

Talouspoliittista päätöksentekoa edustuksellisessa demokratiassa

Jenni Jaakkola

Väitöskirjani käsittelee talouspoliittista päätöksentekoa edustuksellisessa demokratiassa. Poliittisen taloustieteen keskiössä on kansalaisen ja päätöksentekijän välinen peli. Kansalaiset edustavat päämiestä, joiden etua agentti eli päätöksentekijä valitaan edustamaan. Edustuksellinen demokratia on siis todellinen esimerkiksi päämies-agentti-ongelmasta.

Lähtökohtana päätöksenteon delegoimisesta valtaan valitulle henkilölle on se, että päätöksentekijällä on osaamista ja tietämystä sekä politiikan teosta että olemassa olevien politiikkavaihtoehtojen hyvydestä. Jos yksittäiset kansalaiset tietäisivät paremmin, miten yhteisiä asioita kannattaa hoitaa mahdollisimman tehokkaasti, ei edustukselliselle päätöksenteolle olisi tarvetta.

Kaikkiin päämies-agentti ongelmiin liittyy keskeisesti informaatio ja riittävät ja asianmukaiset kannustimet. Ensinnäkin informaatio on epätäydellistä ja epäsymmetristä. Äänestäjäkunnalla eli kansalaisilla on tietoa preferensseistään eli esimerkiksi siitä, millaista uudel-

leenykävää järjestelmää he kannattavat tai esimerkiksi, millaista ympäristöpolitiikkaa he haluavat toteutettavan. Poliitikolla toisaalta on parempaa tietämystä omasta osaamisestaan, ahkeruudestaan tai todellisesta ideologisista arvoistaan. Kansalaisten huolena voi lisäksi olla, että poliitikko pyrkii valtaan ainoastaan tavoitellakseen valtaa ja sen mukanaan tuomaa hyötyä.

Moraalikato ja haitallinen valikoituminen liittyvät läheisesti epäsymmetrisen informaation aiheuttamiin ongelmiin. Moraalikadolla viitataan tilanteeseen, jossa agentti toimii vastoin päämiehen etua. Esimerkiksi poliitikko keskittyy kansalaisten edun ajamisen sijaan oman edun, kuten korkean palkan tai muiden vallan tuomien etujen tavoittelemiseen. Haitallinen valikoituminen puolestaan viittaa tilanteeseen, jossa päätöksentekijän osaamisesta tai ideologisesta vakaumuksesta on epävarmuutta. Tällaisessa tilanteessa päätöksentekijä voi peitellä todellista vakaumustaan vain päästäkseen valtaan (Besley 2006).

Kirjoitus perustuu Turun yliopiston kauppakorkeakoulussa 17. huhtikuuta 2015 tarkastettuun väitöskirjaan ”Essays on the decision-making in representative democracy”. Väitöstilaisuudessa vastaväittäjänä toimi professori Hannu Vartiainen (Helsingin yliopisto) ja kustoksena professori Hannu Salonen (Turun yliopisto). KTT Jenni Jaakkola (jenni.jaakkola@vtv.fi) työskentelee ekonomistina Valtiontalouden tarkastusvirastossa.

Päätöksentekijän näkökulmasta ongelmallista on taas se, että äänestäjät voivat itse olla kyvyttömiä arvioimaan taloudellista ja poliittista tilannetta ja siten arvioimaan eri politiikkavaihtoehtojen optimaalisuutta. Kun vaikeat ajat ovat edessä ja vaikeita päätöksiä tulisi tehdä, on päätöksentekijän valittava kahdesta vaihtoehdosta: hän voi joko tehdä vaikeita ratkaisuita, jotka eivät miellytä äänestäjiä, tai politiikkaa, joka turvaa oman poliittisen uran.

Toisena keskeisenä teemana on lähestyä poliittikko-äänestäjä -ongelmaa riittävien ja asianmukaisten kannustimien kautta. Kannustimien merkitys on ilmeinen aina, kun agentti-ongelmaan liittyy epätäydellistä tai epäsymmetristä informaatiota. Taloustieteellisen tutkimuksen lähtökohtana on usein tarkastella poliittikkatoimienpiteiden toimivuutta ilman, että päätöksentekijöiden kannustimia otettaisiin huomioon. Julkisen vallan katsotaan olevan niin sanottu hyvän tahtoinen hallitsija.

