

# Markkinoiden luomisen ja huoltamisen filosofia – liberalistinen näkökulma

*Risto Harisalo & Pasi-Heikki Rannisto*

## Johdanto

Julkiset palvelut ovat jatkuvasti olleet kiihkeän keskustelun ja väittelyn kohteina. Kansalaiset palvelujen käyttäjinä, ammattilaiset palvelujen tuottajina, poliitikot palvelujen rahoittajina ja tutkijat palvelujen analysoijina ovat ottaneet yhteen julkisten palvelujen asemasta ja kehittämisestä. Ajatus jatkuvasti laajenevista uusista ja lisätyistä julkisista palveluista on haastettu. On kiinnitetty huomiota palvelujen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen (Montin 2011). Tarve vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia julkisten palvelujen suunnittelussa, rahoittamisessa ja tuottamisessa on puolestaan haastanut tehokkuuspyrkimykset (ks. esim. Vedung 2000). Näiden rinnalla on jatkuvasti keskusteltu julkisia palveluja koskevan päätöksenteon keskittämisestä ja hajauttamisesta valtion ja kuntien välillä sekä ohjauksen yleisyydestä ja yksityiskohtaisuudesta (Montin 2011).

Kilpailuttaminen ja siirtäminen markkinoille ovat viimeisimpiä julkisia palveluja koskevia haasteita. Tässä ajatuksena on, että palvelujen tehokkuuspyrkimykset, osallistumismahdollisuuksien lisääminen, päätöksenteon keskittäminen ja yksityiskohtainen ohjaus eivät ole tuottaneet haluttuja tuloksia, ja että yhteiskunnan kehitys kansalaisyhteiskunnan suuntaan vaatii uutta ajattelua julkisten palvelujen suunnittelusta, rahoittamisesta ja tuottamisesta.

Tarkastelu on tärkeää ja ajankohtaista, sillä ihmisten käsitykset kilpailuprosessista, kilpailuttamisesta, voittojen tavoittelusta ja niin edelleen ovat suh-

teellisen vahvasti poliittisesti tulehtuneita ja ideologisesti värittyneitä. Eikä vähiten siitä syystä, että keskustelussa julkiset palvelut erotetaan yksityisistä palveluista lähinnä järjestämisvastuun ja tuottamisen omistajuuden perusteella eikä palvelujen luonteesta riippuen (vrt. Hallipelto 2008). On siis luonnollista selvittää, mitä julkiset ja yksityiset palvelut ovat, miten ne eroavat toisistaan ja mitä kilpailuprosessi tarkoittaa julkisten palvelujen nykyisessä kehitysvaiheessa. Tarkoitus on tarkastella kilpailun käsitettä mahdollisimman teknisesti ja neutraalisti eikä esimerkiksi vaatia julkisten palvelujen kilpailuttamista tai siirtämistä markkinoille.

## Julkisen palvelun monimuotoisuus

### Palvelut julkisina instituutioina

Ennen markkinoiden toiminnan ja kilpailuprosessin tarkastelua on tarkasteltava julkisen palvelun käsitettä ja erityisesti sen institutionaalista luonnetta. Julkinen palvelu ei ole vain palvelu, vaan myös monimutkainen institutionaalinen järjestely, jossa keskitetyn päätösvallan tehtävänä on varmistaa suunnittelun laaja-alaisuus, toimenpiteiden rationaalisuus ja käyttäjien tasa-arvo yleisen hyvinvoinnin edistämiseksi (Douglas 1982; Little 2002). Julkisia palveluja on enemmän tai vähemmän johdonmukaisesti kehitetty näiden kriteereiden mukaan huolimatta siitä, että niiden keskinäinen painoarvo on ajan myötä vaihdellut. Tätä palvelun ympärillä olevaa kokonaisuutta on luonnehdittu muun muassa kaavamaisiksi hallinnollisiksi prosesseiksi (Lindbeck 1973) ja byrokraatiaksi (Almqvist 2012).

Päätöksenteon keskitys on ensimmäinen julkisen palvelun institutionaalista kriteereistä. Se kohdistaa huomion valtion ja kuntien välisiin suhteisiin olettamalla, että valtio pystyy näkemään kokonaisuuden toisin kuin kunnat, jotka tarkastelevat asioita pääsääntöisesti omasta näkökulmastaan (Hill 1997; Noponen 1992). Valtiolla on usein intressi edellyttää, että kaikki kunnat toimivat tietyllä tavalla tietyissä tilanteissa. Kun päätöksenteko on keskitetty

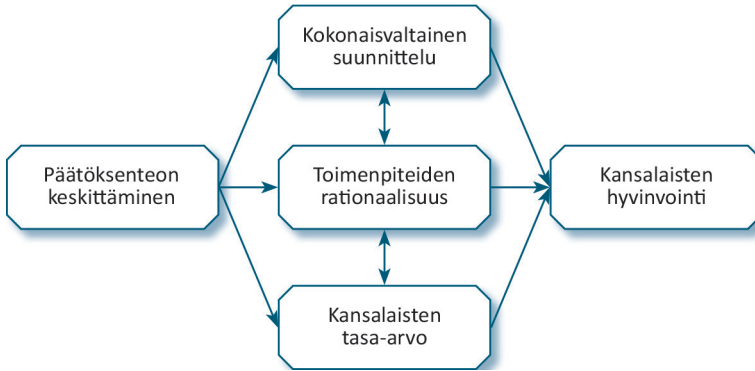
valtiolle, se suunnittelee, rahoittaa ja organisoii palvelujen tuotannon. Samalla se ohjaa ja valvoo kuntia toimimaan haluamallaan tavalla joko yksityiskohtaisella ohjauksella tai yleispiirteisillä tavoitteilla. Tähän tulkintaan perustuu yleiseen mielipiteeseen vahvasti juurtunut käsitys kunnista julkisen hallinnon hierarkian alimpana tasona.

Suunnittelun laaja-alaisuus ja kokonaisvaltaisuus on toinen julkisiin palveluihin yleisesti liitetty institutionaalinen kriteeri (Douglas 1982; Montin 2011). Kokonaisuuden hallintaan tähtäävää suunnittelua – kehittämistä – on tehtävä hallitusti ja ohjelmallisesti. Tämä on ainoa tapa kohdentaa kansakunnan voimavarat optimaalisesti. Suunnittelun kokonaisvaltaisuudessa on kysymys tasapainoajattelusta, jossa tavoitteena on tila, jossa yhden kunnan tilan parantaminen edellyttää jonkun toisen kunnan olosuhteiden huonontamista (Little 2002). Tällaista tilaa kutsutaan Pareto-optimiksi.

Suunnittelun käsite on lähes kokonaan kadonnut julkisista palveluista käytävässä keskustelussa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että suunnittelulle ei enää olisi sijaa. Käytännössä suunnittelun synonyymeinä käytetään sellaisia käsitteitä kuin kehittäminen, uudistaminen ja muuttaminen. Vaikka käsitteet ovat vaihtuneet, niiden toiminnallinen sisältö on pysynyt suurin piirtein ennallaan.

Toimenpiteiden rationaalisuus on kolmas julkisiin palveluihin liitetty institutionaalinen kriteeri. Tässä ajatuksena on, että rationaalisesti toimiva valtio hyväksyy vain sellaiset toimenpiteet, jotka läpäisevät järjen kritiikin (Simon 1983, 3; Townley 2008). Weber erotti toisistaan tavoiterationaalisuuden ja kei-norationaalisuuden (Weber 1978). Tavoitteet ja keinot on muotoiltava avoimesti ja demokraattisesti ja valittujen keinojen on tuettava tavoitteiden saavuttamista. Kun näin tapahtuu, voidaan puhua välineellisestä rationaalisuudesta.

Kansalaisten tasa-arvo julkisten palvelujen kuluttajina on neljäs institutionaalinen kriteeri, jonka mukaan kansalaisten on kaikkialla saatava suurin piirtein samat, yhteisillä resursseilla tuotetut palvelut asuinpaikastaan ja varallisuudestaan huolimatta (Paloheimo & Wiberg 1997). Tasa-arvo on yksi vaikeimmista kriteereistä julkisten palvelujen yhteydessä. Kuvio 1 havainnollistaa edellä sanottua.



Kuvio 1. Julkiset palvelut instituutiona.

Tämä institutionaalinen järjestely toimi niin kauan, kun yhteiskunnalliset olosuhteet pysyivät suhteellisen vakiona ja muuttumattomina, ja yhteiskunnasta tuotettiin luotettavaa tietoa, jonka avulla valtio pystyi toteuttamaan tavoitteensa kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Kun olosuhteet alkoivat yhteiskunnassa muuttua ja muutoksista oli yhä vaikeampi saada luotettavaa tietoa, kävi vaikeaksi perustella päätösvallan keskittämistä valtiolle.

Päätöksentekoa koskeva tutkimus on osoittanut, että rationaalisuus on parhaimmillaankin vain rajoitetusti rationaalista eikä täydellisesti rationaalista (ks. esim. Simon 1983). Koko yhteiskuntaa koskettavat tavoitteet ja keinot ovat väistämättä liian moniselitteisiä ja ristiriitaisia sekä niiden vaikutukset suurelta osin ennakoimattomia (March & Simon 1993). Ihmiset eivät yksinkertaisesti voi tietää kaikkea eivätkä hallita valintoihinsa vaikuttavia tekijöitä. He voivat myös tehdä samanaikaisesti keskenään ristiriitaisia asioita (March 1994). Heidän ajatteluun ohjaavat monet asioita pelkistävät, yksinkertaistavat ja jopa vääristävät tekijät. Vaikka he ovat tietoisia näistä tekijöistä, he eivät ole perillä siitä, kuinka ne vaikuttavat heidän ajatteluunsa. Vaikka yleisessä kielenkäytössä *rationaalisuus* viittaa loogiseen harkintaan ja tunteiden eliminointiin, päätöksenteon teoretikot eivät näe asiaa samalla tavoin. (Kahneman 2011.) Heille rationaalisuudessa ei ole kysymys siitä, ovatko yksilön preferens-

sit ja uskomukset rationaalisia, vaan siitä, missä määrin ne ovat keskenään johdonmukaisia (Kahneman 2011).

