

Tartu Ülikool
Majandusteaduskond
Rahvamajanduse instituut

Jüri Sepp

POLIITIKA MAJANDUSLIK TEOORIA

EESSÕNA

Käesolev raamat on oma sisult imperialistlikult ökonoomiline. Just nii on saanud teadusmaailmas tavaks nimetada majandusteaduse tungimist teiste teaduste mängumaale. Majandusteadus esineb siin mitte majandust uuriva teadusena, vaid universaalse (ökonoomilise) meetodina ratsionaalsete otsuste käsitlemisel. Selliseid otsuseid tehakse mitte üksnes turul, vaid ka poliitikas, nii otsese kui ka kaudse demokraatia vallas. Poliitika majanduslik teooria ehk uus poliitiline ökonoomia on olnud uue institutsiooniökonoomika esimeseks laineaks. Tänapäeval on saanud ökonoomilise läbivalgustuse kõik olulisemad eluvaldkonnad ja neid mõjutavad institutsioonid, alates suurkontsernidest ja lõpetades perekonnaga.

Raamatut võib pidada järjeks 1997. a. ilmunud "Institutsiooniökonoomikale", ehkki ajaliselt on enamuse uue poliitilise ökonoomia klassikalisi töid eelnenud majanduslike institutsioonide süvakäsitlustele. Esmakordselt on antud põhjalikum ülevaade poliitiliste kollektiivide sünni ja suuruse, eriti aga kaudse esindusdemokraatia probleemidest. Töö peamiseks eesmärgiks on tutvustada Eesti lugejatele poliitika majandusliku teooria põhiideid ja -autoreid. Suuremat tähelepanu on saanud Olsoni, Buchanani, Downsi jt. klassikalised tööd. Loomulikult on järgnenud lugematu hulk muid publikatsioone, kuid iga teadusalaga tutvumist on siiski loomulik alustada algusest. Seejuures on heaks abivahendiks olnud Guy Kirschi, Sylke Behrendsi ja teised alates 1970. aastast väljaantud õpikud, mis on käesoleva raamatu kujundamisel olnud eeskujuks. Muu kirjanduse valikul on peetud silmas eelkõige kahte iseärasust. Esmalt on viidatud antud valdkonna olulisemate tööde tõlgetele saksa keelde, sest just need olid autorile kättesaadavad. Teisalt on didaktilistel eesmärkidel lülitatud kirjanduse hulka temaatilised artiklid ajakirjadest WISU ja WiSt, mis on kättesaadavad ka Tartu raamatukogudes ja võimaldavad edasist iseseisvat süvenemist üksikküsimustesse.

Autor tahab siinkohal tänada Saksa Akadeemilist Vahetusteenistust (DAAD), kelle stipendium võimaldas pääseda kaheks kuuks igapäevamelust ja süveneda poliitika majandusliku teooria huvitavasse maailma. Samuti kuuluvad tänusõnad Leipzigi Ülikooli majanduspoliitika professor Rolf Hassele, kes tagas selleks ajaks ideaalsed töötingimused. Tänusõnad kuuluvad ka retsensendile professor Janno Reiljanile ja Ülle Maidlale, kes aitas käsikirja trükiks ette valmistada.

SISUKORD

Sissejuhatus	7
1. Poliitika majandusliku teooria koht teaduse ja praktika süsteemis	10
1.1. Teooria kompetentsusala ja praktika vastutusala	10
1.2. Majandusteooria kompetentsusala laiendamine	15
1.3. Metoodiline alus: ratsionaalse valiku teooria	20
1.4. Arengusuunad ja etapid	26
2. Kollektiivide vajadus	32
2.1. Välismõjude kõrvaldamise eesmärk ja vahendid	32
2.2. Turu piiratud internaliseerimisvõimalused	36
3. Kollektiivide moodustamine	43
3.1. Vabatahtlike kollektiivide võimalikkus	43
3.2. Kollektiivide moodustamise mõjurid	47
3.2.1. Grupi suurus ja koosseis	47
3.2.2. Irratsionaalsus	56
3.2.3. Sund	57
3.2.4. Selektiivsed stiimulid	58
3.3. Olsoni teooria saavutused ja probleemid	61
4. Sund kollektiivis ja selle legaliseerimine	65
4.1. Kollektiivse sunni suurus	65
4.2. Kollektiivse sunni instrumendid	68
4.2.1. Sotsiaalsed normid ja riiklikud seadused	68
4.2.1. Nõudlus sotsiaalsete normide järele ja selle rahuldamine	69
4.2.3. Sotsiaalsetest normidest riiklikeks seadusteks	73
4.3. Konstitutsioon: sunni legaliseerimine	76
4.3.1. Otsustustulemustelt otsustusmeetodi juurde	76
4.3.2. Individuaalsed eelistused	78
4.3.3. Eelistuste kooskõlastamine	82
5. Kollektiivi optimaalne suurus	90
5.1. Optimaalsuskriteeriumid	90