Poliittisessa taloustieteessä tarkastellaan myös päätöksentekijöiden kannustimia ja niiden merkitystä lopputulosten kannalta. Ajatus itsekkäistä, omaa etua tavoittelevista päätöksentekijöistä tulee niin sanotusta julkisen vallan lähestymistavasta poliittisen taloustieteen tutkimukseen (esim. Buchanan ja Tullock 1962).

Väitöskirjani kolmessa tutkimusartikkelissa yhteisiä teemoja ovat päätöksentekijöiden – yksittäisten poliitikkojen tai poliittisten puolueiden – kannustimet olla vallassa ja näiden kannustimien vaikutus politiikan lopputulemiin. Päätöksentekijät saavat hyötyä joko tekemänsä politiikan optimaalisuudesta tai pysymisestä lähellä todellisia ideologioita arvojaan. Toisaalta päätöksentekijä haluaa pysyä vallassa ja nauttia vallan itselleen tuomasta hyödystä. Asettaessaan vaaliohjelman tai tehdessään politiikka-

päätöksen poliitikot joutuvat usein tasapainottelemaan näiden kahden vaihtoehdon välillä. Päätöksentekijä voi valita politiikkavaihtoehdon, jonka hän uskoo olevan paras pitkän tähtäimen näkökulmasta tai joka tukee poliitikon omaa poliittista ideologiaa.

Väitöskirjan ensimmäisessä tutkimusartikkelissa tarkastellaan poliitikon kannustimia myötäillä äänestäjäkunnan enemmistön mielipidettä tilanteessa, jossa päätöksentekijän ja kansalaisten uskomukset optimaalisesta politiikasta eroavat (Canes-Wrone ym. 2001; Jennings 2011). Poliitikon tehtävänä on valita kahdesta politiikkavaihtoehdosta, joista toinen on optimaalinen taustalla oleva taloudellinen tilanne huomioon ottaen. Poliitikolla on politiikkaosaamista, jota tavallisilta kansalaisilta puuttuu. Äänestäjäkunta puolestaan koostuu kahden tyyppisistä äänestäjistä: osa äänestäjistä ymmärtää politiikkaa paremmin kuin toiset. Koska kyse on kansanvaalista, tarvitsee poliitikko vähintään puolet äänistä tullakseen uudelleenvalituksi.

Tutkimuksessani keskeiseksi nousee siten äänestäjäkunnan enemmistön identiteetti sekä heidän uskomuksensa siitä, mikä on hyvä politiikkavaihtoehto. On tärkeää tarkastella, ketkä muodostavat äänestäjäkunnan enemmistön, mitä he uskovat politiikan optimaalisuudesta ja minkälaisia äänestysmotiiveja heillä on.

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten päätöksentekijän kannustimet tehdä joko optimaalista politiikkaa tai myötäillä kansalaisten enemmistön mielipidettä riippuvat kunkin osapuolen uskomusten vahvuudesta. Tulokset osoittavat, että mitä vahvempi poliitikon oma uskomus politiikan optimaalisuudesta on, sitä korkeampi vallan tuoma hyöty suhteessa hyvä politiikan tekemisen hyötyyn verrattuna täytyy olla, jotta hän poikkeaisi optimaalisesta politiikasta. Po-

liitikko myötäilee sitä helpommin kansalaisten mielipidettä mitä epävarmempi hän on politiikan oikeellisuudesta.

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan äänestäjien motiivien vaikutusta politiikan uudelleenvalintaan. Äänestyspäätöksessä on niin sanotun materiaalsen motiivin lisäksi myös ideologinen motiivi. Jotkin politiikkakysymykset ovat sellaisia, että äänestyspäätöksessä ideologinen ulottuvuus painaa enemmän kuin materiaalsen ulottuvuus.