Kansalaisten tasa-arvo julkisten palvelujen kriteerinä on parhaiten kestänyt ajan haasteita, ja sitä pidetään yhä edelleen yleisesti hyväksyttävänä. Kun ihmisten arvot ja tarpeet ovat suurin piirtein samanlaisia, tasa-arvo on hyödyllinen kriteeri arvioida palvelujen jakamista ja käyttöä. Jos ihmisten arvot ja tarpeet ovat erilaiset ja niiden kehitys on luonteeltaan eriytyvää, tasa-arvon soveltaminen muuttuu ongelmalliseksi. Tasa-arvoa sovellettaessa arvojen ja tarpeiden muutoksessa jotkut saavat julkisia palveluja enemmän ja toiset vähemmän kuin heidän tarpeensa edellyttäisivät.

Perinteisesti julkisten palvelujen tuottamia vaikutuksia on luonnehdittu kollektiiviseksi hyödyksi ja hyvinvoinniksi. Tällöin ajatuksena on, että kansalaiset kokevat palvelujen vaikutukset suurin piirtein samalla tavoin omassa elämässään. Tästä seuraa, että kansalaisten hyvinvointia voidaan laaja-alaisesti ja rationaalisesti lisätä, ja että heidän keskinäistä hyvinvointiaan voidaan suhteellisen luotettavasti verrata keskenään (Little 2002). Näitä kahta käsitystä on kuitenkin vaikea vakuuttavasti puolustaa. Esimerkiksi yhden mielestä investointi tiettyyn julkiseen palveluun on hyödyllinen, kun taas toisen mielestä se on hyödytön.

Edellä käsitellyn perusteella on mahdollista päätellä, että julkisen palvelun perustana olevaa institutionaalista viitekehystä voidaan perustellusti kritisoida. Vaikka kritiikki on teoreettiseen päättelyyn perustuvaa eikä empiriasta johdettua, se antaa oikeuden ajatella, että julkisten palvelujen institutionaalisisessa viitekehyksessä on korjausta ja kehittämistä vaativia ongelmia. Näissä pyrkimyksissä tärkeintä on huomata, että niissä on kysymys loogisen ja kriittisen ajattelun teknisestä soveltamisesta julkisiin palveluihin eikä poliittisista tai ideologisista tavoitteista.

## **Julkisten palvelujen määrittäminen**

Edellä julkisia palveluja on käsitelty ikään kuin ne kaikki olisivat luonteeltaan samanlaisia. Näin asia ei kuitenkaan ole. Julkisia palveluja määriteltäessä on

hyödyllistä käyttää hyödykkeen käsitettä, johon sisältyvät sekä aineettomat palvelut että fyysiset tuotteet. Hyödykkeet muodostavat jatkumon, jonka ääripäinä ovat puhtaat yksityiset ja julkiset hyödykkeet.

Puhdas yksityinen hyödyke on sellainen, että sen käyttö – ostaminen – vähentää hyödykkeen määrää ja ostajalla on oman tahtonsa mukaan oikeus käyttää sitä muiden estämättä (Paloheimo & Wiberg 1997). Tämän määritelmän mukaan erilaiset kulutushyödykkeet, kuten auto, vaatteet, kengät ja asunto, ovat puhtaita yksityisiä hyödykkeitä. Myös erilaiset investointihyödykkeet, kuten koneet ja laitteet, ovat määritelmällisesti puhtaita yksityisiä hyödykkeitä. Huomattakoon, että puhtaana yksityisenä hyödykkeenä on pidettävä myös markkinoilla tarjolla olevia terveys- ja koulupalveluja. Puhtaiden yksityisten hyödykkeiden perustana on ajatus, että ne on järkevää tuottaa markkinoilla kilpailuprosessissa eikä siirtää niitä koskevaa päätöksentekoa poliittiseen prosessiin.

Puhdas julkinen hyödyke on puolestaan sellainen, että sen käyttö ei vähennä hyödykkeen määrää, ja että ketään ei voida estää käyttämästä sitä, jos se on yhdelle mahdollinen (Paloheimo & Wiberg 1997). Tällöin puhtaita julkisia hyödykkeitä ovat puhdas ilma, kansakunnan ulkoinen ja sisäinen turvallisuus ja infrastruktuuripalvelut kuten maantiet. Puhtaiden julkisten hyödykkeiden perustana on ajatus, että ne on järkevää tuottaa poliittisessa prosessissa eikä siirtää niitä koskevaa päätöksentekoa markkinoille kilpailuprosessiin.

Jos julkisen hyödykkeen kriteereiksi valitaan niukkuuden periaate (kulutus ei vähennä tarjolla olevaa määrää) ja poissulkemisen periaate (ketään ei voida estää kuluttamasta), on mahdollista huomata, että monet tällä hetkellä julkisen vallan vastuulla olevat hyödykkeet eivät ole puhtaita julkisia hyödykkeitä. Julkisella vallalla on vastuullaan myös sellaisia hyödykkeitä, jotka ovat ainakin osittain täyttävät puhtaan yksityisen hyödykkeen kriteerit. Näitä ovat maksulliset hyödykkeet ja yhteisresurssit.

Julkisen vallan omistamia maksullisia hyödykkeitä ovat esimerkiksi teatterit, vesilaitokset, sähkölaitokset ja radio- ja televisiokanavat. Nämä ovat hyödykkeitä, joita monet ihmiset voivat käyttää yhtä aikaa edellyttäen, että he ovat maksaneet kulutuksestaan. Jos he eivät ole maksaneet vaadittua hintaa,

heitä voidaan estää kuluttamasta. Esimerkiksi teatteriin pääsee lipun lunastamalla. Yhteisresurssit osittain julkisina hyödykkeinä ovat kaavoitetut alueet, muut maa-alueet, kuten luonnonsuojelualueet, vesivarannot jne. Näitä hyödykkeitä jokainen voi käyttää muista riippumatta, mutta ketään ei voida estää niitä kuluttamasta.

Maksullisista hyödykkeistä ja yhteisresursseista puhuttaessa on syytä huomata, että niiden luonne voi radikaalisti muuttua teknologisen kehityksen myötä (Friedman 1986). Radioaaltojen lukumäärän ollessa hyvin suppea radio ja televisio sijoittuivat edelliseen kategoriaan. Kun niiden lukumäärä kasvoi, radio- ja televisiolähetykset siirtyivät samalla jälkimmäiseen kategoriaan.

Puhdas yksityinen hyödyke on käsite, joka ensikatsannolla tuntuu ongelmattomalta, mutta on kuitenkin kaikkea muuta. Tällaisia ovat ensinnäkin luonnolliset eli tekniset monopolit, kuten postilaitos, rautatiet, sähkönsiirtoverkot, vesi- ja viemäriverkot ja niin edelleen. (Friedman 1982.) Näille on tunnusomaista, että kuluttajat eivät voi valita mieleistään tuottajaa. On kolme tapaa käsitellä luonnollisia monopoleja, joista yksikään ei ole täysin tyydyttävä, ja joilla kaikilla on omat kannattajansa. Ne ovat 1) siirto yksityisille markkinoille 2) siirto poliittiseen päätöksentekoon ja 3) näitä kahta välittävänä siirto yksityiselle markkinoille suhteellisen vahvassa julkisessa sääntelyssä (Friedman 1982).

Toinen puhtaisiin yksityisiin hyödykkeisiin liittyvä ongelma koskee palveluja, jotka toimivat markkinoilla, mutta ovat funktionaalisesti lähellä julkisen hyödykkeen käsitettä. Tällainen hyödyke on esimerkiksi haja-asutusalueita palveleva linja-autoliikenne tai muut vastaavat kuljetuspalvelut, joissa julkisella vallalla on suhteellisen vahva intressi toimia. Yhteiskunnalliset erityisolosuhteet luovat kysynnän tällaisille perusluonteeltaan yksityisille, mutta funktionaalisesti julkisille palveluille.

Kolmas puhtaiden yksityisten hyödykkeiden ongelmallinen alue kytkeytyy sellaisiin hyödykkeisiin, joiden tuotanto työllistää huomattavan osan paikallisyhteisön työvoimasta. Tällaisia ovat erityisesti yhden tehtaan ympärille muodostuneet kunnat. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimiessaan

tällainen yritys on väistämättä myös tavallista voimakkaamman poliittisen tarkkailun alainen (Rhenman 1975).

Edellä sanotun perusteella lienee ensinnäkin selvää, että kaikki julkiset hyödykkeet eivät ole täysin julkisia siinä mielessä, että ne voitaisiin perustellusti pitää julkisessa viitekehyksessä. Lisäksi lienee yhtä selvää, että monien yksityisten palvelujen yhteiskunnallinen merkittävyys on sitä luokkaa, että niitä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota poliittisiin näkököhtiin. Jos elämä markkinoilla on ainakin jossain määrin poliittisen tarkkailun alaisena, myös poliittinen elämä on vähintään samassa määrin taloudellisen tarkkailun alaisena. Lisäksi julkisia ja yksityisiä hyödykkeitä olisi analysoitava eriytyneesti eikä kategorisesti homogeenisena ryhmänä.

## Markkinoiden luomisen vaihtoehtojen jäljittäminen

### Yksityistäminen markkinoiden luomisen vaihtoehtona

Toisen maailmansodan jälkeen läntiset teollisuusmaat alkoivat tarjota yhä useampia julkisia palveluja kansalaisilleen. Samalla ne hankkivat omistukseensa huomattavan joukon yrityksiä erilaisin perustein. Osa hallituksista halusi valtiollistaa yrityksiä, joilla oli huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Oli strategista merkitystä omaavia tuotannonaloja, joissa julkinen intressi oli huomattava. Oli myös tuotannonaloja, joihin valtio investoi taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen nopeuttamiseksi.