5.2. Majanduslik klubiteooria.....	91
5.2.1. Kollektiivhüvise etteantud tootmismahd.....	91
5.2.2. Erinevad tootmismahud.....	96
5.3. Otsustusprotsessi ja otsustustulemuse integreeritud kuluefektiivsus	98
6. Poliitiline esindussuhe.....	103
6.1. Poliitilise esindussuhte kujunemise põhitingimused	103
6.2. Esindussuhte efektiivsuse mõjurid	112
6.2.1. Oma eelistuste teadvustamine	112
6.2.2. Valimistest osavõtt	115
6.2.3. Eneseinformeerimine.....	120
6.2.4. Valijatüübid	125
6.2.5. Paroolid, ideoloogiad, kuvandid.....	129
6.2.6. Tabud ja otsustuskollektiivi homogeniseerimine ..	133
6.2.7. Poliitiline kapital	139
7. Poliitiline konkurents	141
7.1. Baasmudel	141
7.2. Poliitilise spektri mitmemõõtmelisus	152
7.3. Mitmeparteisüsteem	160
7.4. Valimiste seosed.....	164
7.5. Majanduse ja poliitika seosed.....	168
7.6. Poliitilised konjunktuuritsüklid	174
8. Poliitiline süsteem	179
8.1. Bürokratia	179
8.2. Huvigrupid ja reguleerimisturg	183
8.2.1. Huvigruppide mõju poliitikale	183
8.2.2. Reguleerimisturg ja kasumiotsingud	186
9. Institutsionaalne süsteemikonkurents.....	193
9.1. Süsteemikonkurentsi vormid	193
9.2. Maksukonkurents ja efektiivsus	195
9.3. Süsteemikonkurentsi võimalused ja piirid	201
Kordamisküsimused	206
Viidatud kirjandus.....	211

SISSEJUHATUS

Juba mõned aastakümned kuulub ka majandusteadus poliitika uurimisega tegelevate distsipliinide hulka. See nõuab muidugi vastust küsimusele, mille poolest tema käsitus erineb teiste teaduste omast, alates filosoofiast ja lõpetades lingvistikaga. Eriti tähtis oleks teada, milliseid uusi teadmisi võib anda majandusteadus ja ainult tema. Seejuures ei tohiks mööda minna ka tunnetusvõimaluste spetsiifilistest piiridest. Need on aga olemas, mistõttu pole karta, et majandusteadlased teiste eest kogu töö ära teeksid. **Poliitika majanduslik teooria (PMT)** ei tähenda ega saagi tähendada poliitika üldteooria loomist. Seetõttu püütakse järgnevalt anda kõigepealt ülevaade poliitika majandusliku käsitluse eripärast, tunnetuspotentsiaalset ja piiridest.

Esmapilgul võiks üllatada, et majandusteaduse suhteliselt lihtne instrumentarium on üldse rakendatav nii keeruka ja kompleksse nähtuse puhul nagu poliitika. Tegelikult ei ole siin midagi üllatavat. Lihtsalt iga uurimismeetod on väärt oma tulemusi. Guy Kirsch on võrrelnud teaduslikku meetodit kalavõrguga.¹ Saak ei sõltu kunagi ainult sellest, mis meres ujub, vaid ka sellest, kui tihe on võrk. Kui keegi kasutab suurte silmadega võrku, siis saab ta saagiks (kui saab) suuri kalu. Aga ega sellepärast veel väikesed merest kadunud ole. Samamoodi saab iga teadus “kinni püüda” vaid tegelikkuse teatud aspekti. Kui nüüd keegi väidaks, et majanduslik analüüs saab anda poliitika üldteooria, oleks ta lootusetu optimist. Kui jälle keegi eitaks sellist poliitika teoreetilise käsitlemise võimalust, oleks tegemist lootusetu pessimistiga.

PMT ei räägi millestki enneolematust, vaid ainult uut moodi millestki, millest on palju varemgi räägitud. Aga teisiti rääkides ütleb ta ka midagi uut. Esialgne eufooria on möödas.

¹ Kirsch 1997, 2.

Majandusteadlased näevad nüüd teiste teaduste saavutusi ja tunnustavad neid. Teiselt poolt on ka majandusliku analüüsi ägedaimad kriitikud rahustunud ja nõustunud selle lähenemisviisi kasulikkusega. Mõned selle ideed ja mõttemallid on saanud tänaseks juba nii üldtuntuks, et nende pärinemist uuest majandusteadusest enam ei teadvustatagi. Ka on sellega seotud teadlased tõstetud ametlikule aujärjele mitmete Nobeli preemiatega: olgu siin nimetatud Arrow, Becker, Coase, Buchanan, North.

PMT on niisiis katse tunnetada poliitilisi otsustusprotsesse majandusteooria mõistete ja mõtteviisi abil. Siit ka paralleelnimetused **Public Choice** ja uus poliitiline ökonoomia. Ta kujunes välja 1950. aastatel USAs kahe teguri mõjul. Nendeks teguriteks olid praktilise poliitika vajadused ja majandusteooria võimalused.

Mõlemad tegurid on olulised, et mõista PMT tekkimist ja tema laia vastukaja teoreetikute ja praktikute hulgas ning PMT kompetentsiala, kus tema järeldused kehtivad ja on usaldusväärsed.

Teooria arenguks ja tema tulemuste vastuvõtmiseks praktikas on oluline, et praktikute poolt teoreetikutele pandud lootused ja viimaste võimalused neid täita oleksid vastastikku selged ja kooskõlas. Vaid siis on tagatud, et

- praktikud saavad teoreetikute teadmistepagasist täielikult kasu;
- selle pagasi areng on kooskõlas praktika vajadustega ega kujutaks endast vaid vähestele teadlastele olulist mängu;
- praktikute lootused ja teoreetikute pretensioonid ei ületa tegelikke võimalusi ega toimu kogu teadussuuna diskreteerimist.

Enne kui minna konkreetsete uurimissuundade ja nende tulemuste juurde, on otstarbekas teha selgeks nende kontekst

sotsiaalteadustes ja pidada seejuures silmas praktilise poliitika tausta. Sotsiaalteadusi ja praktilist poliitikat tuleb alati vaadata vastastikuses seoses.

