana ja minkälaista instituutiota valintojen suorittamiseksi suositaan.

Yhteisössä ajan hetkellä t toteutuva valintayhdistelmä (C) on siis yksityisen (C_p) ja kollektiivisen (C_c) valinnan funktio eli

$$C(t) = f(C_p(t), C_c(t)) \quad (\text{LAUSE 6})$$

Edelleen voidaan ajatella, että yhteisöllä on tietyllä ajan hetkellä t olemassa valintayhdistelmämaksimi (C_{\max}), joka kuvaa yhteisön optimaalista valintayhdistelmää eli sellaista valintayhdistelmää, joka maksimoisi yhteisön hyvinvointifunktion. Selvää on, että hyvinvointifunktio on teoreettinen käsite. Koskaan ei tulla saavuttamaan sellaista hyvinvointiin liittyvien tuntemusten yhteismitallistettua tasoa, että yhteisön hyvinvointi kyettäisiin pukemaan numeerisesti ratkaistavissa olevan funktion muotoon. Tässä tarkastelussa sillä ei ole kuitenkaan merkitystä, koska mitään hyvinvointifunktion muotoon liittyviä kriittisiä oletuksia ei tehdä.

Toisaalta valintayhdistelmä on riippuvainen yhteisön ajan hetkellä t käytössä olevista resursseista (R) ja populaatiosta (P) eli

$$C(t) = f(R(t), P(t)) \quad (\text{LAUSE 7})$$

Populaatio oletetaan tässä tarkastelussa vakioksi, koska sen voimakas muuttuminen on mahdollista vain hyvin pitkällä tähtäimellä. Lisäksi voidaan ajatella, että mikäli jonkun yhteisön hyvinvointi kasvaa suuremmaksi kuin ympäröivien yhteisöjen, niin silloin se joutuu muuttoliikkeen kohteeksi. Muuttoliike jatkuu niin kauan kunnes yhteisössä resurssien määrä per yhteisön jäsen on samalla tasolla kuin ympäröivissä yhteisöissä. Siten valintayhdistelmä on riippuvainen pelkästään yhteisön käytettävissä olevista resursseista.

Yhteisön päätöksentekoon vaikuttavat luonnollisesti resurssien lisäksi muutkin päätöksenteon puitetekijät. Päätöksenteon perusrakenteet, arvot ja informaatio ovat avainasemassa valintojen sääntelyssä. Oletuksena on, että päätöksentekoa säätelevät länsimaiselle demokratialle tyypilliset instituutiot ja arvot. Informaation saatavuus on tasolla, joka on tyypillistä vapaalle tiedonvälitykselle.

Ajatellaan tilannetta, jossa yhteisön käytössä olevat resurssit alkavat vähentyä eli $R(t) > R(t+1)$. Miten tämä vaikuttaa yksityisen ja kollektiivisen valinnan suhteeseen? Selvää on, että resurssien väheneminen pienentää myös yhteisön valintamahdollisuuksia. Erilaisten yksityisestä ja kollektiivisesta valinnasta koostuvien mahdollisten yhdistelmien joukko vähenee, kun voimavaroja ei ole enää samassa määrin kuin ennen.

Lauseessa 5 todettiin, että yksilö ei pyri maksimoimaan niinkään hyvinvointiaan vaan enemmänkin todennäköisyyttä, että hänen hyvinvointinsa tulevaisuudessa on suurempi tai vähintään yhtä suuri kuin tällä hetkellä. Siten yhteisön käytössä olevien resurssien alkaessa vähetä yksilö yrittää mahdollisuuksiensa mukaan pitää kiinni olemassaolevasta hyvinvoinnistaan eli vallitsevasta valintayhdistelmästä.

Resurssien väheneminen merkitsee väistämättä, että yksityinen valinta alkaa tuottaa entistä enemmän ulkoisvaikutuksia. Toisin sanoen yksilö alkaa vaikuttaa toisten yksilöiden toimintaympäristöihin ja päin vastoin, jolloin yksityiset valinnat joutuvat keskenään konfliktiin. Lisääntyneet ulkoisvaikutukset nostavat esiin vaatimuksen lisäystä kontrollista. Markkinainstituution toimintaa ei pidetä tyydyttävänä, aletaan vaatia poliittiselle päätöksenteolle tyypillisten päätöksentekomenettelyjen käyttöönottoa. Koska länsimainen demokratiainstituutio ei hyväksy sitä, että yksityisten valintojen konflikti ratkaistaisiin vahvemman oikeuden tai jonkun muun diktatorisen periaatteen pohjalta, niin ainoksi vaihtoehdoksi jää jonkinmuotoinen kollektiivinen valinta.

Nyt on huomattava, että yhteisö voi väliaikaisesti säilyttää valintayhdistelmänsä aikaisemmalla tasolla, vaikka resurssien määrä vähenisikin. Tämä onnistuu siinä tapauksessa, että $C < C_{\max}$, jolloin resurssien käytön tehostaminen on mahdollista niin kauan kunnes $C = C_{\max}$. Lyhyellä tähtämellä C_{\max} on tietenkin kiinteä, koska yhteisön käytössä olevien resurssien lisääminen demokraattisten instituutioiden puitteissa on mahdollista vain panostamalla tiedolliseen ja taidolliseen kehitykseen. Toiselle yhteisölle kuuluvien resurssien hallintaoikeuksien pakolla tapahtuva siirto ei tule kysymykseen.

Toinen vaihtoehto on, että yhteiskunnan käytössä olevat resurssit lisääntyvät eli $R(t) < R(t+1)$. Tällöin ihmisillä on periaatteessa mahdollisuus lisätä yksityisen valintansa määrää, koska todennäköisyys sille, että omat valinnat vaikuttavat toisten valintoihin pienenee valinnan puitteiden laajentuessa. Koko 1980-luvun jatkunut taloudellinen nousukausi on merkinnyt käytännössä Suomessa tällaista tilannetta, yhteiskunnan (taloudellisten) resurssien käyttöastetta on kyetty nostamaan samalla kun resurssien kokonaismääräkin on lisääntynyt.

Lisääntyneiden resurssienkin maailmassa valintojen tarkoituksena on maksimoida todennäköisyys, että hyvinvointi ajan hetkellä $t+1$ on suurempi tai vähintään yhtä suuri kuin ajan hetkellä t . Tiedetään lisäksi, että ihminen arvioi omaa hyvinvointiaan vertaamalla sitä ympäristönsä hyvinvointiin. Lähiympäristön hyvinvoinnista ihminen saa konkreettista tietoa, mutta mitä kauemmaksi mennään omasta elämänpöyrästä, sitä enemmän ollaan sekundääriseen, toisten kokemuksistaan välittämän tiedon varassa. Informaation saanti on pitkälti joukkotiedotusvälineiden varassa, jotka lisääntyvässä määrin kertovat siitä, kuinka muiden asiat ovat. Oman hyvinvoinnin arviointi on siten entistä vähemmän kiinni siitä, mistä itse kykenee tekemään suoria omakohtaisia havaintoja. Tästä syystä ihminen herkästi yliarvioi toisten hyvinvointia ja aliarvioi omaansa.

Huoli oman hyvinvoinnin heikkoudesta toisiin verrattuna ajaa ihmisen entistä aktiivisempaan toimintaan. Hän alkaa tavoitella hyvinvoinnin tasoa, jonka kuvittelee toisten jo saavuttaneen. Ihminen pyrkii lisäämään yksityisen valinnan määrää, koska tarpeet, etenkin materiaaliset, yleensä tyydytetään markkinainstituution kautta. Ennen pitkää ihminen jälleen alkaa kasvavassa määrin vaikuttaa toisten valintoihin, ja ulkoisvaikutukset lisääntyvät. Ollaan samassa tilanteessa kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa: ulkoisvaikutusten hoitamiseen tarvitaan lisää monenvälistä päätöksentekoa eli kollektiivista valintaa.

Taloustieteellisin käsittein ilmaistuna asia on kiteytettävissä siten, että yksityisen valinnan määrän lisäämispyrkimys suhteessa yhteisön käytössä oleviin resursseihin on alas päin joustamatonta ja ylös päin ylijoustavaa. Tällöin yhteisön käytössä olevien resurssien kehityssuunta menettää merkityksensä. Sekä resurssien väheneminen että lisääntyminen johtavat kasvavien ulkoisvaikutusten takia kollektiivisen valinnan lisäämistarpeeseen, mikäli yhteisön päätöksentekomenettely nojaa demokraattisiin instituutioihin. Käänteisesti tarkasteltuna tämä merkitsee markkinoiden toimintamahdollisuuksien supistumista, sillä yksityinen valinta on leimallista nimenomaan markkinainstituutiolle.

2.4. Jaottelua

Yhteinen valinta voidaan jakaa normatiiviseen ja positivistiseen suuntaukseen (kuvio 2). Positivistinen yhteinen valinta tutkii homo economicus -käsitteeseen pohjautuen, kuinka yhteiskunnallinen päätöksenteko todella toimii. Normatiivinen yhteinen valinta puolestaan tarkastelee valtion toiminnalle asetettavia päämääriä eli sitä, kuinka valtion pitäisi toimia (MUELLER 1979, s. 173).

Normatiivinen yhteinen valinta voidaan edelleen jakaa kahtia: puhutaan tosiarvoisten tai aksiomaattisten hyvinvointifunktioiden kehittämisestä (real valued and axiomatic social welfare functions). Tosiarvoisten hyvinvointifunktioiden keskeinen teoria askartelee lähinnä preferenssien mitattavuuteen ja järjestämiseen liittyvien ongelmien parissa. Kyse on itse asiassa perinteisestä hyvinvoinnin taloustieteestä. Aksiomaattisissa hyvinvointifunktioissa pyritään johtamaan yhteiskunnan hyvinvointifunktio perustavaa laatua olevien eettisten normien avulla (MUELLER 1979, s. 173-206).

Positivistisen yhteisen valinnan luokittelu on erittäin hankalaa, koska teoriankehittäminen on ollut varsin monimuotoista. Voidaan kuitenkin puhua suuntauksesta, joka tutkii markkinoiden ja markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon suhdetta. Toinen suuntaus puolestaan keskittyy tutkimaan varsinaista poliittista päätöksentekoprosessia.

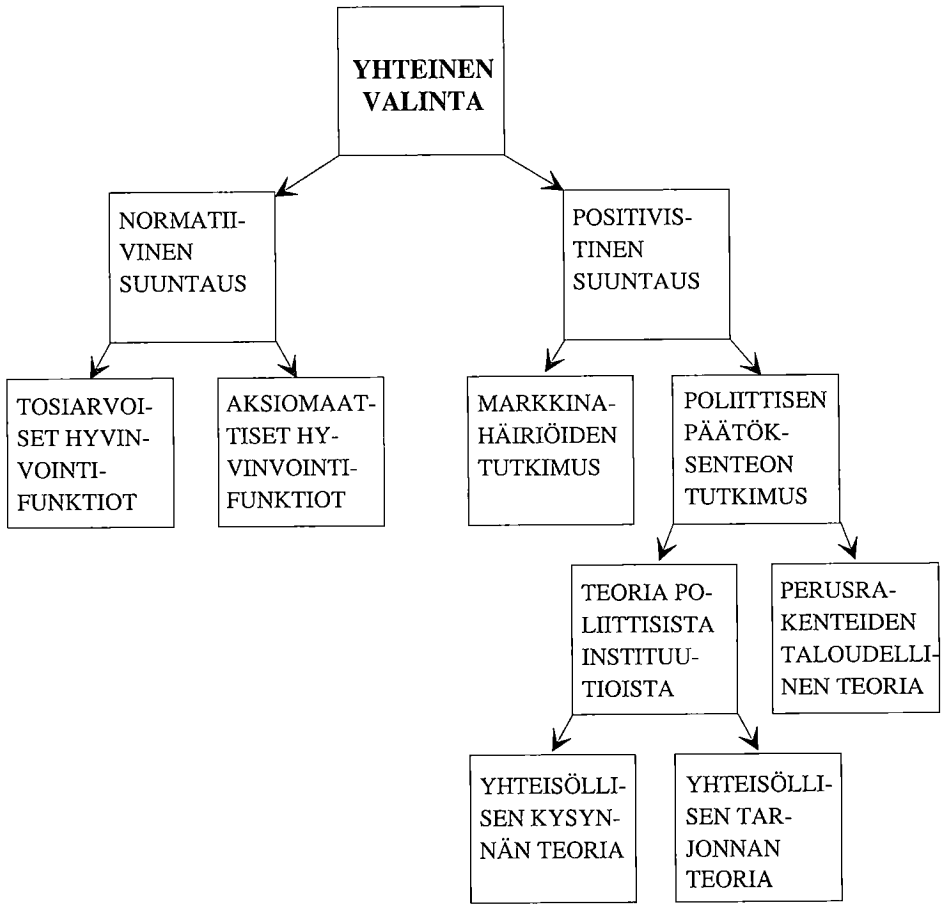
Käsitellessään markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon ja markkinoiden suhdetta yhteinen valinta keskittyy tarkastelemaan markkinoiden toiminnan puutteellisuutta eli toisin sanoen sitä, miksi markkinoilla tapahtuva vaihdanta ei läheskään aina johda täydellisen kilpailun markkinoille ominaiseen optimaaliseen tehokkaaseen resurssien kohdentumiseen eli yhteiskunnan kannalta pareto-optimaaliseen tulokseen (McCLENNEN 1989). Lisäksi tutkitaan ilmiöitä, jotka liittyvät markkinoilla toimivien yritysten pyrkimykseen hyödyntää markkinoiden ulkopuolista päätöksentekoa kilpailuasemansa parantamiseksi (kts. esim. KRUEGER 1974).

Markkinoiden epäonnistumista selitetään tavallisesti ulkoisvaikutusten, julkishyödykkeiden tuottamiseen liittyvien erityispiirteiden, vaihdantaprosessin puutteellisen informaation ja monopolien avulla (GWARTNEY & STROUP 1980, s. 683-705).

Buchanan (1984, s. 14-19) jakaa poliittista päätöksentekoprosessia tutkivan teorian kahteen suuntaukseen:

1. päätöksenteon perusrakenteiden taloudelliseen teoriaan (the economic theory of constitutions)
2. poliittisten instituutioiden teoriaan (the theory of political institutions)

Yhteisen valinnan yksi perusdogmi on, että poliittinen prosessi on vaihdantaa siinä missä kaupankäyntikin. On kuitenkin tehtävä kaksi varautusta. Ensinnäkin, ennen kuin taloudellista vaihdantaa voidaan harjoittaa, sitä täytyy edeltää jonkinlainen sopimus, joka määrittää toiminnan puitteet eli yhteisöllisen järjestyksen perusrakenteen. Tämän järjestyksen synnyn ja olemuksen selittäminen on keskeistä perusrakenteiden



KUVIO 2. Yhteisen valinnan tutkimussuuntaukset

taloudellisessa teoriassa. On tutkittava, millä perusteella ovat syntyneet esimerkiksi yksityinen omistusoikeus, yhteisten resurssien kontrollijärjestelmä ja valtion toimivalta. Käsitesekaannuksen välttämiseksi on todettava, että päätöksenteon perusrakenteetkin (eli konstituutiot) ovat instituutioita. Niillä on kuitenkin hallitseva rooli: ne määräävät jokapäiväisen päätöksenteon puitteet.

Toinen ero poliittisen prosessin ja markkinoiden vaihdannan välillä on, että poliittisen prosessin sisältämä vaihdanta koskee kaikkia tai ainakin hyvin monia yhteisön jäseniä samanaikaisesti, kun taas vaihdanta markkinoilla on vain kahden yksilön välinen toimenpide. Poliittisten instituutioiden teoria tutkii, kuinka poliittisen prosessin sisältämä monenvälinen vaihdanta toimii, mitkä ovat sen mekanismit ja mitkä ovat prosessissa toimivien yksilöiden motiivit. Poliittisten instituutioiden teoria on merkityksenkäs etenkin siinä mielessä, että ilman poliittisten instituutioiden toiminnan tuntemista ei voida

koostaa näkemystä päätöksenteon perusrakenteiden synnystä. Konstituutiot eivät toki ole muuttumattomia: poliittinen päätöksentekoprosessi muokkaa niitä aika ajoin.

Poliittisten instituutioiden teoria tutkii, kuinka yhteisön jäsenten preferenssit yhdistyvät. Tällöin syntyy yhteisön jäsenten taholta tietty kysyntä yhteisöllisiä palveluja kohtaan. Kysyntä vaatii tyydyttyäkseen tarjonnan, ja niinpä yhteisön täytyy kyetä luomaan yhteisöllistä kysyntää tyydyttävä yhteisöllinen tarjonta. Mitä monimutkaisempi yhteiskunta on, sitä kauemmaksi yhteiskunnallisesta tarjonnasta vastaavat instituutiot siirtyvät tasolta, jossa yhteisöllinen kysyntä syntyy.

Tältä pohjalta voidaankin luontevasti jakaa poliittisten instituutioiden teoria kahtia. Yhteisöllistä kysyntää tutkiva suunta keskittyy analysoimaan erilaisia preferenssien yhdistämistapoja (erilaiset äänestysäännöt, muut preferenssien paljastamisjärjestelmät) ja pyrkii selvittämään, minkälaisia vaikutuksia lopputulokseen erilaisen järjestelmien käyttö aiheuttaa.

Yhteisöllistä tarjontaa selvittävä suunta pyrkii puolestaan analysoimaan niiden yhteiskunnallisten instituutioiden toimintaa, jotka käyttävät delegoitua valtaa luodessaan yhteiskunnallista tarjontaa. Tällainen tutkimus keskittyy yleensä edustuksellisen demokratian, eturyhmittymien ja byrokratian sisäisten toimintamotiivien tutkimiseen. Kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti julkishyödykkeiden tuottamiseen ja yleensä julkisten varojen kohdentamiseen liittyvät kysymykset.

Tässä työssä painopiste on yhteisen valinnan positivistisen haaran soveltamisessa. Kannanottoja siihen, minkälaisia tavoitteita maatalouspolitiikalla pitäisi olla, pyritään välttämään. Tarkoituksena on kuvata maatalouspoliittisen päätöksentekoprosessin todellista luonnetta, ja sen avulla selittää maatalouspolitiikan nykytilannetta. Se tehdään pääasiassa poliittisten instituutioiden yhteisöllisen tarjonnan teorian avulla. Myös päätöksenteon perusrakenteiden teoriaa sovelletaan jonkin verran, mutta vain viitteellisesti. Varsinaista analyysiä maatalouspoliittista päätöksentekoa ohjaavien konstituutioiden synnystä ei tehdä, koska ne periaatteessa ovat samat kuin muutakin yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa ohjaavat konstituutiot. Yhteisöllisen tarjonnan teoriaa käytetään ennen kaikkea selittämään päätöksentekoon liittyvien kustannusten perinteisen taloustieteen käsityskyvyn ulkopuolelle menevää olemusta.

3. MAATALOUSPOLITIIKAN TAVOITTEET

Suomalaiselle maatalouspolitiikalle on asetettu parlamentaarisessa järjestyksessä tuotettuja tavoitteita koko itsenäisyyden ajan. Jo 1930-luvulla huolehdittiin yli tuotannosta, jonka kurissa pitäminen koettiin tärkeäksi tavoitteeksi (KANANEN 1986, s. 82-87). Vuosien myötä maatalouspolitiikalle asetetut tavoitteet ovat lisääntyneet, ja viime aikoina maatalouspolitiikalla on yhä useammin alettu tarkoittaa maaseutupolitiikkaa. Tehtävien lisääntyminen on merkinnyt myös keinovalikoiman monipuolistamistarvetta eli toisin sanoen maatalouteen kohdistuvan sääntelyn lisääntymistä.

Maatalouspolitiikka koskettaa monia erilaisia intressiryhmiä, joilla kaikilla on omat näkemyksensä maatalouspolitiikan painopistealueiden tärkeysjärjestyksestä. Valtiovalta, kuluttajat ja maataloustuottajat edustavat kukin eri tavalla painottunutta tapaa tehdä maatalouspolitiikkaa. Valtiovallan on helppo kuvitella painottavan maatalouden budjettivaikutuksia, kuluttajien ruoan hintaa ja maataloustuottajien tulokehitystä.

Tässä luvussa käydään aluksi lävitse Suomessa harjoitettavan maatalouspolitiikan keskeisimmät tavoitteet, joita esitetään yhdeksän kappaletta. Tavoitteiden toteutuneisuutta tarkastellaan lyhyesti saatavissa olevien tilastojen ja tutkimusten valossa. Tarkoituksena on osoittaa, että asetettuja maatalouspoliittisia tavoitteita ei ole saavutettu. Seuraavaksi tutkitaan tavoitteiden keskinäistä yhteensopivuutta vertaamalla kahta yli tuotannon poistamiseen tähtäävää politiikkavaihtoehtoa. Vertailulla pyritään osoittamaan, että maatalouspoliittiset tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Luvun loppuosassa tutkitaan maatalouden ja teollisuuden kansantaloudellista tehokkuutta. Tämänkin tarkastelun tavoitteena on osoittaa maatalouspoliittisten tavoitteiden puutteellinen toteutuminen, mutta analyttisemmällä tasolla. Maatalouspolitiikkaa lähestytään sen aiheuttamista hyvinvointivaikutuksista käsin.

3.1. Maatalouspolitiikan tavoitteet ja niiden toteutuminen

Maatalouspolitiikan yleistavoitteista Suomessa vallitsee kohtalainen yksimielisyys. Tästä on hyvänä esimerkkinä kesäkuussa 1987 valmistuneen Maatalous 2000 -komitean mietintö (ANON. 1987), jossa eri puolueet ja intressiryhmät päätyivät varsin sopuisaan suurten linjojen yksimielisyyteen huolimatta viidestä eriävästä mielipiteestä.

Erimielisyyksiä on sen sijaan ilmennyt runsaammin, kun kyseessä on ollut tarkkojen numeeristen tavoitteiden asettaminen, keinojen valinta tai yhteisymmärryksen pääseminen siitä, missä määrin asetetut tavoitteet on jo saavutettu.

Seuraavaan on koottu erinäisiä tavoitteita, joita valtiovallan harjoittamalla maatalouspolitiikalla on Suomessa katsottu olevan (IHAMUOTILA 1979; KETTUNEN 1981; ANON. 1986b; AALTONEN & SKURNIK 1986; ANON. 1987). Osa tavoitteista esiintyy muodossa, jossa niitä ei ole aikaisemmin aivan sellaisenaan kirjattu näkyviin.

1. *tuotantotavoite*: kotimaisen maataloustuotannon määrä saatetaan vastaamaan kotimaista maataloustuotteiden kulutusta
2. *toimeentulotavoite*: maatalousväestölle on turvattava muita väestöryhmiä vastaava tulokehitys ja sosiaaliturva

3. *tehokkuustavoite*: maatalouden rakennetta on edistettävä siten, että mahdollisuudet tuotannon taloudellisen tehokkuuden parantamiseen kasvavat
4. *perheviljelmätavoite*: maataloutta on kehitettävä siten, että pääasiallisena tuotantoyksikkönä säilyy viljelmä, joka täyttää perheviljelmälle asetettavat vaatimukset
5. *kuluttajahintatavoite*: kuluttajille on taattava kotimaisia elintarvikkeita kohtuuhintaan
6. *laatutavoite*: kuluttajille on taattava laadukkaita (terveellisyys, maku) kotimaisia elintarvikkeita
7. *maaseudun elinvoimaisuustavoite*: on säilytettävä maaseudun väestöllinen, taloudellinen ja kulttuurillinen elinvoimaisuus
8. *ympäristötavoite*: maatalouden harjoittaminen on saatettava sopusointuun ympäröivän luonnon kanssa sekä ekosysteeminä että kulttuurimaiseman osana
9. *varmuustavoite*: on lisättävä elintarviketuotannon kriisinsietoa eli parannettava huoltokykä

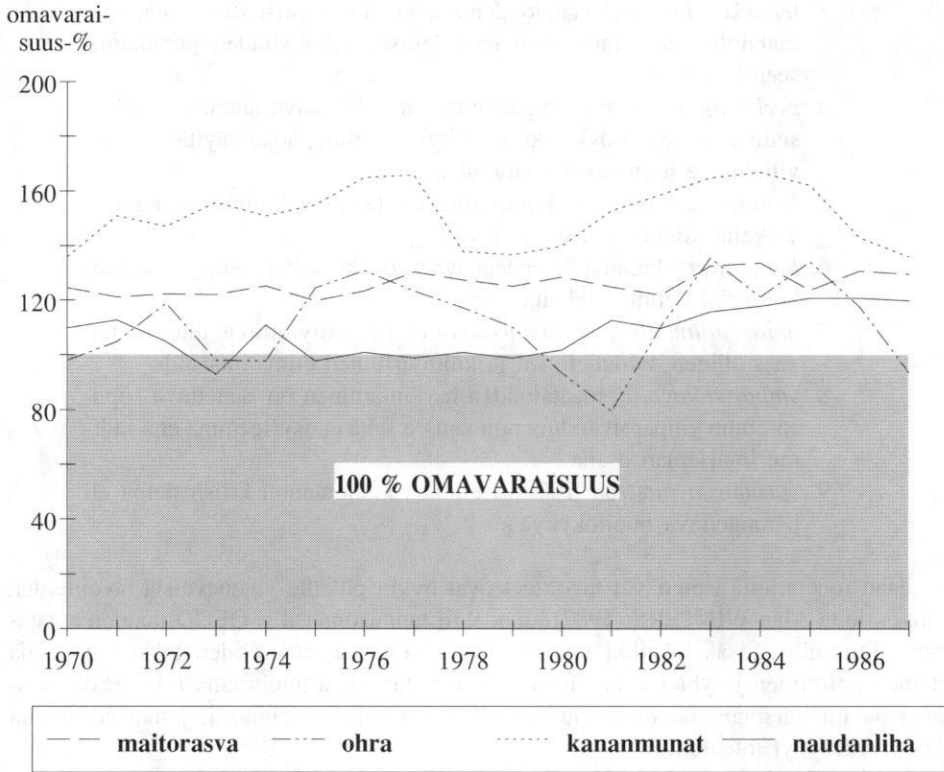
Voidaan todeta, että esitettävät tavoitteet ovat hyvin pitkälle yhteneväisiä tavoitteiden kanssa, joita Alan WINTERS (1987) luonnehtii tunnusomaisiksi OECD-maiden maatalouspolitiikoille. Lisäksi kaikki tavoitteet ovat sellaisia, että niiden takana on laaja yleinen poliittinen ja yhteiskunnallinen hyväksyntä. Tästä huolimatta niitä ei ole koskaan puettu varsinaiseksi maatalouspoliittiseksi toimintaohjelmaksi, jonka eduskunta olisi hyväksynyt toteutettavaksi.

Valtiovallan kannalta katsottuna monet tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. Rehu- viljasta, maitotuotteista, kananmunista, naudan- ja sianlihasta on ollut lähes jatkuvaa ylituotantoa parin viime vuosikymmenen aikana (kuvio 3)¹⁾. Ja vaikka ainakin lihan, maidon ja kananmunien ylituotanto aivan viime vuosina on kääntynyt laskuun (RUSKA 1988, s. 77), niin vielä ei olla lähelläkään pelkkää kotimaista kulutusta vastaavaa tuotantoa.

Toinen tavoite, johon pääseminen ei ole onnistunut, on varmuustavoite. On helppo todeta, että maataloustuotannon ja sitä kautta koko elintarvikehuollon riippuvuus on jatkuvasti lisääntynyt ulkomaista alkuperää olevista panoksista. Energiankulutuksesta vain noin puolet turvataan kotimaisella polttoaineella. Maatalouskoneiden kauppa on ollut jatkuvasti tuontivoittoista. Monet tärkeät varaosat ovat kokonaan tuonnin varassa. Lannoitteiden pääravinteiden kaliumin ja typen sekä kasvinsuojeluaineiden raaka- aineiden osalta ollaan lähes kokonaan tuonnin varassa, joskin typen osalta tilannetta parantaa Kemira Oy:n turveammoniakkitehdas. Rehuomavaraisuus on heikentynyt, sillä etenkin sika- ja kanataloudessa ulkomaisten valkuaisrehujen osuus on kasvanut. Yleensäkin ostorehujen käyttöosuuden lisääntyminen on merkinnyt lisääntynyttä riippuvuutta ulkomaisista panoksista (ANON. 1986b, s. 32-43).

Kolmas tavoite, joka ei ole toteutunut, on perheviljelmätavoite. Perheviljelmällä tarkoitetaan viljelmiä, josta viljelijäperhe saa pääasiallisen toimeentulonsa. Lisäksi vaaditaan, että viljelijäpariskunta asuu tilalla ja kykenee suoriutumaan tilan töistä

¹⁾ Kuvioden 3-8 pohjana oleva numeroaineisto löytyy liitteestä 2.

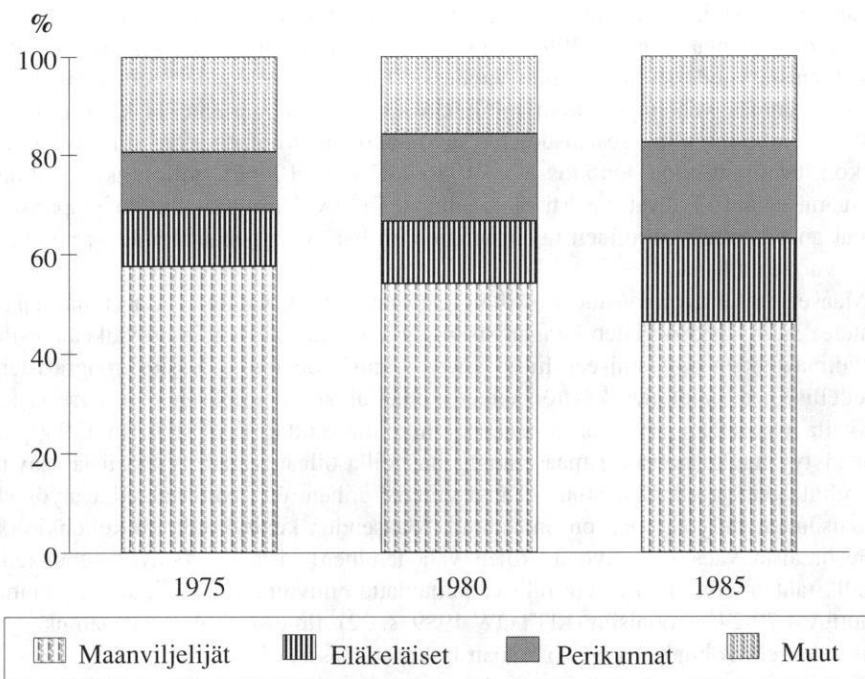


KUVIO 3. Eräiden maataloustuotteiden omavaraisuusaste vuosina 1970-1987

Lähteet: Kettunen 1985; Leppälä 1988

pääasiallisesti omin voimin (RYYNÄNEN 1988). Aikaisemmin vallinnut suhteellisen perheviljelmävaltainen tilarakenne on alkanut vinoutua eläkeläisten ja perikuntien omistamien tilojen lisääntyessä (kuvio 4). Kymmenessä vuodessa (1975-1985) selvien perheviljelmien määrä (yksityisessä omistuksessa olevat viljelmät, joiden omistaja on ilmoittanut pääammatikseen maanviljelyn) on pudonnut 58%:sta 47%:iin. Samaan aikaan perikuntien ja eläkeläisten yhteinen osuus on kasvanut 23%:sta 36%:iin (MAATILAREKISTERI 1975-1985).