Maahanmuuttopolitiikka on esimerkki politiikkakysymyksestä, jossa äänestyspäätöksessä ideologisen uskomuksen merkitys korostuu. Koska tavallisesti kansanäänestyksissä yksittäisen äänestäjän päätöksen merkitys on häviävän pieni äänestyksen lopputuloksen kannalta, voi äänestäjä nähdä tärkeäksi äänestää ideologiansa mukaisesti, vaikka todellisuudessa tämä voi johtaa materiaalsen hyödyn laskemiseen.

Äänestäjien ideologiset uskomukset muuttuvat kuitenkin merkityksellisiksi, kun riittävän suuri osa äänestäjistä äänestää niiden mukaisesti. Jos enemmistö kansalaisista äänestää ideologisen uskomuksensa mukaan, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa valittu politiikka on sellaista, mitä enemmistö ei kannattaisi, mikäli se äänestäisi vain materiaalsen hyötynsä mukaisesti (Hillman 2010).

Väitöskirjan toisessa tutkimusartikkelissa tarkastellaan puoluepolitiikkaa ja puolueiden välistä kilpailua monipuoluejärjestelmässä. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti ympäristöpoliittisen ulottuvuuden merkitystä vihreälle pienpuolueelle.

Kaksipuoluejärjestelmässä eniten ääniä saanut puolue on yksiselitteisesti vaalien voittaja, joka pääsee toteuttamaan ajamaansa politiikkaa. Monipuoluejärjestelmässä vaalivoittajaa ei ole niin yksiselitteistä ennustaa, sillä ei ole it-

sestään selvää, mitkä puolueista tulevat muodostamaan hallituksen. Vaalien tuloksen selvityä alkavat hallitusneuvottelut. Pääsy koalitiohallitukseen on puolueiden silmissä toivottavaa, sillä hallituksesta käsin pääsee vaikuttamaan suoraan poliittisiin päätöksiin.

Tutkimuksessani tarkastelen erityisesti pienpuolueiden asemaa osana koalitiohallitusta. Tutkimuksessa pienpuolue on määritelty niin, että yhdessä suurpuolueen kanssa pienpuolue voi olla osana muodostamassa enemmistöhallitusta. Pienpuolueiden merkitys ilmenee siis heidän vaa'ankieliasemassaan.

Tutkimuksessa tarkastellaan puolueiden vaaliohjelmien asettamista ennen vaaleja. Tausalla on ajatus, että puolueet asettavat vaaliohjelmansa vaalien aiheuttaman epävarmuuden alaisina ottaen huomioon mahdollisuutensa päästä mukaan hallitusneuvotteluihin, kun vaalien tulos on ratkennut.

Tutkimuksessa mallinnetaan poliittista kilpailua puolueiden kesken – eikä niinkään puolueiden kisa äänestäjistä. Päästäkseen mukaan koalitionneuvotteluihin tulee puolueella olla houkutteleva vaaliohjelma. Tutkimuksessa puolueet asettavat vaaliohjelmansa kahden politiikkaulottuvuuden suhteen. Ensimmäinen ulottuvuus kuvastaa puolueen asemoitumista perinteisellä vasemmisto-oikeisto -akselilla. Toinen, toissijainen, politiikkadimensio puolestaan kuvastaa ympäristöpolitiikan merkitystä puolueelle (esim. Bräuning 2005; List ja Sturm 2006).

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kun hallitusneuvottelut käydään ainoastaan vasemmisto-oikeisto -politiikka-akselilla, on pienpuolueilla vaikeaa kilpailla koalition jäsenyydestä suurten puolueiden kanssa. Kun hallitusneuvotteluihin lisätään ympäristöpolitiikkaulottuvuus, korostuu vihreän pienpuolueen

rooli houkuttelevana hallituskumppanina. Tulokset siis osoittavat näiden niin sanottujen toisarvoisten politiikkadimensioiden merkityksen pienpuolueille kilpailussa koalitiopaikasta. Siksi poliittiset ohjelmat ovat erityisen tärkeää pienpuolueiden kannalta.