1. POLIITIKA MAJANDUSLIKU TEOORIA KOHT TEADUSE JA PRAKTIKA SÜSTEEMIS

1.1. Teooria kompetentsusala ja praktika vastutusalala

Ühe tuntuma saksa majandusteadlase Walter Euckeni arvates lõpeb majandusteaduse kompetentsus makromajanduslike taustnäitajate (*Datenkranz*) juures: “Makromajanduslikud taustandmed on need tõsiasjad, mis kujundavad majandusliku kosmose, ilma et oleksid ise vahetult majanduslikest tõsiasjadest määratud. Tegelik makromajanduslike taustnäitajate juures lõpeb teoreetiline seletus. Teooria ülesanne on jälgida vajalikke seoseid kuni selle taustandmestikuni ja vastupidi, näidata, kuidas üksikutest taustteguritest sõltub majandusprotsess. Majandusteooria ei suuda aga selle tausta teokssaamist seletada.”² Sellega on majandusteaduse rakendusala kõik see, mis on **majanduse makrokeskkonna (tausta)** sees. See ei tähenda muidugi, et majandusteadus suudaks ka selles reaalsuse alas kõike läbi valgustada. Pigem tuleb eeldada, et ta suudab enam-vähem täpselt hõlmata vaid selle reaalsuse mõningaid aspekte. Erinevus analüüsi vajavate ja tegelikult analüüsitavate aspektide vahel võib aja jooksul muutuda. Arusaam sellest erinevusest võib omakorda hilineda. Alles suhteliselt hiljuti levis näiteks arusaam, et neoklassikaline majandusteooria ei uuri seda, mida vaja.

Jätame esmalt kõrvale teoreetilise instrumentaariumi selektiivsuse oma rakendusala ja vaatame üksnes viimast. Isegi kui mingi (siin: majandus)teooria on tõesti rakendatav piiratud valdkonnas, siis ei lõpe seal kindlasti praktikute huvi ja vastutus.

² Eucken 1965, 156.

Eucken ise kirjutab: “Taustandmed, mida teoreetik peab võtma etteantuna, ei pruugi olla samas rollis majanduspoliitikul.”³

Nad ei tohigi selles rollis olla sedavõrd, kuivõrd a) saavutamist vajavad eesmärgid või/ja b) kasutamist vajavad instrumendid asuvad väljaspool majandusteooria poolt uuritavat ala. Praktilise poliitiku vastutusala on määratud eesmärgiga seotud tagajärgede ja eeldustega. Kui praktiku vastutusala kummagi komponendi osas ei lähe välja majanduslikust taustast, siis ei ole majandusteooria piiratud kompetentsusala mingi probleem. Ei saa aga iseenesest välistada ka majandusteaduse piiratud võimet jälgida poliitiliste otsuste teed sotsiaalsete seoste metsas nende lõplike tagajärgedeni. Ta on sageli vaid osaliselt võimeline leidma ka konkreetsete eesmärkide teostamiseks vajalikke instrumente. Kui see on nii, siis on praktiku vastutusala teoreetiku kompetentsusalast suurem. Seega on kaks võimalust:

- praktiku vastutusala ei ole suurem majandusteadlase kompetentsialast,
- praktiku vastutusala ületab majandusteadlase kompetentsi piirid.

Viimasel juhul võib toimuda kolm asja (võimalik on ka kahe esimese variandi kombineerimine):

- praktika vastutusala piiratakse majandusteooria kompetentsisfääriga,
- majandusteaduse rakendusala laiendatakse sedavõrd, et ta hõlmaks praktika vajadusi,
- vastastikust kohanemist ei toimu.

Nende võimaluste uurimise eel võib öelda järgmist: liberaalne majandusteooria on seni end vaadelnud peamiselt konkurentsiteooriana. Ta on uurinud valdavalt

- konkurentsetel turgudel toimuvat,

³ Eucken 1952, 378.

- rahas hinnatavate kaupade ja teenuste, vahetust — nii selle toimimist, eeldusi kui ka patoloogiat.

Praktiku vastutusala ei ületa majandusteooria kompetentsusala seni, kuni tema eesmärgiks on — arvestades rahvamajanduse taustteureid, eriti ressursside lähtejaotust, individuaalsete vajaduste struktuuri ning õigus- ja sotsiaalsüsteemi — tootmistegurite optimaalse allokatsiooni saavutamine turukoordinatsioonile alluvate kaupade ja teenuste tootmiseks. Praktika vajadused ja teooria võimalused kattuvad hästi, kui poliitika on ainult majanduspoliitika ja viimane omakorda piirdub üksnes konkurentsipoliitikaga. See poliitika vastutusala ja teooria (loe: konkurentsiteooria) kompetentsusala kattuvus võis Lääne-Euroopas olla suhteliselt suur pärast Teist maailmasõda, kui

- allokatsiooniprobleemid olid primaarsed jaotusprobleemide ees,
- esmatähtis oli turukaupade tootmine,
- turumajanduse õiguslik ja organisatsiooniline struktuur taastus.

Samad iseärasused iseloomustavad ka siirderiikide esimesi reformiaastaid. Selliselt visandatud poliitika oli oma piirides väga edukas. Näideteks sobivad nii sõjajärgne Saksamaa kui ka siirdeperioodi Eesti. Osaliselt just selle edu tõttu nihkusid järgnevatel aastatel poliitika piirid Euroopas majandusteaduse kompetentsusala suhtes. Kuivõrd tootmistegurite allokatsiooniprobleem turukaupade tootmisel oli efektiivselt lahendatud, tõusid esiplaanile jaotusprobleemid, vajaduste hierarhias jõudis järjekord esialgu tagaplaanil olnud hüviste juurde, mille jaoks aga välistusprintsipi mittekehtivuse tõttu ei saanud kujuneda turge. Sama juhtus ka rahas mittemõõdetavate väärtustega. Osaliselt kordub see areng Eestis.