Yhteistä näille kahdelle toisiaan tukevalle prosessille oli, että valtioista ja erityisesti pohjoismaisista kunnista tuli merkittäviä taloudellisia toimijoita, joiden valinnoilla oli huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Tämä kehitys, jossa valtio vastasi eri hyödykkeiden tuotannosta, ei tapahtunut pelkästään läntisissä teollisuusmaissa, vaan myös kehitysmaissa ja etenkin kaikissa sosialistisissa valtioissa, joissa valtio ei antanut tilaa yksityiselle tuotannolle ja markkinoille.



Toisen maailmasodan jälkeisessä politiikassa ajateltiin, että julkinen valta pystyy ohjaamaan, johtamaan ja kehittämään tuotannollista toimintaa huomattavasti paremmin kuin yksityiset omistajat vapailla markkinoilla. Tätä kehitystä John Kenneth Galbraith todisti kirjassaan *Uusi yhteiskunta* väittäessään, että taloudellinen valta oli siirtynyt yksilöiltä organisaatioille, jotka kollektiivisina yksikköinä pystyivät toimimaan luonnollisia henkilöitä paremmin ja olivat vielä kaiken lisäksi kuolemattomia (Galbraith 1970).

Galbraith meni ajattelussaan vieläkin pidemmälle esittäessään, että läntisissä teollisuusmaissa valtion, suurten yritysten ja ay-liikkeen muodostama koalitio – teknostrukturi – oli ottanut itselleen johtavan aseman taloudellisen ja yhteiskunnallisen vallan käyttäjänä.<sup>1</sup> Tällä oli Galbraithin mukaan seurauksena, että yritysten johto oli korvannut yrittäjät, teknostrukturi oli syrjäyttänyt kuluttajien valinnan vapauden ja sen harjoittama suunnittelu oli korvannut markkinatalouden.

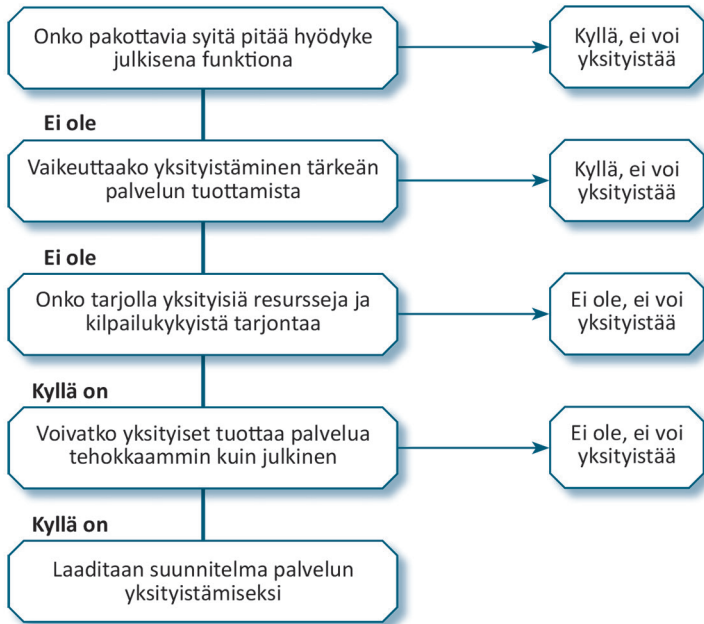
Yksityistämisen nimellä kulkeva kritiikki kollektiivisessa viitekehyksessä olevia julkisia palveluja ja muuta yritystoimintaa kohtaan käynnistyi jo 1970-luvulla Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa (Butler 1985). Julkisesta valasta kertyvä tieto antoi aiheen epäillä valtion ja teknostruktuurin kykyä saada asiat etenemään toivotulla tavalla. Yksityistämisen tavoitteena oli korjata näitä ongelmia antamalla tilaa yrittäjyydelle, kilpailulle ja kuluttajien valinnan vapaudelle (Harisalo 1987).

Kun valtio myy tuotannollista toimintaansa yksityisille toimijoille, se aktivoi yrittäjyyttä uusien ideoiden ja oivallusten lähteenä. Yrittäjyyden aktivointi edellytti myös markkinoiden vapauttamista siihen kohdistetusta ohjauksesta ja sääntelystä (McPherson 1987). Tuotannollisen vapauden vastapainona on kuitenkin oltava kuluttajien valinnan vapaus (Friedman & Rose 1990). Vaikka yksityistäminen aikoinaan kuulosti radikaalilta, se otti huomioon käytännölliset olosuhteet, kuten kuvion 2 logiikka osoittaa (Marston 1987).

Ajatus julkisesta edusta piittaamattomasta kaikkien julkisen vallan vastuulla olevien hyödykkeiden yksityistämisestä on virheellinen. Yksityistämi-

---

<sup>1</sup> Meillä Suomessa teknostruktuuria on kutsuttu kolmikannaksi.



Kuvio 2. Yksityistämisen päätöksentekoa ohjaavat askeleet.

nen on strateginen prosessi luoda markkinoita edellytyksenä yrittäjyydelle, kilpailulle ja kuluttajien valinnan vapaudelle.

Vaikka yksityistämistä on yhteiskunnallisine seurauksineen pidetty hyödyllisenä, ei kehitys ole ollut tällä saralla mairittelevaa, ajoittain julkisuudessa olevista toisenlaisista väitteistä huolimatta. Ruotsalaiset Stefan Fölster ja Dag Detter ovat maansa tilaa koskevassa arvioissa hyvin kriittisiä (Fölster & Detter 2016). He väittävät, että Ruotsin valtion omistuksessa olevien tuotannollisten resurssien arvo on suurempi kuin maan ulkomaanvelka, ja että tätä omaisuusmassaa on käytetty hyvin tehottomasti.

Myöhemmin yksityistämiseen liitettiin toinen merkitys, joka koski kansalaisten vastuuta heidän omaan elämäänsä vaikuttavista valinnoista (ks. erityisesti Gray 1989; Isaksson 1994). Yksityistämällä haettiin uutta tasapainoa yksityisen ja julkisen vastuun välillä. Tässä problematiikassa ajatuksena oli,

että julkinen valta on mennyt liian pitkälle kantaessaan vastuuta kansalaisten elämästä, ja että näillä valinnoilla on ollut huolestuttavia ennakoimattomia vaikutuksia yhteiskunnassa (ks. erityisesti Gray 1989). Yhden näkökulman mukaan valtiosta oli kehittymässä omalaatuinen tarkkailu- ja valvontavaltio (Eräsaari 1983; Hirsch 1983). Toisen mukaan valtio kavensi viranomaiskoneistollaan kansalaisten valinnan vapautta ja alisti heidät julkisten palvelujen passiivisiksi vastaanottajiksi (Lasch 1996). Kolmannen mukaan valtiota ei kritisoitu pelkästään virheistä, vaan erityisesti sen huonosta kyvystä joustaa ja sopeutua uusiin olosuhteisiin (Riihinen 1985).

Suomessa yksityistämiseen alettiin kiinnittää huomiota 1980-luvulla (Harisalo 1985; 1986; 1987). Yksityistämisen kärki kohdistui kuntien vastuulla oleviin julkisiin palveluihin. Ajatuksena oli siirtää kunnallisia palveluja markkinoille ja antaa yksityisille tuottajille mahdollisuus kilpailla asiakkaista julkisten tuottajien kanssa. Ajatus tällaisesta yksityistämisestä oli radikaali ja poliittista ja ideologista vastustusta herättävä, eivätkä asiat sen vuoksi edenneet kovin nopeasti.

Suomalaisessa yksityistämiskeskustelussa huomio on kohdistunut kolmeen asiaan: palvelujen kehittämiseen, kuluttajien edun edistämiseen ja rakenteelliseen uudistamiseen (Granqvist ym. 1991). Palvelujen kehittämisen tavoitteena oli parantaa kunnallisten palvelujen laatua, innovatiivisuutta ja tehokkuutta. Kuluttajien edun edistämisen tavoitteena oli valinnan vapauden lisääminen, omaa elämää koskevan vaikutusvallan vahvistaminen ja mahdollisuus tuoda esiin uusia palvelutarpeita.

Kunnallisten palvelujen rakenteellinen uudistaminen oletettiin vauhdittuvan yksityistämisen myötä. Tavoitteena oli lisätä rakenteiden joustavuutta ja aktivoida yrittäjyyttä kunnissa. Rakenteellinen uudistaminen osoittautui vaikeaksi. Kuntien palveluista vastaavan hallinnollisen rakenteen kehittäminen riippuu ainakin jossain määrin lainsäädännöstä ja ministeriöiden myönteisyydestä.

## Julkinen valinta markkinoiden luomisen vaihtoehtona

### *Julkisen valinnan teoria*

Julkisen valinnan teoria (public choice) kehittyi yksityistämisen rinnalla 1970-luvulta alkaen, mutta sai alkunsa jo edellisellä vuosikymmenellä Buchananin ja Tullockin työn tuloksena. He tarjosivat vaihtoehdon hallitsvalle käsitykselle julkisesta toiminnasta, jossa julkista toimintaa analysoitiin julkisen intressin ja yleisen hyvän käsittein, ja joka korosti julkista valtaa yhteiskunnallisen hyvän tuottajana (Buchanan & Tullock 1962). He kohdistivat huomionsa yksilön rationaalisuuteen, kaiken julkisen toiminnan prosessuaaliseen luonteeseen ja instituutioiden luontaiseen dynamiikkaan. Näistä lähtökohdista se tunnisti vakavia ongelmia julkisessa toiminnassa ja esitti niihin omat ratkaisunsa.