Väitöskirjan kolmannessa tutkimusartikkelissa tarkastellaan pitkäaikaisen päätöksenteon delegoimista joko vaaleilla valitulle poliitikolle tai virkaan valitulle virkamiehelle (Maskin ja Tirole 2004). Päätöksentekijän tehtävänä on rahoittaa verovaroin kustannettava julkishyödyke (Persson ja Tabellini 2000). Erona kahden päätöksentekijän välillä on se, että poliitikkoa motivoi mahdollisuus uudelleevalintaan, kun taas virkamiehen kannustimena on päästä hyvin palkattuun työhön yksityiselle sektorille.

Molemmat, sekä poliitikko että virkamies, omaavat joko korkean tai matalan osaamistaan. Päätöksentekijän tehtävä on asettaa veroaste jokaisella periodilla ja rahoittaa julkishyödyke. Ylijäävän osan veropohjasta päätöksentekijä voi ottaa itselleen. Kyse on siis eräänlaisesta *rent-seeking* -käyttäytymisestä. Päätöksentekijän osaamistaso liittyy suoraan hänen kykyynsä rahoittaa julkishyödyke tehokkaasti keräämillään verotuloilla. Mitä korkeampi päätöksentekijän osaamistaso on, sitä vähemmän verotuloja hän tarvitsee julkishyödykkeen rahoittamiseen.

Kansalaisten näkökulmasta paras vaihtoehto on siis päätöksentekijä, jota asettaa mahdollisimman alhaisen verotason, koska siten kansalaiset hyötyvät sekä tuotetusta julkishyödykkeestä että pienemmän veroasteen sallimasta suuremmasta yksityisestä kulutuksesta. Ongelmana ovat päätöksentekijän kannustimet. Päätöksentekijä, joka pystyy rahoittamaan julkis-

hyödykkeen tehokkaasti, voi myös anastaa isomman potin valtion kassasta itselleen.

Tutkimuksessa tarkastellaan niitä ehtoja, joilla päätöksentekijä saadaan asettamaan todellisen osaamisensa mukainen veroaste, siten että korkean tehokkuuden päätöksentekijä asettaisi mahdollisimman alhaisen veroasteen.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että tietyn ehdoin voidaan löytää sellaiset erottelevat tasapainot, joissa korkean ja matalan osaamisen päätöksentekijät asettavat heidän todellisen osaamisensa paljastavat veroasteet. Korkean osaamisen poliitikko asettaa matalan veroasteen, jos siitä poikkeamiseen liittyvä rangaistus on riittävän kova eli jos uudelleevalinnan todennäköisyys on riittävän alhainen.

Virkamiehen tapauksessa tulokset osoittavat, että riittävän kilpailukykyinen yksityinen sektori voi motivoida virkamiestä toimimaan tehokkaasti julkisessa virassa. Ongelmana kansalaisten näkökulmasta kuitenkin on, jos virkamies osoittautuu osaamiseltaan huonoksi. Tällöin tehottomasti käyttäytyvää virkamiestä ei ole mahdollista saada äänestettyä pois julkisesta virasta. Tutkimus siis osoittaa kansanvaalien tärkeyden siinä, että jos julkisessa tehtävässä oleva henkilö paljastuu tehottomaksi hoitamaan tehtävänsä, kansalaisilla on mahdollisuus äänestämällä päästä hänestä eroon. □

Kirjallisuus

- Besley, T. (2006), *Principled Agents. The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press.
- Bräuninger, T. (2005), "A partisan model of government expenditure", *Public Choice* 125: 409–429.
- Buchanan, J. ja Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.

- Canes-Wrone, B., Herron, M.C. ja Shotts, K.W. (2001), "Leadership and pandering: a theory of executive policymaking", *American Journal of Political Science* 41: 1150–1169.
- Hillman, A. (2010), "Expressive behaviour in economics and politics", *European Journal of Political Economy* 26: 403–418.
- Jennings, C. (2011), "The good, the bad and the populist: a model of political agency with emotional voters", *European Journal of Political Economy* 27: 611–624.
- List, J. ja Sturm, D. (2006), "How elections matter: theory and evidence from environmental policy", *The Quarterly Journal of Economics* 121: 1249–1281.
- Maskin, E. ja Tirole, J. (2004), "The politician and the judge: accountability in the government", *The American Economic Review* 94: 1034–1054.
- Persson, T. ja Tabellini, G. (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, The MIT Press.