Selle poliitika edu eest tuli maksta ka oma hinda. See väljendus mõnede seni piiramatute tootmistegurite napiks muutumises. Nende jaoks ei olnud ega saanudki olla turge. See puudutab eriti hüvist “looduskeskkond”. Lisaks tuli majanduskasvu nimel ohverdada ka muid, turu kaudu mittehinnatavaid väärtusi. Need ei kajastunud lihtsalt individuaalselt ratsionaalse otsustamise protsessis. Seda kiiremini jõuti aga punkti, kus nende väärtuste rikkumine ületas nende kandjate tunnetus- ja peagi ka reaktsiooniläve. Järelikult laienes praktilise poliitika vastutusala, ilma et majandusteaduse kompetentsus oleks selle arenguga kaasas käinud. Tänapäeva Eestis ei ole muidugi enam tegemist sotsiaalsete ja ökoloogiliste probleemide põhimõttelise käsitlemisega, vaid nii-öelda regionaalse ebakompetentsusega, mis tuleb õpirotsessi kaudu ületada.

See vastuolu süvenes sedamööda, mida enam tekkis kahtlusi eksisteeriva õigus- ja sotsiaalkorra, eriti aga konkurentsete turgude eksogeense taustrolli suhtes praktilise poliitika jaoks. Kui turgu ei vaadeldud enam poliitika asendajana, vaid oma tekkimises ja püsimises poliitika tulemusena, jõudis ka turusubjektide otsuste poliitiline regulatsioon praktika päevakorda. Kompetentsus ja vastutus ei kattunud siingi. Selle arengu tüüpiliseks tagajärjeks oli praktilise huvi nihkumine optimaalsete allokatsioonitulemuste otsimiselt ratsionaalsete allokatsioonimeetodite leidmisele. Poliitilise otsustusprotsessi reeglid ei olnud enam poliitilise praktika teguriks, vaid muutusid selle objektiks. Sedavõrd muutus aga majandusteadus, mis oli need reeglid kuulutanud enda kompetentsusest väljuvaks eksogeenseks teguriks, poliitika jaoks ebahuvitavaks. Seda muidugi määral, mis vastas poliitiliste otsustusprotsesside kujundamise ja reguleerimise rollile praktikas.

Eelnevast on selge, et praktika vastutusala surumine teooria kompetentsiala raamesse ei ole realistlik väljapääs nende vastuolust. Siiski püüti seda minevikus ja püütakse kohati tänagi

katseliselt teha. Selleks esitatakse kõiki nähtusi, mida majandusteadus ei seleta, irreaalsetena või vähemalt ebaolulistena. See ettekujutus sobib ka paljudele teadlastele, kes ei suuda tajuda oma teadusala piire ja võimalusi. Ka rahuldab niisugune lähenemine neid praktikuid, kes on oma vana tuttava instrumentaariumiga varem ikka edukad olnud. Selliseks instrumendiks on näiteks rahaliste tulude ja kulude analüüs, mis sageli on valmis kõik mittemõõdetavad nähtused jätma nii-öelda joone alla või siis rohkem või vähem suvaliselt rahasse ümber arvestama.

Nii meelitatv kui ka poleks otsustusprobleemide taandamine ühe teadusala raamides pakutavatele mõistetele, nii suur kui ka poleks poliitikute kogemuslik usaldus rahaliste suuruste vastu, nii vähe saab neid põhjendada. Mida enam kasvab praktika vastutusala ja teooria kompetentsiala lahknevus, seda raskem on suruda praktilisi probleeme etteantud teooria piiridesse. Kõrvalejäetud eesmärkide ja arvestamata vajaduste surve kasvab. Pikemas perspektiivis tuleb igal juhul kohandada teooriat praktilistele probleemidele.

Majandusteaduse puhul tähendab see poliitilise ja sotsiaalse korra võtmist oma kompetentsusalasse, seega teoreetilise seletamise ruumi. Poliitilised otsustusprotsessid muutuvad majandusteaduse jaoks eksogeensetest endogeenseteks nähtusteks. See ei saa aga seisneda üksikute teadlaste tungimises diletantidena neile võõraste teadusalade mängumaale. Hoopis oma teadusharu tuleb teha võimeliseks seletama asjaolusid ja seoseid, mida seni võeti etteantuna.

See saab teoks, kui

- teaduse areng lubab teha analüüsi objektideks mõningaid seni taustana võetud reaalsuse aspekte ja vaadelda neid otstarbekuse (funktsionaalsuse) seisukohalt;
- juba varem kasutatud teoreetiline instrumentaarium osutub laiemalt kasutatavaks, kui seni oletati.

Ühe teoreetilise kontseptsiooni rakendamine uues valdkonnas võib olla oluline selle kontseptsiooni edasiarendamiseks ja vastava teadusala kompetentsusala laiendamiseks.