Julkisen valinnan teoriassa jokainen yksilö toimii tilaisuuden tullen taloudellisena agenttina sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Havaittiin, että julkisista palveluista vastaavat poliitikot ja virkamiehet eivät ole aina ja kaikessa yleistä etua pyyteettömästi ajavia rationaalisia ja hyväntahtoisia päätöksentekijöitä (Buchanan & Tullock 1962; Tullock 1994). Tapana on ajatella, että poliittiset ja hallinnolliset johtajat tietävät ja ymmärtävät asioita huomattavasti laaja-alaisemmin ja perusteellisemmin kuin ihmiset ylipäätään, ja että tästä syystä he huolehtivat optimaalisesti kokonaisuudesta. Julkisen valinnan näkemys asetti kyseenalaiseksi poliitikkojen ja virkamiesten rationaalisen epäitsekkyuden havaittuaan, että poliittiset päättäjät ja virkamiehet kehittävät julkisia palveluja tavalla, joka vastaa heidän intressejään (Buchanan & Tullock 1962). Tämä käsitys oli ristiriidassa sen näkemyksen kanssa, jonka mukaan vain julkinen valta pystyi tuottamaan tehokkaasti optimaalisen määrän julkisia palveluja ja estämään palvelujen ylituotannon ja niukkojen resurssien suuntaamisen maksukykyisille kuluttajille. Poliitikkojen ja virkamiesten toimiessa omien intressiensä mukaan he voivat syllistyä ylituotantoon ja tuottaa myös sellaisia julkisia palveluja, jotka lähinnä vastaavat heidän oman sosiaalisen viiteryhmänsä tarpeita. Riski tälle syntyy siitä, että kuluttajat eivät voi kyseenalaistaa heille suunnattua tarjontaa (Buchanan & Yoon 2005a; 2005b). Se, että

palvelut eivät palvele kansalaisten tarpeita, selittyy sillä, että kansalaisilla ei ole tehokasta mahdollisuutta tuoda esille palvelutarpeitaan eikä varmistua siitä, että ne otetaan huomioon. Perinteinen julkinen toiminta syyllistyy juuri niihin ongelmiin, joilta se haluaa välttyä.

Kokonaisuutena ottaen julkisen valinnan teoria kiisti yleisen käsityksen, jonka mukaan julkinen valta on ratkaisu kansalaisten ja yhteiskunnan ongelmiin. Julkisen valinnan teorian puolustajat väittivät, että julkinen valta on kansalaisten ja yhteiskunnan ongelmien lähde, ja että ratkaisua on haettava muualta kuin perinteisestä julkisesta hallinnosta (Harisalo & Pitkänen 2015). Tunnistamiensa ongelmien korjaamiseksi julkisen valinnan teoria korosti demokratiaa, politiikan ja palveluinstituutioiden erottamista toisistaan sekä kilpailua.

### *Julkisen valinnan teoria ja julkiset palvelut*

Julkisen valinnan teoria analysoi julkista toimintaa kolmesta näkökulmasta, joissa oli kysymys poliittis-hallinnollisen päätöksenteon perustana olevista säännöistä, omaisuutta koskevista valinnoista ja julkisista palveluista (Shapiro 2006). Kun kysymys on päätöksentekoa ohjaavista säännöistä, julkinen valinta suosii yksimielisyyden tavoittelua pienten, mutta vahvojen intressiryhmien vaikutusvallan minimoimiseksi (Buchanan & Tullock 1962).

Omaisuutta koskevassa analyysissä (tragedy of the commons) on kysymys sellaisesta omaisuudesta, jonka vapaa käyttö voi vähentää omaisuuden arvoa tai jopa tuhota sen (Buchanan & Yoon 2015a). Tällaista omaisuutta kuten kalavesiä tai laidunmaata on edellä kutsuttu yhteisresurssiksi. Julkisen vallan on luonnollista säädellä tällaisten hyödykkeiden käyttöä esimerkiksi yksityistämällä ne (Buchanan & Yoon 2015a).

Kun kysymys on muista julkisista palveluista, julkisen vallan teorian tavoitteena on korjata niiden ongelmat jakamalla perinteiset palveluinstituutiot poliittisiksi ja tuotannollisiksi organisaatioiksi. Poliittisilla organisaatioilla on kolme keskeistä tehtävää: 1. toimia kansalaisten intressien asianajajina ja arvokeskustelun areenana 2. kilpailuttaa tuottajat ja 3. luoda kilpailua (Harisalo 1986; 1987; Ostrom & Ostrom 1977).

Kunnassa valtuusto on se areena, jolle kansalaiset voivat tuoda palvelutarpeensa ja -odotuksensa ja varmistua siitä, että ne otetaan huomioon. Tämä edellyttää kansalaisten aktiivista osallistumista ja vaikuttavien osallistumismahdollisuuksien ennakkoluulotonta kehittämistä. Julkisen valinnan loogikassa vain aktiivisesti osallistuvat kansalaiset voivat kyseenalaistaa heille suunnattua palvelutarjontaa ja rajoittaa poliitikkojen ja virkamiesten omia pyrkimyksiä. Osallistuminen voi tuoda esille myös uusia palvelutarpeita.

Miksi poliittinen organisaatio on erotettava tuotannollisista organisaatioista? Jos valtuusto omistaa tuotannolliset organisaatiot, se on riippuvainen niiden asiantuntemuksesta ja voimavaroista. Tässä tilanteessa valtuusto asettuu kiistoissa ja valinnoissa todennäköisesti oman organisaationsa kuin kuntalaisten puolelle. Kun valtuusto ei omista tuotanto-organisaatioita, sillä on vahva rooli kuntalaisten ja palveluntuottajien suhteiden välittäjänä. Demokratia julkisen valinnan ajattelussa edellyttää, että valtuustossa keskustellaan ja väitellään koko yhteisön rakennetta ja toimintaa koskettavista arvovalinnoista. Arvoja koskevalla keskustelulla ja väittelyllä voi olla yhteisölle suurempi merkitys kuin konkreettisilla päätöksillä (Harisalo & Aarrevaara 2015). Demokratia ei ole vain vaatimista ja saamista, vaan vastuunkantoa kuntayhteisön olemassaolosta ja tulevaisuudesta.

Kilpailuttaminen edellyttää, että valtuustolla on monia vaihtoehtoja valittavanaan. Palvelujen tuottajat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka voivat olla voittoa tavoittelevia yksityisiä yrityksiä, voittoa tavoittelemattomia julkisia organisaatioita ja voittoa tuottamattomia yhteisöjä. Julkisen valinnan ajattelussa valtuusto omistaa ensisijaisesti vain puhtaita julkisia hyödykkeitä tuottavat organisaatiot.

Julkisen valinnan teoriassa palvelujen tuottajat kilpailevat keskenään omalla ainutlaatuisella tavallaan yhdistämällä henkisen ja aineelliset voimavarat inhimillisesti, innovatiivisesti, laadullisesti ja tehokkaasti. Tätä voimavarojen käytötappaa voidaan luonnehtia yrityksen palvelufilosofiaksi. On mahdollista, että samaa palvelua tuottavat ja keskenään kilpailevat yritykset omaavat toisistaan poikkeavan palvelufilosofian, jota valtuusto voi käyttää valintakriteerinään. Tulojensa hankkimiseksi yritykset kehittävät, tuottavat ja markkinoivat

palvelujaan kaikille maksukykyisille ja -halukkaille kuluttajille vapailla markkinoilla. Ne päättävät itsenäisesti osallistumisestaan kilpailuprosessiin.

Kilpailuttaminen ei onnistu, jos valtuustolla ei ole vaihtoehtoja valittavanaan (Friedman 1986). Markkinoiden luominen edellyttää, että julkinen valta luo yhteiskuntaan sellaisen juridisen ja institutionaalisen viitekehyksen, joka synnyttää jatkuvana prosessina uusia ja erilaisia yrityksiä, mahdollistaa niiden pääsyn markkinoille ja sallii niiden toimia markkinoilla yleisten ja ennustettavien sääntöjen mukaan. Julkinen valta ei voi kuin marginaalisesti perustaa yrityksiä.

On todennäköistä, että jo suhteellisen pienellä määrällä kilpailua ja markkinoita on myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia (Harisalo 1986). Keskenään kilpailevat yritykset synnyttävät uusia tuote- ja palveluinnovaatioita ja työpaikkoja ja luovat uutta pääomaa ja teknologiaa. Kilpailu edistää itseohjautuvuutta, responsiivisuutta, tehokkuutta ja virheiden automaattista korjaantumista. Kilpailu pakottaa tuottajat kehittämään osaamistaan, kouluttamaan henkilöstöään ja kohtelemaan asiakkaitaan hyvin.

## **Uusi julkinen johtaminen markkinoiden luomisen vaihtoehtona**

Uuden julkisen johtamisen (*New Public Management, NPM*) juuret löytyvät 1990-luvulta (Almqvist 2012). NPM korostaa joukkoa erilaisia keinoja, joiden avulla on mahdollista lisätä julkisten palvelujen laatua ja tehokkuutta, laskea kustannuksia, kilpailuttaa hallitusti yksityisiä ja julkisia palvelujen tuottajia ja vahvistaa kuluttajien vaikutusvaltaa palveluprosesseissa (ks. esim. Almqvist 2012; Hood 1991; Montin 2011; Pollit & Bouchaer 2000). NPM on enemmän prosessi ja filosofinen tapa katsoa asioita kuin teoria.

