

Tehokkuuden tavoittelun ideologia – taloustiede yhteiskuntapolitiikkaa muovaamassa

Jussi Ahokas

Elizabeth Popp Berman,
Thinking like an Economist – How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy.
Princeton University Press 2022, 329 sivua

Michiganin yliopiston organisaatiotieteiden professori Elizabeth Popp Berman on kirjoittanut kirjan, joka on saanut paljon kansainvälistäkin huomiota. Näin on siitäkin huolimatta, että teos keskittyy melko puhtaasti Yhdysvaltojen tapahtumiin. Epäilemättä teoksen nimellä on voinut olla merkitystä kiinnostuksen herättäjänä: *Ajattele kuin ekonomisti* -niminen teos saattaisi ainakin pokkarihyllystä tarttua edelleen monen lukijan kouraan. Onhan tällainen ”taloustieteellistä ajattelua” ja sen soveltamista tunnetuksi tekevä kirjallisuus viime vuosina nauttinut populaariakin suosiota.

Popp Bermanin teosta kuvaa kuitenkin päätöksiköä paremmin sen alaotsikko. Kirjan tavoitteena on nimittäin esittää ja perustella narratiivi, joka kuvaa Yhdysvaltojen politiikan ja hallinnon muutosta viime vuosikymmeninä. Taas yksi ”uusliberalismin nousua” kuvaava teos, saattaa moni tästä kuvauksesta päätellä. Mutta kuten kirjailija itsekin vakuuttaa, hänen

näkökulmansa viime vuosikymmeninä koettuun muutokseen on erilainen. Popp Berman etsii muutoksen syitä hienovaraisemmin hallinnon ja politiikan käytännöistä sekä ideoista, jotka kyseisiä käytäntöjä määrittävät.

Kirjan pääväite on lopulta se, että progressiivisen (demokraattisen vasemmistolaisen) politiikan edellytykset ovat Yhdysvalloissa heikentyneet siksi, että taloustieteellinen tapa ajatella on institutionalisoitunut osaksi hallintoa, lainsäädäntöä, hallinnollisia sääntöjä ja organisatorista muutosta. Tämän seurauksena toisenlaiselta eettis-moraaliselta pohjalta ponnistavilta poliittisilta argumenteilta on lähes täysin kadonnut kaukupohja. Perustellakseen väitteensä Popp Berman vyöryttää lukijan eteen valtavan määrän historiallista todistusaineistoa ennen kaikkea Yhdysvaltojen hallinnon organisatorisesta ja ajatuksellisesta muutoksesta 1950-luvulta tähän päivään.

YTM Jussi Ahokas (jussi.ahokas@bios.fi) on poliittisen talouden tutkija ja ekonomisti BIOS-tutkimusyksikössä. Hän valmistee väitöskirjaa Itä-Suomen yliopiston historian ja maantieteen laitokselle taloustieteen ja talouspolitiikan ideoista ja niiden leviämisestä.

Miten taloustieteilijä ajattelee?

Tietysti kirjan pääargumentin kannalta on keskeistä määrittellä ”taloustieteellinen ajattelu”. Eli kuinka ekonomisti sitten ajattelee? Popp Berman korostaa, että tällaisen ajattelun ydin löytyy ennen kaikkea mikrotaloudellisesta katsannosta. Tyypillisesti talouspolitiikkaan liitettyjä makrotaloustieteellisiä ajattelutapoja, joista usein poliittista kiistaakin saadaan aikaiseksi, ei hänen argumentissaan niinkään käsitellä.

Taloustieteen aatehistoriasta kiinnostunut lukija saattaa pettyä siihen, kuinka kevyesti kirjassa lopulta ”mikrotaloudellisen” ajattelutavan taustoja ja historiaa avataan. Erityisesti juuri kirjan pääotsikon perusteella olisi nimittäin odotanut, että ”taloustieteellisen ajattelun” taustoja pengottaisiin kirjassa huolella arkistopölyn vain pöllähtäessä. Sen sijaan ajattelun historia sekä institutionaalinen kehityskaari esitetään kevyesti tiivistettynä muutamassa sivussa (Popp Berman 2022, 35–37).