1.2. Majandusteooria kompetentsusala laiendamine

Juba eelnevalt sai öeldud, et PMT on määratletav majandusteooria instrumentaariumi kasutamisenä poliitiliste otsustusprotsesside uurimisel. Tegemist on katsega lähendada majandusteaduse kompetentsusala praktiliste otsuste eelduste ja tagajärgede alale. Sel määral, kui see katse õnnestub, võib loobuda ka pseudolahendustest, mis tulenevad praktika vägivaldsest surumisest teoreetilise kompetentsuse kitsastesse raamidesse. See idee tuleneb kindlast arusaamast majandusteaduse olemusest. Majandusteadlaste hulgas domineerib arvamus, et majandusteadus ei ole mitte niivõrd teadus majandusest, kuivõrd **sotsiaalteaduste meetod**. Majandus on vaid üks selle meetodiga uuritavatest objektidest. Kui tahetakse rõhutada majandusteaduse metodoloogilist tähendust, kasutatakse vähemalt saksa keeleruumis mõistet “**ökonomika**” (*Ökonomik*). Inglise keeles on majandusteadus kui teadus majandusest ja ökonomika kui meetod terminoloogiliselt eristamatud (*economics*).⁴

Ülal sai viidatud võimalusele, et teooria ja praktika vastastikust kohandumist ei toimu. Esmapilgul on see ebamõistlik variant. Kui aga seda vaadelda vaid ühe teooria seisukohalt, siis võib asi olla teisiti. Üks teooria võiks tõesti jääda oma liistude juurde, kui praktikutele suudavaga abi anda teised teadused. Poliitiliste protsesside uurimisega tegelevad ju ammu politoloogia, sotsiaalsühholoogia, avaliku halduse teooria. Poliitik ei sõltu

⁴ Majandusteaduse taotlust olla sotsiaalteaduste üldmeetodiks nimetatakse ökonoomiliseks imperialismiks ja seostatakse eelkõige Gary Beckeri töödega (originaal 1976, saksa k. 1982, 3). Vt. Pies 1993, 90–91; Kirchgässner 1991, 2.

seetõttu tõesti üksnes majandusteaduse edusammudest oma kompetentsiala laiendamisel. Ta võib võtta oma otsustusprobleemide lahendamiseks sobivama teoreetilise aluse.

Kas siis PMT on üleliigne? On see tegelemine mujal juba ammu lahendatud küsimustega? Kui vastata jaatavalt, siis tuleks siia panna punkt. See ei ole aga nii järgmiste asjaolude tõttu:

- Ökonoomika ei piirdu inimekäitumise lihtsa kirjeldamisega, vaid taotleb eelkõige selle seletamist kriitilise ratsionalismi positivistlikus vaimus. Siit tuleneb tema prognoosivõime ja “praktiline” kasu. Ta ei põhjenda mingeid norme, väärtusi ega eesmäärke, küll aga teid nende saavutamiseks vastavalt otsustajate prioriteetidele.
- Majandusteooria ei ole ainult majandusteadlaste erapoolikuis silmis enim formaliseeritud sotsiaalteadus. Formaliseeritus on oluline, sest lubab kõige paremini vältida tuletuskäikudes mõttevigu, võimaldab teha rangelt loogilist mitmesammulist ja mitmemõõtmelist analüüsi.
- Majandusteadusel on õnnestunud vähemalt oma traditsioonilises rakendusalas saavutada mõistete suhteliselt suur operatsionaliseeritus (mõõdetavus). Hinna mõiste on näiteks operatsioonaaalsem (sisult täpsem ja mõõdetavam) kui sotsioloogias kasutatav väärtuse mõiste. Sama võib öelda selliste mõistepaaride nagu “sisemajanduse koguprodukt” ja “ühiskonna tasakaal” kohta. Operatsionaliseeritus on tähtis, sest vaid siis saab formuleerida väiteid ja hüpoteese, mis oleksid empiirilisel kontrollitavad. Esialgu on muidugi lahtine, kas majandusteaduse mõistete suhteliselt kõrge operatsionaliseeritavus ka siis alles jääb, kui majandusteooria laiendab oma kompetentsusala poliitilistele protsessidele.
- Majanduse kui ühiskonna allsüsteemi tähtsuse tõttu poliitiliste otsustusprotsesside meetodite ja tulemuste jaoks kasvab vajadus uurida nende kahe interaktsioonisüsteemi seoseid. See on seda lihtsam, mida enam õnnestub kahte allsüsteemi —

majandust ja poliitikat — uurida ühe teoreetilise kontseptsiooni raames.

- Praktikud on majandusteaduse mõistete ja mõtteviisiga rohkem tuttavad kui näiteks sotsioloogia või politoloogia omadega. Seega võib loota, et PMT tulemuste praktikasse viimisel on vähem suhtlemistõkkeid ja nad on kergemini kasutatavad.

Eelnevast võiks tuleneda ka arvamus, et PMT on kutsutud ja seatud teised poliitiliste otsustega tegelevad distsipliinid välja tõrjuma ja asendama. See oleks siiski liialdus. Eeldaks see ju PMT võimet hõlmata poliitilise elu kõiki aspekte. Sellest ei saa aga juttugi olla. Siinkohal piisab vaid üldisest viitest.

Iga teooria valib tegelikkusest välja vaid need aspektid (**teaduse aine**), mida tema instrumentarium lubab tunnetada. Majandusteooria saab ka poliitikas tegeleda vaid mõnede aspektidega. Kui palju ja kui olulised need aspektid on, see sõltub neoklassikalise majandusteooria paradigma iseärasustest. Võib näiteks küsida, kas traditsiooniline majandusteooria suudab poliitika uurimisel hõlmata niigi palju aspekte, kui ta seda teeb majanduse käsitlemisel.

Jämedates joontes (vt. lähemalt p. 3) on need eripärad kokku võetavad kolmes punktis.