Vaikka NPM:n henkiset juuret löytyvät muun muassa julkisen valinnan teoriasta (Almqvist 2012), se otti itselleen perinteisen hierarkkisen hallinnon ja radikaalien yksityistämisen ja julkisen valinnan väliin jäävän tilan. NPM:n kehittäjät halusivat kehittää julkisia organisaatioita niiden omista yleisesti hyväksytyistä lähtökodista yhdessä niistä vastaavien poliittisten ja hallinnollisten ammattilaisten kanssa. Lienee todennäköistä, että he halusivat myös vält-

tää tukeutumisen suhteellisen ankaran kritiikin kohteina oleviin liberalismiin klassisiin teorioihin, joita julkisen valinnan teorian lisäksi olivat mm. itävaltalainen teoria ja chigacolainen teoria (näistä teorioista ks. erityisesti Harisalo & Miettinen 1997).

NPM:ssa on kolme keskeistä työkalua, jotka ovat päätösvalan hajauttaminen, sopimusohjaus ja palvelujen kilpailuttaminen (Almqvist 2012). Päätösvalan hajauttaminen on yleensä tehokas tapa korjata keskitetyn hallinnon ongelmia; byrokraattisia käytäntöjä, joustamattomuutta, päätöstenteon hitautta, pikkutarkkaa ohjausta ja valvontaa. Hajauttaminen mahdollistaa julkisten palvelujen mukauttamisen paikallisiin olosuhteisiin ja luo otollisen maaperän paikallisille palveluinnovaatioille (Micklethwait & Woolridge 2014). Toisin kuin valtio, kunnat voivat toimia erilaisten kokeilujen testauskenttänä ennen ideoiden hyväksymistä.

Sopimusohjaus korostaa poliittisen johdon johtavaa asemaa palvelua koskevassa päätöksenteossa. Se nojaa ajatuksellisesti julkisen valinnan teorian suosittelemaan menettelyyn erottaa päätöksenteko ja tuottaminen toisistaan. Sopimusohjauksella on ilmeiset ja vaikeasti ratkaistavat ongelmat (Almqvist 2012), joiden vuoksi se ei täysin ole vastannut alkuperäisiä toiveita. Sopimusohjaus ja kilpailuttaminen ovat vaihtoehtoisia työkaluja siten, että sopimusohjausta käytetään, kun kilpailuttamiselle ei ole edellytyksiä.

Kun sopimusohjaus on kuntaorganisaation sisäinen prosessi, kilpailuttamisessa otetaan huomioon oman organisaation lisäksi myös markkinoilla toimivat yritykset. Kilpailuttamisessa voidaan turvautua sääntelyyn, sopimukseen, edustussopimukseen, palveluseteleihin ja moniin erilaisiin vapaaehtoihin voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin (näistä keinoista ja niihin liittyvistä teknisistä yksityiskohdista ks. esim. Harisalo 1986; 1987).

NPM:n vaikutuksista on tehty tutkimuksia, joiden mukaan kunnat ovat menestyneet suhteellisen hyvin erilaisten tukipalvelujen (siivous, kiinteistöjen huolto jne.) ja muiden puhtaita yksityisiä palveluja muistuttavien palvelujen (liikennelaitokset jne.) kilpailuttamisessa. Kunnille ongelmia on sen sijaan aiheuttanut julkiseksi peruspalveluiksi tulkittujen palvelujen (esimerkiksi pe-



ruskoulu) kilpailuttaminen, koska niillä ei toistaiseksi ole markkinoilla yksityisiä vaihtoehtoja.

Kilpailuttaminen on aikaa, kustannuksia ja vahvaa juridista ammattitaitoa vaativa laji, jota ei hetkessä opita. On mahdollista, että juridisten pelisääntöjen hallinta ja niissä tiukasti pitäytyminen voivat syrjäyttää palvelujen dynaamiset vaatimukset joustavuudesta, innovatiivisuudesta ja tarjonnan monipuolisuudesta. Jos näin tapahtuu, kilpailuttaminen ei vahvista paikallistalouden elinvoimaa eikä synnytä uutta yritys-kantaa. On mahdollista, että kilpailuttaminen yksipuolistaa paikallista taloutta keskittämällä yhteistyön suurille yrityksille.

NPM ei ole mainittavasti edistänyt poliittisen ja taloudellisen elämän hajautusta. Valtio pitää hallinnollisia, juridisia ja taloudellisia naruja vahvasti itsellään eikä ole mainittavasti hajauttanut valtaa kunnille. Vaikka NPM saattaa kuulostaa radikaalilta, se ei ole kyennyt ratkaisemaan joukkoa julkisen hallinnon omissa käsissä olevia sisäisiä ongelmia, kuten julkisten rakenteiden heikkoa mukautuvuutta uusiin olosuhteisiin (Micklethwait & Woolridge 2014).

## Markkinoiden luomisen filosofia

### Vapaus tuottaa ja vapaus valita

Jokaisessa poliittisessa järjestelmässä on jollain tavoin ratkaistava kysymys hyödykkeiden tuotannosta ja kulutuksesta (Lindbeck 1973). Tämä problematiikka voidaan kiteyttää vapaudeksi tuottaa ja vapaudeksi valita. Ne ovat ihmisten inhimillisiä perusoikeuksia, joita koskevat ratkaisut määrittävät taloudellisen kasvun ja kansakunnan aineellisen vaurauden.

Vapaus tuottaa ja valita ovat korostetusti taloudellisia vapauksia ja monessa yhteiskunnassa niin arkisia, ettei niihin erityisemmin kiinnitetä huomiota eikä niitä osata arvostaa. Vaikka vapaus tuottaa ja valita ovat periaatteessa samanarvoisia, käytännössä edellinen on kuitenkin jälkimmäistä jossain määrin tärkeämpi (Friedman 1982; 1990). Hyödykkeet on nimittäin tuotettava ennen

kuin kukaan voi valita. Jos kukaan ei tuota mitään, ollaan Robinson Crusoe-taloudessa, jossa jokaisen on itse tuotettava kaikki kuluttamansa. Taloutta, jossa on useita itsenäisesti toimivia tuottajia eli yrittäjiä, kutsutaan markkina-taloudeksi.

Vapaus valita tasapainottaa vapautta tuottaa. Tämä on se vapaus, jonka Galbraith ja Olson halusivat ottaa pois kuluttajilta ja antaa teknostruktuurille ja organisoituneille intressiryhmille. Markkinataloudessa tuottaja ei saa pakottaa kuluttajaa valitsemaan tuottamiaan hyödykkeitä (Butler 1988). Tätä kahden vapauden – tuottamisen ja valitsemisen – arvojärjestystä Lenin kutsui halveksuen porvarilliseksi ennakkoluuloksi (Mises 1983).

Yrittäjyys on tarjonnan vapauden moottori ja jokainen ihminen on käytännössä yrittäjä (Butler 1988). Yrittäjien keskeisenä tehtävänä on ennakoita, millaisia tarpeita ja vaatimuksia kuluttajilla on tulevaisuudessa. Juuri tämä inhimillinen ominaisuus, jota kutsutaan valppaudeksi, on tärkeää ymmärtää osana yrittäjyyttä (Butler 1988; Kirzner 1985). Tällä hetkellä kuluttajien valittavana olevat hyödykkeet ovat sellaisia, joiden kysynnän yrittäjät aikaisemmin ennakoineet niin merkittäväksi, että niitä kannatti alkaa valmistaa. Tuotanto eli vapaus tuottaa edeltää pääsääntöisesti kulutusta eli vapauttaa valita.

Yrittäjyys on keksivä ja uutta luova voima. Se tuottaa jatkuvana virtana uusia ja parempia tuotteita, palveluja ja ratkaisuja ihmisille (Lachmann 1986). Se on valppautta aavistaa ja ennakoita uusia taloudellisia mahdollisuuksia hyvissä ajoin ja ennen mahdollisia kilpailijoita. Yrittäjyys ei keskity pelkästään valitseviin olosuhteisiin, vaan kykyyn nähdä asioita laajemmin tai toisin ja taitoon organisoida niiden tuotanto mahdollisimman tehokkaasti (Kirzner 1985). Tulevien tarpeiden ja vaatimusten ennakointi ei pelkästään riitä, vaan sen tulokset on muutettava tuotannolliseksi toiminnaksi.

Yrittäjyyden tehtävänä on odottamattomiin suuntiin etenevä askeltavana prosessina korvata uusilla ideoilla ja oivalluksilla tietämättömyyttä siinä kuitenkaan koskaan täysin onnistumatta. Yrittäjyys on ennakoimaton ja yllätyksellinen, koska etukäteen on mahdotonta sanoa kuka tai ketkä saattavat tällä hetkellä ja tulevaisuudessa keksiä jotain. Tätä vieläkin vaikeampaa on etukäteen tietää, millaisia tarkoituksia ihmisten oivallukset palvelevat tai millaisia

mahdollisuuksia ne avaavat. Yrittäjyydessä ihmiset hyödyntävät omaa ainutlaatuista kokemustaan, tietämystään ja ymmärrystään omissa elinympäristöissään. (Hayek 1960.) Mikään valtion tai muun instituution asettama ihminen tai ryhmä ihmisiä pystyisi toimimaan yhtä luovasti ja ennakoivasti.

Yrittäjyyttä ei voida suunnitelmallisesti sisällyttää potentiaaliseen tuotantoprosessiin, vaan se on tätä prosessia edeltävä ja sen perustana oleva voima. Se on prosessi, joka ei perustu olemassa olevalle tiedolle, vaan prosessi, joka luo uutta tietoa. Se on prosessi, jossa ei ratkaista tunnistettua, edeltä käsin määriteltyä ongelmaa, vaan prosessi, jossa tunnistetaan ja muotoillaan uusia ongelmia, ja jossa ne ratkaistaan uudella tavalla. (Kirzner 1985.)