Vieläkin lyhyemmin esitettynä tarina menee näin: ajattelu perustui 1800-luvun lopulla kehittyneeseen marginalistiseen taloustieteeseen, Cambridgen taloustieteen professori Alfred Marshall yhtenä ajattelun keskeisistä juurruttajista; toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen makrotaloustieteen ja -politiikan vanavedessä myös taloustieteen mikroajattelu institutionalisoitui ja sitä hyödynnettiin kasvavissa määrin käytännössä; Paul Samuelsonin (1948) taloustieteen oppikirja konkretisoi, kokosi ja juurrutti ajattelun akateemiseen maailmaan; ajan saatossa sen keskeiset opinkappaleet ovat säilyttäneet asemansa, vaikka oppikirjoja ja akateemista taloustieteen opetusta onkin päivitetty nykyaikaan sopivammiksi.

”Taloustieteellisen ajattelun” sisällölliseksi kulmakiveksi Popp Berman löytää *tehokkuu-*

den. Seuraten David Colanderin (2005) tulkin-
taa taloustieteen oppikirjojen mikrotaloustie-
teestä ”tarinana tehokkuudesta”, hän korostaa
taloustieteen ydinajatuksena rajoitettuun opti-
mointiin perustuvaa päätöksentekoa ja markki-
noiden kykyä kanavoita optimoinnin lopputu-
loket yleiseksi hyväksi. Tietysti tähän kaikkeen
liittyy oleellisesti myös niukkuus, ja löytyy
kirjasta odotetusti myös kuuluisa Lionel Rob-
binsin (1932) kuvaus taloustieteellisen ajattelun
perustasta: taloustiede tutkii ihmisen käyttäyty-
mistä yksilön tavoitteiden sekä niukkojen ja
myös muuhun tarkoitukseen sopivien keinojen
välisenä suhteena.

Vaikka ”taloustieteellisen ajattelun” perus-
teiden määrittely jää kirjassa hieman löysäksi,
tuskin moni taloustieteilijäkään vastustaisi seu-
raavaa yhteenvetoa Popp Bermanin sille anta-
mista pääprinsipiistä: taloudellinen toiminta
on (suhteellisen) niukkuuden kanssa painimis-
ta, aina on olemassa vaihtoehtokustannus, op-
timointi rajoitteiden vallitessa johtaa päätöksen-
teon tehokkuuteen, markkinat edistävät tehok-
kuutta ja tehokkuus on tavoiteltava yhteiskun-
nallinen lopputulos.

Tehokkuuden tavoite politiikkasuosituksena

Jotta ”taloustieteellisellä ajattelulla” olisi laa-
jempaa yhteiskunnallista merkitystä, sen pitää
murtautua pelkästä akateemisesta pohdiskelusta
politiikan ja vallankäytön areenoille. Popp
Bermanin kirjassa pyritään osoittamaan, että
näin on todellakin Yhdysvalloissa 1950-luvun
lopun jälkeen tapahtunut, ja että tällä murtau-
tumisella on ollut suuri vaikutus Yhdysvaltojen
politiikan ja hallinnon kehitykseen viime vuo-
sikymmeninä.

Oikeastaan vielä yksi välivaihe tarvitaan, jotta konkreettiset politiikan ja hallinnon käytännöt saavat tartunnan ”taloustieteellisestä ajattelusta” ja alkavat muovautua sen toiveiden mukaisiksi. Yleisistä ajattelun periaatteista on tehtävä yhteiskuntapolitiikkaan ja yhteiskunnan ohjaamiseen soveltuvia päätelmiä – politiikkasuosituksia. Popp Bermanin tulkinnan mukaan nimenomaan päätöksenteon ja julkisen vallan käytön *tehokkuuden* lisääminen itsessään on ollut se politiikkasuositus, jonka avulla ”taloustieteellinen ajattelu” on marssinut yhteiskuntapolitiikan ytimeen.