- See teooria tugineb **metodoloogilise individualismi** kontseptsioonile. Ainukesteks otsustajateks on indiviidid, olgu siis üksikestest eraldi või koostöös teistega. Kollektiivseid otsuseid kui kollektiivide otsuseid pole olemas. On ainult indiviidide otsused kollektiivis, sealhulgas ühisotsused. Näiteks riigi käsitlemisel defineerib see teooria riiki selle kodanike funktsioonina, vastandudes nn. orgaanilisele käsitlemisele, mis vaatab kodanikke riigi positsioonilt.
- Teooria eeldab, et üksikindiviidid otsustavad ja käituvad **ratsionaalselt**. Igauks püüab leida neid alternatiive, mis etteantud eesmärgi korral nõuavad minimaalselt kulusid, või

antud vahendite korral tagavad tulemuse maksimumi. Loomulikult on tegemist abstraheriva, tegelikust, aga ka analüüsi lihtsustava eeldusega.

- Nagu juba öeldud, kujunes teooria välja **rahaliselt hinnatavate** kaupade ja teenuste vahetuse uurimisel konkurentselt organiseeritud turgudel.

Nüüd võib tekkida rida kartusi selle teooria rakendamise tulemuste suhtes poliitika sfääris.

- Institutsioonide endi dünaamika, poliitilis-sotsiaalse süsteemi sisemine loogika ohverdatakse lihtsalt seetõttu, et majandusteooria ei suuda sellega midagi peale hakata.
- Poliitiliste protsesside analüüsi tuuakse sisse kunstlik robotinimene, *homo oeconomicus*, kes isegi majandusprotsesside uurimisel ei ole sobiv mudel.⁵ Kas majandusteooria ei hakka takistama nende tumedate instinktide arvestamist, mis ei taha tulude-kulude tundetust kõrvutamisest midagi teada?
- Ka poliitikas leiavad tähelepanu vaid need protsessid, mis seisnevad
 - * rahaliselt hinnatavate kaupade ja teenuste
 - * vahetuses.

See tähendaks, et poliitikas kogemuslikult nii tähtsad röövi ja kinkimise, pistise ja ähvarduste, veenmise ja vägivalla juhtumid jääksid teooria huviorbiidist välja. Uurimist leiaksid vaid need situatsioonid, kus partnerid omavahel vabatahtlikult milleski kokku lepivad.

Kui rahulduda viitega monopoli- ja oligopoliteooriale, mis väljuvad võrdsuse ja vabatahtlikkuse maailmast, siis tuleb ikkagi piirduda vaid rahas hinnatavate asjade vahetuse teooriaga. Aga just sellest ühekülsusest tuli ju lahti saada. Küllap on siiski võimalik ka teoreetiline kontseptsioon, mis räägiks mitterahaliste objektide vahetusest: näiteks poliitikute

⁵ Vt. lähemalt Kirchgässner, 1991.

valimiseelsed kingitused valijate häälte vastu. See viib aga kindlasti varemmainitud operatsionaliseeritavuseelise kadumiseni. Jääb vaid verbaalselt käsitletav väärtuste vahetus väärtuste vastu. Koos täiendavate reaalsusaspektide lisandumisega majandusteooriasse kaasneb tema väidete ja järelduste konkreetsuse langus.

Siiski ei oleks PMT ka viimasel juhul üleliigne. Ta võiks olla lihtsalt loogiliseks mõtteskeemiks ja süstematiseerimiseks teistest teadustest pärinevate positivistlike ja normatiivsete väidete käsitlemisel. Et aga paljud ühiskondlikud suhted ka väljaspool majandust on käsitletavad vahetusena, on selge juba ammu.⁶

Kuigi alles järgnev käsitus peab näitama, kui reaalsed on need PMT väärtust vähendavad ohud, võib juba praegu oletada, et

- PMT on kasulik täiendus nendele teadustele, mis on seni poliitikat uurinud;
- ta ei suuda neid mingil juhul asendada.

Sellega on välistatud ka võimalus tõmmata poliitilised protsessid tervikuna majandusteaduse kompetentsisfääri. Parimal juhul on võimalik hõlmata vaid mõned poliitika aspektid.

Kui nüüd poliitik tahab analüüsida ka teisi aspekte oma sihipäraste otsuste eelduste ja tagajärgedena, osutub vajalikuks siduda PMT tulemusi teiste teaduste saavutustega.⁷ Pannes kõrvuti eri teaduste kompetentsusalad, saaks ehk katta kogu praktika vastutusala. Iseasi, kas soovitav ja vajalik on alati ka võimalik? Küsitavusel on mitu põhjust.

- Mingi praktilise probleemi käsitlemisel võivad teooriad üldse puududa. Tõsi küll, kui lisaks teooria täielikule puudumisele

⁶ Kirchgässner 1991, 8.

⁷ Vt. lähemalt Pies 1998, 21–26.

pole ka eelteaduslikku, kogemuslikku ettekujutust seostest, siis jääb vastav vastutusala nurk praktika poolt märkamatuks.

- Muidugi võivad eri teaduste kompetentsialad paikneda kenasti kõrvuti. Kui aga vastastikune arusaamine puudub (erialased silmaklapid on väga tihedad), siis ei ole võimalik integreeritud otsustusabi anda. Meeskonnatöö ei ole võimalik.
- Kui ka eelnev takistus suudetakse ületada, siis jääb ikkagi veel lahendada eri teaduste panuse korrastamise ülesanne mingi ühe (meta)teaduse raames. Vaid nii on võimalik, et
 - * eri distsipliinide tulemused osutuvad vajadusel praktikule kättesaadavaks — ta teab, kelle poole millise küsimusega pöörduda;
 - * ühe teaduse tulemused leiavad mitte üksnes juhuslikult kasutust teistes teadustes;
 - * ühe teaduse kompetentsialast väljuvad küsimused saavad sihipäraselt teiste teaduste uurimisobjektiks.