Tehokkuustavoitteen toteutumista on puolestaan vaikea arvioida, sillä selvät luvut tavoitetasosta puuttuvat. Vuosikymmenen alussa valmistunut rakennepoliittisen toimikunnan komiteanmietintö (ANON. 1980) ei sisältänyt muuta kuin yleisellä tasolla liikkuvia linjanvetoja. Vertailtaessa Suomen rakennekehitystä muihin Pohjoismaihin huomataan Suomen kehittyneen Ruotsia ja Tanskaa hitaammin, mutta suunnilleen samaa vauhtia Norjan kanssa. Tuotantoyksikköjen koon kasvattamista ovat epäilemättä vaikeuttaneet maidon ja kananmunien kaksihintajärjestelmät sekä perustamislupajärjestelmä.



KUVIO 4. Maatilojen jakautuminen omistajatyypeittäin vuosina 1975, 1980 ja 1985, %

Lähde: Maatilarekisteri 1975-1985

Ravitsemuskustelussa nostetaan esiin uusia näkökohtia, joiden pohjalta elintarvikkeiden laatua terveellisyyden suhteen joudutaan jatkuvasti arvioimaan uudelleen (esim. maitorasvat ja kolesteroli). Sen sijaan vieraiden aineiden suhteen suomalaiset elintarvikkeet ovat puhtaampia kuin länsieurooppalaiset. Tämä käy ilmi KUMPULAISEN (1988) tutkimuksesta.

Suomalaiset peruselintarvikkeet sisältävät selvästi keskimääräistä vähemmän sekä raskasmetalleja (esim. lyijy, kadmium), organokloorisia yhdisteitä (esim. DDT) että muta- tai karsinogeenisia polyaromaattisia aineita. Torjunta-ainejäämät ovat samoin erittäin alhaisia eurooppalaiseen tasoon verrattuna, ja pääosa näistä yhdisteistä saadaankin tuontihedelmistä ja vihanneksista. Lisäksi voidaan todeta, että monien ravitsemuksellisesti välttämättömien kivennäisaineiden pitoisuudet olivat kotimaisessa vehnässä selvästi korkeampia kuin tuontivehnässä. Kumpulaisen tutkimuksen valossa näyttää siis siltä, että laatutavoite on onnistuttu toteuttamaan ainakin raaka-aineiden puhtauden osalta.

Ympäristötavoitteen kannalta katsottuna pienet torjunta-ainejäämät ovat merkki jonkinasteisesta tavoitteen saavuttamisesta. Keskeisin kiistakysymys on kuitenkin maatalouden vesistöille aiheuttama hajakuormitus. Valtioneuvoston periaatepäätöksen perustelut vesiensuojelun tavoiteohjelmasta vuoteen 1995 (ANON. 1988) edellyttää maa-

taloudelta vesistöjä rehevöittävien lannoitehuuhtoutumien huomattavaa alentamista. Tavoite on vähentää vuoteen 1995 mennessä nykyistä maatalouden fosforikuormitusta 1800 tonnista vuodessa 900 tonniin vuodessa. Lisäksi maataloudelta edellytetään suhteellisesti samaa vähennystä kuin muiltakin sisävesi- ja merialueilla kuormitusta aiheuttavilta toiminnoilta. Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995 ilmestyi alunperin komiteanmietinnön muodossa v. 1986 (ANON. 1986c), jolloin kuormituksen vähentämistavoitteet olivat selvästi vähäisemmät. Tästä voidaan päätellä, että ympäristöongelmat tai pikemminkin niiden tiedostaminen on lisääntynyt maataloudessa muutaman viime vuoden aikana.

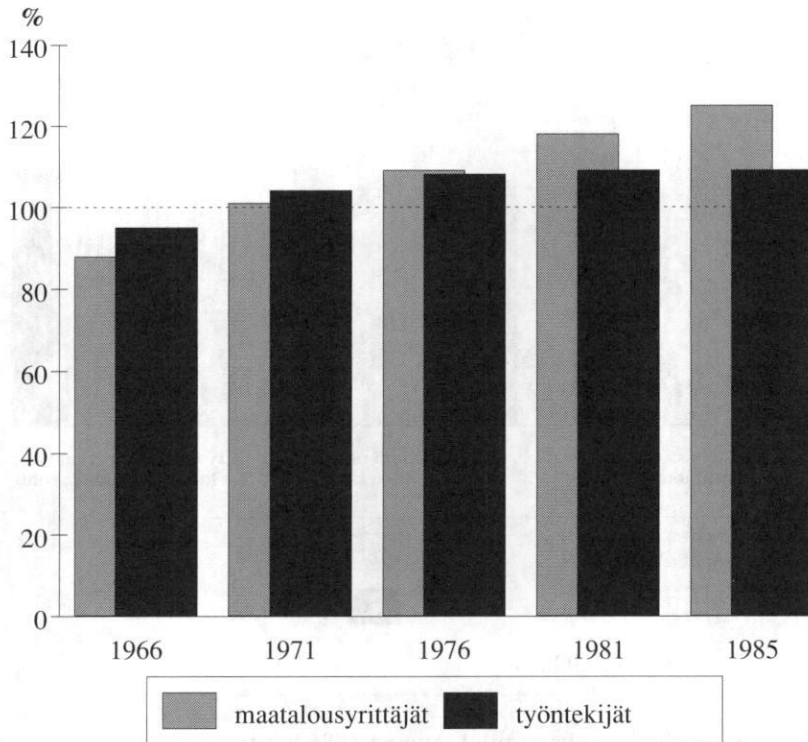
Maaseudun elinvoimaisuuden säilymisestä on esitetty vaihtelevia arvioita. Tilanne vaihtelee suuresti jopa yhden kunnan sisällä, joten kattavaa trendiä on vaikeata esittää. Elinvoimaisuuden mittaamiseen liittyy myös teknisiä ongelmia. Sosiodemografisten ja taloudellisten mittalukujen käyttö saattaa tuottaa aivan eri tuloksen kuin kysely, jossa asukkaita pyydetään arvioimaan alueen elinvoimaisuutta. VARMOLAn (1989) mukaan löytyy melko runsaasti maaseutualueita, joilla ollaan varsin tyytyväisiä saavutettuun elintasoon ja elämänlaatuun. Tämä viittaisi siihen, että näillä alueilla myös elinvoimaisuuden säilyttäminen on onnistunut. Maaseudun kehitykselle on kuitenkin ollut tunnusomaista väestön ja työpaikkojen väheneminen: virta on vienyt kaupunkeihin. Pitkällä tähtäimellä tämä ei voi olla vaikuttamatta elinvoimaisuuteen, koska muuttajat painottuvat 20-24 -vuotiaisiin (LITTOW 1989, s. 22). Ilmeisesti nimenomaan nk. syvän maaseudun elinvoimaisuus on koko ajan laskusuunnassa.

Toimeentulotavoitteen ja hintatavoitteen suhteen liikutaan pitkälti sellaisten ongelmien parissa, joita tuskin kyetään tutkimustiedolla ratkaisemaan. Kyse ei enää ole ensisijaisesti taloudellisista vaan poliittisista tekijöistä. Laskentatavasta riippuen saadaan viljelijöiden tulotaso joko korkeammaksi tai matalammaksi kuin ammattitaitoisten teollisuustyöntekijöiden, joiden tulokehitystä on totuttu käytetään vertailupohjana maataloustuloneuvotteluissa.

UUSITALO (1988, s. 63-69) on verrannut toisiinsa viljelijäkotalouksien ja työntekijäkotalouksien käytettävissä olevien tulojen kehitystä. Kuviosta 5 on selvästi havaittavissa, että tällä mittarilla mitattuna viljelijäkotaloudet ovat vähitellen parantaneet suhteellista tuloasemaansa.

Mittarin vaihtaminen muuttaa kuitenkin tilannetta. PUURUSEN (1989) mukaan viljelijöiden tulotaso on alhaisempi kuin ammatissa toimivien teollisuustyöntekijöiden, jos mittarina käytetään käytettävissä olevia tuloja per kulutusyksikkö (kuvio 6). Mittarin vaihtaminen tasoittaa maatalouden sisäisiä, tilasuuruusluokittaisia tuloeroja. On huomattava, että Uusitalon ja Puurusen luvut eivät ole aivan suoraan verrannollisia, koska Uusitalon arvot on laskettu kaikista työntekijöistä keskimäärin ja Puurusen pelkistä teollisuustyöntekijöistä.

Viljelijöiden sosiaaliturva on viime vuosina kehittynyt etenkin tiettyjen erityisjärjestelmien osalta. Eläkejärjestelmien (MYEL ja LuEL) rinnalle tuli vuonna 1982 maatalousyrittäjien tapaturmavakuutusjärjestelmä (MaTa). Voimakkain kehitys on kuitenkin tapahtunut maatalousyrittäjien lomituspalveluissa, joita on laajennettu alkuperäisestä vuosilomasta käsittämään myös viikkovapaan ja sijaisapumahdollisuuden. Vuosiloma on pidentynyt lomavuosien 1974/1975 kuudesta päivästä lomavuosien 1987/1988 17 päivään, minkä lisäksi myös toissijaisella lomaoikeutetulla on 17 päivän lomaoikeus.



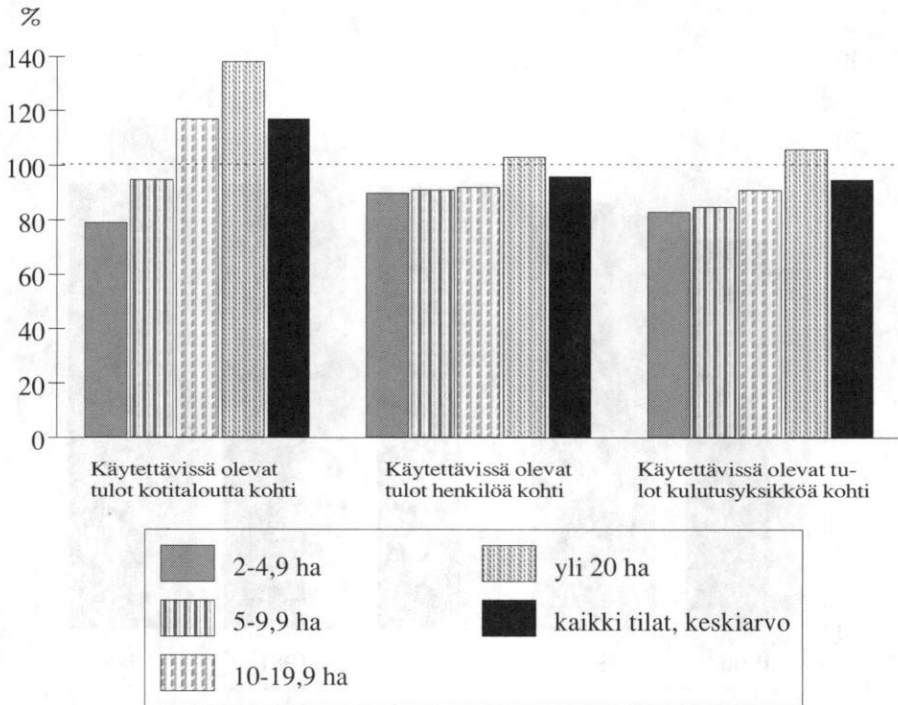
KUVIO 5. Käytettävissä olevat tulot maatalousyrittäjäkotitaloutta ja työntekijäkotitaloutta kohti vuosina 1966, 1971, 1976, 1981 ja 1985. Kaikkien kotitalouksien keskitulo = 100

Lähde: Uusitalo 1988

Ongelmana lomitusjärjestelmässä on kuitenkin ollut, että kunnat eivät ole kyenneet osoittamaan riittävästi maatalouslomittajia. (HOKKANEN 1988)

On vaikeata arvioida, millä tasolla viljelijöiden sosiaaliturva on verrattuna muuhun väestöön, koska maanviljelys on yrittäjätoimintaa, jolloin vertaaminen palkansaajien sosiaaliturvaan ei ole kovin yksiselitteistä. Muiden pienyrittäjien sosiaaliturvan suhteen maatalousyrittäjien sosiaaliturva kuitenkin kestää vertailun.

Hintatavoitteen kohdalla voidaan keskustelua ”kohtuullisesta” hintatasosta jatkaa loputtomiin. Kalleus ja halpuus riippuvat pitkälti vertailukohdista. Lokakuussa 1985 pohjoismaiset hinta- ja kilpailuviranomaiset tekivät pohjoismaiden pääkaupungeissa ruokakorityyppisen elintarvikkeiden hintavertailun (ANON. 1986a). Tuotekohtaiset vaihtelut olivat varsin suuria, joskin Helsinki, Oslo ja Reykjavik erottuivat hieman kalliimpina kuin Tukholma ja Kööpenhamina (kuvio 7). Raportin laatineet viranomaiset painottivat kuitenkin, että hintojen mittauksessa ilmenevät moninaiset ongelmat estävät luotettavien johtopäätösten teon.

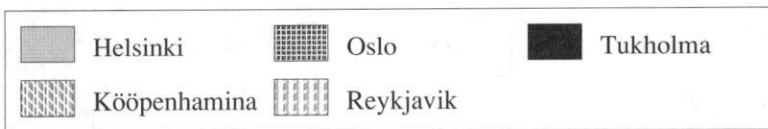
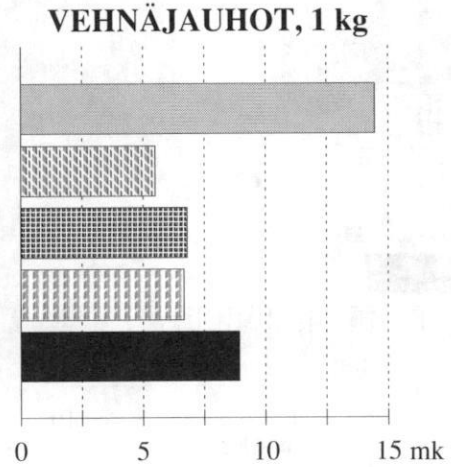
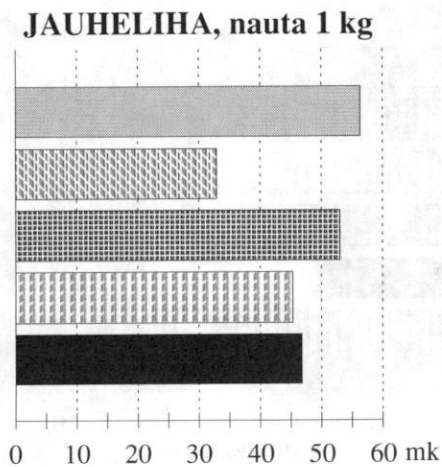
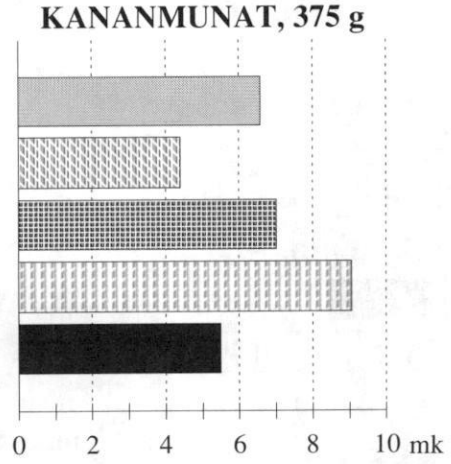
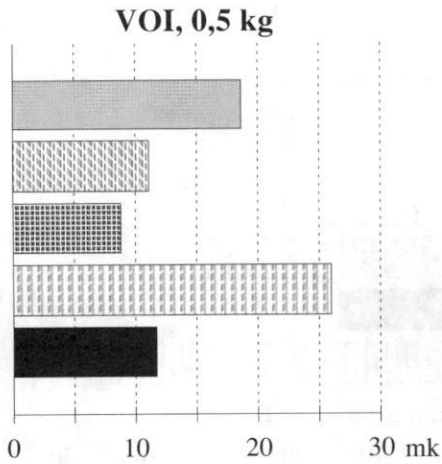


KUVIO 6. Käytettävissä olevat tulot vuonna 1986 kotitaloutta, henkilöä ja kulutusyksikköä kohden tilasuuruusluokittain. Viljelijäkotitalouksien tulot verrattuna teollisuustyöntekijäkotitalouksien tuloihin. Teollisuustyöntekijäkotitalouksien tulot = 100

Lähteet: Puurunen 1987 ja 1989

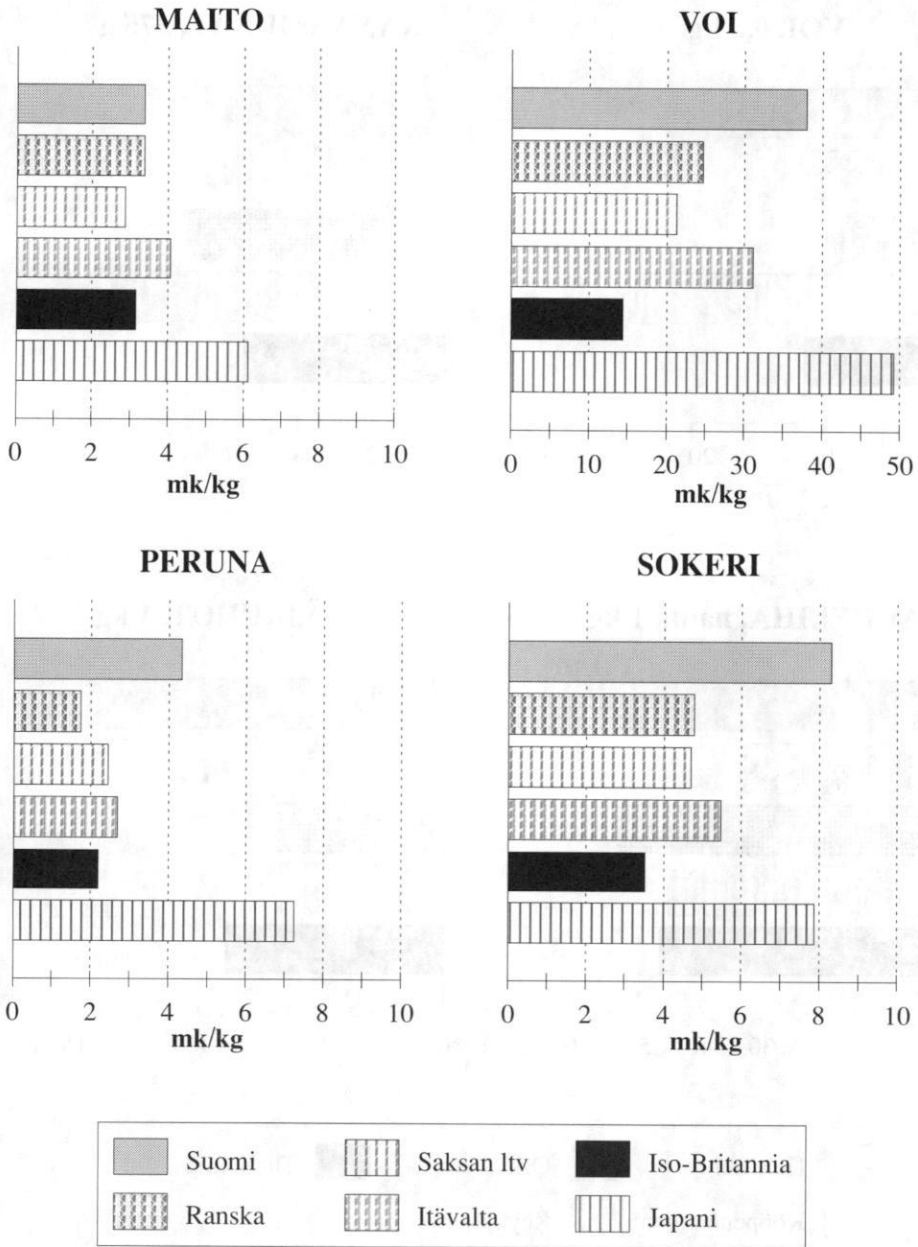
Elintarvikkeiden kuluttajahinnat Suomessa ovat varsin korkeita. Näin on etenkin verrattaessa Suomea vastaavan elintason teollisuusmaihin. Poikkeuksena tästä ovat kuitenkin muut pohjoismaat (paitsi Tanska) sekä Japani ja Sveitsi. Kuvion 8 perusteella voidaan todeta, että Suomessa peruselintarvikkeiden hintataso on korkeampi kuin Länsi-Euroopan maissa. Koska Ranskassa, Länsi-Saksassa ja Itävallassa tulotaso on samaa luokkaa kuin Suomessa, ovat elintarvikkeet Suomessa kalliita myös ostovoimaan verrattuna. Yhtäpitävää ja kiistatonta vertailutapaa ei kuitenkaan voi esittää. Selvää kuitenkin on, että myös peruselintarvikkeiden hinnat riippuvat voimakkaasti yleisestä hintatasosta ja kustannusrakenteesta (ADELBERG & NIEMI 1989).

Kuten edeltä havaitaan, monien maatalouspoliittisten tavoitteiden toteutuminen on pitkälti näkemysasia. Absoluuttista mittaria ei ole olemassa. Siitä huolimatta lienee perusteltua väittää, että monet maatalouspoliittiset tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. Täytyy muistaa, että kaikki tavoitteet eivät ole hoidettavissa pelkästään maatalouspolitiikan avulla. Silti niiden toteuttaminen on paljolti myös maatalouspolitiikan asia.



KUVIO 7. Elintarvikkeiden vähittäishintoja pohjoismaiden pääkaupungeissa lokakuussa 1985 muunnettuna Suomen markoiksi

Lähde: Anon. 1986b



KUVIO 8. Elintarvikkeiden vähittäishintoja eräissä OECD-maissa vuonna 1987 muunnettuna Suomen markkoiksi

Lähde: Adelberg & Niemi 1989

3.2. Yliuotannon vähentäminen: esimerkki maatalouspoliittisten tavoitteiden yhteensopimattomuudesta

Tässä luvussa tarkastellaan esitettyjen yhdeksän maatalouspoliittisen tavoitteen yhteensovittamista. Tilanteen konkretisoimiseksi analysoidaan tuotantotavoitetta, jonka toteuttaminen on noussut tai ainakin nousemassa keskeisimmäksi maatalouspoliittiseksi pyrkimykseksi Suomessa (tällaisen käsityksen saa ainakin Maatalous 2000 -komitean mietinnöstä). Tavoitteena on siis kotimaisen maataloustuotannon saattaminen vastamaan kotimaista kulutusta (= yliuotannon poistaminen). Tämä voidaan toteuttaa kahdella eri tavalla: tuotantopanosten käytön intensiteettiä laskemalla tai tuotantokapasiteetin määrää vähentämällä (WEINSCHENCK 1987).

Periaatteessa yliuotannon vähentäminen on mahdollista myös elintarvikkeiden kotimaista kulutusta lisäämällä. Tällä hetkellä suomalainen ruokavalio sisältää kuitenkin jo ravitsemuksellisessa mielessä riittävästi energiaa, vaikka onkin tässä suhteessa yksi OECD-maitten kevyimpiä (BLANDFORD 1986, s. 24). Tuontielintarvikkeiden korvaaminen kotimaisilla on toinen tie, mutta substituuttien löytäminen esim. kahville ja eksoottisille hedelmille on hyvin vaikeata. Kolmas mahdollisuus eli elintarvikkeiden taloudellisesti kannattavan viennin lisääminen ei nykyisessä maailmanlaajuisessa yliuotantotilanteessa näytä kovin lupaavalta. Riittäviä markkinointivaltteja ei ole käytettävissä ainakaan niin kauan kuin elintarvikekaupan tiukka säännöstely jatkuu nykyisellään. Pitkälle jalostettujen elintarvikkeiden markkinoilla on tilaa, mutta Suomen tehoton elintarviketeollisuus ei kykene kilpailemaan massatuotteissa ja suomalaiset etniset erikoisuudet eivät tunnu houkuttelevan maksukykyistä läntistä kuluttajaa.

Tuotantopanosten käytön intensiteetin vähentäminen merkitsee käytännössä samaa kuin laajaperäistäminen. Viljelyä viedään luonnonmukaisempaan suuntaan vähentämällä väkilannoitteiden, kasvinsuojeluaineiden, ostorehujen ja fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan viljelytekniikan käyttöä. Tuotantokapasiteetin määrän vähentäminen tarkoittaa lähinnä viljelykäytössä olevan pellon ja tuotantoeläinten lukumäärän pienentämistä siten, että ne poistuvat käytöstä "pysyvästi" eli ainakin niin pitkäksi aikaa kuin yliuotantoa esiintyy.

Tuotantokapasiteetin määrän vähentäminen on vaihtoehto, joka ei rajoita tuotannon taloudellista tehokkuutta asettamalla rajoja tuotantopanosten käyttömäärille. Se pitää sisällään jatkuvan pyrkimyksen maatalouden rakenteen tehokkaaseen rationalisointiin. Maatalouden rakenteen kehittymisen käänköpuoli on maaseudun elinvoimaisuuden vaarantuminen. Maatilojen väheneminen merkitsee kapenevaa väestöpohjaa, joka heijastuu nopeasti ulkorakenteeseen. Palvelut huononevat, mikä karsii myös muuta väestöä kuin maanviljelijöitä. Näin ajateltuna maaseudun elinvoimaisuustavoite on ristiriidassa tuotantokapasiteetin vähentämisen kanssa.

Rakennerationalisointi yhdistyneenä muuhun taloudellisen tehokkuuden tavoitteeseen epäilemättä johtaisi maataloustuotteiden tuotantokustannusten laskuun ja sitä kautta elintarvikkeiden hintojen korotuspaineiden heikkenemiseen. Vaatimusta elintarvikkeiden kohtuuhintaisuudesta olisi luultavasti nykyistä helpompi noudattaa ja kuluttajahintatavoite tulisi näin paremmin tyydytettyä. Sen sijaan laatutavoite olisi kyseenalaisempi: voimakas panostaminen taloudellisen kannattavuuden lisäämiseen johtaisi epäilemättä sellaisten tuotantopanosten (väkilannoitteet ja kasvinsuojeluaineet) kasvaneeseen

seen käyttöön, jotka lisäisivät tuotteitten laatuun liittyviä riskejä. Erityisesti torjunta-ainejäämien esiintymistodennäköisyys kasvaisi.

Samat riskitekijät vaikuttavat myös ympäristöön: ei ole helppo kuvitella ostopanosten lisääntyneen käytön olevan sopusoinnussa ympäristötavoitteen kanssa. Tähän suuntaan viittaa myös viime aikoina käyty kiivas keskustelu maatalouden aiheuttamasta vesistöjen kuormituksesta, joka on johtanut suositusluonteiseen maatalouden ympäristöohjelmaan. Ohjelman mukaan maataloudessa tulisi pyrkiä huomattaviin päästöjen vähennyksiin.

Ostapanosten lisääntyneeseen käyttöön liittyy myös kolmas riski eli kotimaisen maataloustuotannon huoltokyvyn aleneminen. Mitä enemmän käytetään tuotannossa ostopanoksia, jotka ovat ulkolaista alkuperää, sitä vaikeampi niitä kriisin sattuessa on korvata vastaavilla kotimaisilla. Näin ollen myös varmuustavoite toteutuu heikosti, jos tuotantotavoitteen toteuttamiseksi valitaan tuotantokapasiteetin määrän vähentäminen.

Tuotannon vähetessä viljelijöiden jaettavissa oleva tulo pieneneisi. Koska jakajiakin olisi kuitenkin entistä vähemmän, niin tulotason säilymiseen olisi hyvät mahdollisuudet. Sama koskee myös sosiaaliturvaa. Tässä mielessä toimeentulotavoite näyttäisi toteutuvan ainakin lyhyellä tähtäyksellä ilman valtiovaltaa vaadittavaa lisätukea. Edellytyksenä on tietysti maataloustulojärjestelmän luonteen säilyminen ennallaan, mikä ei kansainvälistymisen paineissa näytä todennäköiseltä.

Oletetaan seuraavaksi, että maatalouden tuotantotavoite pyritään täyttämään vähentämällä tuotantopanosten käytön intensiteettiä. Tällöin viljelijäväestön määrä säilyisi huomattavasti korkeampana kuin tuotantokapasiteettia rajoitettaessa. Se olisi ehdottoman myönteinen asia maaseudun elinvoimaisuustavoitteen kannalta. Samoin vähenisi maatalouden ympäristöön kohdistama kuormitus, kun ostopanosten käyttö vähenisi nykytasosta. Elintarvikkeiden laatu oletettavasti paranisi, koska viljelymenetelmät luonnonmukaistuisivat. Huoltovarmuuskin kohenisi, sillä laajaperäinen maatalous ei tarvitsisi nykyistä määrää ulkomaisia tuotantopanoksia.

Tehokkuustavoite olisi vaikeasti toteutettavissa. Rakennerationalisointi merkitsisi maanviljelijöiden määrän vähentämistä, mikä on ristiriidassa maaseudun elinvoimaisuustavoitteen kanssa. Toimeentulotavoitteen turvaaminen olisi vaikeaa, koska maanviljelijät tuottaisivat entistä vähemmän entistä korkeammilla kustannuksilla. Tällöin elintarvikkeiden hintoihin kohdistuisi korotuspaine, jonka eliminoiminen olisi mahdollista vain lisäämällä valtion tukea maataloudelle.

Vaikuttaa siltä, että ylituotannon poistamiseen tuotantokapasiteetin määrän vähentämisellä tähtäävä politiikka toteuttaisi, ainakin lyhyellä tähtäimellä, tuotantotavoitteen, toimeentulotavoitteen, tehokkuustavoitteen, perheviljelmätavoitteen ja kuluttajahintatavoitteen.

Ylituotannon poistaminen tuotannon intensiteettiä alentamalla puolestaan toteuttaisi, ainakin lyhyellä tähtäimellä, tuotantotavoitteen, perheviljelmätavoitteen, laatutavoitteen, maaseudun elinvoimaisuustavoitteen, ympäristötavoitteen ja varmuustavoitteen.