Yrittäjyys tuotannollisen toiminnan organisoijana edellyttää monien erilaisten tekijöiden koordinoitua. On hankittava rahoitusta, tilattava tarvittavat tuotannontekijät, ostettava raaka-aineet, palkattava työvoima, huolehdittava julkisista velvollisuuksista ja niin edelleen. Kaikissa näissä asioissa markkinataloudessa on rationaalista tukeutua demokraattiseen koordinaation keskitetysti ohjatun koordinaation sijasta. Demokraattinen eli vapaaehtoinen koordinaatio estää ihmisiä vahingoittamasta toisiaan, eli se toimii vilpin, pakon ja väkivallan rajoitteena ja luo siten sillan edetä koordinaatiosta yhteistoimintaan ja keskinäiseen kanssakäymiseen. Lindblom väittää, että markkinataloudessa on pohjimmiltaan enemmän kysymys koordinaatiosta kuin verisestä kilpailusta ja vastakkainasettelusta. (Lindblom 2001.)

Kuluttajien valinnan vapaus tekee kaikesta tuotannosta dynaamisen ja yllätyksellisen. Yrittäjä voi vain parhaan kykynsä mukaan ennakoita ja organisoida tuotannon olematta kuitenkaan varma siitä, kuinka halukkaat kuluttajat ovat ostamaan. Tämä olosuhde unohtuu usein julkisessa palvelutuotannossa, jossa julkinen toimii usein monopoliasemassa ja jopa kieltää sen kanssa kilpailevan yksityisen tuotannon.

Yrittäjyydestä elinvoimansa ammentavien markkinoiden väitetään usein toimivan virheettömästi. Käsitys on väärä, sillä epäonnistumiset kuuluvat luonnollisena osana ennakointiin. Sattuma, onni ja joskus jopa tietämättömyys yhdistyneenä yrittäjän omaan osaamiseen määrittävät ennakkoinnin osuuden ja tuotannon organisoinnin onnistumisen. Tässä monien tekijöiden

hallitsemattomassa kokonaisuudessa asiat eivät suinkaan aina mene toivotulla tavalla.

Voidaanko kuitenkin epäonnistumisia ja pettymyksiä ennakoinnissa ja tuotannon organisoinnissa pitää virheinä? Kirjassaan *The Meaning of Market Process* Kirzner korostaa, että virheistä ja epäonnistumisista voidaan puhua vasta silloin, kun tulevaisuus voidaan luotettavasti ennustaa ja hallita asioihin vaikuttavat tekijät. Tulevaisuus ei kuitenkaan ole kuin paperirulla, jonka voidaan levittää auki, se on pikemminkin inhimillisellä luovuudella ja oival-luskyvyllä täytettäviä aukkoja tai tyhjiä tiloja (Kirzner 1992). Tulevaisuutta ei voida tiedollisin käsittein kuvata tuntemattomaksi, koska tulevaisuutta ei ole ennen kuin se keksitään.

Taloudellisessa elämässä jokainen ihminen on samanaikaisesti tuottaja ja kuluttaja. Tämä seikka jää usein huomiotta, kun poliittisin ja kollektiivisin keinoin yritetään säädellä tuottajien toimintaa kuluttajien intressien edistä-miseksi. Esimerkiksi ylimitoitetuista palkoista ei ole työntekijöille kuluttajina hyötyä, kosta tuottajat siirtävät palkkakustannukset hyödykkeittensä hintoihin.

## Tasapainomalli ja epätasapainomalli yhteiskunnan kuvaajina

Jokaisessa poliittisessä järjestelmässä on olemassa hyödykkeiden tuotantoa ja kulutusta ohjaavia arvojärjestelmiä. Ne voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään: 1) niihin, jotka kuvaavat yhteiskuntaa ennalta valittujen tavoitteiden ja tarkoitusten suuntaan etenevänä ja 2) niihin, joissa ihmiset erilaisia valintoja – vapautta tuottaa ja vapautta valinta – tehdessään nojaavat erilaisiin automaattisiin sopeutusmekanismeihin (tästä problematiikasta ks. erityisesti Harisalo & Rajaniemi 2014). Yrittäjäyys, vapaa hintajärjestelmä, yksityinen omistusoikeus ja niin edelleen ovat automaattisia sopeutusmekanismeja, joiden välittämän informaation varassa ihmiset tekevät päätöksiä ja valintoja.

Edellistä ajattelutapaa kutsutaan neoklassiseksi tasapainomalliksi ja jälkimmäistä katalyyttiseksi epätasapainomalliksi. Ne välittävät täysin vastak-kaisen kuvan yhteiskunnasta. Neoklassinen tasapainomalli perustuu ajatuk-

selle sellaisesta yhteiskunnallisesta tilasta, jossa muutoksia ei tarvita kenenkään aseman parantamiseksi ja jota kutsutaan myös Pareto-optimiksi (Friedman 1986). Siinä oletetaan, että vaihtoehdot ovat olemassa, että ihmiset ovat niistä hyvin perillä, ja että saman informaation omaavina he päätyvät samansuuntaisiin valintoihin asioita rationaalisesti harkittuaan (Kirzner 1997). Näistä syistä neoklassista ajattelua kuvataan myös täydellisen kilpailun käsitteellä.

*Neoklassisessa tasapainoajattelussa* kaikille asioille voidaan laskea tilastolliset todennäköisyydet optimaalisten ratkaisujen tuottamiseksi. Kun haluttu tai toivottu yhteiskunnallinen olosuhde on ennalta kuvattavissa ja päätettävissä, ollaan tekemisissä annetun (closed-end) todellisuuskäsityksen kanssa. Kun tätä tasapainossa olevaa olosuhdetta verrataan olemassa olevaan todellisuuteen, huomataan epäsuhtia, joiden korjaaminen edellyttää poliittisia toimenpiteitä tasapainon saavuttamiseksi (Kirzner 1997). Kun tähän problematiikkaan lisätään oletamus politiikan kyvystä saattaa yhteiskunnalliset olosuhteet tasapainoon, puhutaan determinismistä.

Lachmannin mukaan determinismi yleisen tasapainoteorian osana aloitti voittoisan etenemisensä Pareton vuonna 1923 tapahtuneen kuoleman jälkeen Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Tämä uusi ajattelutapa hylkäsi markkinoista käsityksen, jossa lukemattomat tekijät riippuivat toisistaan ja vaikuttivat toisiinsa, ja asetti sen tilalle näkemyksen, jonka mukaan *kaikki* hinnat ja määrät voitiin irrottaa kokonaisuudesta deterministisesti manipuloitavaksi (Lechmann 1986).

Neoklassinen tasapainoteoria hylkäsi käsityksen yksilöstä omaa etuaan tavoittelevana toimijana ja kohdisti sen sijaan huomion tarpeiden ja voimavarojen kollektiiviseen manipulointiin. Se ei uskonut ihmisten kykyyn aavis-  
taa, ennakoida, keksiä ja kokeilla uusia asioita. Se oletti, että yksittäiset ihmiset eivät ymmärrä kokonaisuutta, vaan omaa etuaan ajaessaan vaikeuttavat optimaalisia ratkaisuja. Käytännössä tässä ajattelussa menttiin niin pitkälle, että yhteiskunta nähtiin koneena eikä ihmisten inhimillisenä keskinäisen riippuvuuden ja vuorovaikutuksen areenana.

*Katalyyttisessä epätasapainomallissa* asiat nähdään toisin kuin edellä kuvatussa tasapainoajattelussa. Katalyyttisen epätasapainomallin mukaan olosuh-

teet yhteiskunnassa etenevät jatkuvasti uusiin ja odottamattomiin suuntiin. Näissä olosuhteissa kehityksen suunnitelmalliselle ohjaukselle ja valvonnalle ei ole samassa määrin tilaa kuin neoklassisessa deterministisessä ajattelussa (ks. erityisesti Sowell 1987; Lindblom 2001). Vaikka kehityksen ennakoimattomuus ja satunnaisuus voidaan tulkita kaoottisuudeksi, siitä kuitenkin ole kysymys, sillä yrittäjyyden generoimilla johdonmukaisilla prosesseilla on taipumus järjestäytyä ja organisoida itseään ja vähentää siten ohjauksen ja valvonnan tarvetta (Kirzner 1997; O'Driscoll & Rizzo 1996).

Katalyyttisessa epätasapainomallisissa ihmiset reagoivat omalla ainutlaatuisella tavallaan erilaisiin asioihin ja samoihin asioihin eri tavalla. Heidän markkinoilla tekemien valintojen ajassa avautuvia seurauksia on mahdotonta ennustaa ja hallita (O'Driscoll & Rizzo 1996; Lachmann 1986). Inhimillinen todellisuus on avoin ja jatkuvasti laajeneva (open-ended). Tässä kokonaisuudessa ihmiset ovat radikaalisti tietämättömiä, sillä lukemattomien yrittäjien ja kuluttajien keskinäiset yhteistyösuhteet ja riippuvuudet ylittävät inhimillisen järjen käsityskyvyn (O'Driscoll & Rizzo 1996).

Katalyyttisessa epätasapainomallisissa ei ole kysymys voimavarojen tehokkaasta allokoinnista yhteiskunnallisen hyvinvointifunktion optimoimiseksi. Koska tuotannollisiin olosuhteisiin vaikuttava informaatio on laajasti jakaantunutta ja näkemys- ja kokemusperäisenä myös hyvin subjektiivista, sitä on mahdotonta kerätä yhteen pisteeseen keskitetysti prosessoitavaksi, kuten neoklassinen tasapainomalli olettaa. Tämä vaikeuttaa taloudellista elämää keskitetysti mittaavan tehokkuusmittarin rakentamista (O'Driscoll & Rizzo 1996). Tällaiset mittarit mittaavat yleensä mennyttä kehitystä, mutta eivät tunnista mitä parhaillaan tapahtuu eivätkä pysty luotettavasti ennakoimaan tulevaa. Avoin todellisuus on jatkuvassa liikkeessä.