Sellise metateaduse rolli sobib **süsteemanalüüs**, ilma milleta saab PMT tuua praktikale vaid piiratud kasu ja ka tema sisemine areng on takistatud.

1.3. Metoodiline alus: ratsionaalse valiku teooria

Majandusliku analüüsi lähtekohaks on sõltumata tema konkreetselt objektist alati **valiku probleem**. Valikuid tuleb inimesel teha kõikjal — majanduselust abieluni. Igal pool on inimesel ees teatavad alternatiivid, mille hulgast ta peab tegema valiku. Ka valiku tegemata jätmine on valik koos kõigi enda passiivsusest tulenevate tagajärgedega.

Majanduslikud valikud puudutavad, vähemalt mikroökoonoomi pilguga, indiviidi tarbimist või säästmist, tema otsust osta seda või teist kaupa, puhata kaks või kolm nädalat jne. Siia kuuluvad nii ostu- ja müügiotsused börsil kui ka investeerimisotsused ettevõttes.

Majanduslike otsuste kõrval on palju teisi, sealhulgas poliitilisi valikuid ja otsuseid. Nii otsustab kodanik valimistel selle või teise partei kasuks. Poliitikuna otsustab ta valimistele minna selle või teise programmiga. Üksikisikuna tuleb tal üldse valida, kas osaleda hääletamisel või mitte, kas kandideerida või mitte. Inimesel tuleb otsustada, kas jääda üksikuks või abielluda. Ta otsustab Malle kasuks ja jätab võtmata (enamasti) nii ligitõmbava Pille. Paraku tuleb siis ka varsti otsustada, kas lahutada või mitte. Igal aastal tuleb meil otsustada, kas petta maksuametit või mitte. Mõni otsustab teadlikult, kas röövida panka või mitte, ja kui jaa, siis millist ja millal.⁸ Ja kui keegi teda pärast välja anda ähvardab, siis seisab ta valiku ees, kas minna politseisse või hoopis tappa väljapressija. Kui maffia nõuab “katuse” eest raha, peab inimene otsustama, kas maksta või mitte. Üksikisik otsustab, kas uskuda jumalat või mitte, kas puua end esimese ettejuhtuva puu otsa või juua end täis (ja siis puua). Selle raamatu lugejana otsustasite, et õppida PMTd on parem, kui midagi muud.

See pikk loetelu pidi näitama, et inimesel tuleb teha otsuseid kõigis eluvaldkondades. Ilmselt selgus ka, et valikud on väga erinevad. Küllap on erinevusi ärimehe läbikaalutud investeerimisotsuses, armastusest pimestatud nooruki abieluotsuses või enesetapu meeleheiteotsuses. Aga olgu need erinevused kui tahes suured, nad ei muuda midagi tõsiasjas, et iga kord seisab inimese ees kaks või rohkem alternatiivi. Igaühel neist on oma eelised ja puudused. Igaüks töötab erinevat kasu või kahju. Siit olemegi jõudnud majandusteooria mikroökonoomilise suuna põhiprobleemini: valikuni alternatiivide vahel, millest igaüks on seotud oma kulude ja kasudega. Mikroökonoomika on seega **ratsionaalse valiku teooria (RVT)**.

⁸ Õiguse majandusliku analüüsi raames on välja kujunenud ka kriminaal-susökonomika. Vt. Entorf/Spengler 1998.

Pärast seda, kui mikrokonoomika sai hakkama majanduslike valikute teooriaga, pole ime, et ta hakkas huvi tundma ka teistsuguste valikute vastu. Nii tekkiski PMT, mis rakendab ratsionaalse valiku teooriat poliitikas. Õigupoolest on siinjuures juba tähtsusetu, et see teooria leidis oma esialgse objekti majanduses ja arendati seetõttu välja majandusteadlaste poolt.

PMT lähtekohaks on seega (selgesõnaliselt või varjatult) eeldus, et lõppkokkuvõttes sõltub otsus ühe partei kasuks ökonoomilistest kaalutlustest: kasust ja kuludest. Erinevus vanast, Karl Marxi ja tema järeltulijate arendatud poliitilisest ökonoomiast seisneb selles, et PMT järgi langetatakse poliitilisi otsuseid nagu majanduslikke, Marxi järgi aga sõltuvad otsused poliitikas (pealisehituses) otsustest majanduses (baasis).

Selle koha peal võib tekkida vastuväide, et majanduslik valik tähendab alati rahaga seotud valikut, eeldab alternatiivide rahalist võrdlemist. See pole siiski nii isegi majanduslike otsuste puhul. Kui seista veiniriivi ees ja kaalutleda, kas osta üks Põltsamaa vein 20 krooni eest või Prantsuse vein 200 krooni eest, siis on raha (veini hinnad) küll esiplaanil, kuid otsus lähtub siiski ühe või teise valiku kogukasust. Kaasa mängib näiteks see, et Põltsamaa veini kõrval võib osta neli õpikut meie majandusteaduskonna seeriast, Prantsuse veini puhul tuleb piirduda vaid loengukonspektiga. Otsus sõltub sellest, kumb olukord tundub vastuvõetavam.

Kui tunnistada, et majandusteadus tegeleb vaid pealiskaudsel lähenemisel üksnes rahaliste kulude ja tuludega, et tagaplaanil on alati heaolutasemete võrdlus, siis ei takista enam miski tema meetodite rakendamist teistes eluvaldkondades. Sest ka seal on otsuste taga erinev heaolu. Ükskõik, kas otsustada mõne naise, poliitiku või uurimisteema kasuks, kas legaalse või illegaalse elu, luuletuse kirjutamise või lotokaardi täitmise kasuks, ikka võrdleb otsustaja alternatiividega seotud heaolu. Ta otsustab teha just seda, aga mitte teist, sest loodab, et nii on talle parem.