Jos tänäänkin katsomme taloustietelijöiden tulokulmia julkiseen päätöksentekoon, ei argumentti tunnu kaukaa haetulta: aika usein taloustieteilijät pyrkivät tarjoamaan välineitä siihen, miten tietty poliittisesti asetettu yhteiskunnallinen tavoite saavutetaan tehokkaimmin, toisin sanoen pienimmin mahdollisin kustannuksin. Toisaalta esimerkiksi kustannus-hyötylaskelmien kautta voidaan päätyä myös esittämään ”tehokkaita” tavoitteita eli laittamaan tavoitteita paremmuusjärjestykseen. Näiden välistä löytyy vielä näkemys, että julkisen vallan tehtävänä olisi varmistaa, että todellisuuden markkinat todella tuottavat parhaalla mahdollisella tavalla tehokkuutta allokoimalla asioita ”oikein”. Lain-säädännöllä ja muulla sääntelyllä pitää siis varmistaa markkinoiden kilpailullisuus ja tarvittaessa ulkoisvaikutusten hinnoittelu (tai muiden markkinahäiriöiden korjaaminen).

Tehokkuuden tavoittelun institutionaalinen juurtuminen

Viimein päästään kirjan varsinaiseen sisältöön, eli ”taloustieteellisen ajattelun” institutionaalisen juurtumisen kuvaamiseen. Tämän Popp

Berman tekee ällistyttävän yksityiskohtaisesti, ja historiallisesta narratiivista muodostuu erittäin vaikuttava. Käytännössä narratiivi esitetään kirjassa kahdesta suunnasta, ensin politiikan sisältöjen kautta ja sitten historiallisena kehityskulkuna 1950-luvun lopulta tähän päivään. Pitkin kirjaa nämä analyysiperspektiivit kohtaavat, minkä vuoksi paikoin esiintyy päällekkäisyyttä ja toisteisuutta.

Historiallinen näkökulma alkaa toista maailmansotaa edeltäneestä ajasta, jolloin Rooseveltin presidenttikaudella valtiokoneistoa ja hallintoa vahvistettiin monilta osin. Samalla myös tieteen hallintoa informoiva rooli kasvoi, eikä taloustiede jäänyt tästä vaikutusvallan kehityksestä ulkopuolelle. ”Taloustieteelliseen ajatteluun” nojaavan taloustieteen sijaan vaikutusvaltaa sai tuolloin institutionaalinen taloustiede, jonka 1900-luvun alun menestystä myös politiikassa Matti Ylönen (2021) on kuvannut tarkasti kirjassaan *Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella: Evolutionaarinen taloustiede & yhtiöt yhteiskunnallisina toimijoina*.

Popp Bermanin tulkinta on, että juuri Rooseveltin aikana tapahtunut tieteen esiinmarssi politiikassa ja hallinnossa loi edellytykset toisen maailmansodan jälkeen ”taloustieteellisen ajattelun” vaikutukselle. Tietysti myös Yhdysvaltojen sotaponnisteluilla ja sen johtamiseen luoduilla organisaatioilla ja rakenteilla oli tässä keskeinen merkitys. Instituutiot olivat siis valmiiksi olemassa, ja monesti riitti, että niiden sisäiset ajatusmallit ja toimintalogiikat korvattiin uusilla. Sodan jälkeen hallinto suhtautui tieteen informointiin paljon myönteisemmin kuin 1900-luvun alun vuosikymmeninä.

Popp Berman nostaa erityisesti esiin systemianalyysin vaikutusvallan lisääntymisen hallinnossa puolijulkisen RAND (Research AND Development) Corporationin kautta. Yhdysval-

tojen puolustusvoimien tärkeäksi tiedontuottajaksi vuonna 1948 syntyneeseen organisaatioon kehittyi vahva taloustieteen osasto, joka alkoi levittää ”taloustieteellisen ajattelun” sanomaa erilaisten käytännön ongelmien ratkaisuun alkaen pommitusten tehokkuudesta aina vesiresurssien hyödyntämisen tehokkuuteen. Osastolla oli tiiviit yhteydet Yhdysvaltojen yliopistojen taloustieteen laitoksiin ja monet kuuluisat taloustieteilijät osallistuivat RAND:n hankkeisiin tutkijoina tai konsultteina.