Tehokkuuden sijasta katalyyttisen epätasapainomallin painopiste on inhimillisen ja taloudellisen elämän koordinoinnissa. Sen avulla ihmiset järjestelivät suhteitaan ja aktivoivat yrittäjyyttä keksivänä ja uutta luovana prosessina (O'Driscoll & Rizzo 1996). Koordinaatio mahdollistaa ihmisten subjektiivisen ja rajallisen tietämyksen levittämisen ja hyödyntämisen. Koordinaatio avaa kahdella tavalla ihmisille tien vielä pidemmälle menevään keskinäiseen

yhteistyöhön ja yhteisriippuvuuteen: se vähentää ihmisten mahdollisuuksia vahingoittaa suunnitelmallisesti toisiaan ja lisää heidän haluaan auttaa toisiaan (Lindblom 2001).

Katalyyttinen epätasapainomalli suosii vapaaehtoista ja spontaania koordinaatiota keskitetyn koordinaation sijasta. Vapaaehtoinen koordinaatio ottaa huomioon ihmisten erilaiset mahdollisuudet ja laajenee dynaamisesti yhä uusille alueille.

### **Kilpailuprosessi katalyyttisessa epätasapainomallissa**

Katalyyttisen epätasapainomallin mukaan kilpailuprosessissa on ensinnäkin kysymys asioita arvottavista ja valitsevista ihmisistä eikä fyysisten asioiden lukumäärien objektiivisesta mittaamisesta. Ihmisten eri asioille antamat tarkoitukset ja merkitykset ovat tärkeämpiä kuin niitä koskevat tunnusluvut. Ajatus tieteestä objektiivisiin asioihin keskittyvänä on pulmallinen, koska niistä monet (talousarviot, vienti, tuonti jne.) ovat ihmisten subjektiivisten valintojen seurauksia. Kun ihmisten tarkoitukset eroavat toisistaan, he tulkitsevat samaa informaatiota eri tavoin.

Yrittäjyydellä on tärkeä merkitys tuotannon organisoinnissa. Kilpailuprosessissa henkiset ja fyysiset tuotannontekijät eivät ole verrannollisia siinä mielessä, että ne voitaisiin ongelmitta vaihtaa toisiinsa tarkoituksesta riippumatta. Teknologia, jota usein tarjotaan ratkaisuksi, ei korvaa subjektiivista arvostusta. (Mises 1966.)

Inhimillisten tarpeiden moninaisuus ja niiden tyydyttämiseksi käytettävien resurssien niukkuus tekevät kilpailuprosessin välttämättömäksi. Koska tarpeita on aina enemmän kuin henkisiä ja aineellisia voimavaroja, kilpailuprosessi tarjoaa toimivan alustan päättää niiden yhteensovittamisesta. Kilpailuprosessissa vapaus tuottaa ja vapaus valita kohtaavat toisensa siten, että kuluttajat valinnoillaan ratkaisevat tuottajien menestyksen. Menestyäkseen tuottajien on valppaasti palveltava kuluttajien tarpeita ja siirrettävä voimavarojaan uusille alueille (Mises 1966).

Misesin mukaan on tärkeää tunnistaa kilpailuprosessia koskevat yleiset väärinkäsitykset. Ensinnäkin on väärin rinnastaa se biologiseen kilpailuun, jossa voitot ja tappiot tasoittavat toisensa. Toiseksi sitä ei pidä nähdä areenana, jolla vastakkaiset intressit ottavat säälimättä mittaa toisistaan. Kolmanneksi kilpailuprosessi ei ole sotaa, sillä siinä kuluttajien valinnan vapaus määrittää rauhanomaisesti voittajat ja häviäjät. Neljänneksi kilpailuprosessia ei saa rinnastaa kauneus- ja urheilukilpailuihin, joissa valitaan vain yksi voittaja.

Vakavin kilpailuprosessia koskevin virhe on se, että se tähtää vain voiton ansaitsemiseen seurauksista piittaamatta. Voitto on seuraus tuottajan kyvystä palvella kuluttajia eikä tuotannon aloittamisen syy (Berger 1987; Mises 1966). Tuottaja, joka epäonnistuu palvelemaan kuluttajaa kilpailijoitaan paremmilla tuotteilla ja edullisimmilla hinnoilla, ei menesty toivomallaan tavalla.

Kilpailuprosessin todennäköisesti tärkein ominaisuus on sen kyky siirtää niukkoja voimavaroja uusien ja entistä tärkeämpien tarpeiden tyydyttämiseen (Berger 1987). Tämä prosessi on evolutiivinen, rauhanomainen ja jatkuvasti käynnissä. Kilpailuprosessissa parhaiten onnistuvat tuottajat, jotka ennakoivat nopeasti ja osuvasti kuluttajien uudet tarpeet ja odotukset.

Kilpailuprosessin inhimillinen pulma on siinä, että ihmiset ovat pääsääntöisesti tietämättömiä sen etenemisestä ja avaamista uusista mahdollisuuksista. Vasta sitten, kun uusi on riittävässä määrin yleistynyt, he voivat oivaltaa tapahtuneen taloudellisen merkityksen. Tosin samanaikaisesti tapahtuu taas asioita, joista he ovat tuskin lainkaan perillä.

Kilpailuprosessia – tuottajien ja kuluttajien vapautta – rajoittava valtio vaarantaa tämän kehityksen. Ihmiset asettuvat usein valtion puolelle tässä tarkoituksessa, koska he ammentavat tietonsa ja odotuksensa omista kokemuksistaan, ja koska he eivät tiedä tulevasta eivätkä ymmärrä muiden ihmisten tarpeiden ja vaatimusten muutoksia. Jos poliittinen prosessi avaa heille mahdollisuuden päättää omien kokemustensa perusteella muiden kohtalosta, kilpailuprosessi menettää kykynsä siirtää niukkoja voimavaroja uusiin tarkoituksiin ja alkaa palvella yleisesti hyväksytyjä tarpeita. Kilpailuprosessi ei ole hallitsematon taloudellinen anarkia, jollaiseksi Karl Marx sitä luonnehti, kos-



ka se toimii ilman keskitettyä johtoa ja valvontaa (Mises 1966). Se on spontaanisti kehittyvä työnjaon ja koordinaation prosessi.

## Markkinoiden luomisesta markkinoiden huoltamiseen

ALIS-tutkimushankkeessa on tarkasteltu kahta isoa ongelma-aluetta, markkinoiden luomista ja huoltamista kuntien järjestämisvastuulla olevissa sosiaali- ja terveystalouksissa. Nämä kaksi tehtävää liittyvät toisiinsa ja tukevat toisiaan. Edellä käsitellyn perusteella markkinoiden luominen ei ole ensisijaisesti itsehallinnon omaavien kuntien vastuulla huolimatta siitä, että niillä on siinä oma merkittävä asemansa ja roolinsa. Markkinoiden huoltamisen suhteen asia on toinen.

Markkinoiden huoltaminen on laaja ja moniulotteinen käsite, jonka määrittelystä ei ole helppoa saavuttaa yksimielisyyttä. Ensinnäkin sillä tarkoitetaan sitä, että julkinen valta – kunnat – toimivat markkinoilla samojen sääntöjen mukaan kuin yksityiset yritykset. Toiseksi markkinoiden huoltamisella tarkoitetaan, että kunta ei käytä valtaoikeuksiaan organisoidakseen positiivisia ja negatiivisia privilegioita. Edellisessä on kysymys siitä, että kunta ei anna yhdellekään tuottajalle etua, jota se ei anna muille tuottajille. Negatiivinen privilegio on joillekin tuottajille määrätty ylimääräinen kustannus, taakka tai rasite. Kolmanneksi markkinoiden huoltamisella tarkoitetaan jatkuvaa ja huolellista rajanvetoa siitä, mitä palveluja kunnan on luonnollista itse tuottaa ja mitä palveluja sen on paikallisten olosuhteiden vuoksi tuotettava erotuksena markkinoilla tuotettavista hyödykkeistä.

Neljäs markkinoiden huoltamisen tehtävä on taloudellisesti läpinäkyvä ja tehokas palvelutuotanto. Kaikkia ratkaisuja on voitava julkisesti läpivalaista ja arvioida. Tarpeettomilla tai liiallisilla kustannuksilla ei voida perustella eikä oikeuttaa mitään poliittista ja taloudellista järjestelmää, ei edes hyvinvointivaltiota. Kunnallinen itsehallinto, jossa kuntalaiset vastaavat taloudenhoidosta, edellyttää maksimaalista avoimuutta ja julkista arviointia.

Vaikka palvelujen tehokkuutta pidetään yleisesti hyväksyttävänä kriteerinä, se ei ehkä sittenkään ole sitä. Julkisia organisaatioita koskevassa tutki-

muksessaan *Bureaucracy* Mises muistuttaa, että tehokkuudella panosten ja tuotosten välisenä suhteena on eri merkitys puhtaiden yksityisten ja puhtaiden julkisten hyödykkeiden tuotannossa.

Kun kysymys on puhtaista yksityisistä hyödykkeistä, on tärkeää muistaa, että markkinoilla kuluttajat määrittävät ja päättävät mitä tuotetaan, eivät yrittäjät ja rahoittajat (Mises 1983). Yrittäjät ja rahoittajat eivät voi pakottaa kuluttajia ostamaan. He menettävät rahansa, jos kuluttajat eivät osta. Markkinoilla vapaa hintajärjestelmä ohjaa yritysten valintoja tuotantonsa organisoimiseksi. Yritykset voivat tehostaa tuotantoaan hyödyntämällä erilaisia tuotannon tekijöitä ja niiden luovia yhdistelmiä.

Toisin sanoin markkinoilla tehokkuus ei ole valintoja edeltävä vaan niitä seuraava kriteeri. Tehokkuus keksitään eikä sitä voida poimia mistään varastosta. Kun yrittäjä vaihtaa hintajärjestelmän ohjaamana tuotannon tekijän X tuotannon tekijään Y, se luottaa vaihdon parantavan tehokkuuttaan. Markkinoilla tehokkuus on enemmän dynaaminen kuin staattinen kriteeri.