Ainoa tavoite, joka näyttää olevan neutraali molempien ylituotannon supistamis- ja menettelyiden suhteen, on perheviljelmätavoite. Tämä johtuu pitkälti siitä, että perheviljelämä ei ole Suomessa saavuttanut vielä läheskään taloudellisesti rationaalista optimaaliskokoa (esim. keskilehmäluku on n. 10, vaikka HEIKKILÄN (1988) mukaan sen

pitäisi olla 25-30). Lisäksi perheviljelämä on toiminnassaan tavattoman joustava ja nojautuu idealtaan yhteiskunnassa laajasti hyväksytyihin arvoihin (RYYNÄNEN 1988).

Vastaava tarkastelu voidaan ulottaa minkä tahansa maatalouspoliittisen tavoitteen ja sen saavuttamiseen tarkoitettujen keinojen yhdistelmään. Lopputuloksena on aina tilanne, missä tavoitteen täyttäminen vaarantaa valitusta keinosta riippumatta toisten tavoitteiden toteutumisen. Ristiriitatilanne on mitä ilmeisin. Kyseessä on pohjimmitaan päätöksentekoon liittyvä arvo-ongelma, rahallisten ja ei-rahallisten arvojen hankala vertailtavuus. Ja mitä on vaikea vertailla, sitä on myös vaikea sovittaa yhteen. Arvo-ongelmaa sivutaan jatkossakin useaan otteeseen ja yhteenveto siitä tehdään luvussa 5.4.

3.3. Kansantaloudellisen tehokkuuden ja tulotason ristiriita: hyvinvointitarkastelu

Maatalouspolitiikan päämäärä on mahdollista määritellä yleisellä tasolla. Riittää kun tiedetään, että ainoa yleisesti hyväksytty hyvinvoinnin mittari on pareto-optimaalisuus. Tällöin maatalouspolitiikan päämääränä on etsiä ja toteuttaa maatalouspoliittisia ratkaisuja, jotka lisäävät vähintään yhden yhteiskunnan jäsenen hyvinvointia vähentämättä samalla kenenkään muun yhteiskunnan jäsenen hyvinvointia.

Eri asia on, kuinka hyvinvoinnin muutosta mitataan. Ei liene myöskään mahdollista päästä tilanteeseen, jossa yhteiskunnan kaikki jäsenet hyväksyisivät oman hyvinvointiasemansa suhteessa toisten hyvinvointiasemiin. On syytä muistaa ARROW'n (1951) mahdottomuusteoreema (impossibility theorem): Loogisesti ristiriidatonta hyvinvointifunktiota ei voi luoda. Toiminnan rationaalisuus¹⁾ ja demokraattisten arvojen noudattaminen eivät onnistu samanaikaisesti kaikissa tilanteissa.

Taloustieteelliseltä kannalta katsottuna kaikki yhteisössä tehtävät päätökset koostuvat kahdesta komponentista: resurssien kohdentamisesta ja hyvinvoinnin jakamisesta. Joka kerran kun resursseja kohdennetaan uudelleen, muuttuu myös yhteiskunnan hyvinvointi. Selvää on, että demokraattisessa yhteiskunnassa hyvinvoinnin muutos täytyy jollakin tavalla jakaa kansalaisten kesken.

Voidaan olettaa, että yhteisön hallinnassa olevien resurssien käytön tehostaminen lisää yhteisön määrällistä hyvinvointia W_a (määrällisellä hyvinvoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yhteisön jäsenten omistuksessa olevien hyödykkeiden ja heidän saavutettavissaan olevien palvelusten määrää). Suhteellisen hyvinvoinnin W_r (suhteellisella hyvinvoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä ihmisten tuntemusta omasta hyvinvointiasemastaan) ajatellaan kehittyvän siten, että mitä tasaisempaa hyvinvoinnin jakautuminen eli tulonjako on, sitä suuremmaksi ihmiset tuntevat suhteellisen hyvinvointinsa. Siten yhteisön hyvinvointi W ajan hetkellä t on riippuvainen vain määrällisestä ja suhteellisesta hyvinvoinnista (jotka itse asiassa ovat siis yhteisön jäsenten kokeman määrällisen ja suhteellisen hyvinvoinnin summia) eli

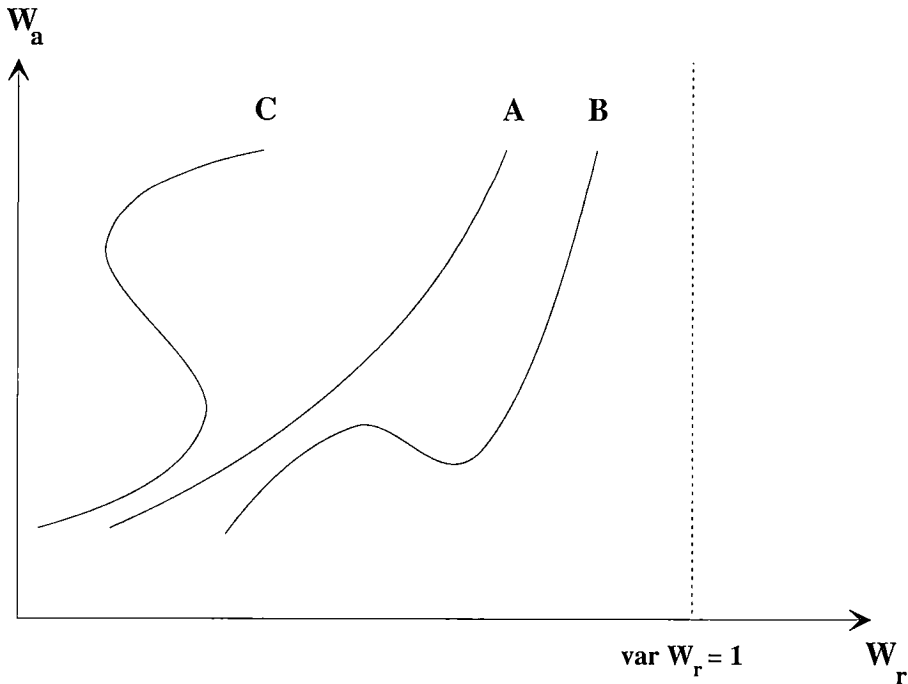
$$W(t) = f(W_a(t), W_r(t)) \quad (\text{LAUSE 8})$$

¹⁾ Arrow'n rationaalisuusoletukset esitettiin luvussa 2.2.

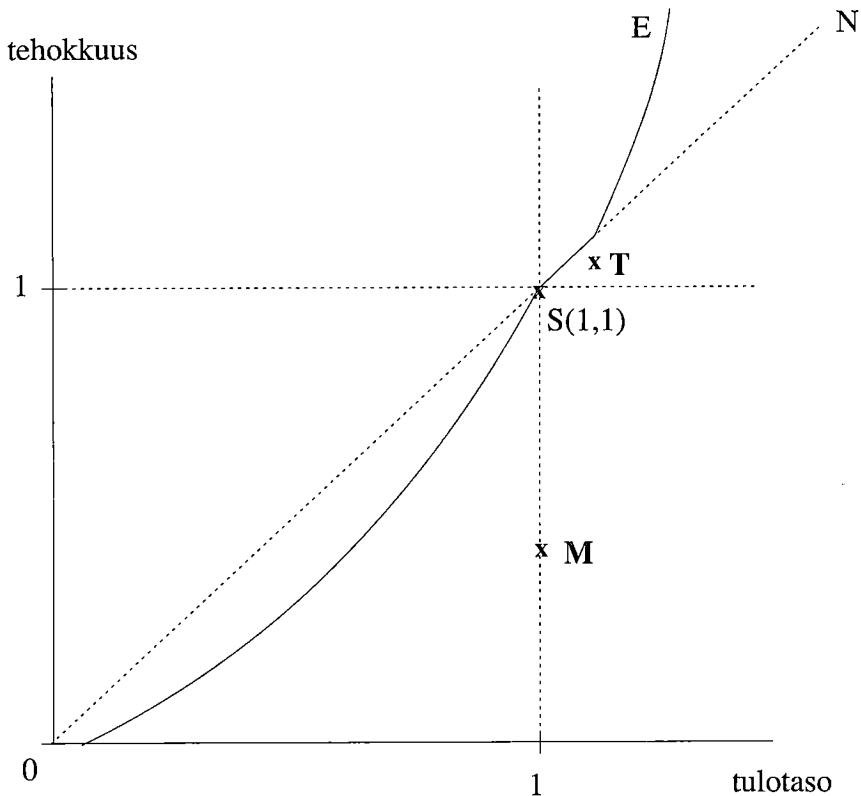
Hyvinvointifunktion W muoto on siinä mielessä tuntematon, että W_a :n ja W_r :n suhdetta toisiinsa ei tunneta. Ei siis tiedetä, kuinka monta yksikköä W_a :a tarvitaan korvaamaan yksi yksikkö W_r :a tai toisinpäin.

Kuvion 9 esittämistä hyvinvointiurista (eli W :n kehittymisestä ajan suhteen) nähdään, että ainoastaan ura A takaa sekä W_a :n että W_r :n jatkuvan samanaikaisen kasvun. Kahdessa muussa käyrässä joudutaan tilanteeseen, jossa hyvinvoinnin todellisen kehityksen arvioimiseksi pitäisi tietää W_a :n ja W_r :n välinen korvaussuhde. Voidaan todeta, että ura A:n kaltainen hyvinvoinnin kehitys kaikkein todennäköisimmin mahdollistaa pareto-parannuksen. Näin siitä huolimatta, että ura A:n kaltaista kehitystä ei voi tulkitta riittäväksi ehdoksi pareto-parannukselle. Yhteisön kokonaishyvinvoinnin jatkuva lisääntyminen ei vielä takaa jokaisen yksittäisen kansalaisen hyvinvoinnin kohentumista. Kuitenkin ura A:n kaltainen kehitys on yhteisön kannalta tavoiteltavampaa kuin urien B ja C kaltainen kehitys, koska B ja C sisältävät mahdollisuuden yhteisön kokonaishyvinvoinnin laskusta. Tältä pohjalta voidaan olettaa, että ura A:n kaltainen hyvinvoinnin kehitys on jokaisen rationaalisesti toimivan yhteisön tavoitteena.

Voidaan kysyä, minkä takia ura A on origon suhteen kovera eikä kupera. Periaatteessa myös kupera käyrä täyttää ehdon, että W_a ja W_r kasvavat jatkuvasti ajan suhteen. Suhteellinen hyvinvointi saavuttaa kuitenkin annetun määritelmän mukaan maksiminsa silloin, kun varianssi W_r on nolla. Määrällisellä hyvinvoinnilla ei vastaavaa



KUVIO 9. Yhteiskunnallisen päätöksenteon tuloksena syntyviä hyvinvointiuria (A, B ja C)



KUVIO 10. Oikeudenmukaisuuskäyrä (E) ja maatalouden ja teollisuuden tehokkuus - tulotaso -yhdistelmien sijoittuminen sen suhteen

maksimia ole, vaan se voi kasvaa periaatteessa rajattomasti. Tämä määrää käyrän muodon.

Seuraavaksi ajatellaan yhteisön hyvinvointia tuotannonaloittain jaoteltuna tietyllä ajan hetkellä t (kuvio 10). Sovitaan, että määrällistä hyvinvointia (eli resurssien käytön tehokkuutta) kuvaa suhdeluku, joka on tuotannonalan BKT-osuus(%) jaettuna tuotannonalan ATV-osuudella(%). Suhteellista hyvinvointia kuvaa sektorin työntekijöiden ansioiden suhde keskimääräisiin ansioihin.

Kuviossa 10 on merkitty 1:llä y-akselin kohtaa, jossa n prosentin bruttokansantuotteen tuottaa n prosenttia ammattitaitoisesta työvoimasta (suhteellinen tehokkuus = 1). Vastaavasti on 1:llä merkitty x-akselin kohtaa, joka kuvaa yhteiskunnassa ansaittavia keskimääräisiä ansioita (suhteellinen ansiotaso = 1). Tarkastellaan, minkälaisia tehokkuuden ja tulotason yhdistelmiä yhteisö pitää hyväksyttävänä.

Kuvioon 10 on piirretty kaksi kuvaajaa, suora N ja käyrä E . Suora N alkaa origosta ja kulkee pisteen $S(1,1)$ kautta. Se kuvaa kaikkia niitä tehokkuuden ja tulotason yhdistelmiä, joissa n prosentin suhteellista tehokkuutta vastaa n prosentin suhteellinen an-

Taulukko 1. Maatalouden ja teollisuuden tulotaso ja tehokkuus. Koko yhteiskunnan keskiarvo = 1,00

| | 1983 | 1984 | 1986 | keskiarvo |
|--------------|------|------|------|-----------|
| Tehokkuus | | | | |
| - maatalous | 0,43 | 0,42 | 0,38 | 0,41 |
| - teollisuus | 1,07 | 1,10 | 0,99 | 1,05 |
| Tulotaso | | | | |
| - maatalous | 1,03 | 0,98 | 1,00 | 1,00 |
| - teollisuus | 1,07 | 1,07 | 1,05 | 1,06 |

Lähteet: Puurunen 1989; Tilastokeskus 1988; Tilastokeskus 1989

siotaso. Nimetään N normaalisuoraksi. On kuitenkin selvää, että normaalisuora N ei vastaa länsimaisissa demokratioissa vallalla olevaa näkemystä yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisesta tehokkuuden ja tulotason yhdistelmästä. Siksi tarvitaan käyrä E kuvaamaan yhteiskunnan oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaista tehokkuuden ja tulotason yhdistelmää.

Länsimaisissa demokratioissa katsotaan, että jokaisella on oikeus tiettyyn perustoi-meentuloon riippumatta tuotannollisesta tehokkuudesta. Siksi käyrä E ei ala origosta ja nousee aluksi loivasti, kunnes alkaa jyrkentyä lähestyttäessä pistettä S(1,1). Piste S edustaa tietynlaista hyvinvoinnin normaalipistettä. Se on ainoa piste hyvinvointiava-ruudessa, jonka osoittamaa tehokkuuden ja tulotason yhdistelmää ei voi asettaa kyseenalaiseksi. Siksi kaikki kuviteltavissa olevat oikeudenmukaisuuskäyrät kulkevat pisteen S kautta.

Pisteestä S eteen päin käyrä kulkee jonkin matkaa normaalisuoran N suuntaisena, koska yhteiskunta tiettyyn rajaan saakka hyväksyy tehokkuuden lisääntymisen tahdis-sa kasvavan tulotason. Jossain vaiheessa yhteiskunnassa vallitseva näkemys suurien tuloerojen haitallisuudesta alkaa rajoittaa tulotason kasvua suhteessa tehokkuuden lisäänty-miseen, ja oikeudenmukaisuuskäyrä E alkaa nousta jyrkemmin kuin normaalisuora N. On huomattava, että E:n tarkan muodon estimointi vaatisi yhteiskunnan hyvinvointi-funktion tuntemisen. Annettu muoto pitää kuitenkin pääpiirteittäin paikkansa.

Taulukossa 1 on esitetty maatalouden ja teollisuuden tehokkuutta ja tulotasoa ku-vaavat suhteelliset mittaluvut vuosilta 1983, 1984 ja 1986. Tulotason kuvaajana toimi-ivat käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti suhteutettuna yhteiskunnan keski-arvoon ja tehokkuus on laskettu edellä kerrotulla tavalla BKT-osuuden(%) ja ATV-osuuden(%) suhteena. Huomataan, että maatalous on hieman heikommin palkattua ja selvästi tehottomampaa kuin teollisuus.

Tarkastellaan kuvioon 10 sijoitettuja pisteitä M(1.00,0.41) ja T(1.06,1.05), jotka ovat keskiarvot vuosien 1983, 1984 ja 1986 luvuista. Piste M kuvaa maatalouden ja piste T teollisuuden sijoittumista oikeudenmukaisuuskäyrän E suhteen. Piste M sijoit-tuu selvästi oikeudenmukaisuuskäyrän oikealle puolelle, kun taas piste T sijoittuu

melko tarkasti oikeudenmukaisuuskäyrälle. Tältä pohjalta voidaan väittää, että maatalouspolitiikka ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita, koska maataloussektorin tehokkuuden ja tulotason suhde ei sijoitu hyväksyttävästi oikeudenmukaisuuskäyrän E suhteen.

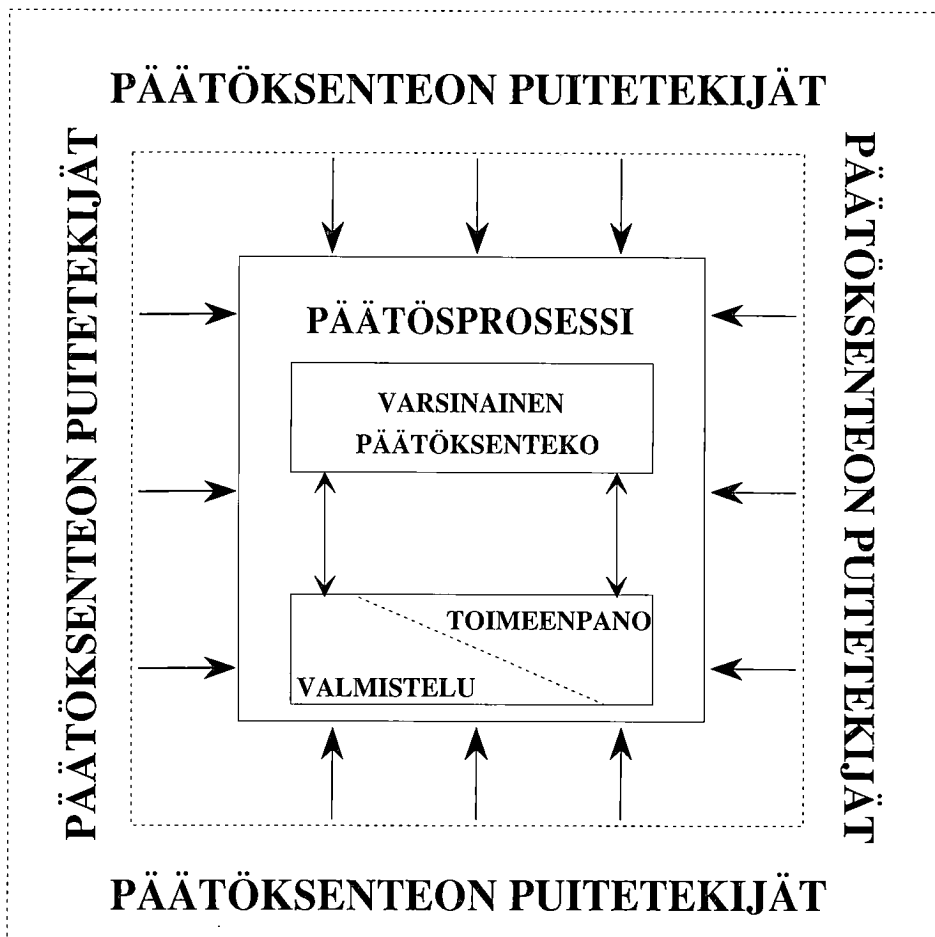
Edelleen voidaan väittää, että oikeudenmukaisuuskäyrän oikealle puolelle sijoittuvat sektorit vaarantavat yhteiskunnan kehityksen pysymisen parhaaksi arvioidulla hyvinvointiuralla (käyrä A kuviossa 9). Tällaiset sektorit hidastavat määrällisen hyvinvoinnin kehitystä ja saattavat jopa vähentää suhteellista hyvinvointia, koska osa kansalaisista tuntee joutuneensa epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi tulonjakokysymyksissä.

Ei ole kuitenkaan olemassa mitään absoluuttista keinoa mitata jonkin tietyn tehokkuuden ja tulotason yhdistelmän oikeudenmukaisuutta. Se on arvokysymys. Kussakin yhteisössä vallitsevat painotukset ratkaisevat, kuinka paljon merkitystä annetaan muille kuin rahallisille arvoille. SENin (1989) mukaan ei edes ole mahdollista saavuttaa täydellistä yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta: oikeudenmukaisuuden lisääntyminen yhtäällä yleensä vähentää oikeudenmukaisuutta toisaalla.

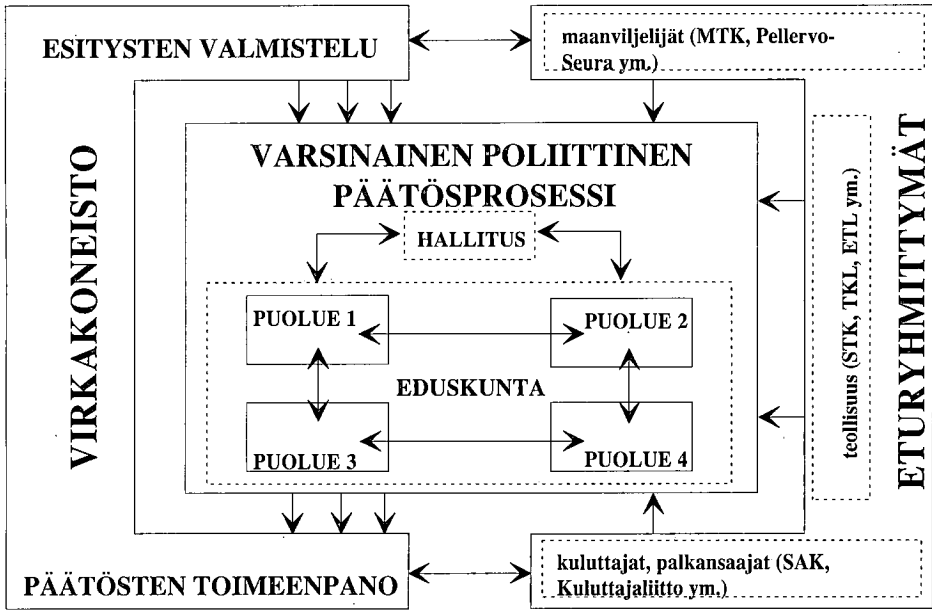
Maatalouspoliittisten tavoitteiden toteutumattomuuden selittämisessä ristiriitaisuuksin ymmärtäminen on ensimmäinen askel. Tässä mielessä edellä suoritettu suhteellisen yksityiskohtainen tarkastelu on paikallaan: ongelmaa on helpompi lähestyä, jos tuntee sen keskeiset piirteet. Selitykseksi ristiriitaisuuksille tarjottiin arvo-ongelmaa: rahallisten ja ei-rahallisten arvojen vaikeata yhteismitallistettavuutta.

4. MAATALOUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO-PROSESSI

Poliittinen päätöksenteko on määriteltävissä monella tavalla. Luvussa 2.2. se kuvattiin vaihdannaksi, joka pääpiirteiltään vastaa markkinoilla tapahtuvaa vaihdantaa. Luvussa 2.3. päätöksenteko esitettiin valinnan käsitteen avulla, jolloin poliittista päätöksentekoa vastasi kollektiivinen valinta. Kuviossa 11 poliittinen päätöksenteko muodostuu päätösprosessista ja päätöksenteon puitetekijöistä. Päätösprosessi muodostuu valmistelusta, varsinaisesta päätöksenteosta ja toimeenpanosta. Valmisteluvaihe käsittää tarpeelliseksi nähdyn informaation keräämisen ja muokkauksen päätösehdotuksiksi. Varsinaisessa



KUVIO 11. Päätöksenteon kokonaisuus



KUVIO 12. Suomalainen maatalouspoliittinen päätöksenteko institutionaalisenä mallina

päätöksenteossa ratkaistaan, mikä päätösehdotus hyväksytään. Toimeenpanovaiheessa tulkitaan, kuinka päätös on tarkoitettu toimeenpantavaksi. Valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavat yleensä samat elimet. Päätöksenteon puitetekijät ovat puolestaan päätöksentekoon kohdistuvia ulkoisia rajoitteita, jotka lyhyellä tähtäimellä ovat päätöksenteon kannalta annettuja. Päätöksenteon puitetekijöitä ovat päätöksenteon perusrakenteet, informaation jakautuminen ja saatavuus, yhteiskunnan resurssien käyttöaste ja yhteiskunnassa vallitsevat arvot.

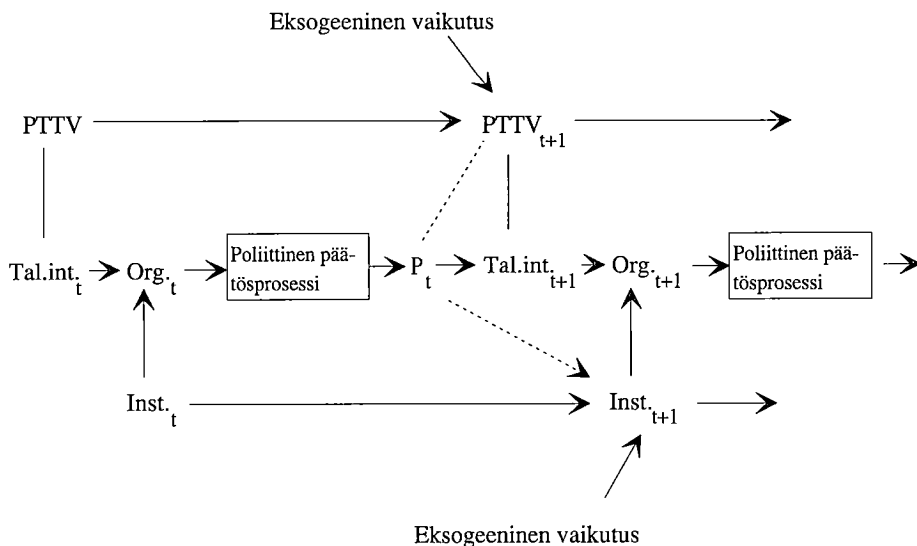
Yhteiskuntatieteissä varsin suosittu päätöksenteon mallittamistapa kuvaa päätöksenteon erilaisten intressiryhmien muodostamana vuorovaikutusprosessina. Se soveltuu myös maatalouspoliittisen päätöksenteon mallittamiseen (kuvio 12), koska maatalouspoliittinen päätöksenteko ei tässä suhteessa eroa mitenkään muusta poliittisesta päätöksenteosta. Maatalouspoliittisistakin ratkaisuihin vastaavat poliitikot, virkamiehet ja eri intressiryhmien edustajat. Virkakoneisto huolehtii hallituksen tilaamien esitysten valmistelusta asiantuntijamenettelyinä, joka tarjoaa intressiryhmille mahdollisuuden normaalin hallintomenettelyn puitteissa osallistua prosessiin. Päätökset syntyvät säädettyssä järjestyksessä, joistakin asioista päättää eduskunta, toisista hallitus ja tietyissä tapauksissa päätösvalta on delegoitu virkakoneistolle. Olennaista on, että kaikki tämä toiminta tapahtuu tiettyjen rajoitteiden vallitessa, jotka päätösten tapahtumahetkellä ovat annettuja. Kuvio 12 voidaan sijoittaa korvaamaan kuviossa 11 olevaa päätöksentekoprosessilaatikkoon.

Michel PETIT (1985, s. 15-20) kuvaa päätösprosessiin kohdistuvia ulkoisia rajoitteita. Hänen mukaansa poliittiselle päätösprosessille on luonteenomaista kaksi piirrettä: jaksottaisuus ja epävarmuus. Jaksottaisuudella Petit tarkoittaa päätösten tekemistä aikajärjestyksessä, jolloin aiemmin tehty päätös vaikuttaa myöhemmin tehtyihin. Päätöksentekoon osallinen tietää asemansa tulevaisuudessa riippuvan tämän hetken päätöksistä, joten hän tekee valintansa tulevaisuudenodotustensa pohjalta. Epävarmuudella Petit puolestaan tarkoittaa jatkuvaa informaation riittämättömyyttä ja epätasaista jakautumista päätöksentekotilanteissa.

Petit katsoo poliittisen päätösprosessin rakentuvan siten, että siinä vaikuttavat yhtäältä intressiryhmien taloudelliset tavoitteet ja toisaalta järjestäytyneet pyrkimykset vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Niinpä Petit'n mielestä poliittista päätösprosessia lyhyellä tähtäimellä sääteleekin intressiryhmien oman edun tavoittelu, jossa keskeisimpänä välineenä on julkiseen valtaan vaikuttaminen.

Pitkällä tähtäimellä päätösprosessin (kuvio 13) keskeisiä sääteleviä tekijöitä ovat pitkän tähtäyksen taloudelliset voimat, jotka edustavat yhteiskunnan käytössä olevien resurssien tilaa ja kehittämismahdollisuuksia. Niihin ei Petit'n mielestä sanottavasti kyetä poliittisin päätöksin vaikuttamaan, poliittisen päätösprosessin tehtäväksi jää lähinnä sopeuttaa yhteiskunta reunaehtojen muutoksiin. Intressiryhmän onnistuminen omien tavoitteidensa ajamisessa riippuu siten ennen kaikkea sen kyvystä hahmottaa ulkoisia rajoitteita. Siksi Petit ei lainkaan kuvaa päätösprosessin sisäisiä mekanismeja.

Aikajakson t kuluttua järjestelmä tuottaa poliittisen päätöksen $P(t)$, jonka ovat muovan-



KUVIO 13. (Maatalous)poliittinen päätöksentekoprosessi Petit'n mukaan

Lähde: Petit 1985, s. 19

Aikajakson t kuluttua järjestelmä tuottaa poliittisen päätöksen $P(t)$, jonka ovat muovanneet intressiryhmien (Org.) taloudelliset intressit (Tal.int.(t)) ja yhteiskunnallisen päätöksenteon perusrakenteet (Inst.(t)) (vrt. Buchananin taloudellisten perusrakenteiden teoria, luku 2.4.). Taloudelliset intressit ovat puolestaan muotoutuneet pitkän tähtäyksen taloudellisten voimien vaikutuksesta (PTTV(t)), jotka oletetaan pääasiassa eksogeenisiksi. Tarve poliittiseen päätökseen syntyy, kun intressiryhmien taloudelliset edut joutuvat ristiriitaan keskenään tai kun intressiryhmien taloudelliset edut joutuvat ristiriitaan pitkän tähtäyksen taloudellisten voimien asettamien rajoitteiden kanssa.

Poliittinen päätösprosessi ei tietenkään lyhyellä tähtäimellä vaikuta yhteiskunnallisen päätöksenteon perusrakenteiden muodostumiseen. Kuitenkin pitkällä tähtäimellä yhteiskunnallisen päätöksenteon perusrakenteet joutuvat säätelemiensä päätösprosessien vaikutuksen alaisiksi. Päätöksenteon perusrakenteilla tarkoitetaan esimerkiksi perustuslakia ja niitä perustuslainomaisia säädöksiä, jotka määräävät asioiden käsittelytavat eduskunnassa ja valtioneuvostossa tai jotka käsittelevät kansalaisten perusoikeuksia.