Yksi käännekohta oli Popp Bermanin mukaan John F. Kennedyn innostuminen RAND:n tehokkuuden ilosanomasta. Kennedyn sekä Johnsonin presidenttikausilla julkista hallintoa yritettiin tietoisesti saada huomioimaan päätöksenteossa ”tehokkuuskysymykset” aiempaa huomattavasti voimallisemmin. Konkreettisesti tämä ilmeni muun muassa RAND:n kehittämän budjetointijärjestelmän (*planning-programming-budgeting system*, PPBS) käyttöönoton vaatimuksena valtion ministeriöissä ja virastoissa. Vaikka uudenlaisen budjetointimallin implementointi ei lopulta ollut suuri menestys, ”taloustieteelliselle ajattelulle” syntyi jälleen lisää institutionaalista tilaa. 1960- ja 1970-luvulla tätä tilaa tekivät lisää politiikan suunnittelun osastot, joista monelle talouspolitiikkaa seuraavalle lienee tuttu ainakin Congressional Budget Office (CBO).

Toiseksi merkittäväksi institutionaaliseksi linjaksi Popp Berman esittää teollisuus- ja kilpailupolitiikan. Myös näihin Yhdysvalloissa institutionaalinen taloustiede ehti lyödä leimansa ennen toista maailmansotaa, mutta viimeistään 1970-luvun lopulla ”taloustieteellinen ajattelu” oli ottanut politiikkakentän haltuunsa. Taloustieteen laitosten, ennen kaikkea Harvardin ja Chicagon yliopistojen merkitys ajattelun ja politiikan kehityksessä oli suuri. Sodan jälkeen

mentiin ensin Harvardin hieman interventio-
nistisemmän ajattelun ja myöhemmin 1960-luvulta alkaen Chicagon *laissez-faire* -henkisen ajattelun johdolla. Keskeistä näillä politiikkalohkoilla oli myös ”taloustieteellisen ajattelun” leviäminen yliopistojen oikeustieteiden alueelle sekä itsenäisen *public policy* -oppiaineen syntyminen. Yhdysvaltojen hallintoon oli koko ajan tarjolla yhä enemmän korkeakoulutettuja asiantuntijoita, jotka olivat jo opinnoissaan vihkiytyneet ”taloustieteellisen ajattelun” perusteisiin.

Lopputuloksena edellisistä kehityskuluista oli se, että tehokkuusnäkökulma otti vähitellen vallan suurimmassa osassa politiikkaprosesseja. Popp Berman käsittelee tätä esimerkein muun muassa köyhyyspolitiikan, sosiaali- ja terveysvaikutuksen, liikennepolitiikan, yrityslainsäädännön ja ympäristöpolitiikan kentällä. Keskeinen havainto on se, että ”taloustieteellisen ajattelun” mukanaan tuomien tehokkuustavoitteiden myötä hallinnon ja politiikan prosessit muuttuivat sisäisesti, mutta samalla myös poliittisessa kamppailussa tehokkuusargumentit nousivat voittajiksi. Ennen kaikkea tämä oli isku niille poliittisille liikkeille ja vaatimuksille, jotka Popp Berman lukee ”demokraattiseen vasemmistoon”.

Jos ennen kyseisten liikkeiden oli mahdollista vedota ihmisoikeuksiin, universalismiin ja yhdenvertaisuuteen poliittisia tavoitteita ajaessaan, viimeistään 1970-luvun lopulla tällaiset argumentit kaikuivat kuuroille korville. Ne poliittiset toimijat, jotka omaksuivat tehokkuusargumentit ja joille ne ideologisestikin sopivat, ottivat poliittisen kentän haltuunsa ja paikoin löysivät ”taloustieteellisen ajattelun” kautta myös toisensa. Tehokkuuden tavoittelu poliittisena käytäntönä yhdisti Popp Bermanin mukaan demokraattisen puolueen oikeistoa ja republikaanipuolueen vasenta laitaa. Myös Reaganin oikeistolaisempi hallinto hyödynsi syntyneitä ins-

tituutioita ja ajatustapoja, mutta lähinnä omien poliittisten tavoitteidensa edistämiseen – lopulta tehokkuudesta liikaa välittämättä.