Tilanne muuttuu laadullisesti puhtaiden julkisten hyödykkeiden tuotannossa, koska siitä puuttuvat kilpailevat vaihtoehdot. Tästä syystä puhtaita julkisia hyödykkeitä tuottavissa organisaatioissa kustannusten dynamiikka ei ole sama kuin yrityksissä. Tällaisten hyödykkeiden tuotanto rahoitetaan verotuksella eikä vapaaehtoisilla ostoilla. (Mises 1983.) Esimerkiksi poliisin ja tuomioistuinten toiminnan tuloksia ei voida ostaa ja siksi niiden tuotannon kaikkia kustannuksia ei voida arvioida markkinaperusteisesti.

Viides markkinoiden huoltamisen tehtävä on käsitellä asiakkaita ammatitaitoisesti, inhimillisesti, luovasti ja laadullisesti. Asiakkaita on kuunneltava, heille on annettava mahdollisuus arvioida viranomaista tuotannollista toimintaa ja hyödynnettävä heidän ideoitaan sen kehittämiseksi. Mitä lähempänä palvelu on puhdasta julkista hyödykettä, sitä vähemmän näiden tuottajilla on mahdollisuuksia mukauttaa tuotanto asiakkaiden vaatimuksiin. Vastaavasti mitä kauempana palvelu on puhtaasta julkisesta hyödykkeestä, sitä todennäköisemmin tuotanto on mahdollista mukauttaa asiakkaiden vaatimuksiin.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> On otettava huomioon, että markkinoilla tuottajalla voi olla tietty idea, jonka mukaan hän haluaa toimia haluamatta mukauttaa sitä asiakkaiden toiveisiin.

Viimeisin markkinoiden huoltamisen tehtävä on johdettavissa suoraan edellisestä tehtävästä. Se tarkoittaa, että muita kuin puhtaita julkisia hyödykkeitä tuottavien organisaatioiden on tehtävä valintaa horisontaalisen ja vertikaalisen integraation välillä. Horisontaalisessa integraatiossa julkinen organisaatio siirtää tuotantoaan markkinoille siinä strategisessa tarkoituksessa, että siirto aktivoisi ja elvyttäisi markkinoita ja veisi kehitystä kohti sitä tilaa, jossa yksityiset tuottajat ja kuluttajat voisivat koordinoida keskinäiset suhteensa vapaaehtoisesti ilman välittäjänä toimivaa julkista valtaa. Vertikaalinen integraatio tarkoittaa, että julkisella organisaatiolla on erityiset syyt pitää hyödykkeen tuotanto itsellään.

Rajanveto horisontaalisen ja vertikaalisen integraation välillä täsmentää edellä käsitellyä markkinoiden neljättä huoltamisen tehtävää. Jos palvelun, joka ei ole puhdas julkinen palvelu, tuotanto jää julkiselle organisaatiolle, se ei pysty täysin hyödyntämään markkinamekanismien (vapaa hintajärjestelmä, valinnan vapaus tuotannon rahoittajana, tuotannon tekijöiden vaihtoehtoiset yhdistelmät jne.) mahdollisuuksia. Tällaisen palvelun kustannusten markkina- ja politiikkaperusteiset perustelut toimivat vain osittain.

Markkinoiden huoltamisen tehtävät julkisessa hallinnossa ovat moninaiset ja periaatteellisesti tärkeitä. Vaikka käytännön päätöksenteossa niihin liittyy vahva ideologinen lataus, niitä koskevia ongelmia pitäisi silti käsitellä avoimesti, rehellisesti ja loogisesti. Jos kaikki asiat ratkaistaan ideologisin perustein, ihmisten käytäntöjä muuttaville ideoille ei anneta mahdollisuutta osoittaa toimivuuttaan.

## Lähdeluettelo

- Almqvist, R. (2012). *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Baumol, W. & Bowen, W. (1966). *Performing Art: The Economic Dilemma*. Cambridge: MIT Press.
- Berger, P. L. (1987). *The Capitalist Revolution: Fifty Propositions about Prosperity, Equality, and Liberty*. Aldershot: Wildwood House.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. & Yoon, Y. J. (2015a). *The Efficiency of Arbitrary Rules*. In J. M. Buchanan & Y. J. Yoon (eds). *Individualism and Political Order*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Buchanan, J. M. & Yoon, Y. J. (2015b). *All Voting is Strategic*. In J. M. Buchanan & Y. J. Yoon (eds). *Individualism and Political Order*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Butler, S. M. (1985). *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate Deficit*. New York: Universe Books.
- Douglas, J. D. (1982). *The Myth of the Welfare State*. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and Oxford (UK).
- Eräsaari, R. (1983). *Turvavaltion tausta – johdatus suomenkieliseen laitokseen*. Teoksessa J. Hirsch (toim.). *Turvavaltio*. Osuuskunta Vastapaino.
- Friedman, M. (1982). *Capitalism and Freedom*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Friedman, M. & Friedman, R. (1990). *Free to Choose: A Personal Statement*. San Diego: A Harvest/HBJ Book.
- Friedman, D. D. (1986). *Price Theory*. Cincinnati: South-Western Publishing CO.
- Fölster, S. & Detter, D. (2016). *Miljarder i rullning*. Axess, 1/2016.
- Galbraith, J. K. (1970). *Uusi yhteiskunta*. Tampere: Kirjayhtymä.
- Granqvist, N., Harisalo, R. & Ståhlberg, K. (1991). *Privatizing Local Government: Solutions and Attitudes in Finland*. Paper presented in the IPSA Research Committee on “Reform of Local Government/Administration in Central, Eastern and Western Europe” workshop. March 21–23, 1991. Budapest, Hungary.
- Gray, J. (1989). *Limited Government: A Positive Agenda*. London: IEA.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Harlow: Prentice Hall.
- Hallipelto, A. (2008). *Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat*. Polemia 68. Helsinki: Kunnallisan Kehittämissäätiö.

- Harisalo, R. (1986). Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät kunnallishallinnossa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1986. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harisalo, R. (1987). Palveluiden tukijärjestelmä julkisten palveluiden järjestämisen vaihtoehtona: Raportti palveluiden tukijärjestelmää koskevista kokeiluista kunnallishallinnossa. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 3/1987.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (1997). Klassinen liberalismi. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, Risto & Rajaniemi, Jani (2013). Liberaali valtio – toimiva yhteiskunta: Tutkimus valtiosta automaattisten sopeutusmekanismien edistäjänä. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Aarvevaara, T. (2015). Katalyyttinen puhe lautakunnissa: Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakunnista. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Pitkänen, J. (2015). Miksi demokratia on osaamatonta ja tuloksetonta? Kanava 5/2015.
- Hayek, F. A. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge.
- Hirsch, J. (1983). *Turvavaltio. Osuuskunta Vastapaino*.
- Hood, C. (2001). *A Public Management for All Seasons? Public Administration*, vol. 69, nr 1.
- Isaksson, A. (1994). *Alltid mer, aldrig nog: Om medboraren, staten och välfärden*. Bokförlaget T. Fischer & Co. Finland.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. London: Penguin Books.
- Kirzner, I. M. (1997). *How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery*. London: IEA Hobart Paper No. 133.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press.
- Lachmann, L. M. (1996). *The Market as an Economic Process*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lasch, C. (1996). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Lindbeck, A. (1973). *Uusvasemmiston taloudelliset opit*. Porvoo: WSOY.
- Lindblom, C. E. (2001). *The Market System: What It Is, How It Work, and What to Make of It*. New Haven & London: Yale University Press.
- Little, I. M. D. (2002). *Ethics, Economics, and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

- Marston, L. (1987). Preparing for Privatization: A Decision-Maker's Checklist. In S. Hanke (ed.). *Privatization and Development*. International Center for Economic Growth. San Francisco: ICS Press.
- March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- March, J. & Simon, H. (1993). *Organizations*. Cambridge, Massachusetts and Oxford: Blackwell Business.
- McPherson, M. P. (1987). The Promise of Privatization. In S. H. Hanke (ed.). *Privatization and Development*. International Center for Economic Growth. San Francisco: ICS Press.
- Micklethwait, J. & Woolridge, A. (2014). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. New York: The Penguin Press.
- Mises, L. v (1966). *Human Action: A Treatise on Economics*. San Francisco: Fox & Wilkes.
- Mises, L. v (1983). *Bureaucracy*. Center for Futures Education. Cedar Falls, IA.
- Montin, S. (2011). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Noponen, M. (1992). *Politiikka tutkimuksen kohteena*. Juva: WSOY.
- O'Driscoll, G. P., Jr. & Drizzo, M. J. (1996). *The Economics of Time and Ignorance*. London and New York: Routledge.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard Economic Studies.
- Ostrom, V. & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices. In E.S. Savas (ed.). *Alternatives for Delivering Public Svices*. Colorado.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1997). *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Palmer, T. G. (2012). *Hyvinvointivaltion murhenäytelmä*. Teoksessa J. Korhonen (toim.). *Hyvinvointivaltion murhenäytelmä: Kansalaisten itsepetos*. Helsinki: Libera.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhenman, E. (1975). *Menestyvä yritys ja sen ympäristö*. Tapiola: Weilin+Göös.
- Riihinen, O. (1985). *Social Policy and Post-Industrial Society in Social Policy and Post-Industrial Society*. Helsinki: International Council on Social Welfare.
- Shapiro, I. (2006). *The State of Democratic Theory*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- Sowell, T. (1987). *A Conflict of Visions*. New York: William Morrow.
- Townley, B. (2008). *Reason's Neglect: Rationality and Organizing*. Oxford: Oxford University Press.

- Vedung, E. (2000). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Wallin, J. & Ramirez, R. (2011). *Prime Movers – tulevaisuuden tekijät*. Porvoo: WSOY.
- Weber, M. (1978). In G. Roth & C. Wittich (eds). *Economy and Society*. Berkley: University of California Press.