On selvää, että myös pitkän tähtäyksen taloudelliset voimat (eli yhteiskunnan käytettävissä olevien resurssien kehitys) jossain määrin riippuvat varsinaisesta päätösprosessista. Tavallisesti yhteiskunnan käytettävissä olevien resurssien kehitys yhdistetään teknologian kehittymiseen, johon päätösprosessissa tehtävät päätökset omalta osaltaan vaikuttavat. Koska epävarmuus ja tiedon puute ovat kuitenkin vallitsevia, teknologian kehitystä ei ole mahdollista ohjata kohti jotain ennalta määrättyä tilaa. Siksi päätösprosessi joutuu enemmän sopeutumaan kuin itse sopeuttamaan.

4.2. Päätöksenteko kustannustekijänä

Taloustieteelliseltä kannalta katsottuna päätöksenteko on yhteiskunnan hallinnassa olevien resurssien kohdentamista ja kohdentamisesta syntyvän hyvinvoinnin jakamisesta sopimista. Koska resurssit ovat aina niukkoja, tietty kohdentamis päätös useimmiten merkitsee muiden vaihtoehtojen poissulkemista. Taloustieteellinen lähtökohta on, että resurssit kohdennetaan taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla. Kansantaloudellinen panos-tuotos-suhde yritetään saada mahdollisimman edulliseksi. Täydellisen kilpailun markkinoiden pareto-optimalisuus pyritään toteuttamaan myös poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvissa ratkaisuisissa.

Resurssien kohdentaminen synnyttää väistämättä kustannuksia. Niitä aiheutuu resurssien tuottavuuden muutoksista, mutta vaikutuksensa on myös muilla päätöksenteon puitteijöillä sekä varsinaisella päätösprosessilla. Yhteisen valinnan käyttökelpoisuus päätöksenteon analyysissä perustuukin sen kykyyn ottaa laajasti huomioon päätöksentekoon liittyvät kustannukset. Oletetaan päätöksenteon kokonaiskustannusten (DC) koostuvan kahdesta komponentista, toteutettavuuskustannuksesta (FC) ja sisältökustannuksesta (YC) eli

$$DC = f(FC, YC)$$

(LAUSE 9)

Toteutettavuuskustannuksella tarkoitetaan kustannuksia, jotka syntyvät päätöksen tekvän mekanismin toiminnasta. Siihen lasketaan mukaan voimavarojen käyttö, joka tähtää joko päätöksen aikaansaamiseen tai sen vastustamiseen. Sisältökustannus puoles-

taan tarkoittaa hyvinvointivoittoa tai -tappiota, joka saadaan vähentämällä päätöstä edeltäneestä yhteiskunnan hyvinvointisummasta päätöksen jälkeinen yhteiskunnan hyvinvointisumma.

Perinteinen taloustieteellinen ajattelu on mieltänyt päätöksenteon kustannukset pelkiksi sisältökustannuksiksi. Päätöksenteko on koettu staattiseksi tapahtumaksi, siirtymistä tilasta t tilaan $t+1$ ei ole pidetty kustannuksia aiheuttavana tekijänä. On kuitenkin todennäköistä, että mikä tahansa yhteiskunnan resurssien kohdentamista koskeva päätös heikentää joidenkin kansalaisten suhteellista hyvinvointia. Jos hyvinvoinnin menetykset odotettavissa olevan päätöksen seurauksena on merkittävä, herää halu päätöksen estämiseen. Kansalainen on valmis uhraamaan voimavaroja saadakseen pysytettyä tilanteen ennallaan, sillä kaikki päätöksentekoon osallistuvat henkilöt ja ryhmät edistävät pääsääntöisesti omaa etuaan. Oma lukunsa on päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavien instituutioiden (esim. virkakoneisto) toiminta. Niiden jäsenille päätöksen toteutuminen tai toteutumattomuus on siinä mielessä yhdentekevää, että päätös ei suoranaisesti vaikuta heidän hyvinvointiinsa. Tällöin vaikuttamispyrkimykset ilmenevät epäsuorana toimintana (esim. budjettiaan maksimoiva byrokraatti, luku 4.4.), jolla silläkin on merkityksensä päätöksenteon kokonaiskustannusten kannalta.

Tyypillistä sisältökustannusajattelua edustaa maataloustuotteiden kaupan vapauttamisesta käytävä keskustelu. Elintarvikkeiden hintojen laskusta lasketaan koituvan niin suuret yhteiskunnalliset hyvinvointivoitot, että niillä kyetään moninkertaisesti kattamaan yhteiskunnalle aiheutuvat hyvinvointitappiot. Kustannukseksi lasketaan lähinnä työttömyyden jäävien maanviljelijöiden ja elintarviketyöläisten työllistäminen. Pitemmälle menevissä arvioissa kiinnitetään ehkä huomiota myös maaseudun asuttuna säilyttämisen hintaan. Tällaisessa lähestymisessä on kuitenkin kyse pelkästä resurssien uudelleen kohdentamisen vaikutusten arvioinnista. Muutoksen vastustajien valmiutta uhrata voimavaroja maataloustuotannon ja kotimaisen elintarviketeollisuuden nykyajajuuden säilyttämisen puolesta ei oteta lainkaan huomioon. Tähän toimintaan käytetyt resurssit ovat pois siitä hyvinvointivoitosta, joka pelkällä sisältökustannusajattelulla saadaan aikaan.

Sisältökustannus on varsin teoreettinen käsite ja itse asiassa melko helposti arvioitavissa, mikäli resurssien kohdentamisen aiheuttama hyvinvoinnin muutos tulkitaan ahtaan kansantaloudellisesti. Tällöin kyse on pelkästään tuottavuuden muutosten rahamääräisten vaikutusten arvioinnista. Jos sen sijaan halutaan todellista kuvaa päätöksenteon kokonaiskustannuksista, painopisteen on oltava toteutettavuuskustannusten laskemisessa.

4.3. Informaation hinta

Päätösprosessissa informaation tehtävänä on vähentää päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta (DOWNS 1957, s. 77). Lauseen 5 mukaan (kts. s. 16) ihminen pyrkii maksimoimaan todennäköisyyden, että hänen hyvinvointinsa on ajan hetkellä $t+1$ suurempi tai vähintään yhtä suuri kuin ajan hetkellä t . Todennäköisyyden maksimointi on epävarmuuden minimointia. Siksi informaatiolla on keskeinen rooli jokaisen yksilönkin päätöksenteossa. Epävarmuuden vähentäminen ei ole kuitenkaan ilmaista. Informaation hankkiminen kuluttaa käytettävissä olevia resursseja eli aiheuttaa kustannuksia. Pelkkä television katselu tai lehtien lukeminen sisältää informaation hankkimiskustannuksen. Siinäkin

tapauksessa, että katseltaisiin toisen televisiota tai luettaisiin toisen lehteä, kustannus on olemassa. Se muodostuu toimintoon uhratusta ajasta, joka oltaisiin voitu käyttää toisinkin.

Vastaavat informaation hankkimiskustannukset löytyvät päätösprosessistakin. Ajatellaan julkishyödykkeen tuottamista. Ensiksi valmistelukoneisto kerää tietoa siitä, minkälainen tarve julkishyödykkeen tuottamiselle on olemassa. Sitten se valmistelee erilaisia vaihtoehtoisia esityksiä siitä, kuinka tarve tyydytetään. Seuraavaksi esityksen on läpäistävä varsinainen poliittinen päätösprosessi, mikä yleensä vaatii sen täsmentämistä ja osittaista uudelleen muotoilua. Jokaisessa vaiheessa tarvitaan erilaista informaatiota, jonka hankkiminen kuluttaa resursseja.

On muistettava, että informaation hankkimiseen uhratuilla resursseilla on päätösprosessissakin vaihtoehtoiskäyttönsä. Virkamiesten ja poliitikkojen asialle uhraama aika ja henkinen panos olisi voitu käyttää toisinkin. Informaation hankintaan uhratulla ajalla taas on merkitystä siinä mielessä, että mitä kauemmin valmistelu kestää, sitä enemmän menetetään teoreettisia hyvinvointivoittoja. Tämä siksi, että mikäli toimenpide katsotaan parannukseksi olemassa olevaan tilanteeseen, parannuksen lykkäytyminen on hyvinvointitappio. Sisältökustannus kasvaa sitä suuremmaksi mitä pitempään jätetään käyttämättä mahdollisuus siirtää yhteiskunta aiempaa korkeammalle hyvinvointitasolle.

Hyvä esimerkki päätösprosessiin liittyvästä informaatiokustannuksesta on Anthony DOWNSin (1957, s. 209) taloustieteellisistä lähtökohdista kehittämä äänestäjän käyttäytymistä selittävä teoria. Downsin mukaan rationaalisen äänestäjän päätöksenteko etenee seuraavasti:

1. Äänestäjä kerää tietoa siitä, mihin perustuen hänelle tärkeät poliittiset päätökset on tehty (tai tehdään).
2. Äänestäjä erottelee keräämistään tiedosta ne asiat, joiden hän katsoo vaikuttavan äänestyspäätökseensä.
3. Äänestäjä analysoi erottelemansa äänestyspäätökseen vaikuttavat tiedot ja yrittää tosiasioihin perustuen ratkaista, minkälaisia toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoisia toimintapolitiikkoja niiden pohjalta on mahdollista muodostaa.
4. Äänestäjä arvioi kunkin toimintapolitiikan todennäköiset seuraukset suhteessa arvostamiinsa päämääriin.
5. Äänestäjä laatii yhteenvedon siitä, kuinka minkäkin vaaleihin osallistuvan puolueen toimintapolitiikat hyödyttävät häntä.
6. Äänestäjä asettaa eri puolueiden äänestämisen tuottamat nettohyödyt järjestykseen.
7. Äänestäjä äänestää tai jättää äänestämättä.

On mielenkiintoista huomata, että rationaalisen äänestäjän päätöksenteko muistuttaa monessa suhteessa rationaalisen kuluttajan päätöksentekoa. Molemmat keräävät tietoa eri vaihtoehtoista ja järjestävät vaihtoehdot niiden tuottaman arvioidun nettohyödyn mukaan. Viimeiseksi kummatkin päättävät vaihdantaan osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä. Kuluttajan ja äänestäjän tilanteella on kuitenkin yksi merkittävä ero. Kuluttaja tietää tehdessään ostopäätöksensä, että hän saa omistusoikeuden tiettyyn hyödykkeeseen tai palveluun. Myöhemmin hyödyke tai palvelu voi tietysti osoittautua ostopäätöksen perusteena olleita tarpeita vastaamattomaksi, mutta siitä kuluttaja saa

syyttää omaa puutteellista informaationhankintaansa. Äänestäjällä ei puolestaan ole minkäänlaisia takeita ääntänsä antaessaan siitä, että hän saa jotain vastiketta. Oma ehdokas voi jäädä valitsematta. Siten äänestäjällä ei ole edes mahdollisuutta päästä toteamaan, olisiko "hyödyke" vastannut hänen tarpeitaan.

Saman ilmiön toinen puoli on kuluttajan ja äänestäjän vaihdantaan osallistumisen hyvin erisuuret merkitykset vaihdannan toteutumiseksi. Jos kuluttaja päättää jättää ostamatta hyödykkeen tai palvelun, vaihdantatapahtuma jää toteutumatta. Mikäli äänestäjä jättää äänestämättä, vaihdanta kuitenkin toteutuu, koska vaaleissa joka tapauksessa valitaan joku. Äänestäminen merkitsee suurempaa informaation hankintaan kulutettujen resurssien hukkaanheittämisriskiä kuin markkinoilla tehty ostopäätös. Tämä johtuu ennen kaikkea päätösprosessia säätelevien päätöksenteon perusrakenteiden erilaisuudesta.

Downsin ajatuksiin pohjautuen Mueller (1979, s. 120-124) on formalisoinut äänestäjän päätäntäfunktion (voter's decision function). Funktio on muotoa

$$R = BP - C - D \qquad \text{(LAUSE 10)}$$

missä R = äänestäjän toiminto, B = toiminnosta koituvat mahdolliset hyödyt, P = todennäköisyys, että hyödyt realisoituvat, jos toiminto toteutetaan, C = toiminnon tuottamat kustannukset ja D = toiminnon suorittamisesta saatavat itseisarvoiset lisähyödyt.

Äänestäjän toiminto (R) voi kuvata joko itse äänestämistä tai äänestämättä jättämistä, tai se voi kuvata tiedonkeruutapahtumaa, johon äänestäminen perustuu. Ajatellaan esimerkinomaisesti, että R edustaa tiedonkeruutapahtumaa. Tällöin B tarkoittaa hyötyjä, jotka äänestäjälle koituvat siitä, että hän osaa valita itsensä kannalta parhaan ehdokkaan eli osaa hyödyntää keräämiään tietoja parhaalla mahdollisella tavalla. P kuvaa äänestäjän valinnan ratkaisuavuutta eli sitä, kuinka todennäköistä on, että äänestäjän osallistuminen vaaliin ratkaisee valinnan juuri hänen ehdokkaansa hyväksi. C kuvaa kustannuksia, jotka tiedonhankinnasta äänestäjälle koituvat. D edustaa hyötyjä, jotka äänestäjä saa itse toiminnon eli tiedonkeruun suorittamisesta. Kyseeseen voi tulla, että keräämällä tietoa tietyistä ehdokkaista äänestäjä tuntee samaistuvansa johonkin itselleen tärkeään viiter ryhmään.

4.4. Virkakoneisto budjetinmaksimoijana

Idealistinen käsitys virkamiehen roolista on varsin yksinkertainen: virkamies noudattaa esimiestensä käskyjä ja tekee aina parhaansa. Yhteinen valinta tarjoaa virkamiehen toiminnalle muitakin motiiveja, joskaan ei kiellä sitä, etteikö virkamies voisi olla idealisti ja pyrkiä toteuttamaan omia näkemyksiään siitä, mikä on parasta yleisen hyvän kannalta.

Virkamies voi mm. pyrkiä selviämään töistään mahdollisimman vähillä ponnisteluilla, lisäämään asemaansa liittyviä etuja, varmistamaan ylenemistään, nostamaan palkkaansa, kasvattamaan arvovaltaansa ja parantamaan yksikkönsä johdettavuutta (TULLOCK 1965; DOWNS 1967; NISKANEN 1971).

William NISKANEN (1971, s. 45-51) on esittänyt näkemyksen virkakoneistosta (virkamiehestä) toimintabudjettiaan maksimoivana elimenä (henkilönä). Ajatellaan jota-

kin hallintoyksikköä, joka saa toimintansa rahoituksen poliittisten päättäjien hyväksymässä budjetissa. Rahoituksen (B) suuruus riippuu pitkälti siitä, kuinka suuren määrän toimintaa hallintoyksikön katsotaan hoitavan. Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, että tarkasteltava hallintoyksikkö tuottaa vain yhtä palvelua (Q). Siten sen budjettifunktio on muotoa

$$B = aQ - bQ^2 \quad (0 \leq Q < a/2b \text{ ja } a, b > 0) \quad (\text{LAUSE 11})$$

Funktio voidaan käsittää myös yhteiskunnan hyötyfunktioiksi, sillä yhteiskunnan hyötyjen voidaan olettaa aluksi lisääntyvän palveluiden määrän kasvaessa. Vähitellen kuitenkin hyödyn lisäys tuotettua palveluyksikköä kohti alkaa pienentyä, kunnes vihdoin muuttuu negatiiviseksi.

Vastaavasti hallintoyksiköllä on kustannusfunktionsa (TC), joka on siinä mielessä normaalin yrityksen kustannusfunktioon verrattava, että tietyin rajan jälkeen kustannukset tuotettua palveluyksikköä kohti alkavat kasvaa eli joudutaan tekemisiin vähenevän rajahyödyn lain kanssa. Kustannusfunktio olkoon muotoa

$$TC = cQ + dQ^2 \quad (0 \leq Q) \quad (\text{LAUSE 12})$$

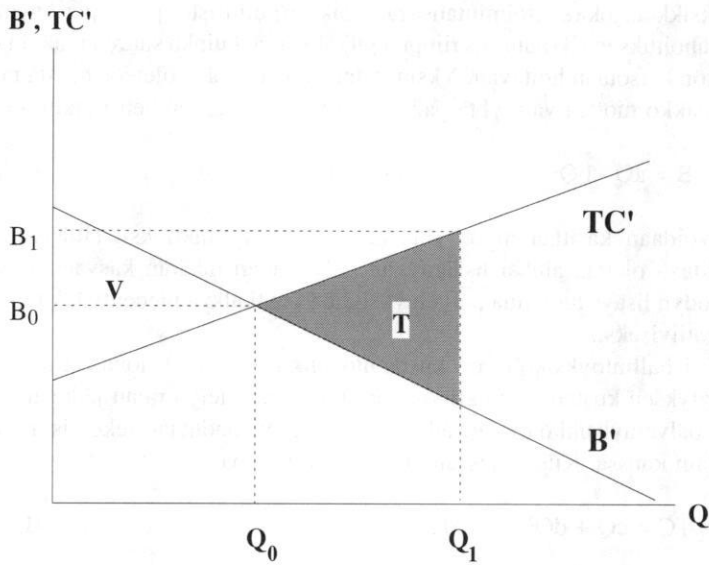
Ongelmana on, että hallintoyksikön todellinen kustannusrakenne tiedetään ainoastaan sen sisällä. Rahoittajat eli poliittiset päättäjät näkevät vain tuotetut palvelut eli hyödyt ja kokonaisbudjetin. He eivät kykene arvioimaan, ovatko kaikkien palveluyksiköiden rajatuotot yhtä suuret. Tästä syystä hallintoyksikön on mahdollista maksimoida budjettiaan varsin väljissä rajoissa, ilman tehokasta valvontaa.

Käytännössä on kyse siitä, että hallintoyksikkö esittää rahoittajalle palveluyksikkömäärää, jolla se katsoo saavansa maksimoitua myönnettävän budjettisumman. Samalla hallintoyksikön täytyy arvioida sitä, kuinka paljon rahoittaja todellisuudessa vaatii myönnettävälle budjettisummalle katetta.

Tilannetta on tarkasteltu yhteiskunnan hyvinvointioptimin kannalta kuviossa 14. B:n ja TC:n ensimmäisten derivaattojen (merkitään B' ja TC') voidaan katsoa edustavan rajahyöty- ja rajakustannuskäyriä, jolloin niiden leikkauspiste ilmoittaa yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta edullisimman palveluyksikkömäärän Q_0 .

Hallintoyksikkö maksimoi budjettinsa määrää ja nostaa sen tasolle, jota vastaa palveluyksikköjen määrä Q_1 . Tästä aiheutuu rahoittajalle (eli viime kädessä kansalaisille) kustannus (hyvinvointitappio), jota kuvaa kolmio T. Kolmio V kuvaa puolestaan niitä ylimääräisiä hyötyjä, joita rahoittaja (kansalaiset) on hallintoyksikön toiminnasta saanut, kun rajahyöty on ollut rajakustannusta suurempi. Niinpä voidaankin päätellä, että mikäli kolmio T kasvaa suuremmaksi kuin kolmio V, niin tällöin hallintoyksikön toiminnasta on kokonaisuudessaan enemmän haittaa kuin hyötyä.

Johtopäätös on, että hallintoyksikön toiminta on yhteiskunnan kannalta hyväksyttävää vain palveluyksikköjen määrään Q_0 asti. Kuitenkin hallintoyksikkö pyrkii nostamaan tuottamiensa palveluyksikköjen määrän Q_1 saakka, koska siinä pisteessä hallintoyksikkö maksimoi rahoittajalta saatavissa olevan budjetin. Yhteiskunnallisessa mielessä hukkaan heitettyä rahaa on siten erotus $B_1 - B_0$.



KUVIO 14. Budjettiaan maksimoivan byrokraatin yhteiskunnalle aiheuttama hyvinvointitappio

Lähde: Niskanen 1971, s. 47

Myöhemmin Niskanen (1975) vielä laajensi malliaan siten, että se käsitti kaiken kaikkiaan viisi hallintoyksikön budjetinmaksimointipyrkimykseen liittyvää havaintoa:

1. Hallintoyksiköiden käyttöönsä hankkimat budjetit ovat aina suurempia kuin mitä varsinaiset poliittiset päättäjät ja äänestäjät periaatteessa pitävät tarpeellisina
- 2.-3. Ylisuuret budjetit merkitsevät, että hallintoyksikkö joko tuottaa palveluja tehottomasti (2) tai että se tuottaa liikaa joitakin palveluja (3)
4. Hallintoyksikkö käyttää enemmän pääomaa[®] vaativaa tuotantotekniikkaa palveluksen tuottamiseen kuin mitä yksityinen yritys käyttäisi tuottaessaan vastaavan palvelun
5. Hallintoyksiköiden tuottamien palvelujen korvaaminen yksityisten yritysten tuottamilla palveluilla johtaa jäljelle jäävien hallintoyksiköiden monopolivoiman lisääntymiseen, mikä tietysti merkitsee samalla yhteiskunnalle koituvien kustannusten lisäystä.

Niskasen mallissa on omat puutteensa. Byrokraatin toimintamotiivit nähdään yksiselitteisen itsekkäinä, todellisuus lienee monivaihteisempi. Tästä huolimatta Niskasen malli on yhä edelleen yksi selitysovoimaisimmista, kun etsitään syytä virkakoneiston

4.5. Kiistelevät rationaalisuuskäsitykset ja maatalouspoliittinen suosituskehä

Toteuttavuuskustannuksen lisääjänä on myös arvoilla merkittävä rooli. Kaikista päätöksentekoon liittyvistä seikoista ei ole mahdollista säätää lakia tai asetusta. Osa menettelytavoista valitaan päätöksentekoon osallistujien moraalisten ja eettisten näkemysten pohjalta. Niinpä eroavaisuudet arvomaailmassa johtavat päätöksenteossa ristiriitoihin, joiden todellista syytä ja luonnetta eivät päätöksentekoon osallistujat aina kykene tunnistamaan.

HAGEDORN (1983, 1985) on Euroopan yhteisön (EY) maatalouspoliittista päätöksentekoa tutkiessaan todennut, että erittäin usein varsinaiset päätöksentekijät (= poliitikot eli farm politicians) hylkäävät virkamiesten eli valmistelukoneiston (= maatalousekonomistit eli agricultural economists) ehdotuksen ja hyväksytyksi tulee tästä voimakkaasti poikkeava esitys. Tyypillisen esimerkin tästä tarjoaa EY:n v. 1984 hyväksytty maidontuotannon kiintiöjärjestelmä, joka muotoiltiin vastoin valmistelukoneiston suosituksia (tarkempi kuvaus tapahtumien kulusta katso esim. PETIT ym. 1987).

Valmistelukoneiston näkökulmasta katsottuna voidaan väittää, että varsinaisten päätöksentekijöiden toiminnan luonne itsessään estää järkevien ratkaisuvaihtoehtojen luomisen. Valmistelukoneisto pitää politiikkaa irrationaalisenä toimintana, jolloin rationaalisten toimenpide-ehdotusten menestymismahdollisuudet ovat heikot. Hagedornin (1985) mukaan valtaosa EY:n (maatalous)ekonomisteista kokeekin varsinaisten päätöksentekijöiden toiminnan irrationaaliseksi.

Toiseen äärimmäisyyteen päästään väittämällä, että valmistelukoneiston esitykset ovat niin suppeita, että niitä ei voida käyttää maatalouspolitiikan pohjana. Esityksiä ei voida toteuttaa, koska ne ovat todellisuudelle vieraita. Esitykset eivät ota huomioon poliittisia realiteetteja eivätkä päätöksenteon vaatimaa konsensusta. Valmistelukoneiston esityksiä ei varsinaisten päätöksentekijöiden mielestä voida toteuttaa, koska ne eivät kykenisi hankkimaan taakseen riittävästi kannatusta läpäistäkseen päätöksentekokoneiston.

Vallitseva maatalousekonomistinen suuntaus EY:n piirissä tukeutuu oletukselle, että EY:n maatalousongelmat johtuvat maatalouden heikosti kehittyneestä rakenteesta, joka on aiheuttanut resurssien (pääoma, työvoima) sitoutumisen yhteiskunnan kannalta tehottomaan tuotantoon. Ratkaisuksi on nähty maatalouden kokonaisvolyymien vähentäminen ja tilakohtaisen tehokkuuden edistäminen mm. tilakokoja suurentamalla, jolloin saadaan poistettua huonosti tuottavia resursseja maataloudesta ja parannettua jäljelle jäävien resurssien taloudellista tuottavuutta (HAGEDORN 1983).

EY:n maatalousekonomistit edustavat siten taloudellista tehokkuusajattelua, joka lähinnä keskittyy määrällisen hyvinvoinnin kasvattamiseen resurssien käytön uudelleen järjestelyillä. Maatalousekonomistit vertailevat toisin sanoen eri vaihtoehtojen sisältökustannuksia. Poliitikot puolestaan edustavat tietynlaista poliittista tehokkuusajattelua. Ratkaisu on poliittisesti tehokas, mikäli se saadaan hyväksytettyä suhteellisen nopeasti ja mikäli se takaa päätöksentekijöiden oman aseman säilymisen. Poliittisesti tehokkaan ratkaisun etsintään ei kuitenkaan liity tietoinen toteuttavuuskustannuksien vertailu. Ratkaisut ovat pikemminkin intuitiivisia ja tilannekohtaisia, poliittisen kokemuksen luoman vaiston varassa tehtyjä. Päätöksentekijöiden pyrkimys oman asemansa säilyttämiseen saa heidät asettamaan etusijalle ratkaisut, jotka lyhyellä tähtämellä edistävät suhteellisen hyvinvoinnin lisääntymistä.

tannuksia. Poliitikot puolestaan edustavat tietynlaista poliittista tehokkuusajattelua. Ratkaisu on poliittisesti tehokas, mikäli se saadaan hyväksyttyä suhteellisen nopeasti ja mikäli se takaa päätöksentekijöiden oman aseman säilymisen. Poliittisesti tehokkaan ratkaisun etsintään ei kuitenkaan liity tietoinen toteutettavuuskustannuksien vertailu. Ratkaisut ovat pikemminkin intuitiivisia ja tilannekohtaisia, poliittisen kokemuksen luoman vaiston varassa tehtyjä. Päätöksentekijöiden pyrkimys oman asemansa säilyttämiseen saa heidät asettamaan etusijalle ratkaisut, jotka lyhyellä tähtäimellä edistävät suhteellisen hyvinvoinnin lisääntymistä.

Tältä pohjalta voidaan väittää, että valmistelukoneiston ja varsinaisten päätöksentekijöiden ristiriitoihin ovat syynä toisistaan poikkeavat rationaalisuuskäsitykset, jotka perustuvat erilaiseen päätöksenteon kokonaiskustannusten huomioon ottamiseen ja hyvinvoinnin tuottamisen kaksinaiseen luonteeseen. Määrällisen hyvinvoinnin etsiminen ja pelkkä sisältökustannusten tarkastelu johtaa taloudellisen rationaalisuuden korostamiseen ja suhteellisen hyvinvoinnin sekä toteutettavuuskustannuksen piiriin kuuluvien asioiden painottaminen johtaa poliittisen rationaalisuuden korostamiseen.

Hagedornin kategorinen poliitikkojen ja virkamiesten vastakkainasettelu on valaiseva, mutta ehkä hiukan liian yleistävä. Se mikä pitää paikkansa monikansallisen Euroopan yhteisön päätöksenteossa, ei välttämättä sellaisenaan sovellu Suomen oloihin.

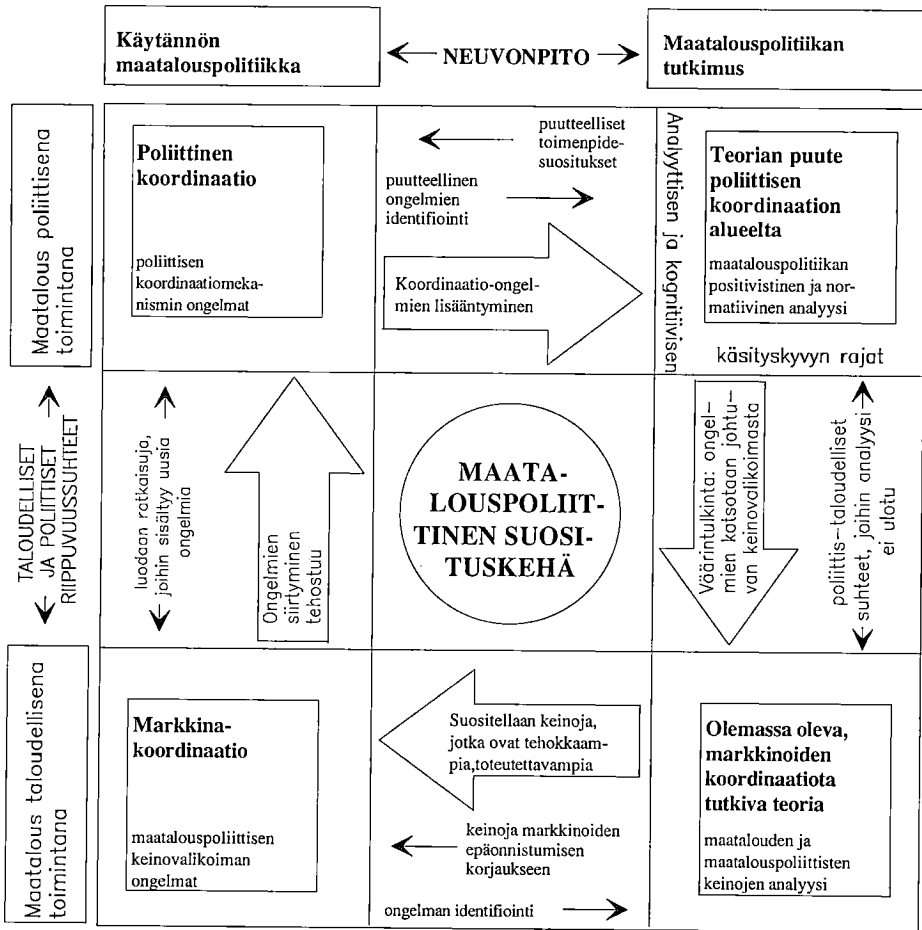
Hagedorn on kehittänyt ajatuksensa Saksan liittotasavallan ja EY:n maatalouspolitiikasta tehtyjen havaintojen pohjalta. Suomalaisesta järjestelmästä EY:n systeemi poikkeaa erityisesti siinä, että päätöksiä tehdään sekä kansallisella että yhteisötasolla. Pohjustava poliittinen keskustelu käydään kunkin jäsenmaan sisällä, jossa poliitikko joutuu perustelemaan valitsemansa linjan omille äänestäjilleen. Yhteisötasolla poliitikko (yleensä maatalousministeri) puolestaan yrittää saada yhdessä muiden yhteisömaiden maatalousministerien kanssa aikaan ratkaisun, joka olisi mahdollisimman edullinen hänen omalle maalleen (PETIT ym. 1987, s. 10). Poliittinen rationaalisuus korostuu EY:n päätöksenteossa erityisesti sen takia, että jäsenmailla on veto-oikeus ratkaisuisissa, joiden ne katsovat uhkaavan elintärkeitä kansallisia intressejään.