Tehokkuuden tavoittelu ideologiana

Yksi innoite Popp Bermanin kirjalle on ollut selvästikin sen selvittäminen, miksi Barack Obaman presidenttikaudella Yhdysvaltojen demokraattinen vasemmisto ei saanut sellaisia poliittisia voittoja, jotka näyttivät ennen presidenttikautta mahdollisilta, siksikin, että presidenttiä tukivat enemmistöt Yhdysvaltain kongressissa. Hänen tulkintansa mukaan nimenomaan hallintoon ja virkakoneistoon pesiytynyt tehokkuusajattelu asettui Obaman presidentiksi nostaneiden poliittisten liikkeiden, hänen presidenttikautensa agendan ja sen toimeenpanon väliin.

Erityisesti demokraattien piirissä tehokkuusajattelusta oli tullut eräänlainen kiistämätön uskonkappale viimeistään Carterin ja Clintonin presidenttikausien aikana. Tämän perinnön kanssa Obama sitten joutui taiteilemaan, ja taitavana poliitikkona hän tiedosti nopeasti poliittisten mahdollisuuksiensa rajat. Progressiivisemmalle demokraattisiihellä tämä oli tietysti valtava pettymys, jonka syitä ei tähän päivään mennessä ei ole oikein ymmärretty. Popp Berman näyttää tulkitsevan, että pettymys oli osaltaan nostamassa Donald Trumpia seuraavaksi presidentiksi, ja siksi sen taustatekijöiden analysoiminen on tärkeää.

Poliittisen talouden ja politiikan näkökulmasta Popp Bermanin johtopäätös on seuraava: tehokkuusajattelu on poliittinen ideologia, joka on määrittänyt Yhdysvaltojen talous- ja yhteiskuntapolitiikan suuntaa keskeisesti viime vuosikymmeninä. Vaikka tehokkuusajatteluun vihkiytyneet toimijat ovatkin halunneet esittää sen

neutraalina, epäpoliittisena ja objektiivisesti ”järkevänä”, sitä se ei kuitenkaan poliittisten ideoiden, argumenttien ja käytäntöjen kilpailussa tietenkään voi olla. Tämä on yksi kirjan tärkeimmistä viesteistä.

”Taloustieteellinen ajattelu” voidaan jopa ajatella itsenäisenä poliittisena liikkeenä, joka on välillä hankauksessa republikaanien oikeistosiiven kanssa, välillä demokraattien vasemmistosiiven kanssa ja joskus myös molempien puolueiden keskustan kanssa. Vaikka liikkeellä ei ole varsinaisia poliittisia edustajia (poliitikkoja), hallintoon institutionalisoituneena se määrittää voimallisesti Yhdysvaltojen poliittista kenttää, poliittisia prosesseja ja, mikä tärkeintä, niiden lopputuloksia. Kärjekkäästi voitaisiin kai puhua jonkinlaisesta avoimesta poliittisesta salaliitosta, jonka Popp Berman analyysillään sitten paljastaa.

Mikä sitten on kirjailijan suositus demokraattiselle vasemmistolle tai muulle poliittiselle ryhmittymälle, joka pyrkii yhteiskunnalliseen muutokseen nykyisistä institutionaalisista lähtökohdista? Aluksi pitää tiedostaa ”taloustieteellisen ajattelun” rooli Yhdysvaltojen politiikassa. Sitten pitää joko sen sisällä pyrkiä laajentamaan poliittikkavaihtoehtoja tai sivuuttaa tehokkuusajattelu argumentteineen kokonaan. Popp Berman näkee molemmat etenemistavat vuoden 2021 keväällä Joe Bidenin presidenttikauden alussa lupaavina.

Yhteenveto

Elizabeth Popp Berman on kirjoittanut erittäin mielenkiintoisen kirjan, jossa tarjoaa ehkäpä ennenkuulumattoman (osa)selitysmallin Yhdysvaltojen politiikan muutokselle 1950-luvun lopulta tähän päivään. Kirjan parasta antia on ehdottomasti tarkka historiallinen kuvaus siitä,

miten ”taloustieteellinen ajattelu” ja tehokkuuden korostaminen politiikkavalintoja tehtäessä vähitellen juurtui Yhdysvalloissa hallinnon ja politiikan instituutioihin. Myös tehokkuusajattelun hahmottaminen poliittisena ideologiana on herkullinen lähtökohta Yhdysvaltojen politiikan pitkän linjan tulkitsemisessa.