EY:n maatalouspoliittisen päätöksenteon kaksitasoisuus lisää huomattavasti päätöksenteon monimutkaisuutta ja asiantuntijavaltaisuutta ja tekee siitä jossain määrin erilaisen kuin Suomessa. Suomalaisen maatalouspoliittisen päätöksenteon suhteen voidaan olettaa, että päätöksentekoon ja valmistelutyöhön osallistuvat henkilöt edustavat yleensä molempia rationaalisuuskäsityksiä. Kumman rationaalisuuskäsityksen valitsee, taloudellisen vai poliittisen, on pitkälti tilannekohtaista ja sidoksissa henkilön arvokäsityksiin.

Jos käsiteltävä asia liittyy tärkeiksi koettuihin omiin arvoihin tai keskeisen viiteryhmän arvoihin, on poliitikko tai virkamies epäilemättä taipuvainen jättämään taloudellisen rationaalisuuden vähemmälle ja korostamaan poliittista rationaalisuutta ratkaisua tehtäessä. Ja sama pätee tietysti toisin päin: mitä kauemmaksi mennään politiikan tai virkamiehen keskeisistä arvoista sitä valmiimpi hän on tarkastelemaan ratkaisuja taloudellisen rationaalisuuden vaatimusten valossa.

Maatalouspoliittinen suosituskehä

Hagedorn (1983) on rationaalisuuskäsitysanalyyssiinsä pohjautuen esittänyt varsin kiintoisan näkemyksen EY:n piirissä vaikuttavasta, maatalouspoliittisiin virheratkaisuihin johtavasta



KUVIO 15. Maatalouspoliittinen suosituskehä

Lähde: Hagedorn 1983, s. 313

ketjureaktiosta, jota hän kutsuu maatalouspoliittiseksi suosituskehäksi (circular effects of agricultural policy recommendations, kuvio 15).

Hagedornin mielestä vasta poliittisten koordinaatiomekanismien (vaalikäyttäytyminen, kollektiivinen toiminta, eturyhmät, virkakoneisto jne.) kaikkalainen tunteminen ja paljastaminen mahdollistaa keinojen, päämäärien ja toteutettavuuden saavuttamisen samalla poliitikalla.

Maatalouspoliittisen suosituskehän johtojatous on, että maatalouteen ja maatalouspolitiikkaan liittyvät ongelmat tunnustetaan virheellisesti. Ongelmat mielletään liittyviksi maatalouselinkeinoon harjoittamiseen taloudellisena toimintana. Ei ymmärretä, että ongelmat pääasiassa syntyvät maatalouden asioista päättävään poliittiseen koneistoon omasta toiminnasta.

Vallitsevan metodologisen rajoittuneisuutensa takia perinteinen maatalousekonomia ei kykene ymmärtämään, missä määrin maatalouden ongelmat aiheutuvat poliittisen koordinaatiomekanismin erityispiirteistä. Ongelmat, jotka syntyvät poliittisen toteutavuuden tavoittelusta, nähdään luonteeltaan puhtaasti allokatiivisiksi. Toisin sanoen kukaan päätöksentekoon osallistuja ei miellä olemassa olevaa ristiriitaa taloudellisen ja poliittisen rationaalisuuden välillä.

Kun päätöksentekomekanismin ominaispiirteistä johtuvat maatalouspoliittiset ongelmat mielletään aiheutuviksi maatalouden taloudellisesta tehottomuudesta, tuloksena on jatkuva uusien maatalouspoliittisten keinojen lanseerauspyrkimys. Näin siksi, että vallitseva jäsentymätön rationaalisuuskäsitys ymmärtää ainoaksi ratkaisuksi entistä tehokkaamman keinovalikoiman luomisen.

Päätöksenteko, kuten mikä tahansa muukin toiminta, tapahtuu niukkojen resurssien puitteissa. Siksi voimavarojen tehokas kohdentaminen on aivan yhtä tärkeää markkinoiden ulkopuolisessa päätöksenteossa kuin varsinaisessa markkinoilla tapahtuvassa päätöksenteossa. Keinovalikoiman jatkuva uudistaminen kuluttaa päätöksentekojärjestelmän niukkoja resursseja, jolloin ongelmien todellisen luonteen hahmottaminen entisestään vaikeutuu ja maatalouspoliittinen suosituskehä saa vallan.

Vaikka Hagedornin maatalouspoliittisesta suosituskehästä ei suoraan voi johtaakaan yksittäisten maatalouspoliittisten ongelmien syntyä, niin Suomessakin havaittavaan maatalouspolitiikan yleiseen monimutkaistumiseen suosituskehä tarjoaa selityksen. Se kuvaa ymmärrettävästi tehotomaan keinopainotteiseen maatalouspolitiikkaan johtavan prosessin.

Käytettävä keinovalikoima on sääntelypainotteinen. Päätöksenteossa vaikuttavat poliittiset instituutiot vierastavat markkinoita, koska niiden toimintaa on vaikeata hallita. Näin selittyy myös valtion ohjauksen jatkuva kasvu maataloudessa eli markkinoilla tapahtuvan päätöksenteon korvautuminen markkinoiden ulkopuolisella.

Suomalaisessa maatalouspoliittisessa tutkimuksessa ainakin GRANBERG (1985, s. 217-218) on pyrkinyt jossain määrin analysoimaan valtion lisääntyneen ohjauksen syitä ja on kirjoittanut interventiospiraalista, jolla hän tarkoittaa valtion yhä lisääntyvää taloudellista ja ei-taloudellista puuttumista maatalouteen. Granberg kytkee kuitenkin interventiospiraalin synnyn pitkälle joko maatalouden rakenteellisiin tekijöihin (pien-tuotantomuotoinen rakenne) tai maatalouden ulkopuolisiin ehtoihin, kuten kansainväliseen kauppaan ja yhteiskunnan yleiseen sosiaali- ja tulonjakopolitiikkaan eikä suinkaan itse maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston puutteelliseen toimintaan.

4.6. Päätöksentekokustannusoptimi

Hagedorn esittää poliittisen koordinaatiomekanismin toimintahäiriöiden tärkeimmäksi selittäväksi tekijäksi rationaalisuuskäsitysten ristiriitaa. Nyt on mielenkiintoista tarkastella, onko löydettävissä mitään tapaa yhdistää taloudellinen ja poliittinen rationaalisuus. Mikäli se onnistuisi, kävisi mahdolliseksi vähentää poliittisen koordinaatiomekanismin ongelmia.

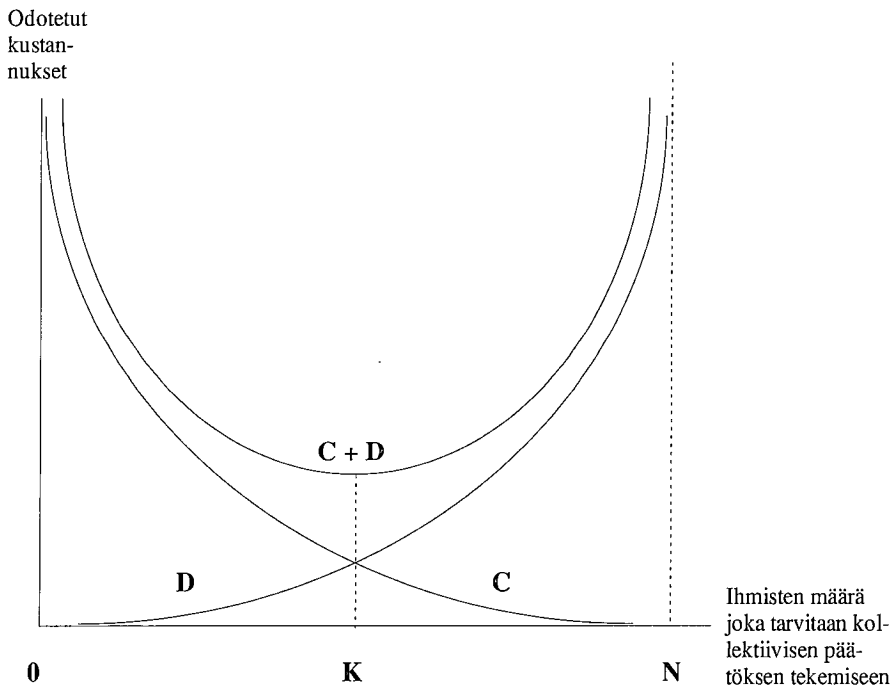
Otetaan lähtökohdaksi alunperin BUCHANANin ja TULLOCKin (1962, s. 63-91) kehittämä näkemys demokraattisia arvoja kunnioittavasta ja taloudellisesti tehokkaasta päätöksenteosta, jota voidaan kutsua myös optimaalisen enemmistön etsinnäksi. Pe-

sen rationaalisuuden korostaminen johtaa tilanteeseen, jossa tietyn kansanosan oikeuksia poljetaan.

Jos ajatellaan päätöksentekoa, joka perustuu täydelliseen yksimielisyyteen, niin sekään ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ja toteuttamiskelpoiselta (täydellinen yksimielisyshän tarkoittaisi hyvinvointinäkökulmasta katsottuna sitä, että kaikki hyväksyisivät hyvinvointiasemassaan tapahtuvan muutoksen). On selvää, että aiheutuu varsin suuria kustannuksia, mikäli jokainen päätös pyritään hyväksyttämään kaikilla yhteisön jäsenillä. Konsensuksen etsintä maksaa ja samoin kustannuksia lisää politiikan mahdollinen taloudellisen tehokkuuden väheneminen (määrällinen hyvinvointi voi vähentyä).

Kuviossa 16 tietyn ryhmäpäätöksen kustannukset on esitetty pystyakselilla ja vaakakselilla on puolestaan esitetty sen ryhmän koko ($0 \rightarrow N$), joka vaaditaan päätöksen tekemiseen kyseisessä asiassa. Käyrä C kuvaa funktiota, joka esittää yksittäiselle ihmiselle koituvaa kustannusta siinä tapauksessa, että tehdään hänen mielipiteensä vastainen ryhmäpäätös. Käyrä D kuvaa funktiota, joka esittää ajan menetyksestä ym. syistä koituvia kustannuksia, joita aiheutuu, kun ryhmäpäätöksen taakse hankitaan riittävää enemmistöä.

Optimaalinen enemmistö muodostuu käyrien leikkauskohdassa eli pisteessä K, jolloin kustannusten yhteissumma on minimissä. Optimaalinen enemmistö on siis K/N , ja tämä prosentiosuus edustaa sellaista ryhmän kokoa, että tehtävän päätöksen vastustajille aiheut-



KUVIO 16. Teorettinen malli päätöksentekokustannusoptimista, joka ottaa huomioon sekä taloudellisen tehokkuuden että taloudelliset arvot

Lähde: Mueller 1979, s. 29

tamat kustannukset ovat yhtä suuret kuin tarvittavan enemmistön hankkimiseen kulutetut resurssit. Taloudellinen tehokkuus ja demokraattiset arvot ovat tasapuolisesti ja yhteismitallisesti huomioon otetut.

Hagedornia (1985) lainaten voidaan taloudellinen rationaalisuus selittää myös pyrkimykseksi edistää politiikan “laatua” (quality) ja poliittinen rationaalisuus pyrkimykseksi edistää politiikan “laillisuutta” (legitimacy). Luvun 3 terminologiaa mukaellen kyseessä olisivat lähinnä määrälliseen ja suhteelliseen hyvinvointiin verrannolliset käsitteet. Poliitiikan “laatu” tähtää määrällisen hyvinvoinnin lisäämiseen ja politiikan “laillisuus” pyrkii kasvattamaan suhteellista hyvinvointia.

Taloudellinen rationaalisuus vieroksuu “laillisuuden” tavoittelua, koska se estää taloudellisesti tehokasta voimavarojen kohdentamista. Poliitiikan “laatu” jää puolestaan saavuttamatta, koska erilaiset intressiryhmät kykenevät vaikuttamaan päätöksentekoon omien päämääriensä edistämiseksi ja kykenevät laillistamaan ryhmäintressinsä vetoamalla perinteeseen (“saavutettu etu on luovuttamaton etu”) tai sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen (tulonjakokysymykset).

Näin ollen päätöksenteko-ongelma pelkistyy jälleen rationaalisuuskäsitysten ristiriidaksi. Oleellista on kuitenkin huomata, että ristiriita johtuu pitkälti “laillisuus”-dimension arvottamatta jättämisestä. Kustannukseksi koetaan vain politiikan “laadun” heikkeneminen. Tällöin keskitytään etsimään politiikkavaihtoehtoa, joka maksimoi lopputuloksen vain “laadullisessa” mielessä. Ei kyetä hahmottamaan sitä, minkälainen arvo olisi annettava politiikkavaihtoehdon tuottamalla mahdolliselle “laillisuuden” muutoksella.

Perinteinen taloustieteellinen lähestymistapa päätöksentekoon ei siis ymmärrä, että “laillisuus” on hinnoiteltavissa siinä missä “laatuakin”. Buchananin ja Tullockin optimaalisen enemmistön etsinnässähän itse asiassa on kyse juuri “laillisuuden” vaihtamisesta “laatuun” tai toisin päin: “Laillisuutta” edustaa arvo, joka annetaan sille, että kunkin kansalaisen mielipide on yhtä arvokas kuin kenen tahansa muun kansalaisen tai kansalaisryhmän mielipide. “Laatu” puolestaan edustavat päätöksenteon kustannukset, jotka lisääntyvät tai vähenevät sen mukaan, kuinka suuri arvo “laillisuudelle” annetaan.

Nyt on kuitenkin huomattava, että optimaalinen enemmistö vaihtelee tapauskohtaisesti. Se riippuu sekä asian luonteesta että päättävän yhteisön rakenteesta. Tilanteissa, joissa mielipide-erot ovat jyrkät, päätöksenteon kustannukset ovat varsin suuret ja päätöksen taakse voidaan tarvita suurikin enemmistö. Esimerkkinä tästä käy perustuslain muutoksen kiireelliseksi julistaminen, joka vaatii viiden kuudesosan enemmistön eduskunnassa toteutuakseen. Vastaavasti taas tilanteessa, jossa asian vastustajien menetykset ovat hyvin pienet, päätöksenteon kustannukset jäävät pieniksi ja tarvittava optimaalinen enemmistökin on pieni.

On helppo havaita, että kyse on jälleen päätöksentekoon liittyvän kustannuskäsitteen laajentamisesta. Taloudellisesti rationaalinen päätöksenteon kustannusten laskeminen ei välttämättä kykene ottamaan huomioon tekijöitä, joilla on merkitystä poliittisen toteutavuuden kannalta. Tietty ihmisryhmä voi omata päätöksenteon kustannuksista näkemyksen, joka heidän omasta näkökulmastaan tarkasteltuna on oleellinen ja merkittävä, mutta joka pohjautuu pitkälti puhtaisiin arvoarvostelmiin.

ovat hyvin pienet, päätöksenteon kustannukset jäävät pieniksi ja tarvittava optimaalinen enemmistökin on pieni.

On helppo havaita, että kyse on jälleen päätöksentekoon liittyvän kustannuskäsitteen laajentamisesta. Taloudellisesti rationaalinen päätöksenteon kustannusten laskeminen ei välttämättä kykene ottamaan huomioon tekijöitä, joilla on merkitystä poliittisen toteutettavuuden kannalta. Tietty ihmisryhmä voi omata päätöksenteon kustannuksista näkemyksen, joka heidän omasta näkökulmastaan tarkasteltuna on oleellinen ja merkittävä, mutta joka pohjautuu pitkälti puhtaisiin arvoarvostelmiin.

5. MAATALOUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO SUOMESSA

5.1. Maatalouspoliittinen erityiskoneisto

Ruotsalainen Jacob von EHRENHEIM (1984, s. 5-10) esittää, että Ruotsissa maatalouspoliittista päätöksentekoa varten on syntynyt oma erityiskoneisto (problemlösningmodell), joka toimii pitkälti itsenäisesti, ilman tosiasiallista poliittista kontrollia. Toisin sanoen asioita hoitavat puoluetoimitsijat, virkamiehet ja eturyhmien edustajat ilman, että kansanedustajilla on halua tai edes mahdollisuutta puuttua asioiden hoitoon. Maatalouspoliittinen päätöksenteko on lähes tyystin syrjäytynyt parlamentaariselta areenalta.

Syyt tähän ovat kahtaalla: Ensinnäkin vaikuttamassa on ollut ruotsalainen taktinen konsensus, jolla Ehrenheim tarkoittaa muitten poliittisten puolueitten pyrkimystä liittoutua paikallisen keskustapuolueen eli Centerpartietin kanssa. Koalition syntymisestä muut puolueet ovat valmit maksamaan hinnan, joka tässä tapauksessa on se, että maatalouspolitiikkaa tehdään Centerpartietin konseptin mukaan. Tällöin jää kokonaan puuttumaan poliittinen suurten linjojen suuntakeskustelu, jonka Ehrenheim katsoo poliittisten puolueiden velvollisuudeksi äänestäjiä kohtaan.

Puolueet ovat siis valmiita tekemään huomattaviakin ideologisia myönnytyksiä maatalouspolitiikan suhteen tai pikemminkin ovat valmiita unohtamaan koko kysymyksen eriytyneen koneiston käsiteltäväksi vain saadakseen Centerpartietin tuen muissa poliittisissa kysymyksissä.

Toinen syy maatalouspolitiikan syrjäytymiselle on poliittisen päätöksenteon ylikuormittuminen, joka johtaa helposti siihen, että vaikeiksi ja hankaliksi koetut asiat työnnetään tietynlaisten ammatti-ihmisten (puoluetoimitsijat, virkamiehet ja eturyhmätoimihenkilöt) ratkaistaviksi. Näin ollen poliittisen järjestelmän ylikuormittuminen johtaa sektoroitumiseen, kullekin asiakokonaisuudelle syntyy oma asiantuntijakoneisto, joka käytännössä huolehtii aihepiiriä koskevasta päätöksenteosta. Ratkaisuvälillä etäytyy vähä vähältä varsinaisten parlamentaarikkojen käsistä.

Yhtäläisyyksiä Suomen tilanteeseen ei ole vaikea löytää. Suomalaista poliittista ilmastoja voitaneen pitää hyvällä syyllä vielä selvästi konsensushakuisempina kuin ruotsalaista, koska sosiaalidemokraattien vahva asema Ruotsissa on mahdollistanut heille varsin pitkiä yhden puolueen enemmistöhallitusjaksoja. Tällöin konsensuksen tavoittelu ei ole ollut erityisen pakottavaa. Suomessa taas koko toisen maailmansodan jälkeiselle ajalle on ollut tyypillistä punamultayhteistyö täydennettynä joko SKDL:lla tai pikkupuolueilla, jolloin konsensuksen etsintä on ymmärrettävistä syistä leimannut päätöksentekoa. Eikä keskustapuolueen vaihtuminen kokoomukseen keväällä 1987 muuttanut asiaa konsensushakuisuuden suhteen.

5.2. Miksi konsensusta?

Downsin (1957, s. 11-14) mukaan jokainen vallassa oleva hallitus pyrkii maksimoimaan poliittista kannatustaan, joten kunkin hallituksen tärkein päämäärä on varmistaa uudelleenvalintansa seuraavissa vaaleissa. Opposition päämäärä on aivan vastaava: sekin yrittää maksimoida kannatuksensa voittaakseen vaalit. Downs väittääkin, että kannatuksen maksimointi on ainoa merkittävä tekijä, kun hallitus ja oppositio ratkaisevat harjoittamansa politiikan sisältöä.

Tavallinen suomalainen on ensisijaisesti kuluttaja ja veronmaksaja. Siksi vaikuttaisi todennäköiseltä, että keskustelu ruoan hinnasta tai muista maatalouspoliittisista ongelmakysymyksistä, kuten maatalouden tuesta, olisi käyttökelpoinen vaaliase. Maatalouspolitiikkaa ei kuitenkaan Suomessa ole laajemmassa mitassa siihen tarkoitukseen käytetty, vaikka esim. SDP:n kannattajakunnassa on epäilemättä varsin vähän sellaisia henkilöitä, joiden kannatuksen menetystä puolueen tarvitsisi pelätä rikkoessaan maatalouspoliittisen konsensuksen.

Suhteellisen suuresta tiedotusvälineiden osoittamasta mielenkiinnosta huolimatta maatalouspoliittisille ratkaisuille on kuitenkin tyypillistä, että ne yleensä vaikuttavat varsin vähän niiden vastustajien elämään. Kuluttajat vastustavat elintarvikkeiden hintojen korotuksia, mutta koska hinnannousujen vaikutus on varsin pieni kuluttajien toimeentuloon, vastustus ei ole kovinkaan ponnekasta. Veronmaksajat vastustavat maatalouden tuen lisäämistä, mutta koska tuen lisäämisen vaikutus verotaakkaan käytännössä jää näkymättömäksi, ei veronmaksajienkaan vastustus ole kovin innokasta. Näin ollen maatalouspolitiikka näennäisestä koskettavuudestaan huolimatta ei ole tehokas massojen mielenkiinnon herättäjä.

Maatalouspolitiikan heikkoa käyttökelpoisuutta poliittis-taktisena lyömäaseena voidaan perustella myös luvussa 2 esitetyllä ihmisen tavoitefunktiolla (lause 5, s. 16). Sen mukaanhan ihminen pyrkii maksimoimaan todennäköisyyden, että hänen hyvinvointinsa on tulevaisuudessa vähintään samalla tasolla kuin tällä hetkellä. Tämä tekee ihmisen staattiseksi toimijaksi: hyvinvoinnin lisäys koetaan todella houkuttelevaksi vasta silloin, kun sen saavuttaminen on hyvin todennäköistä eli epäonnistumisen riski on pieni. Tavallinen kuluttaja tai palkansaaja tuntee kuitenkin maatalouspoliittiset kysymykset oman vaikutuspiirinsä ulkopuolella oleviksi asioiksi. Niinpä kynnys aktiivisen toiminnan aloittamiseen on korkea, koska tulos eli oman hyvinvoinnin lisäys on varsin epävarma.

Veronmaksajan ja kuluttajan passiivisuus on perusteltavissa myös Downsin ajatuksille pohjautuvan Muellerin muotoileman äänestäjän päätäntäfunktion (lause 10, s. 46) avulla. Vaikka tiedonhankinnan kustannukset aiheesta eivät ole suuret (tiedotusvälineet tarjoavat tietoa yllin kyllin), eivät sitä myöskään ole toimimisen mukanaan tuomat mahdolliset hyödyt, koska maatalouspoliittisten ratkaisujen merkitys on, kuten todettiin, käytännössä varsin vähäinen kuluttajan (äänestäjän) hyvinvoinnin kannalta. Lisäksi todennäköisyys sille, että mahdolliset hyödyt realisoituisivat juuri ko. äänestäjän antaman äänen takia, ei ole kovinkaan suuri. Edelleen on vaikea kuvitella, mitä itseisarvoisia lisähyötyjä toimiminen tällaisessa tapauksessa tarjoaisi äänestäjälle.

Kyse on epäilemättä lisäksi siitä, että maatalouspoliittiset kysymykset koetaan monimutkaisiksi. Tähän vaikuttavat ennen kaikkea maatalouteen liittyvät monet ei-rahalliset arvot. Muussa elinkeinotoiminnassa rahassa mitattavilla arvoilla on suurempi merkitys.

Maataloudessa kyseeseen tulevat lisäksi mm. talonpoikaisen vapauden perinne, ihmisten tunne juuristaan ja luontoyhteys. Ihmiset tiedostavat asioihin vaikuttavat moninaiset näkökohdat ja ovat tästä syystä tavallista valmiimpia tunnustamaan ratkaisujen löytämisen vaikeuden. Sekin vähentää heidän haluaan kyseenalaistaa harjoitettua maatalouspolitiikkaa.

Kauppatavarana konsensushenkisessä päätöksenteossa maatalouspolitiikka on sen sijaan ollut käyttökelpoinen väline. Tämä lähinnä siksi, että keskustapuolueen kannattajakunnan merkittävimmän osan hyvinvointi on ollut suoraan riippuvainen maatalouspoliittisista ratkaisuista. Siksi punamultayhteistyön aikana konsensuksen säilyttämistä maatalouspolitiikassa pidettiin ilmeisen tavoittelemisen arvoisena asiana.

Konsensushalukkuuden selittäminen onnistuu myös Buchananin ja Tullockin päätöksentekokustannusminimijattelun avulla. Heidän mukaansahan ryhmäpäätöksen kustannukset riippuvat toisaalta päätöksen saavuttamiseen uhratuista resursseista ja toisaalta päätöksen vastustajien menettämästä hyvinvoinnista. Optimi saavutetaan, kun tarvittavan enemmistön hankkimiseen kulutetut resurssit ovat yhtä suuret kuin päätöksen vastustajille aiheuttamat kustannukset.

Kuluttajat ja veronmaksajat periaatteessa vastustavat hyvinvointiasemaansa kohdistuvaa heikennystä. He muodostavat myös kansan suuren enemmistön. Mutta kuten edellä todettiin, veronmaksajien ja kuluttajien hyvinvointitappiot henkeä kohti ovat suhteellisen pieniä ja vaikeasti havaittavia. Sen sijaan viljelijäväestöllä on paljon menetettävää maatalouspoliittisissa ratkaisuissa. Näin ollen he vastustavat itselleen epäedullista ratkaisua paljon voimallisemmin kuin kuluttaja-veronmaksajat.

Ei tietenkään voida olettaa, että poliittiset päätöksentekijät optimoisivat Buchananin ja Tullockin tapaan päätöksenteon yhteiskunnallisia kustannuksia, vaan heidän lähestymistapansa on pragmaattinen: pieni äänekäs vähemmistö on päivänpoliittisesta horisontista katsottuna vaarallisempi kuin hiljaa pysyttelevä, vaikkakin lievästi tyytymätön enemmistö.

5.3. Monimutkaistuva päätöksenteko

Maatalouspolitiikkaan liittyvien viranomaispäätösten määrä on lisääntynyt jatkuvasti, mutta samalla on lisääntynyt myös päätösten valmistelijoiden määrä. Lisäksi valmistelijoiden ja päättäjien on mahdollista hyödyntää entistä parempia päätöksenteon tukijärjestelmiä. Siksi Ehrenheimin esittämä päätöksenteon ylikuormittuminen on vaikeasti todistettavissa. Sen sijaan voitaneen hyvällä syyllä puhua päätöksenteon monimutkaistumisesta, joka johtaa aivan samaan lopputulokseen kuin ylikuormittuminen: sektoroitumiseen ja asiantuntijavallan lisääntymiseen.

Luvussa 4.4. esitettiin Niskasen (1971) luoma malli budjettiaan maksimoivasta hallintoyksiköstä/virkamiehestä. Jos maataloushallinto itseisarvoisesti lisää budjettiaan ja samalla tietysti suoritteidensa määrää tilanteessa, jossa maatalous elinkeinona jatkuvasti supistuu, niin se tuskin yksinkertaistaa maatalouspoliittista päätöksentekoa.

Maataloushallinnon paisuminen onkin helppo havaita. Sekä hallinnollisten suoritteiden määrä että maataloushallinnon työntekijämäärä ovat lisääntyneet. Maatilahallituksessa tehtiin erilaisia päätöksiä vuonna 1975 23577 kpl ja vuonna 1988 28657 kpl

(ANON. 1989a). Vuonna 1978 annettiin 82 maataloutta koskenutta lakia, asetusta, ministeriöiden päätöstä tai valtioneuvoston päätöstä. Vuonna 1987 vastaava luku oli 100. Maataloushallinnon työntekijämäärä (maatilahallitus + maatalouspiirit) oli vuonna 1987 yli 70 henkeä suurempi kuin vuonna 1978 (750 <-> 677) (MAATILAHALLITUS 1978-1987). Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston työntekijämäärä oli puolestaan vuonna 1978 9 kpl ja vuonna 1987 14 kpl (ANON. 1978-1987).

Maatalouspolitiikan monimutkaistumiselle on helppo löytää toinenkin syy: markkinat on korvattu hallinnollisella sääntelyllä. Kehitystä perusteltiin luvussa 2.3., jossa esitettiin väite, että demokratiassa yhteisön käytössä olevien resurssien väheneminen (tai lisääntyminen!) johtaa kollektiivisen valinnan lisääntymiseen suhteessa yksityiseen valintaan. Yhteiskunnan resurssien demokraattinen hallinta merkitsee siis jatkuvaa sääntelyn lisäämistä markkinoiden kustannuksella. Vaikka sääntelyn määrän jatkuvan kasvun todettiin hyvin pitkällä tähtäimellä olevan riippumaton yhteisön resurssien kehityssuunnasta, niin lyhyellä tähtäimellä on selvää, että resurssien supistuminen johtaa nopeaan kollektiivisen valinnan lisääntymiseen yhteisössä.

Maatalouden osalta sääntelyn lisääntyminen on ollut poikkeuksellisen vauhdikasta, koska maatalouden käytössä olevat resurssit ovat monessa suhteessa varsin niukat: peltoala on rajallinen ja elinkeinosta poistuu nopeaan tahtiin sekä pääomaa että työvoimaa. Tällöin yksityinen valinta alkaa tuottaa kiihtyvässä määrin ulkoisvaikutuksia, joiden kontrollointi vaatii lisääntyvää kollektiivista valintaa. Se ilmenee käytännössä erilaisena sääntelynä. Kun tähän yhdistetään virkakoneistolle tyypillinen jäykkyys poistaa vanhentunutta säännöstöä, ei sääntelyn lisääntyminen ole mikään ihme. Vastaavasti taas sellaiset sektorit, jotka elävät myönteisen resurssikehityksen jaksoa, kykenevät väliaikaisesti jopa lisäämään yksityiseen valintaan perustuvaa päätöksentekoa eli vähentämään itseensä kohdistuvaa sääntelyä.

Kolmas monimutkaistumisellisyys saadaan Hagedornin esittämästä rationaalisuuskäsityserosta (katso luku 4.5.). Valmistelukoneisto ja varsinaiset päätöksentekijät noudattavat erityyppisiä rationaalisuuskäsityksiä (taloudellinen versus poliittinen rationaalisuus), mistä on seurauksena valmistelukoneiston tuottamien ehdotusten heikko läpäisy varsinaisessa päätöksenteossa. Valmistelukoneiston ja varsinaisten päätöksentekijöiden heikko luottamus toistensa kykyihin aiheuttaa varjojärjestelmän syntymisen: varsinaiset päätöksentekijät alkavat käyttää omia henkilökohtaisia avustajiaan apuna valmistelutyössä. Valta- ja vastuusuhteet hämärtyvät. Päätösten toimeenpano vaikeutuu, kun valmistelutyöstä syrjäytynyt varsinainen valmistelukoneisto ei motivoitu edistämään tehtyä päätöstä.

5.4. Maatalouspoliittisen päätöksenteon arvo-ongelma

Osittain päätöksenteon monimutkaistumisen takana on myös rahallisten ja ei-rahallisten arvojen ristiriita, jota tässä työssä on käsitelty jo moneen otteeseen. On puhuttu resurssien kohdentamisesta ja siitä syntyvän hyvinvoinninmuutoksen jaosta, määrällisestä ja suhteellisesta hyvinvoinnista, taloudellisesta ja poliittisesta rationaalisuudesta sekä politiikan "laadusta" ja "laillisuudesta". Myös päätöksenteon kokonaiskustannuksen jakautuminen sisältökustannukseen ja toteutettavuuskustannukseen on johdettavissa rahallisten ja ei-rahallisten arvojen ristiriidasta.

Tällä hetkellä länsimaisissa demokratioissa ollaan tilanteessa, että yhtäaikaaisesti hyväksytään sekä taloudellisen tehokkuuden tavoitteluun keskittyvä tuotantojärjestelmä että demokraattisen yhteiskunnan arvoihin nojautuvat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Toisaalta vaaditaan resurssien taloudellisesti tehokasta kohdentamista ja toisaalta hyvinvoinnin yhteiskunnallista samanarvoisuutta lisäävää jakautumista.

On selvää, että resurssien tehokkaan kohdentamisen ja syntyvän hyvinvoinnin oikeudenmukaisen jakamisen samanaikaiset vaatimukset aiheuttavat ongelmia päätöksenteolle. Jos tuijotetaan pelkkää suurinta mahdollista taloudellista tehokkuutta yhteiskunnallisten resurssien käytössä, ei ole ollenkaan taattua, että yhteiskunnan jäsenten hyvinvointierot kaventuvat. Ja sama pätee tietysti myös kääntäen: politiikka, joka johtaa hyvinvointierojen kaventumiseen ei välttämättä johda taloudellisesti tehokkaaseen resurssien kohdentamiseen.

Voidaan väittää, että melkoinen osa maatalouspoliittisten tavoitteiden ristiriitaisuudesta voidaan selittää yhteiskuntapolitiikan päämäärien kaksijakoisuuden heijasteiksi. Luvussa 3.1 esitetyistä yksilöidyistä maatalouspoliittisista tavoitteista osa on selvästi luonteeltaan resurssien taloudellisesti tehokkaaseen kohdentamiseen tähtääviä (esim. tehokkuustavoite) ja osa taas yhteiskunnallisen tasa-arvon lisäämiseen tähtääviä (esim. toimeentulotavoite). Myös maatalouspoliittisessa päätöksenteossa ilmenevä taloudellisen ja poliittisen rationaalisuuden ristiriita voidaan selittää samasta alkusyystä johtuvaksi.

Valitettavasti päätöksenteossa ja päätöksenteon analyysissa arvo-ongelma jätetään pääsääntöisesti huomiotta. Painopiste on sisältökustannukseen liittyvien tekijöiden laskennassa. Resurssien tehokkaan kohdentamisen katsotaan onnistuvan, mikäli vain kyetään laskemaan sisältökustannukseltaan paras vaihtoehto. Toteutettavuuskustannuksen merkitys unohdetaan täydellisesti. Yksilöiden ja organisaatioiden pyrkimys vaikuttaa päätöksentekoon omien intressiensä ajamiseksi jää laskematta päätöksenteon kokonaiskustannuksiin vaikuttavaksi tekijäksi. Kuitenkin juuri toteutettavuuskustannukseen liittyvät tekijät kuvaavat prosesseja, joiden avulla suhteellista hyvinvointia yhteiskunnassa eniten edistetään.

5.5. Viljelijät vaikuttajina

Vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon vaatii ennen kaikkea kahta asiaa: täytyy olla sekä halua että kykyä vaikuttaa. On todennäköistä, että erilaisten sosioekonomisten ryhmien halut ja kyvyt vaikuttaa vaihtelevat tilannekohtaisesti. Edellä on jo todettu, että pieni ja vaikeasti havaittava hyvinvointiaseman heikennys, vaikka se kohdistuisi suurenkin enemmistöön, on varsin hankalasti hyödynnettävissä poliittisesti. Lisäksi on todennäköistä, että eri ryhmien valtasuhteet eivät suinkaan ole muuttumattomia, vaan riippuvat sekä päätösprosessin että päätöksenteon puitetekijöiden kehityksestä.

Ei ole löydettävissä perusteita väitteelle, että viljelijät olisivat muita kansalaisia rationaalisempia valinnoissaan. He eivät pysty muita paremmin järjestämään preferenssejään, muodostamaan transitiiivista paremmuusjärjestystä tai toimimaan aina samoin samankaltaisissa olosuhteissa (katso Arrow'n määritelmä rationaalisuudesta s. 13). Tässä mielessä viljelijöitä ei voida pitää muita etevämpinä päätöksentekijöinä. Sen sijaan suomalaiset viljelijät ovat perinteisesti joutuneet toimimaan paljon sosiaalisia kontakteja sisältävässä

ympäristössä. Maatila oli pitkään paikka, jossa yhdessä elivät niin nuoret ja vanhat kuin isännät ja palkolliset. Saman pöydän ääressä istuivat eri sukupolvien ja eri yhteiskunta-
luokkien edustajat.

Tällainen ympäristö on varsin otollinen Muellerin (1986) luvussa 2.2. esitetylle ehdollistamisprosessille, omaksuvalle itsekkyydelle. Maaseutuyhteisössä lapsi nopeasti oppii asettamaan etusijalle yhteistoimintaa suosivan käytöksen, koska ilman sitä on vaikea tulla toimeen moni-ilmeisessä sosiaalisessa ympäristössä. Käyttäytymistä ei ohjaa pelkkä tulevaisuuteen suuntautuva hyödynmaksimointiodotus, vaan ratkaisuihin vaikuttavat myös aikaisemmat kokemukset eli menneisyys.

Sosiobiologisesti väritynyt johtopäätös on, että viljelijäväestölle on kehittynyt runsaasti sosiaalista kanssakäymistä vaatineen kasvuympäristön takia keskimääräistä parempi yhteistoimintakyky. Käänteisesti tulkittuna tämä tarkoittaa, että viljelijäväestö on useampia muita sosioekonomisia ryhmiä vähemmän taipuvainen homo economicus -tyyppiseen käyttäytymiseen. Ehdollistetun yhteistoiminnan paremmuus homo economicus -tyyppiseen käyttäytymiseen verrattuna on tosin avoin kysymys. Yhteiskunnan jatkuva monimutkaistuminen päätöksentekoon kohdistuvaa painetta. Tällöin kyky kollektiiviseen toimintaan on tärkeä. Homo economicus ei rationaalisessa hyödynmaksimoinnissaan kykene riittävästi ottamaan huomioon oman toimintansa vaikutuksia yhteisten tavoitteiden ajamiseen. Ehdollistettuun yhteistoimintaan perustuva käyttäytyminen siihen pystyy, koska suhtautuminen yhteistoimintaan on valmiiksi myönteinen.

Moni-ilmeinen ja suhteellisen laaja sosiaalinen lähiympäristö vaikuttaa toisellakin tavalla, joka tukee edellä esitettyä päätelmää. Schenkin (1987) (katso luku 2.2.) mukaan ihminen jakaa yhteisön kahtia lähimmäisten ryhmään ja muukalaisten ryhmään. Lähimmäisten ryhmästä (omasta perheestä, läheisistä ystävistä) ihminen välittää suhteellisen paljon, on jopa valmis luopumaan omasta hyvinvoinnistaan heidän hyväkseen. Muukalaisiin taas suhtaudutaan piittaamattomasti, heidän menetyksiään ei oteta huomioon omaa hyvinvointia maksimoitaessa.

Maaseutuympäristössä lähimmäisten piiri on ollut perinteisesti suuri. Perheet ovat olleet monilapsisia, ja useat sukupolvet ovat asuneet saman katon alla. Altruistinen suhtautuminen on siten ulottunut selvästi laajempaan joukkoon ihmisiä kuin valtaosassa muita väestöryhmiä. Tällä on luonnollisesti ollut yhteistoimintaa monimuotoistava ja kehittävä vaikutus.

Luvussa 2.2. esitettiin myös yksilön tavoitefunktio (lause 5, s. 16), jonka mukaan ihminen ei niinkään pyri maksimoimaan kokonaishyötyään, vaan keskittyy maksimoimaan todennäköisyyttä, että hänen hyötynsä olisi tulevaisuudessa suurempi tai vähintään yhtä suuri kuin tällä hetkellä. Tältä pohjalta yksilö leimattiin jossain määrin staattiseksi toimijaksi: hyvinvoinnin lisäyksen eteen aletaan ponnistella vasta, kun onnistuminen vaikuttaa hyvin todennäköiseltä.

Maatalous on elinkeino, jossa taloudellinen tulos riippuu vaikeasti ennakoitavista ulkoisista olosuhteista. Peräkkäiset kasvukaudet voivat sääolosuhteiltaan olla hyvinkin erilaisia. Epävarmuus on suurta, joten viljelijät joutuvat ponnistelemaan poikkeuksellisen paljon varmistukseensa hyvinvointinsa säilymisen vähintään ennallaan. Merkittävästi tässä auttaa yhteistoiminta, koska sen avulla voidaan selviytyä sääolosuhteiden tai muiden tapahtumien aiheuttamista ennakoimattomista vaikeuksista. On luonnollista, että yhteistoimintaa pyritään hyödyntämään laajemminkin mittakaavassa kuin pelkkänä naapuriapuna: myös vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon on yksi tapa pienentää

maatalouden harjoittamiseen liittyvää epävarmuutta. Viljelijöiden yhteistoimintaa helpottaa myös sijoittuminen: maatilat sijaitsevat lähekkäin, jolloin helpommin muodostuu kiinteitä yhteisöjä.

Maanviljelijöiden mahdollista kykyä tehokkaaseen ryhmätoimintaan voidaan tarkastella myös Mancur OLSONin (1965 s. 53-65) ajatusten valossa. Hän on esittänyt teorian kollektiivisesta käyttäytymisestä suhteessa ryhmän kokoon. Teoriaa on sovellettu mm. etujärjestöjen toiminnan tarkasteluun. Peruseriaatteena Olsonilla on, että ryhmätoiminnassakin yksilöä ohjaa ennen kaikkea rationaalinen oman edun tavoittelu. Ryhmän etujen mukaan ei toimita, ellei siitä ole saatavissa henkilökohtaista hyötyä.

Pienessä ryhmässä todennäköisyys sille, että yksilö voi yhteistoiminnasta saamallaan hyödyillä kattaa ryhmän toiminnan koko kustannuksen, on suurempi kuin isossa ryhmässä. Tämä tekee pienestä ryhmästä tehokkaan ja spontaaniin toimintaan pystyvän, koska aloitteen toteuttaminen saattaa tapahtua vain yhdenkin henkilön toimesta. Tällaista (pientä) ryhmää Olson kutsuu "etuoikeutetuksi" (privileged group).

Suuressa ryhmässä yksilö ei siten yleensä kykene näkemään toiminnallaan olevan minkäänlaisia tunnistettavia vaikutuksia kokonaisuuteen. Näin ollen hän ei juurikaan koe saavansa toiminnastaan riittävän suurta hyötyä, joten hänelle ei synny kiihoketta toimia ryhmän etujen hyväksi. Ryhmälle ei synny "valikoitunutta kiihoketta" (selective incitement) toimia kollektiivisesti jonkin päämäärän saavuttamiseksi. Pyrkimys vapaa- matkustukseen on suuri. Tällaista ryhmää voidaan kutsua latentiksi. Jäsenillä on halu kasvattaa hyötyään ryhmän avulla, vaikka eivät varsinaisesti koe kykenevänsä vaikuttamaan ryhmän toimintaan. Ryhmä ei kokonaisuutena aktivoidu ja yhteinen pyrkimys jää piileväksi.

Välimuotona etuoikeutetun pienen ryhmän ja latentin suuren ryhmän välille jää keskisuuri ryhmä, jolle on tunnusomaista, että yksittäisen jäsenen tekemisillä tai tekemättä jättämisillä on suhteellisen suuri vaikutus muiden ryhmän jäsenten tilanteeseen. Ryhmän jäsenet eivät kuitenkaan välttämättä tunne pystyvänsä vaikuttamaan kovinkaan suuresti ryhmän tilanteeseen. Mikäli mitään ulkoista painetta ei ryhmään kohdistu, ryhmä on helposti varsin latentti.

Koska ryhmä ei kuitenkaan ole kooltaan erityisen suuri, sen jäsenten välille voidaan ajatella muodostuneen tietynlainen oligopolinen suhdeverkko. Toisin sanoen jokaisella ryhmän jäsenellä on ryhmän sisällä osaryhmiä, joihin hän tuntee jonkinasteista yhteenkuuluvuutta. Tällöin ulkopuolinen ryhmään kohdistuva vaikutus saa ryhmän toimimaan suhteellisen tehokkaasti, koska "valikoitunut sosiaalinen kiihoke" eli osaryhmäsuhteiden verkko estää yksittäisen jäsenen vapaamatkustuksenomaisen jättäytymisen toiminnan ulkopuolelle.

Etujärjestön poliittinen toimimiskyky ei riipu pelkästään jäsenten määrästä, vaan myös siitä, kuinka se on jakautunut pienempiin osaryhmiin. Etujärjestö, jolla on 100 000 jäsentä kahteen ryhmään jakautuneena, pystyy toimimaan tehokkaammin kuin etujärjestö, jolla on 100 000 jäsentä 15 erilaiseen ryhmään jakaantuneena. Olsonin ryhmän kokoa kuvaavat adjektiivit onkin syytä ymmärtää ryhmässä ilmenevien tavoitteiden määrää kuin varsinaista jäsenmäärää tarkoittavina. Tosin etujärjestön jäsenmäärä yleensä korreloi positiivisesti tavoitteiden määrän kanssa.

Koska tehokkaimmin toimiva ryhmätyyppi on "etuoikeutettu" ryhmä, niin viljelijöiden järjestäytymisen voidaan väittää edustavan juuri tätä tyyppiä. Tällaiseen tulokseen on tullut mm. SENIOR NELLO (1984) tutkiessaan EY:n viljelijäväestön vaikutusmahdol-

lisuuksia CAP:n (Common Agricultural Policy, EY:n jäsenmaiden yhteisestä maatalouspolitiikasta käytetty nimitys) muotoilussa. Senior Nello lähtee siitä, että viljelijäedustus on EY:ssä keskittynyt pääasiallisesti suurtilallisten käsiin. He edustavat yleensä keskeisiä maataloustuotannon sektoreita, kuten viljantuotantoa tai paljon pääomaa vaativaa tuotantoa. Eri EY-maiden maataloustuottajajärjestöjen sateenvarjo-organisaatio ja merkittävin lobby eli COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) on Senior Nellon mielestä eräänlainen maataloustuottajien eliittiä edustava elin.

Senior Nellon mukaan COPA:ssa toimivien viljelijöiden asema on varsin vahva kansallisissa maataloustuottajajärjestöissä, joten heillä ei ole pelkoa tulla syrjäytetyksi. Näin ollen toiminta COPA:n piirissä täyttää "etuoikeutetun" ryhmän tunnusmerkit: Suurviljelijöiden saavutettavissa ovat merkittävät taloudelliset hyödyt, joten he ovat valmiita suuriinkin taloudellisiin uhrauksiin itselleen edullisten päätösten aikaansaamiseksi. Asioista päättävä ydinryhmä ei kattoelimessä ole kooltaan kovin suuri, joten yksilöllisellä aktiivisuudella on merkitystä laadittaessa toimintapolitiikkaa. Motiivien yhdensuuntaisuuden takaa edustettuina olevien tuotantosuuntien suppeus.

Voidaan kysyä, eivätkö erot viljelijöiden järjestäytymisessä EY:ssä ja Suomessa tee edellä esitettyjä päätelmiä vaikeasti sovellettaviksi. Suomessa kaikki viljelijät, tuotantosuunnasta riippumatta, kuuluvat samaan tuottajajärjestöön eli Maataloustuottajain Keskusliittoon (MTK) tai sen ruotsinkieliseen sisarjärjestöön Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundet:iin (SLC). EY-maissa tilanne on toinen: kansallisia maataloustuottajajärjestöjä on useampia, ja ne ovat yleensä tuotantosuuntakohtaisia. Tässä mielessä suomalaisilla maataloustuottajilla on eurooppalaisia kollegojaan paremmat mahdollisuudet saavuttaa järjestötoiminnassaan "etuoikeutetun" ryhmän luonne. On todennäköistä, että yhden järjestön sisällä tavoitteiden yhtenäistäminen on helpompaa kuin useiden järjestöjen muodostamassa löysässä yhteenliittymässä.

Senior Nellon eliittiteoria sen sijaan on ilmeisen epäsopeva Suomen oloihin. On totta, että MTK:n johtavissa luottamuselimissä toimivat viljelijät ovat lähtöisin keskimääräistä suuremmilta tiloilta ja ovat keskimääräistä paremmin koulutettuja, mutta tuskinpa heidän silti voidaan katsoa edustavan harvainvaltaista eliittiä. Mitään COPA:n kaltaista ilmiötä ei Suomesta voida löytää.

Maatalouspoliittiset ratkaisut merkittävästi vaikuttavat suomalaisten maanviljelijöiden toimeentulomahdollisuuksiin. Kuitenkin suurimmillakin tiloilla (yli 100 ha peltoa) maatilatalouden puhdas tulo oli vuonna 1987 keskimäärin alle 130 000 mk vuodessa (TILASTOKESKUS 1990). Näin ollen vaikuttaa epätodennäköiseltä, että Suomesta löytyisi suurviljelijöitä, jotka kykenisivät sanottavasti panostamaan maatalouspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen.

Huolimatta suhteellisen heikosta soveltuvuudestaan Olsonin "etuoikeutetuksi" ryhmäksi MTK tuntuu kuitenkin varsin toimintakykyiseltä etujärjestöltä. Yksi selitys on tietysti jo edellä esitetty viljelijäväestön tavallista kehittyneempi yhteistoimintakyky. Toinen mahdollinen selitys on, että viljelijäväestöllä on poikkeuksellisen voimakas motiivi vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Tarkastellaan sitä seuraavaksi.

HIRSCHMAN (1970) esitti teorian siitä, kuinka yritys saadaan markkinoilta tulevan palautteen avulla korjaamaan tehottomaksi käynnystä toimintaansa. Perusoletuksena on, että yrityksen tuottaman tuotteen laatu alkaa heiketä joka absoluuttisesti tai suhteellisesti hinnan pysyessä muuttumattomana. Laatua ei heikennetä tietoisesti kustannusten säästämiseksi, vaan laatu heikkenee satunnaisista syistä tuotantokustannusten säilyessä ennallaan.

Laadun heikkeneminen saa asiakkaat reagoimaan. Asiakkailta on kaksi tapaa ilmaista mielipiteensä:

1. Osa asiakkaista lakkaa ostamasta yrityksen tuotetta (exit eli "valinta" -toiminto)¹⁾
2. Toiset asiakkaat ottavat yhteyttä yrityksen johtoon ja ilmaisevat mielipiteensä laadun huonontumisesta (voice eli "ääni" -toiminto)¹⁾

Mikäli tuotteen laadun lasku on vähäinen, vain muutama asiakas lopettaa tuotteen käyttämisen ja johtoon tuskin otetaan yhteyttä. Tällöin johto ei osaa reagoida tilanteeseen, asiakailta tuleva palaute ei saavuta johtoa. Jos tuotteen laatu huononee hyvin voimakkaasti, johto saa runsaasti palautetta sekä "valinnan" että "äänen" kautta. Tällaisessa tilanteessa yrityksen toiminnan tervehdyttäminen on kuitenkin yleensä myöhäistä, yrityksellä ei ole enää resursseja vallata takaisin menettämiään markkinaosuuksia. Edessä on konkurssi. Yrityksen kannalta parasta olisikin, että laatu huononee sopivasti. Siten saadaan riittävästi palautetta tervehdyttämisen tarpeellisuudesta, mutta vältetään liiallinen asiakkaiden "valinnan" käyttö.

Hirschmanin näkemys on sovellettavissa myös markkinoiden ulkopuoliseen toimintaan. Erilaiset yleishyödylliset järjestöt ja valtiokoneisto tuottavat palveluja, joiden laadun huonontuminen johtaa aivan vastaaviin käyttäjien reaktioihin. Järjestössä "valinnan" käyttö merkitsee jäsenmäärän laskua, "äänen" käyttö järjestön johdolle esitettyjä moitteita. Markkinat ja tietyt poliittiset instituutiot eroavat kuitenkin yhdessä tärkeässä suhteessa: "valinnan" käyttö markkinoilla on yleensä joustavampaa. Tuotteen A vaihtaminen tuotteeseen B käy helpommin kuin hallitusmuodon vaihtaminen. Aitoa kuningasvaltaa haluavan kansalaisen on mahdotonta irtisanoutua parlamentarismista vain oman halunsa perusteella. "Valinnan" ja "äänen" käyttämahdollisuudet riippuvat siten merkittävästi instituutiosta, jonka puitteissa toimitaan.

Kun yksilö tuntee tarvetta joko "valinnan" tai "äänen" käyttöön, hän on tilanteessa, jossa hyvinvoinnin taso on vaarassa laskea. Rationaalisesti toimiva ihminen käyttää aina itsensä kannalta parasta tuotetta tai palvelua, joten vaihtaminen johonkin muuhun merkitsee väistämättä jonkinasteista hyödyn menetystä. On järkevää olettaa, että mitä pienempi hyödyn menetys "valinnan" käytöstä seuraa sitä vähemmän ihminen harkitsee "äänen" käyttöä.

Maatalouspolitiikka on myös tuote. Uudet päätökset muuttavat jatkuvasti maatalouspolitiikan tuotekuvaa. On oletettavissa, että joskus viljelijät kokevat muutoksen huonontavan tuotteen laatua. Tällöin viljelijät voivat periaatteessa valita, ilmaisevatko kritiikkinsä "valinnan" vai "äänen" keinoin. Jos esimerkiksi rukiin hintaa lasketaan viisi penniä kilolta, niin "valintaa" käyttävä viljelijä lopettaa rukiin tuottamisen. "Ääneen" luottava viljelijä ilmaisee näkemyksensä esim. ottamalla yhteyttä etujärjestönsä edustajiin. Maatalouspoliittiset päätökset ovat kuitenkin vaikutuksiltaan monesti niin laajoja, että viljelijän on varsin vaikea soveltaa "valintaa". Tuotetta ei voi jättää ostamatta. "Valinnan" soveltaminen merkitsisi lähinnä sitä, että viljelijä luopuisi maatalouden harjoittamisesta. Maitokiintiöiden määräämisen yhteydessä "valinnan" käyttö olisi tarkoittanut maidontuotannosta luopumista. Monelle hiljattain navettaan investoineelle tämä olisi

¹⁾ Suomentokset ovat Petri OLLILAN (1989)

samalla merkinnyt maataloustuotannosta luopumista, koska siirtyminen toiseen tuotantosuuntaan olisi ollut taloudellisesti liian raskasta.

Viljelijöiden erityinen "valinnan" ongelma onkin siinä, että tiettyyn tuotantosuuntaan ja maatalouteen yleensäkin sitoutunutta pääomaa on vaikeata hyödyntää muussa tuotannollisessa toiminnassa. Monille tuotantovälineille on mahdotonta löytää muuta käyttöä. Puoli miljoonaa markkaa maksavaa puimuria ei voida hyödyntää mitenkään maatalouden ulkopuolella. Tuotantorakennuksiin sidotut investoinnit eivät maksa itseään takaisin missään muussa kuin maatalouskäytössä.

Viljelijöiden tapauksessa "valinnan" kustannus nousee siis varsin huomattavaksi. Taloudellisten kustannusten lisäksi siihen voidaan vielä laskea elämänmuodosta luopumisen kustannukset. Siksi viljelijät monessa tapauksessa katsovat ainoaksi mahdollisuudekseen "äänen" eli vaikuttamisen poliittiseen päätöksentekoon. Hagedorn (1989) kirjoittaaakin, että "äänen" käyttäminen on viljelijöille ainoa keino vaimentaa yhteiskunnan taloudellisten muutosten viljelijäväestöön kohdistamaa painetta. Jokainen viljelijä, joka joutuu tekemään äärimmäisen "valinnan" (eli luopumaan maatalouden harjoittamisesta), lisää seuraavan äärimmäiseen "valintaan" pakotetun viljelijän kustannusta. Mitä useampi viljelijä poistuu elinkeinosta, sitä alemmaksi putoaa maatalousomaisuuden arvo. Koneiden ja tuotantorakennusten jälleenmyyntihinnat laskevat samoin kuin maatalousmaan arvo. Siirtyminen toisen ammatin harjoittajaksi käy aina vain kalliimmaksi ja kalliimmaksi.

5.6. Johtopäätöksiä suomalaisesta maatalouspoliittisesta päätöksenteosta

Luvussa 3.3. todettiin, että maataloustuotannon kansantaloudellinen tehokkuus on BKT- ja ATV-osuuksien suhteella mitattuna selvästi alhaisempi kuin teollisuustuotannon, mutta siitä huolimatta viljelijöiden tulotaso on lähes sama kuin teollisuustyöntekijöiden. Koska viljelijöiden tulotaso on varsin pitkälti riippuvainen markkinoiden ulkopuolisesta päätöksenteosta (maataloustuloneuvotteluissa päätetään tavoitehinnat ja tukisummat eli keskeisimmät tulokehitykseen vaikuttavat elementit), niin on pääteltävissä viljelijöiden onnistuneen vaikuttamaan maatalouspoliittiseen päätöksentekoon omien intressiensä edistämiseksi.

Maatalouspoliittinen päätöksenteko on Suomessa kehittynyt Ehrenheimin kuvaamaan (kts. luku 5.1.) asiantuntijavaltaiseen suuntaan, eriytynyt todellisesta parlamentaarisesta kotrollista. Maatalouspolitiikkaa hoitamaan on syntynyt erityiskoneisto, joka on kehittänyt omat toimintatapansa. Prosessi on edennyt asteittain, eikä sitä ole tietoisesti edistetty tai ohjattu. Ei ole perusteltua väittää, että maanviljelijäväestö tai mikään muukaan yhteiskuntaryhmä olisi suunnitellun toiminnan tuloksena synnyttänyt maatalouspoliittisen erityiskoneiston.

Maatalouspoliittisen päätöksenteon ongelmat juontuvat perimmiltään yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon kaksinaisesta luonteesta. Toisaalta etsitään yhteiskunnan resurssien tehokasta kohdentamista ja toisaalta pyritään varmistamaan syntyvän hyvinvoinnin oikeudenmukainen jakautuminen. Tehokkuuteen liittyvien mittaamisvaikeuksien takia resurssien kohdentamisen tehokkuus on mielletty ennen kaikkea taloudelliseksi kysymykseksi. Rahan avulla on yritetty ratkaista erilaisten tekijöiden yhteismitallinen arvottaminen. Seurauksena on ollut päätöksentekoon liittyvien kustannusten puutteellinen tunnistaminen. Keskeiseksi on noussut erilaisten toimenpidevaihtoehtojen sisältökustan-

nuksen vertailu. Toteutettavuuskustannuksen olemassaoloa ei ole yleensä lainkaan osattu huomioon (kts. luku 4.2.). Kun tähän yhdistetään puutteellinen analyysi päätösprosessin toiminnasta ja päätöksenteon puitetekijöiden luonteesta, niin päätöksenteon todellinen olemus on jäänyt varsin hämäräksi.

Yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon kaksinainen luonne heijastuu päätösprosessiin kahtena toisistaan poikkeavana rationaalisuuskäsityksenä. Valmistelukoneisto painottaa toiminnassaan taloudellista rationaalisuutta eli resurssien kansantaloudellisesti tekokasta kohdentamista. Varsinaiset päätöksentekijät (poliitikot) toimivat puolestaan poliittisesti rationaalisesti eli pyrkivät toimenpide-ehdotusten hyväksytyksi saamiseen, päätösten synnyttämiseen.

Oleellista on huomata, että molemmat rationaalisuusnäkemykset tunnistavat päätöksenteon kokonaiskustannukset puutteellisesti. Taloudellisesti rationaalinen ajattelu ottaa huomioon vain sisältökustannuksen. Poliittinen rationaalisuus arvioidessaan päätösehdotusten toteutettavuutta liikkuu toteutettavuuskustannuksen alueella, mutta hahmottaa vain osan siihen vaikuttavista tekijöistä. Poliittisen rationaalisuuden aikahorisontti on lyhyt, se loppuu päätöksen tekemiseen. Toteutettavuuskustannuksiin on kuitenkin laskettava myös päätöksen jälkeinen toiminta, jolla tähdätään päätöksen muuttamiseen tai sen vaikutusten eliminoimiseen. Tällainen toiminta merkitsee yhteiskunnan kannalta resurssien hukkakäyttöä.

Myös maatalouspoliittinen päätöksenteko kärsii rationaalisuuskäsitysten ristiriidasta ja puutteellisesta päätöksenteon kokonaiskustannusten tunnistamisesta. Hagedornin maatalouspoliittista suosituskehää mukaellen (kts. luku 4.5.) voidaan väittää, että päätöksenteon kokonaiskustannusten heikko hahmottaminen johtaa maatalouspoliittisen keinovalikoiman jatkuvaan lisäämiseen. Koska tehtyjen päätösten (valittujen keinojen) aiheuttamia todellisia kustannuksia ei ole osattu arvioida, yhteiskunnan resurssien kohdentuminen vinoutuu, syntyy uusia ongelmia, joita yritetään korjata uusilla, kokonaiskustannusvaikutuksiltaan tuntemattomilla keinoilla. Kehä on valmis ja selittää omalta osaltaan lisääntyneitä maatalousvirkamiehistön ja viranomaispäätösten määrää. Järjestelmä monimutkaistuu siten jatkuvasti, mikä tekee entistä vaikeammaksi päätöksentekoon liittyvien kokonaiskustannusten arvioimisen.

Viljelijöiden kannalta katsottuna sääntelyn lisääminen merkitsee heidän toimintapautensa asteittaista kaventumista. Viljelijän on entistä vaikeampi toimia aiheuttamatta ulkoisvaikutuksia, hänen mahdollisuutensa yksityiseen valintaan supistuvat. Viljelijä tulee entistä riippuvaisemmaksi ympäröivästä yhteiskunnasta. Jotta viljelijä ylipäätensä voisi pitkällä tähtäimellä harjoittaa elinkeinoaan, hänen täytyy pyrkiä osallistumaan toimintaansa säätelevään päätöksentekoon.