Koska kirja on kirjoitettu tyypilliseen yhdysvaltalaiseen tietokirjatyyltiin, siinä on jokseenkin paljon toisteisuutta, mikä saattaa alkaa paikoin rasittaa eurooppalaista lukijaa. Tulee myös tunne, että hieman tarkemmalla toimitustyöllä kirjan isosta narratiivista olisi tullut sujuvampi. Ehkä kirjan rakenteessa olisi kannattanut myös pohtia, kannattaako kysymystä lähestyä sekä historiallisena kehityskaarena että yksittäisten sisällöllisten kysymysten kautta. Toisteisuus on osaltaan seurausta tästä valinnasta. Kirjan lievästä raskaudesta huolimatta siihen kannattaa kuitenkin ehdottomasti tarttua.

Suomalaisesta näkökulmasta kiinnostavaa on tietysti pohtia sitä, missä määrin ”taloustieteellinen ajattelu” on meillä onnistunut murtautumaan hallintoon ja politiikkaan. Monista kirjan esimerkeistä, jotka Yhdysvalloissa sijoittuvat menneille vuosikymmenille, nousi mieleen tuoreita suomalaisia keskusteluja – esimerkiksi yliopistojen lukukausimaksuista ja opintolainojen roolista koulutuksen rahoittamisessa. Vaikka nämä keskustelut eroavat ajallisesti merkittävästi toisistaan, niissä esitetyt argumentit ovat käytännössä samat. Myös esimerkiksi teollisuus- ja kilpailupolitiikan saralla Suomessa viime vuosina käydyt keskustelut ovat keskeisiltä argumenteiltaan identtisiä sen keskustelun kanssa, jota Yhdysvalloissa käytiin jo 1970- ja 1980-luvuilla.

Vaikka Suomesta ei toistaiseksi löydy Popp Bermanin työn kaltaista tutkimusta ”taloustieteellisen ajattelun” poliittisesta merkityksestä, ehkä tulevaisuudessa sellaisen toteuttaminen

olisikin relevanttia. Lähinnä mieleen tulee tutkimus, jossa on tarkasteltu niin kutsutun uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*, NPM) rantautumista Suomeen. Esimerkiksi Ville Yliaskan (2014) väitöskirja *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle* on jo nimensä puolestakin samoilla apajilla, joskin uudessa julkisjohtamisessa tehokkuustavoite liittyy enemmän hallinnon tehokkuuteen ja virtaviivaisuuteen kuin yleisempään yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Popp Berman jättää yhteyden ”taloustieteellisen ajattelun” ja NPM:n välillä kokonaan avaamatta, mikä saattaisi olla yksi kiinnostava jatkotarkastelun aihe. Syy Bermanin tekemään rajaukseen voi olla, että Yhdysvalloissa NPM ei koskaan saanut samanlaista jalansijaa kuin Euroopassa ja erityisesti brittiläisen kansanyhteisön maissa.

Yleisemmin ajateltuna tehokkuuden tavoittelu poliittisena ideologiana vaikuttaa varsin kiinnostavalta kehykseltä, jonka kautta suomalaistakin hallintoa ja politiikkaa lienee mahdollista jo tällä hetkellä tarkastella. □

Kirjallisuus

- Colander, D. (2005), ”What economists teach and what economists do”, *The Journal of Economic Education*, 36: 249–260.
- Robbins, L. (1932), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Macmillan, London.
- Samuelson, P.A. (1948), *Economics*, McGraw-Hill, New York, NY.
- Yliaska, V. (2014), *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*, Into, Helsinki.
- Ylönen, M. (2021), *Yhtiövalta alustatalouden aikakaudella: Evolutionaarinen taloustiede & yhtiöt yhteiskunnallisina toimijoina*, Vastapaino, Tampere.