Eriytyvän ja monimutkaistuvan maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston ja viljelijöiden intressit eivät välttämättä ole kuitenkaan aivan erisuuntaiset. Maatalousvirkamiehistö pyrkii, kuten luvussa 4.4. Niskasen työhön perustuen esitettiin, maksimoimaan käytettävissään olevaa budjettia. Siksi virkamiesten edun mukaista ei ole kohdistaa maatalouteen sääntelyä, joka johtaisi maatalouden volyymin merkittävään pienenemiseen. Mikäli maatalous merkittävästi menettäisi laajuuttaan nykyisestä, ei siihen kohdistuva hallinnollinen ohjaustoimintakaan voisi välttää supistuksilta.

Kuten edellä todettiin, politiikan toteutettavuuskustannusten taju on rajoittunut. Keskeisellä sijalla on päätöksen aikaansaaminen siten, että oma kannatus äänestäjäkunnassa säilyy. Tässä mielessä maatalouspoliittiset kysymykset eivät ole poliittisesti helposti

hyödynnettävissä. Maatalouspoliittisen koneiston monimutkaisuus hidastaa päätösprosessia ja on asiantuntijavaltaisuudessaan poliitikolle hankala hallittava. Veronmaksajille ja kuluttajille maatalouspoliittiset kysymykset eivät näyttäydy kovin kiinnostavina, koska niistä aiheutuvat hyvinvointitappiot ovat vaikeasti havaittavia. Kuluttajahintojen noususta tai verotuksen kiristymisestä on vaikea eritellä maatalouspoliittisten ratkaisujen vaikutuksia. Siksi poliitikon on vaikeata tehdä maatalouspolitiikasta itselleen laajoja kansalaispiirejä kiinnostavaa vaalivalttia.

Maatalouspoliittiset ratkaisut vaikuttavat kuitenkin suuresti maanviljelijöiden elämään. Siksi poliitikot, joiden kannatus on riippuvainen heidän tuestaan, ovat valmiita osallistumaan maatalouspoliittiseen päätöksentekoon. Käytännössä tämä ilmenee poliittisena kaupantekona, tietynlaisena konsensusena, joka vallitsi erityisesti SDP:n ja Keskusta-puolueen pitkän punamultayhteistyökauden aikana. Maatalouspoliittisilla myönnytyksillä SDP:n oli mahdollista saada hankittua tukea omille perinteisille kannattajaryhmilleen suunnatuille tulonsiirroille.

Viljelijöiden aktiivisuutta maatalouspoliittisessa päätöksenteossa voidaan perustella heidän vahvalla motiivillaan vaikuttaa. Maatalouteen on sidottu runsaasti resursseja, joiden arvo muussa käytössä on vähäinen. Siksi viljelijä ei voi osoittaa tyytymättömyyttään maatalouspolitiikkaan luopumalla maanviljelystä, vaan hänen täytyy pyrkiä vaikuttamaan poliittisen päätöksenteon kautta elinkeinonsa harjoittamista koskeviin ratkaisuihin. Lisäksi tilanne kärjistyy koko ajan: mitä enemmän viljelijöitä luopuu tuotannosta, sitä suuremmaksi muodostuvat luopumisen kustannukset jäljelle jääneille.

Pelkkä motiivi vaikuttaa ei riitä, tarvitaan myös kykyä. Viljelijöiden järjestäytymisaste on Suomessa korkea, n. 74% viljelijöistä kuuluu MTK:oon tai SLC:iin (ANON. 1989b, s. 73). Monen muun ammattialan järjestäytymiste on kuitenkin vielä korkeampi. Se ei siis yksin selitä kykyä vaikuttaa, etenkin kun muistetaan viljelijöiden absoluuttisen määrän laskeneen parin viime vuosikymmenen aikana selvästi. Suomalaisten maanviljelijöiden voidaan katsoa muodostavan Olsonin kuvaaman "etuoikeutetun" ryhmän (kts. luku 5.5.). Ryhmä on tavoitteeltaan homogeeninen, tavoitteet ovat samansuuntaisia. Vaikka yksittäisen maanviljelijän saamat hyödyt maatalouspoliittisista päätöksistä eivät missään tapauksessa nouse niin suuriksi, että tämä olisi valmis maksamaan kaiken toiminnasta aiheutuvan kustannuksen, niin siitä huolimatta yksittäinen viljelijä tuntee saavansa merkittävää hyötyä osallistumisestaan etujärjestönsä toimintaan. Tämä johtuu ennen kaikkea edellisessä kappaleessa mainitusta tappiosta, joka aiheutuisi maatalouteen sidottujen resurssien siirtämisestä muuhun käyttöön. Kun tähän lisätään maaseutuyhteisön yhteistoiminnan ehdollistamista suosiva vaikutus ja rajallisen altruistin toimintamalli (kts. luku 5.5.), niin viljelijöiden kyky vaikuttaa saa selityksensä.

Jatkuvasti monimutkaistuva maatalouspoliittinen päätöksentekokoneisto tarjoaa motivoituneelle ja toimintakykyiselle intressiryhmälle toimivan vaikutusväylän. Edellisessä kappaleessa viitattiin viljelijäväestöllä olevan toimintaympäristönsä ominaislaadun vuoksi vahva yhteistyökyky. Sitä viljelijät voivat hyödyntää maatalouspoliittisessa päätöksentekokoneistossa, joka monimutkaistumisensa ja poliittisen konsensusen tavoittelun takia ei enää ole selkeässä parlamentaarisessa kontrollissa. Maatalouspolitiikka on muuttunut osaongelmien ratkomiseksi, selkeätä johdonmukaista kokonaislinjaa ei ole. Osittain tähän vaikuttaa luvussa 3.2. kuvattu tilanne, jossa kaikki toimintapolitiikat johtavat ristiriitoihin tavoitteiden toteuttamisessa. On selvää, että maatalouspoliittisten tavoitteiden ristiriitaisuudet tiedostava päätöksentekokoneisto tuntee tilanteen ongelmalliseksi.

Tällöin sellainen selkeästi määriteltävien osaongelmien ratkonta, joka mahdollisimman vähän lyö korvalle toisaalla päätöksentekokoneistossa tehtävää valmistelutyötä, alkaa vallata alaa.

Koska vallitsevan käytännön mukaan valmistelutyöhön saavat osallistua myös asianosaiset intressiryhmät, viljelijäjärjestöllä on edustus tai ainakin lausunnonantam mahdollisuus lähes kaikessa keskeisessä päätösvalmistelussa. Viljelijöiden oma maatalouspoliittinen tavoitteenasettelu ei ole samalla tavalla sisäisesti ristiriitaista kuin virallinen maatalouspolitiikka, jolloin he kykenevät osallistumaan valmistelutyöhön johdonmukaista linjaa noudattaen. Viljelijät pystyvät valikoiden edistämään niiden osaongelmien ratkontaa, jotka ovat heidän omia tavoitteitaan tukevia. Varsinaiset päätöksentekijät ovat ylipäättään tyytyväisiä, kun pystytään löytämään edes joitakin poliittisesti rationaalisia ratkaisuja.

Vielä kerran on painotettava, että maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston monimutkaistumis- ja eriytymiskehitys on tiedostamaton prosessi. Se johtuu ennen kaikkea sekä päätösprosessin todellisen luonteen että päätöksenteon puitetekijöiden vaikutusten heikosta tuntemuksesta. Päätöksenteon kokonaiskustannus lasketaan väärin, mikä vii nouttaa yhteiskunnan käytössä olevien resurssien kohdentamista ja edelleen hyvinvoinnin jakautumista. Toiset intressiryhmät kykenevät toisia paremmin käyttämään syntyvää tilannetta hyväkseen ja edistämään omia tavoitteitaan maatalouspoliittisessa päätöksenteossa.

6. YHTEENVETO

Nykyaikainen maatalous on aikaisempaa kiinteämmässä yhteydessä muuhun yhteiskuntaan. Tuotanto on tilan ulkopuolelta hankittavien ostopanosten varassa, ja se markkinoidaan yleensä lähes kokonaan tilan ulkopuolelle. Viljelijän harjoittama vaihdanta, erilaiset kontaktit ulkopuoliseen maailmaan ovat siten lisääntyneet. Lisääntyminen koskee sekä markkinoilla että markkinoiden ulkopuolella tapahtuvaa vaihdantaa. Markkinoilla tapahtuvan vaihdannan kasvu on merkinnyt maatalouden lähentymistä muuhun yritystoimintaan. Markkinoiden ulkopuolisen vaihdannan kasvu on puolestaan vaikuttanut maatalouteen kohdistuvan hallinnollisen sääntelyn runsastumiseen.

Maatalousekonomia on perinteisesti tarkastellut maataloutta ikään kuin se toimisi markkinavoimien alaisena. Uusklassiseen synteisiin nojautuva ajattelu on mieltänyt markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon mustaksi laatikoksi, jolla ei ole vaikutusta markkinoiden toimintaan tai ylipäätään yhteiskunnan käytössä olevien resurssien kohdentamiseen. Selvää kuitenkin on, että tehdyt maatalouspoliittiset päätökset pitkälti ratkaisevat maatalouden toimintaedellytykset. Markkinoiden osa on sopeutua poliittisiin päätöksiin. Tarvitaankin ajattelutapaa, jonka avulla voidaan tutkia markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon luonnetta. Tässä työssä analyysin välineenä on ollut yhteinen valinta -nimellä (public choice) tunnettu tutkimussuuntaus. Se voidaan määritellä markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon taloustieteellislähtöiseksi tutkimukseksi.

Yhteisen valinnan melko heterogeeniselle teorianmuodostukselle on yhteistä kolme perusoletusta: poliittinen päätöksenteko on samanlaista vaihdantaa kuin markkinoilla tapahtuva päätöksenteko, ihminen on rationaalisesti omaa hyötyään maksimoiva olento ja kaikki päätöksenteko voidaan pelkistää johtuvaksi yksittäisistä ihmisistä (metodologinen individualismi). Tutkimusote on holistinen institutionaalisen taloustieteen tapaan, analyysissa hyödynnettävä käsitteistö on peräisin uusklassisesta mikroteoriasta ja tutkimuskohteet valtiotieteiden piiristä.

Yhteisen valinnan teorioihin nojautuen on muodostettu käsitys päätöksenteon kokonaiskustannusten rakentumisesta ja päätöksenteon luonteesta. Niiden avulla on puolestaan selitetty maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston ominaispiirteitä, asetujen maatalouspoliittisten tavoitteiden vaihtelevaa toteutumista ja eri intressiryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa maatalouspoliittiseen päätöksentekoon.

Maatalouspoliittinen päätöksenteko koostuu varsinaisesta päätösprosessista ja päätöksenteon puitetekijöistä. Varsinainen päätösprosessi on helpointa kuvata erilaisten poliittisten instituutioiden muodostamana vaikutusverkkona, mutta tällöin ei saa unohtaa instituutioiden sisällä vaikuttavan päätöksenteon merkitystä. Kukin instituutio on jaettavissa pienempiin osasiin, joilla jokaisella on oma päätöksentekokoneistonsa puitetekijöineen ja varsinaisine päätösprosesseineen. Yksittäinen ihminenkin on tällainen päätöksentekokoneisto. Maatalouspoliittisessa päätöksenteossa keskeisimmät poliittiset instituutiot ovat eduskunta, hallitus, poliittiset puolueet, virkakoneisto ja erilaiset etujärjestöt, joista merkittävin on Maataloustuottajain keskusliitto.

Varsinainen päätösprosessi voidaan jakaa toisinkin. Sen voidaan katsoa muodostuvan valmistelukoneistosta ja varsinaisista päätöksentekijöistä. Valmistelukoneistoa edustavat yleensä virkamiehet ja erilaisten etujärjestöjen edustajat, varsinaiset päätöksentekijät ovat poliitikkoja eli kansanedustajia ja ministereitä. Jaottelu on tietysti osittain tapauskohtaista. Valmistelukoneiston tehtävänä on valmistella päätösehdotus ja yle-

sä myös ainakin osittain vastata sen toimeenpanosta. Poliitikkojen tehtäväksi jää valita, mikä päätösehdotus hyväksytään ja kuinka paljon sitä mahdollisesti muutetaan.

Päätöksenteon puitetekijät säätelevät varsinaisen päätösprosessin toimintaa. Niitä ovat informaation saatavuus ja jakautuminen, yhteiskunnassa vallitsevat arvot, päätöksenteon perusrakenteet (konstituutiot) ja yhteiskunnan resurssien käyttöaste ja kehitysmahdollisuudet. Päätöksenteon perusrakenteilla tarkoitetaan sellaisia sopimuksia (joko lakiin tai tapaan perustuvia), jotka määräävät asioiden käsittelyn kulusta varsinaisessa päätösprosessissa. Päätöksenteon puitetekijöille on tyypillistä, että ne lyhyellä tähtämellä ovat varsinaisen päätösprosessin kannalta annettuja, mutta pitkällä tähtämellä päätösprosessin muutettavissa.

Päätöksenteosta yhteiskunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset voidaan jakaa sisältökustannukseen ja toteutettavuuskustannukseen. Sisältökustannus tarkoittaa hyvinvoinninmuutosta, joka saadaan vähentämällä päätöstä edeltäneestä yhteiskunnan hyvinvointisummasta päätöksen jälkeinen hyvinvointisumma. Käsite on teoreettinen, mutta kuvaa taloustieteissä vallinnutta päätöksenteon kustannusajattelua. Päätöstä edeltävän ja päätöksen jälkeisen tilan välillä on kuviteltu voitavan siirtyä ilman sen kummallisempia kustannuksia. Päätösehdotusten hyvyttä on verrattu arvioimalla resurssien taloudellinen tuottavuus vanhassa ja uudessa käytössä.

Toteutettavuuskustannus koostuu päätösprosessin toiminnasta, prosessin kestosta ja päätöksen toteuttamisen kustannuksista. Päätösprosessi ei ole musta laatikko. Poliitikot ja virkamiehet pyrkivät edistämään sekä omaa että sidosryhmänsä etua. Poliitikon toiminnan motiivi on oma jälleentalinta ja virkamies maksimoi käytettävissä olevaa budjettiaan. Mitä pitempään päätösprosessi kestää, sitä enemmän syntyy kustannuksia. Päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden palkat on maksettava. Päätöksenteossa kiinni oleville resursseille olisi osoitettavissa vaihtoehtoiskäyttö. Lisäksi on huomattava, että kustannuksia voi aiheutua päätöksen vastustamisesta tai sen aikaansaannin edistamisestä.

Kyse on siis yhteiskunnan käytössä olevien resurssien mahdollisimman tehokkaasta kohdentamisesta. Sisältökustannuksen arvioiminen paljastaa teoriassa edullisimman vaihtoehdon, mutta vasta toteutettavuuskustannuksen mukaan ottaminen tekee laskelmista reaalista päätöksentekotilannetta kuvaavia. Toteutettavuuskustannuksen laskentaan liittyy kuitenkin monia ongelmia. Ihmiset reagoivat päätöksentekoon tuntiessaan hyvinvointinsa olevan vaarassa. Mitä suurempi hyvinvoinnin lasku on odotettavissa, sitä voimakkaammin toimitaan omien intressien suojelemiseksi. Yksilökohtaisen hyvinvoinninmuutoksen tarkka laskeminen mahdotonta, hyvinvointiin vaikuttavia muutujia on liikaa. Keskeistä toteutettavuuskustannuksen arvioinnissa on päätösprosessin luonteen tunteminen, ihmisen omaa etuaan maksimoivan käytöksen vaikutusten ymmärtäminen.

Päätöksenteon puitetekijät eivät vaikuta toteutettavuuskustannuksen syntyyn yhtä suoraviivaisesti kuin varsinaisen päätösprosessi. Kuitenkin on niin, että mitä isomasta ja periaatteellisemmasta päätöksestä on kyse, sitä tarkemmin puitetekijät on tunnettava kokonaiskustannusten arvioimiseksi. Arvot ovat monesti ratkaisevassa asemassa, kun pohditaan oman vastustuksen voimakkuutta itselle haitallisen päätöksen ollessa kysymyksessä. Päätökset saattavat olla myös sellaisia, että niiden läpiviemiseksi vaaditaan puuttumista vallitseviin päätöksenteon perusrakenteisiin. Tällöin toteutettavuuskustannukset kasvavat olennaisesti.

Tässä työssä on päätelty, että päätöksentekokoneiston todellisen luonteen heikosta tuntemisesta aiheutuva päätöksenteon kokonaiskustannusten vajavainen hahmottaminen on merkittävä syy maatalouspolitiikan ongelmiin. Maatalouspolitiikkaa hoitamaan on syntynyt oma erityiskoneisto, joka on vähitellen eriytynyt parlamentaarista kontrollista, asiantuntijavaltaistunut ja monimutkaistunut. Kyseessä on eräänlainen kierre. Pohjalla on yhteiskunnallisen päätöksenteon arvo-ongelma. Yhteiskunnassa pyritään samanaikaisesti harjoittamaan politiikkaa, joka tähtää sekä yhteiskunnan käytössä olevien resurssien kansantaloudellisesti tehokkaaseen kohdentamiseen että syntyvän hyvinvoinnin oikeudenmukaiseen jakamiseen. Ristiriitaa, joka näiden kahden vaihtoehdon välillä vallitsee, ei tiedosteta riittävän selvästi. Maatalouspoliittisten tavoitteiden ristiriitaisuus johtuu pitkälti juuri siitä, että osa tavoitteista edustaa resurssien tehokasta käyttöä (esim. tehokkuustavoite) ja osa hyvinvoinnin oikeudenmukaista jakamista (esim. toimeentulotavoite).

Tavallisesti maatalouspoliittisten ongelmien syyksi esitetään maatalouteen sitoutuneiden resurssien suuri määrä suhteessa tuottavuuteen. Jos yhteiskunnan keskimääräinen tuottavuus BKT:n ja ATV:n suhteella kuvattuna on 100, niin maatalouden tuottavuus on 41 ja teollisuuden 105. Yhteiskunnan kannalta maatalouteen sidotut resurssit merkitsevät siten jatkuvaa hyvinvointitappiota. BKT ei kehity niin nopeasti kuin olisi mahdollista. Yksinkertainen tulkinta tilanteesta on, että yhteiskunnan kannalta hyvää maatalouspolitiikkaa on resurssien siirtäminen maataloudesta teollisuuden käyttöön. Tällainen näkemys edustaa perinteistä, pelkän sisältökustannuksen huomioon ottavaa ajattelua.

Kun keinot valitaan pelkän sisältökustannuksen laskemisen perusteelle, suistavat arvioimatta jääneet toteutettavuuskustannukset valitun politiikkakokonaisuuden harhaan. Asetettuihin tavoitteisiin ei päästä, mutta syyt tulkitaan väärin. Kuvitellaan, että valitut keinot eivät ole riittävän tehokkaita, ne eivät toisin sanoen riittävän tehokkaasti kohdenna resursseja uudelleen. Pyritään lanseeraamaan uudet, entistä tehokkaammat keinot, mutta ei ymmärretä niiden entisestään kasvattavan toteutettavuuskustannuksia. Kustannukset voivat syntyä monella tavalla. Valmistelukoneiston ehdotuksia ei edes hyväksytä, varsinaiset päätöksentekijät muuttavat ehdotuksia voimakkaasti tai päätös tehdään, mutta toteuttamiseen ei osoiteta voimavaroja. Kierre on ennen pitkää valmis. Ongelmat syntyvät päätösprosessin ominaisuutensa tuottaman toteutettavuuskustannuksen takia, mutta ne tulkitaan sisältökustannuksen pohjalta. Tämä on omiaan monimutkaistamaan maatalouspoliittista päätöksentekoa.

Entistä hankalammaksi tilanteen tekevät päätöksenteossa esiintyvät keskenään kiistelevät rationaalisuuskäsitykset. Valmistelukoneisto edustaa pääsääntöisesti taloudellista rationaalisuutta, resurssien tehokkaaseen kohdentamiseen keskittyvää ajattelua. Varsinaiset päätöksentekijät edustavat poliittista rationaalisuutta, he korostavat päätösten toteutettavuutta, päätösten kykyä läpäistä päätösprosessi. Molemmat rationaalisuuskäsitykset ovat heijasteita yhteiskunnallisen päätöksenteon yleisestä arvo-ongelmasta. Päätöksenteon kannalta asian tekee hankalaksi se, että kummankaan rationaalisuuskäsityksen edustajat eivät hahmota päätöksenteon kokonaiskustannuksia.

Kiteyttäen voisi sanoa, että maatalouspoliittista päätöksentekoa vaivaava toteutettavuuskustannusten puutteellinen tunnistaminen johtaa yhteiskunnan resurssien kohdentamisessa vinoutumaan. Tämä puolestaan aiheuttaa maatalouspolitiikan keinovalikoiman runsastumisen ja sitä kautta maatalouspolitiikan monimutkaistumisen. On huo-

mattava, että kehitys on myös budjettiaan maksimoivan maatalousbyrokraatin intressien mukainen.

Monimutkaistuminen on yhtenä syynä maatalouspolitiikan eriytymiseen parlamentaarisesta kontrollista. Poliitikkojen on hankala puuttua kompleksiseen kokonaisuuteen, jonka hallinta edellyttää paljon yksityiskohtaista tietoa. Sen hoitaminen jätetään mieluummin erityiskoneistolle, jolla on vaadittava asiantuntemus.

Toinen syy eriytymiseen on poliittinen kaupankäynti. Maatalouspoliittiset kysymykset ovat tiedotusvälineissä nauttimastaan suhteellisen suuresta huomiosta huolimatta poliittisesti vaikeasti hyödynnettäviä. Veronmaksajien tai kuluttajien on vaikeata huomata hyvinvointitappiota, joka maataloustuotteiden tuottajahintojen nostosta tai maatalouden tuen lisäämisestä aiheutuu. Kun tappio on pieni ja vaikeasti havaittava, ei tunneta tarvetta yrittää vaikuttaa asioihin. Viljelijät puolestaan ovat hyvin riippuvaisia maatalouspoliittisista ratkaisuista. Siksi heidän voi odottaa painostavan edusmiehinään toimivia poliitikkoja paljon voimallisemmin. Keskustapuolueen ja SDP:n pitkän hallitusyhteistyön aikana maatalouspolitiikka toimi sopivana kaupankäynnin välineenä, mikä edisti eriytymistä ja erityiskoneiston syntyä.

Jos koko yhteiskunnan keskimääräisiä käytettävissä olevia tuloja merkitään 100:lla, niin viljelijöiden suhdeluku on myös 100 ja ammattitaitoisten teollisuustyöntekijöiden 105. Viljelijät ovat siten onnistuneet varsin hyvin toimeentulotavoitteen saavuttamisessa, vaikka viljelijäväestön lukumäärän jatkuvan alenemisen luulisi vähentävän heidän poliittista painoarvoaan. Johtopäätös on, että viljelijät ovat kyvykkäitä edistämään etujaan maatalouspoliittisessa erityiskoneistossa ja ovat sillä korvanneet määränsä pienenemisen.

Erilaisten etujärjestöjen toimintakyvyissä on eroja. Viljelijöiden etujärjestö Maataloustuottajain keskusliitto on siinä mielessä hyvässä asemassa, että se yksin edustaa viljelijöitä virallisissa maatalouspoliittisissa yhteyksissä kuten maataloustuloneuvotteeluissa. Tällöin joukot on helpompi ryhmittää yksimielisesti tiettyjen tavoitteiden taakse ja saavuttaa siten vahva neuvotteluasema. Viljelijöiden pysyminen yhdessä järjestössä ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys.

Maataloustuotantoon on sidottu paljon sellaisia resursseja, joiden arvo jossakin toisessa käytössä on lähes olematon. Siksi useimmille viljelijöille maataloustuotannosta luopuminen merkitsee suuria taloudellisia uhrauksia. Tästä syystä viljelijät ovat varsin halukkaita yhteistavoitteelliseen esiintymiseen. Pelkkä halu vaikuttaa ei kuitenkaan riitä, tarvitaan myös kykyä. Viljelijöillä voidaankin katsoa olevan toimintaympäristönsä ominaislaadun vuoksi poikkeuksellisen vahva yhteistoimintakyky. Myös kyky toimia pohjautuu osittain pelkoon maataloustuotannosta luopumisen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä: viljelijät ovat helpommin valmiita uhraamaan resursseja vaikutuspyrkimysten tueksi, jos uhrauksilla voidaan välttää vielä suuremmat kustannukset.

Vielä on korostettava sitä, että maatalouspoliittisen päätöksenteon monimutkaistumisen ja eriytyneen maatalouspoliittisen päätöksentekokoneiston synnyn takana ei ole mitään tietoista suunnitelmaa. Mikään yksittäinen intressiryhmä tai intressiryhmien yhteenliittymä ei tällaista kehitystä ole suunnitelmallisesti tavoitellut. Kyse on päätöksentekokoneiston toiminnan ja erityisesti sen kustannusvaikutusten puutteellisesta tuntemisesta, joka on johtanut yhteiskunnan kokonaisyhteistyön kannalta epätarkoituksenmukaiseen resurssien kohdentamiseen.

LÄHDELUETTELO:¹⁾

- Aaltonen, S. & Skurnik, S. 1986.** Maatalouspolitiikka yhteiskuntapolitiikan osana. Maa- ja metsätalous kansantaloudessa. Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos, Julkaisuja n:o 6. Espoo. 154 s.
- Adelberg, T. & Niemi, J. 1989.** International retail price comparison of selected food products. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), tutkimusraportti (käsi-kirj.). Helsinki. 20 s.
- Anon. 1978-1987.** Valtion virkaluettelo vuodelle 1978 ja 1987, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. Helsinki.
- Anon. 1980.** Maatalouden rakennepoliittisen toimikunnan mietintö. Komiteamietintö 9:1980. Helsinki. 164 s. + liitteet.
- Anon. 1986a.** Elinkeinohallitus & Prisdirektoratet (Norja): Elintarvikkeiden tuotantoa ja kauppaa koskevat hinta- ja kilpailuolosuhteet pohjoismaissa. Osa A. Helsinki. 51 s. + liitteet.
- Anon. 1986b.** Elintarvikehuoltotyöryhmän mietintö. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta, maatalousjaosto. Helsinki. 112 s. + liitteet.
- Anon. 1986c.** Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995. Komiteamietintö 42:1986. Helsinki. 191 s.
- Anon. 1987.** Maatalous 2000. Komiteamietintö 1987:24. Helsinki. 192 s. + liitteet.
- Anon. 1988.** Valtioneuvoston periaatepäätöksen perustelut vesien suojelun tavoiteohjelmasta vuoteen 1995. Helsinki. 13 s.
- Anon. 1989a.** Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kehittämistoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 30:1989. Helsinki. 86 s. + liitteet.
- Anon. 1989b.** Maataloustuottajain keskusliitto, vuosikertomus vuodelta 1988. Helsinki. 110 s.
- Arrow, K. J. 1951.** Social Choice and Individual Values. J. John Wiley & Sons, New York.
- Baumol, W. J. & Oates, W. E. 1988.** The Theory of Environmental policy. 2. edition. Cambridge University Press. 299 s.
- Bergson, A. 1938.** A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. Quarterly Journal of Economics. 52: 414-344.
- Black, D. 1958.** The Theory of Committees and Elections. Cambridge University Press.
- Blandford, D. 1986.** The Food People Eat. The Food Consumer, toim. Ritson, C., Gofton, L. ja McKenzie, J. John Wiley & Sons, Great Britain. 262 s.
- Blankart, C. B. 1987.** Fourteen years of European Public Choice Society research. Public Choice. 52, 1: 3-14.
- Boulding, K. E. 1970.** Economics as Science. McGraw-Hill Inc., U.S.A. 157 s.
- Buchanan, J. M. 1972.** Toward Analysis of Closed Behavioral Systems. The Theory of Public Choice, toim. Buchanan, J. M. ja Tollison, R. D. Ann Arbor, The Michigan University Press, U.S.A. 329 s.

¹⁾ Lähdeluettelossa ovat mukana myös liitteen 1 viitteet.

- Buchanan J. M. 1984.** Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. *Theory of Public Choice - II*, toim. Buchanan, J. M. ja Tollison, R. D. Ann Arbor, The Michigan University Press, U.S.A. 453 s.
- Buchanan, J. M. 1986.** Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s. Wheatsheaf Books Ltd, Great Britain. 278 s.
- Buchanan, J. M. 1987.** The Constitution of Economic Policy. *The American Economic Review*. 77, 3: 243-250.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. 1966.** The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, The Michigan University Press, U.S.A. 361 s.
- Downs, A. 1957.** An Economic Theory of Democracy. Harper and Row, New York, U.S.A. 310 s.
- Downs, A. 1967.** Inside Bureaucracy. Little, Brown and Company, Boston, U.S.A. 292 s.
- Ehrenheim, J. von. 1984.** Public Choice - En ny syn på svensk jordbrukspolitik. Sveriges Lantbruks-universitetet. Institutionen för ekonomi och statistik. Rapport 242. Uppsala. 51 s.
- Galbraith, J. K. 1977.** Epävarmuuden aika. WSOY, Porvoo. 330 s. (Engl. kiel. alkuteos: The Age of Uncertainty, 1977).
- Granberg, L. H. 1985.** Maatalouden tulontasaustuet: maatalouden hintapolitiittisen tuen seuranta tutkimus. Sosiologian lisensiaattityö. Helsingin yliopisto. 218 s. + liitteet.
- Gwartney, J. D. & Stroup, R. 1980.** Economics: private and public choice. Academic Press, U.S.A. 835 s. + liitteet.
- Hagedorn, K. 1983.** Reflections on the methodology of agricultural policy research. *European Review of Agricultural Economics*. 10, 4: 303-323.
- Hagedorn, K. 1985.** CAP reform and agricultural economics: a dialogue of the deaf? Can the CAP be Reformed?, toim. Pelkmans, J. European Institute of Public Administration (EIPA). Maastricht, the Netherlands.
- Hagedorn, K. 1989.** Public Choice and Agricultural Policy. Congress Proceedings, volume III, s. 647-668. The Ninth World Congress of International Economic Association. Ateena 28.9.-1.9. 1989.
- Heikkilä, A-M. 1988.** Maidon tuotantokustannus yrityskoon vaihdellessa. Tuotantokustannuksista maatilamatkailuun: professori Matias Torvelan 60-vuotisjuhla julkaisu. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), julkaisuja n:o 55. Helsinki. 170 s.
- Hirschman, A. O. 1970.** Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States. Harvard University Press, Massachusetts, U.S.A. 162 s.
- Hokkanen, M. 1988.** Maatalousyrittäjän lomituspalvelut. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), tiedonantoja n:o 140. Helsinki. 62 s.
- Hotelling, H. 1929.** Stability in Competition. *Economic Journal*. 39 (March): 41-57.
- Ihamuotila, R. 1979.** Maatalouden hinta- ja tukipolitiikka. Kirjayhtymä. Helsinki. 156 s.
- Kananen, I. 1986.** MTK ja Suomen maatalouspolitiikka: elintarvikepuolasta omavaraisuuteen 1917-1949. Kirjayhtymä, Helsinki. 245 s.
- Kelly, J. S. 1988.** Social Choice Theory - An Introduction. Springer-Verlag, Germany. 163 s.
- Kettunen, L. 1981.** Objectives and means in Finnish agricultural policy. *Journal of Agricultural Science in Finland*. 53: 285-293.

- Kettunen, L. 1985.** Maatalouden omavaraisuus Suomessa vuosina 1970-1983. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), julkaisuja n:o 49. Helsinki. 75 s.
- Krueger, A. O. 1974.** The Political Economy of The Rent-Seeking Society. *American Economic Review*. 64, June: 291-303.
- Kumpulainen, J. 1988.** Low level of contaminants of food and diets. *Annales Agriculturae Fenniae*. 27, 3: 219-229.
- Lepage, H. 1980.** I morgon kapitalism. Ratio, Stockholm. 395 s. (Ransk. kiel. alkuteos: *Demain le capitalisme*, 1978).
- Leppälä, J. 1988.** Ravintotaseet. Maatalouden hintaindeksit ja kokonaislaskelmat, maataloustuotteiden kokonaismarginaalit sekä ravintotaseet 1980-1986. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), tiedonantoja n:o 137. Helsinki. 75 s.
- Littow, P. 1989.** Keskittymisen hinta. Sisäasianministeriö, aluepoliittinen osasto, aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 1989:3. Helsinki. 110 s.
- Maatilahallitus 1978-1987.** Maatilahallituksen toimintakertomuksia. Helsinki.
- Maatilarekisteri 1975-1985.** Maatilahallitus. Suomen virallinen tilasto XLIII:4. Helsinki.
- McClennen, E. F. 1989.** Public Choice, Markets, and the Problem of Ensuring an Adequate Minimum Level of Welfare (working paper). The Ninth World Congress of International Economic Association. Ateena 28.9.-1.9. 1989. 19 s.
- Mitchell, W. C. 1988.** Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five years of public choice and political science. *Public Choice*. 56, 2: 101-117.
- Mueller, D. C. 1979.** Public choice. Cambridge University Press. 297 s.
- Mueller, D. C. 1986.** Rational egoism versus adaptive egoism as fundamental postulate for a descriptive theory of human behaviour. *Public Choice*. 51, 1: 3-23.
- Myrdal, G. 1978.** Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*. 12, 4: 771-783.
- Niskanen, W. A. 1971.** Bureaucracy and Representative Government. Aldine-Atherton, U.S.A. 241 s.
- Niskanen, W. A. 1975.** Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. 18, December: 617-643.
- Nurmi, H. 1987.** James M. Buchanan - julkisen valinnan teoreetikko. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*. 83, 1:82-86.
- Ollila, P. 1989.** Coordination of supply and demand in the dairy marketing system: with special emphasis on the potential role of farmer cooperatives as coordinating institutions. *Journal of Agricultural Science in Finland*. 61, 3: 135-321.
- Olson, M. 1965.** The Logic of Collective Action. Harvard University Press, U.S.A. 176 s.
- Ostrom, V. 1975.** Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics. *American Journal of Agriculture Economics*. 57, 5: 844-849.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. 1984.** *Nationalekonomi 1*. WSOY, Juva.
- Peltzman, S. 1976.** Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*. 19, August: 211-240.
- Petit, M. 1985.** Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Research Report 51. 80 s.
- Petit ym. 1987.** Agricultural policy formation in the European Community: the birth of milk quotas and cap reform. Petit, M., de Benedictis, M., Britton, D., de Groot. M., Henrichsmeyer, W. ja Lechi F. Elsevier, the Netherlands. 165 s.

- Puurunen, M. 1987.** Viljelijäväestön tulojen vertaaminen muiden väestöryhmien tuloihin. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), tiedonantoja n:o 134. Helsinki. 171 s. + liitteet.
- Puurunen, M. 1989.** Viljelijäväestön tulokehitys 1980-luvulla. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL), tiedonantoja n:o 148. Helsinki. 81 s. + liitteet.
- Reinikainen, V. 1986.** Metodologinen keskustelu kansantaloustieteessä: Eräs tulkintayritys. Kansantaloustieteellinen aikakauskirja 1986, 3: 240-251.
- Ruska, A. 1988.** Maataloustuotannon ja siihen kiinteästi liittyvän jalostustoiminnan alueellinen sijoittuminen ja kehitys vuosina 1960-1985. Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos (PTT), raportteja ja artikkeleita n:o 66. Espoo. 80 s. + liitteet.
- Rynänen, V. 1988.** Elinvoimainen perheviljelmä maatalouden salainen ase. Maaseudun Tulevaisuus 14.6.1988.
- Schenk, R. E. 1987.** Altruism as a source of self-interested behavior. *Public Choice* 53, 2: 187-192.
- Schmid, A. A. 1978.** Property, Power and Public Choice. An Inquiry to Law and Economics. Praeger, U.S.A.
- Sen, A. 1989.** The Nature of Inequality (presidential address). The Ninth World Congress of the International Economic Association. Ateena 28.8-1.9.1989. 27 s.
- Senior Nello, S. 1984.** An application of Public Choice Theory to the question of CAP reform. *European Review of Agricultural Economics*. 11, 3: 261-283.
- Stigler, G. J. 1970.** Director's Law of Public Income Redistribution. *Journal of Law and Economics*. 13, April: 1-10.
- Söderbaum, P. 1984.** Objectives, Values and Ideologies in Economics: Toward a Normative Theory of Institutional Economics. Sveriges Lantbruksuniversitetet. Institutionen för ekonomi och statistik. Rapport 231. Uppsala. 55 s.
- Tilastokeskus 1988.** Kansantalouden tilinpito, kansantalous 1988:6. Tilastokeskus, Helsinki. 182 s.
- Tilastokeskus 1989.** Tilastokatsauksia 1989:II. Tilastokeskus, Helsinki. 102 s.
- Tilastokeskus 1990.** Maatalouden yritys- ja tulotilasto 1987, maa- ja metsätalous 1990:1. Tilastokeskus, Helsinki. 252 s.
- Tollison, R. D. 1984.** Public choice, 1972-1982. *Theory of Public Choice - II*, toim. Buchanan, J. M. ja Tollison, R. D. Ann Arbor, The University of Michigan Press, U.S.A. 453 s.
- Tullock, G. 1965.** The Politics of Bureaucracy. Public Affairs Press, Washington D.C., U.S.A. 228 s.
- Tullock, G. 1985.** Public Choice Statement. *Public Choice*. 46, 3: 225-226.
- Uusitalo, H. 1988.** Muuttuva tulonjako, hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutukset tulonjakoon 1966-1985. Tilastokeskus, tutkimuksia 148. Helsinki. 134 s.
- Varmola, R. 1989.** Hyvinvoinnin toteutuminen erilaisilla maaseutualueilla. Pellervo-Seuran markkinantutkimuslaitos (PSM), raportteja ja artikkeleita 23. Helsinki. 85 s. + liitteet.
- Weinschenck, G. 1987.** The economic or the ecological way? Basic alternatives for EC's agricultural policy. *European Review of Agricultural Economics*. 14, 1: 49-60.
- Winters, L. A. 1987.** The political economy of the agricultural policy of industrial countries. *European Review of Agricultural Economics*. 14, 3: 285-304.

YHTEISEN VALINNAN HISTORIAA JA NYKYPÄIVÄÄ¹⁾

Historiaa

Ensimmäinen varsinaisen yhteisen valinnan lanseeraus oli v. 1938 ilmestynyt A. Bergsonin artikkeli "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics" (*Quarterly Journal of Economics*, Feb. 1938, 52, s. 314-344), mutta jo vuonna 1929 esitti Harold Hotelling mediaaniäänestäjä -teoreemansa, jossa hän ensimmäisen kerran sovelsi taloustieteellistä lähestymistapaa poliittiseen prosessiin ("Stability in competition", *Econ. J.*, March 1929, 39, s. 41-57) (MUELLER 1979 s. 2 ja 98).

Bergsonin avauksen jälkeen ehkä merkittävimmäksi yhteisen valinnan vaikuttajaksi nousi Kenneth J. Arrow teoksellaan "Social choice and individual values" (1951), vaikka hänen silloista tai nykyistä työtään ei voi laskea kuuluvaksi varsinaiseen yhteisen valinnan traditioon. Tämä siitä syystä, että Arrow ei niinkään tutkinut instituutioiden toimintaa, vaan kollektiivisen ja sosiaalisen valinnan loogista rakennetta. Tuloksena oli Arrow'n mahdottomuusteoreema (Arrow impossibility theorem), joka väittää, että ei ole mahdollista kehittää sellaista kollektiivista valintamenettelyä, jonka toiminta olisi täysin johdonmukaista. Tämä puolestaan johtaa siihen, että preferenssejä ei yhteiskunnan tasolla kyetä selvittämään konsistentisti eli toisin sanoen täydellisesti toimivaa demokratiaa ei voi olla (LEPAGE 1980, s. 179-180).

Bergsonin ja Arrow'n töitä voidaan pitää pohjana yleisen valinnan normatiiviselle suunnalle, joka on kiinnostunut nimenomaan siitä, kuinka hyvinvointia voidaan yhteiskunnassa jakaa. Tämä suuntaus on itse asiassa varsin läheistä sukua sille hyvinvointiteorian kehitykselle, jonka brittiläinen kansantaloustieteilijä Arthur Pigou käynnisti v. 1920 teoksellaan "The Economics of Welfare".

Pääpaino yhteisessä valinnassa on kuitenkin positivistisellä tutkimuksella, joka on mm. keskittynyt löytämään ratkaisun siihen, kuinka eri yksilöiden erilaiset preferenssit yhdistyvät jonkin päätöksentekomenettelyn (äänestyssäännön) kautta päätökseksi. Moderneina perusteoksina tälle suuntaukselle ovat toimineet Duncan Blackin teos "Theory of Committees and Elections" (1958), joka keskittyy erityyppisten äänestyssääntöjen analyysiin. Anthony Downsin kirja "An Economic Theory of Democracy" (1957) on puolestaan ollut perustana puolueiden (ryhmien) välistä kilpailua koskevalle teorianmuodostukselle. Virkakoneiston päätöksenteon tutkimisen uranuurtaja on ollut Gordon Tullock teoksellaan "The Politics of Bureaucracy" (1965) (BUCHANAN 1984, s. 21).

¹⁾ Liitteellä ei ole erillistä lähdeluetteloa, viitteet löytyvät varsinaisesta lähdeluettelosta.

Muista keskeisistä teoksista kannattaa mainita Mancur Olsonin v. 1965 julkaisema "The Logic of Collective Action, jossa Olson ansiokkaasti selvitteli päätöksenteon ja intressiryhmien suhdetta ja ryhmadynamiikkaa sekä Buchananin ja Tullockin "The Calculus of Consent" (1962), joka puolestaan esitti periaatteellisen mahdollisuuden väistää Arrow'n mahdottomuusteoreeman sisältämän väitteen käyttämällä hyväksi perustuslainomaista kansalaissopimusta (BLANKART 1987).

Markkinamekanismin häiriöiden (marketing failure) tutkiminen sai puolestaan alkunsa 1940- ja 1950-luvuilla. Siinä keskitytään lähinnä kartoittamaan ehtoja, jotka ohjaavat tehokkaaseen julkishyödykkeiden tuottamiseen ja ulkoisvaikutusten hallintaan. Tämä pyritään saavuttamaan selvittämällä eri yksilöiden erilaiset preferenssit. On selvää, että lähestyminen pitää sisällään normatiivisen elementin (kuinka allokonti olisi tehokainta), mutta siitä huolimatta lähestymistapa lasketaan positivistiseen yhteiseen valintaan kuuluvaksi (MUELLER 1979, s. 2-3).

Markkinamekanismin häiriöiden tutkimisen tuoreina perillisinä voidaan pitää sääntelyn teoriaa (theory of regulation) ja edunetsintää (rent-seeking), jotka molemmat ovat alkaneet muotoutua vasta 1970-luvulla ja jotka ovat suhteellisen läheistä sukua toisilleen. Voidaankin jopa väittää, että rent-seeking on sääntelyn teorian edelleen kehitelty muoto (PETIT 1985, s. 13).

Sääntelyn teorian luoja on G. J. STIGLER, joka 1970 julkaistussa artikkelissaan "Director's Law of Public Income Redistribution" painotti markkinoihin kohdistuvan julkisen vallan sääntelyn merkitystä hyvinvoinnin jakautumiselle yhteiskunnassa.

Artikkelissaan Stigler kuvasi, kuka hyötyy sääntelystä, mitä muotoja se saa ja mikä on sen vaikutus yhteiskunnan resurssien kohdentumiseen. Stigler lähti siitä, että sääntelyä tahtoo erityisesti teollisuus, joka sitä hankkiakseen pyrki mahdollisuuksiensa mukaan vaikuttamaan poliittiseen prosessiin.

Sääntelyn teoriaa laajensi Stiglerin jalanjäljissä S. PELTZMAN (1976). Peltzmanin johtoidea oli, että sääntelyn tarjonnasta vastaava poliittinen päätöksentekijä pyrkii sääntelypäätöksellään maksimoimaan poliittisen kannatuksensa eli oman hyötyfunktionsa. Tätä soveltamalla Peltzman osoitti, että tavallinen kysyntä-tarjonta -kehikko voidaan hyvällä menetyksellä sovittaa myös markkinoiden ulkopuolisen kysynnän ja tarjonnan tutkimiseen.

Edunetsintä ilmestyi ensimmäisen kerran yhteiseen valintaan vuonna 1974 A. O. KRUEGERin artikkelin "The Political Economy of The Rent-Seeking Society" myötä. Krueger käsitteli taloudellisia haittoja, jotka Intiassa ja Turkissa aiheutuivat kilpailtaessa tuontilisensseistä ja osoitti, että tällaisella kilpailulla on yhteiskunnan hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen kannalta kielteisiä vaikutuksia.

Yleisemmällä tasolla edunetsintä voidaan nähdä toiminnaksi, jossa on kyse taloudellisten yksiköiden halusta hankkia hyötyä markkinoiden ulkopuolisella toiminnalla. Joku pyrkii saamaan aikaan monopolivoittoja yrittämällä vaikuttaa julkiseen valtaan siten, että sen päätöksenteko joko lainsäädännön muodossa tai muuten suosii tiettyä ryhmää toisten kustannuksella (EHRENHEIM 1984, s. 28).

Mikrotaloudellisella tasolla edunetsintä on oikeastaan vain rationaaliselle talousyksikölle yksi tapa lisätä maksimoida hyötyään, mutta makrotaloudellisella tasolla on kyse resurssien käytöstä yhteiskunnan kannalta tuottamattoman taloudellisen toiminnan harjoittamiseen, jonka ainoana pyrkimyksenä on estää tietyllä alalla kilpailun syntyminen estämällä muiden mukaantulo markkinoille (BUCHANAN 1980).

Puhuttaessa yhteiseen valintaan läheisesti kytkeytyvästä teoriaperinteestä ei saa unohtaa law and economics -suuntausta. Law and economics keskittyy erityisesti property rights -käsitteeseen liittyvien tekijöiden selvittämiseen. Property rights kuvaa yksilön suhdetta toiseen yksilöön tapauksessa, jossa heidän kanssakäymisensä vaikuttaa jonkin voimavaran käyttämiseen tai toiminnon suorittamiseen (SCHMID 1978, s. 5). Kyse on siis yrityksestä selittää instituutioiden toimintaa ihmisten välisten vuorovaikutussuhteiden pohjalta. On kuitenkin huomattava, että law and economics -suuntauksen ihmisten käyttäytymiseen liittyvät oletukset ovat huomattavasti homo economicusta monimutkaisemmat.

Yhteisellä valinnalla on myös ollut varsin läheinen suhde valtiotieteiden piiriin kuuluvaan tutkimussuuntaukseen, joka tunnetaan nimellä social choice. Tutkimussuuntaus selvittää sellaisten instituutioiden toimintaa, jotka vaikuttavat kollektiivisten valintojen tekoon (KELLY 1988, s. 1.). Toisin sanoen myös social choice tutkii markkinoiden ulkopuolista päätöksentekoa. Ero on kuitenkin siinä, että social choice -teorian välineet ovat enimmäkseen kotoisin valtiotieteiden eikä taloustieteiden työkalukaapista.

Nykypäivää

Tällä hetkellä yhteisen valinnan teoreetikot ovat Yhdysvalloissa järjestäytyneet jo kiinteämmäksi ryhmäksi. Vuonna 1969 perustettu Public Choice Society, jota edelsi Virginian yliopistossa toiminut epämuodollinen yhteenliittymä nimeltä Committee for Non-Market Decision Making (Virginian tutkimusperinteestä käytetään myös nimitystä Virginian School of Economics), on saavuttanut jo jonkinnäköisen aseman Yhdysvaltojen laajassa taloustieteellisten koulukuntien kirjossa. Ryhmän tuottama julkaisu on nimeltään Public Choice, ja se alkoi toimintansa v. 1968. Epävirallisempi edeltäjä, joka ehti ilmestyä vain pari vuotta, oli nimeltään Papers on Non-Market Decision Making (TOLLISON 1984, s. 3-5).

On huomattava, että Virginian yliopistosta peräisin oleva koulukunta ei suinkaan vastaa kaikesta Yhdysvalloissa tapahtuvasta yhteisen valinnan teorianmuodostuksesta. Kuitenkaan ei voida kiistää, etteikö koulukunnan edustajien asema olisi kaikkein keskeisin. Virginian koulukuntaa edustavat mm. Buchanan, Tollison, Tullock, Tideman, Brennan, Wagner, Lee, Goetz, Crane, Rowley ja Mackay (MITCHELL 1988).

Muita merkittäviä positivistisia koulukuntia ovat Rochesterin ja Bloomingtonin koulukunnat. Rochester on tunnettu matemaattisesta suuntautumisestaan, se on antanut huomattavimman panoksensa yhteiselle valinnalle peliteorian alalla. Tunnettuja nimiä ovat mm. Luce, Raiffa, Schelling, Boulding ja Riker. Rochesterilaiset ovat saaneet työilleen erittäin paljon arvostusta erityisesti valtiotieteiden piirissä (MITCHELL 1988).

On kuitenkin huomattava, että peliteoriaa sinänsä ei voida pitää yhteiseen valintaan kuuluvana, mutta se on osoittautunut varsin käyttökelpoiseksi matemaattiseksi apuvälineeksi, kun on tarkasteltu ihmisten valintojen tekoa erilaisissa päätöstilanteissa.

Bloomingtonin koulukunta perustuu hyvin pitkälle Vincent ja Elinor Ostromin työille. Heistä Vincent Ostrom on pääasiassa suuntautunut filosofispohjaiseen yhteiseen valintaan ja Elinor Ostrom puolestaan empiirisiin sovellutuksiin, jotka ovat keskittyneet erityisesti julkisten palvelujen toiminnan tarkasteluun yhteisen valinnan pohjalta.

Bloomingtonilaisille on tunnusomaista muita koulukuntia selkeämpi tukeutuminen perinteiseen valtiotieteeseen. Ostromien lisäksi tunnustettuja koulukunnan edustajia ovat Robert Bish ja Charles Tiebout (MITCHELL 1988).

Myös Euroopassa ja Japanissa on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana kiinnostuttu yhteisestä valinnasta, ja molemmille alueille on jo perustettu omat tieteelliset yhdistykset nimeltään European Public Choice Society ja Japanese Public Choice Society, joilla myös on vireää julkaisutoimintaa, mm. omat lehdet (TOLLISON 1984; TULLOCK 1985).

European Public Choice Society perustettiin v. 1972 seminaarityyppiseksi alustusten esittämis- ja keskustelufoorumiksi, ja perinne on jatkanut näihin päiviin saakka, joskin osanottajamäärät ovat huomattavasti lisääntyneet. Vuonna 1972 esitettiin viisi alustusta, ja vuonna 1985 jo yli neljäkymmentä. Eniten eurooppalaisia yhteisen valinnan teoreetikkoja ovat askarruttaneet sosiaaliseen valintaan, poliittis-taloudelliseen vuorovaikutukseen ja julkistalouteen liittyvät kysymykset (BLANKART 1987).

Tässä liitteessä esitetyt taulukot sisältävät kuvioiden 3 - 8 piirtämiseen käytetyn numeroaineiston. Taulukoiden numerot vastaavat kuvioiden numeroita.

Taulukko 3. Elintarvikeomavaraisuuden kehittyminen vuosina 1970 - 1987 (kuvio 3)

| | tuotteittaiset omavaraisuusprosentit | | | | | |
|------|--------------------------------------|-------|-------|------------|------------|----------|
| | maitorasva | ohra | kaura | kananmunat | naudanliha | sianliha |
| 1970 | 124,7 | 98,3 | 107,2 | 136,0 | 110,0 | 110,0 |
| 1971 | 121,1 | 104,9 | 117,2 | 151,0 | 113,0 | 127,0 |
| 1972 | 122,3 | 118,9 | 103,2 | 147,0 | 105,0 | 119,0 |
| 1973 | 122,1 | 98,3 | 96,2 | 156,0 | 93,0 | 109,0 |
| 1974 | 125,2 | 97,8 | 100,7 | 151,0 | 111,0 | 109,0 |
| 1975 | 119,9 | 124,7 | 120,1 | 155,0 | 98,0 | 101,0 |
| 1976 | 123,5 | 131,0 | 121,1 | 165,0 | 101,0 | 11,0 |
| 1977 | 130,6 | 123,4 | 91,8 | 166,0 | 99,0 | 108,0 |
| 1978 | 127,6 | 117,3 | 100,8 | 138,0 | 101,0 | 117,0 |
| 1979 | 125,4 | 110,3 | 111,0 | 137,0 | 99,0 | 119,0 |
| 1980 | 128,7 | 93,7 | 101,0 | 140,0 | 102,0 | 120,0 |
| 1981 | 125,1 | 79,5 | 83,9 | 153,0 | 113,0 | 128,0 |
| 1982 | 122,1 | 110,5 | 115,1 | 159,0 | 110,0 | 126,0 |
| 1983 | 132,9 | 135,9 | 129,2 | 165,0 | 116,0 | 118,0 |
| 1984 | 134,0 | 121,6 | 120,7 | 167,0 | 118,0 | 113,0 |
| 1985 | 124,0 | 134,4 | 111,2 | 162,4 | 121,0 | 110,0 |
| 1986 | 131,0 | 117,7 | 107,0 | 143,3 | 121,0 | 108,0 |
| 1987 | 130,0 | 83,8 | 82,9 | 136,2 | 120,0 | 110,0 |

Lähteet: Kettunen 1985 (vuodet 1970-1983)

Leppälä 1988 (vuodet 1984-1987)

Taulukko 4. Maatilojen omistajatyypiosuuksien kehittyminen 1975-1985 (kuvio 4)

| | tilojen omistus, % kokonaismäärästä | | | | |
|------|-------------------------------------|-------------|----------------|-----------|-------------------|
| | maanviljelijä | eläkeläinen | muu yksityinen | perikunta | muu ei-yksityinen |
| 1975 | 57,6 | 11,3 | 18,9 | 11,6 | 0,6 |
| 1980 | 54,0 | 12,5 | 15,3 | 17,5 | 0,7 |
| 1981 | 50,7 | 13,7 | 16,0 | 18,9 | 0,7 |
| 1982 | 49,8 | 14,3 | 16,3 | 18,9 | 0,7 |
| 1983 | 48,7 | 14,8 | 16,7 | 19,1 | 0,7 |
| 1984 | 46,8 | 16,6 | 16,7 | 19,2 | 0,7 |
| 1985 | 46,0 | 16,8 | 16,8 | 19,3 | 0,8 |

Lähde: Maatilarekisteri 1975-1985

Taulukko 5. Käytettävissä olevat tulot kotitaloutta kohti kotitalouden sosioekonomisen aseman mukaan. Kaikkien kotitalouksien keskitulo = 100 (kuvio 5)

| | 1966 | 1971 | 1976 | 1981 | 1985 |
|---|------|------|------|------|------|
| Maatalousyrittäjät | | | | | |
| yhteensä | 88 | 101 | 109 | 118 | 125 |
| Maatalousyrittäjä 10-19 ha | 108 | 108 | 114 | 121 | 118 |
| Työntekijät yhteensä | 95 | 104 | 108 | 109 | 109 |
| Teollisuus- ja rakennusalan työntekijät | 100 | 106 | 108 | 110 | .. |

Lähde: Uusitalo 1988, s. 64

Taulukko 6. Käytettävissä olevat tulot kotitaloutta, henkilöä ja kulutusyksikköä kohti tulojakotilaston mukaan. Eri pinta-alan omaavien viljelijäkotitalouksien tulot verrattuna teollisuustyöntekijäkotitalouksien tuloihin. Teollisuustyöntekijäkotitalouksien tulot = 100 (kuvio 6)

| | | 2-5 ha | 5-10 ha | 10-20 ha | yli 20 ha | keskiarvo |
|---|------|--------|---------|----------|-----------|-----------|
| Käytettävissä olevat tulot kotitaloutta kohti | 1980 | 93 | 99 | 121 | 140 | 118 |
| | 1981 | 94 | 93 | 115 | 127 | 111 |
| | 1982 | 57 | 95 | 110 | 126 | 108 |
| | 1983 | 62 | 93 | 111 | 133 | 110 |
| | 1984 | 76 | 95 | 109 | 125 | 110 |
| | 1986 | 79 | 95 | 117 | 138 | 117 |
| Käytettävissä olevat tulot henkilöä kohti | 1980 | 82 | 82 | 90 | 97 | 90 |
| | 1981 | 88 | 79 | 84 | 89 | 84 |
| | 1982 | 76 | 83 | 88 | 90 | 86 |
| | 1983 | 85 | 90 | 95 | 99 | 94 |
| | 1984 | 86 | 87 | 92 | 95 | 92 |
| | 1986 | 90 | 91 | 92 | 103 | 96 |
| Käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti | 1983 | 76 | 84 | 96 | 101 | 96 |
| | 1984 | 78 | 85 | 92 | 98 | 92 |
| | 1986 | 83 | 85 | 91 | 106 | 95 |

Lähteet: Puurunen 1987, s. 148

Puurunen 1989, s. 71

Taulukko 7. Elintarvikkeiden vähittäishintoja pohjoismaiden pääkaupungeissa lokakuussa 1985 muunnettuna Suomen markkoiksi (kuvio 7)

| | hinta mk | | | | |
|-------------------|----------|--------------|-------|-----------|----------|
| | Helsinki | Kööpenhamina | Oslo | Reykjavik | Tukholma |
| maito, 1 l | 3,37 | 3,33 | 3,59 | 4,55 | 3,09 |
| voi, 0,5 kg | 18,66 | 11,15 | 8,86 | 26,00 | 11,77 |
| edam, 1 kg | 33,02 | 30,25 | 32,60 | 38,27 | 33,83 |
| kananmunat, 375 g | 6,60 | 4,42 | 7,04 | 9,08 | 5,50 |
| jauheliha, 1 kg | | | | | |
| nauta | 56,44 | 32,99 | 53,03 | 45,42 | 46,83 |
| vehnäjauhot, 2 kg | 14,48 | 5,52 | 6,82 | 6,69 | 8,95 |

Lähde: Anon. 1986a, liite 1

Taulukko 8. Elintarvikkeiden vähittäishintoja eräissä OECD-maissa v. 1987 muunnettuna Suomen markkoiksi (kuvio 8)

| | Suomi | Ranska | Saksan ltv | Itävalta | Iso-Britannia | Japani ^{1) 2)} |
|---------------------|-------|--------|------------|----------|---------------|-------------------------|
| maito mk/l | 3.39 | 3.40 | 2.89 | 4.08 | 3.16 | 6.13 |
| voi mk/kg | 38.06 | 24.74 | 21.38 | 31.25 | 14.43 | 49.32 |
| kananmunat mk/kg | 15.26 | 9.50 | .. | 11.65 | .. | 11.01 |
| peruna mk/kg | 4.34 | 1.76 | 2.45 | 2.71 | 2.22 | 7.26 |
| sokeri mk/kg | 8.32 | 4.80 | 4.71 | 5.48 | 3.53 | 7.90 |
| vehnäleipä mk/kg | 5.00 | 7.01 | .. | .. | .. | 11.41 |

¹⁾ Kananmunien Japanin hinta vuodelta 1986

²⁾ Vehnäleivän Japanin hinta vuodelta 1986

Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja

- No 154 AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. Current topics in agricultural economics. Helsinki 1990. 52 s.
SUMELIUS, J. Environmental problems of agricultural practices and consequences of environmental policies for farms in Finland. s. 5-25.
OLKO-BAGIENSKA, T. Economic aspects on the production time of dairy cows. s. 26-52.
- No 155 AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. Helsinki 1990. 37 s.
TORVELA, M. Viljelijöiden toimeentulosta Hämeessä vuosina 1986-88. s. 5-10.
TORVELA, M. Maatalouden kannattavuustutkimuksesta tänä päivänä. s. 11-18.
PUURUNEN, M. & JÄRVELÄ, H. Maatalouden vuosittaiset tulovaihtelut kirjanpilotiloilla. s. 19-37.
- No 156 SUMELIUS, J. Tuottajahinnat eräissä maissa. Helsinki 1990. 30 s.
- No 157 PUURUNEN, M. & TORVELA, M. Viljelijöiden mielipiteitä maatalouspolitiikasta. Helsinki 1990. 32 s.
- No 158 HASSINEN, T. Viljelijän työtulotavoite. Helsinki 1990. 66 s.
- No 159 IKONEN, J. & ALA-MANTILA, O. Maatalouden tuotantokustannusten ja tulojen kehityksestä. Helsinki 1990. 41 s.
- No 160 VAINIO-MATTILA, B. Ympäristönäkökohdat maatalouspolitiikassa. Helsinki 1990. 43 s.
- No 161 HUSU, M., OLLILA, P. & TEPPU, A-M. Maaseudun sivuelinkeinojen markkinoitongelmat. Helsinki 1990. 35 s.
- No 162 PUURUNEN, M. & SUMELIUS, J. Tuotantopanosten hinnat ja maatalouden tulokset Suomessa ja eräissä Euroopan maissa. Helsinki 1991. 43 s.
- No 163 AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. Helsinki 1991. 38 s.
PUURUNEN, M. & TORVELA, M. Viljelijöiden rahan käyttö kirjanpilotiloilla vuosina 1987-88. s. 5-16.
HASSINEN, T. & PUURUNEN, M. Maatalouden kustannuserot kirjanpilotiloilla. s. 17-28.
SUMELIUS, J. Användningen av åkermark för annat än livsmedelsproduktion i Finland. s. 29-38.