Lähtudes nüüd sellest, et PMT tähendab poliitiliste otsuste vaatlemist üksikisikute valikuna alternatiivide vahel, lähtudes nende mõjust oma heaolule, siis iseloomustavad sellist analüüsi järgmised kolm tunnust.⁹

1. Ta on lähenemisviisilt **individualistlik**. Ta otsib vastust poliitikaprobleemidele indiviidide tasandil. Ühiskonnas, riigis, parteis jm. toimub midagi seetõttu, et ühiskonna, riigi, partei jne. üksikliikmed on midagi otsustanud. See muidugi ei ütle veel midagi selle kohta, millised tegurid otsust mõjutavad. Näiteks vastuvõetud parteiprogramm võib hakata edaspidi liikmete otsuseid oluliselt määrama. Siin on aga analoogia majandusega. Majanduslik konjunktuur on paljude majandussubjektide tegevuse tulemus. Ja üksikotsused võetakse alati vastu seda konjunktuuri arvestades. Üldisemalt: makrotasemel juhtub see, mida mikrotasemel tehakse ja mikrotasemel tehtavate otsuste jaoks on makrotasand üks mõjuritest.
2. Kui üksikisik valib kahe või enama alternatiivi vahel, siis ta võrdleb neid. Ühiseks nimetajaks, millele taandatakse nende eelised ja puudused, on selle üksikisiku heaolu: **omakasu**. Viimast ei pruugi, nagu öeldud, üldse rahas mõõta. Orientatsioon omakasule ei pea sugugi tähendama ka teiste heaolu vähendamist. On võimalik, et üks isik soodustab teiste heaolu, sest ainult nii võib loota nende sellist tegevust, mis on omakorda kasulik talle. Ka on võimalik, et mõnele on oma ligimese heaolu nii südamelähedane, et ta saab end hästi tunda vaid siis, kui tollel on kõik korras. Kes pärast Tartu linnapea ja ülikooli rektori üleskutset Jaani kirikule annetama läksid, pidid kiriku ja linna pärast tõsisel mures olema. Teine asi on muidugi see, kui keegi annetas seetõttu, et ennast demonstreerida ja esile tõsta. Siin ei ole otsuse mõjuriks mitte ilus linnapilt, nagu esimesel juhul, vaid oma maine. Siiski on

⁹ Kirsch 1993, 5–8.

erinevused ebaolulised selle koha pealt, et otsuse aluseks jääb igal juhul oma heaolu. See võib olla, kuid ei pea olema seotud teiste heaoluga.

3. Koos valikute teooriaga võtab PMT majandusteadusest üle ka inimekäitumise **ratsionaalsuse** eelduse. Selle üle on nii majandusteaduses endas kui ka väljaspool kõvasti vaieldud ja vaieldakse edasi.¹⁰ Siinkohal saab öelda vaid järgmist.

* Ratsionaalse valiku põhieelduseks on see, et inimene otsustab võimalike alternatiivide seast selle kasuks, mis talle kõige paremat töötab. See aga ei tähenda sugugi absoluutselt või tegelikult parimat otsust. Tudengile oleks võib-olla tegelikult parem loengule tulla, selle asemel et näiteks paadiga sõitma minna. Kuid see ei puutu siinkohal asjasse. Nagu ei puutu ratsionaalse valiku puhul asjasse, mida peavad tudengi jaoks tegelikult heaks tema vanemad, õppejõud või head sõbrad. Käsitletavas teoorias on tähtis vaid see, mida inimene ise endale parimaks peab. Otsus kellegi nõuande vastaselt siiski paadiga sõitma minna tähendab korraga kahte otsust: hea on nõuannet ignoreerida ja hea on paadiga sõita.

* Samal ajal ei eelda ratsionaalse valiku teooria, et inimene on täielikult informeeritud. Üliõpilane läheb paadiga sõitma võib-olla seepärast, et tal on väär ettekujutus eksamil esitatavatest nõuetest. Sel võivad jälle oma põhjused olla: näiteks pidas noor inimene eelnevalt õigeks minna professori konsultatsiooni asemel kinno.

* Ka võib üksikisik olla lihtsalt võimetu (hirmust professori või millegi muu ees) mitte üksnes eksaminõudeid välja selgitama, vaid ka eksamile mõtlema. Jällegi ei puutu ratsionaalse valiku teooria seisukohalt asjasse see, mida ta oleks teinud siis, kui ta oleks olnud keegi teine (nt.

¹⁰ Monz, 1999.

julgem). On tähtis, kuidas end informeerib ja otsustab just see isik kõigi oma nõrkuste, tunnete jm. tunnustega.

- * Teooria jaoks on tähtsusetu seegi, et pärast eksamil läbikukkumist on meie üliõpilasele selge, et parem oleks olnud loengule tulla. Teooria eeldab, et igaüks valib alternatiivi, mis tundub talle otsustamise hetkel kõige parem. Ei eeldata aga niisugust valikut, mille eelised selguvad alles pärast otsuse tegemist.
- * Ratsionaalse valiku põhimõtte ei tähenda ka seda, et otsustaja peaks teadma kõiki võimalikke alternatiive. Nõutakse vaid ratsionaalset valikut tuntud alternatiivide vahel. Kui siiski on veel mingeid alternatiive, siis tähendab see vaid minevikus inimese tehtud otsust, et tema jaoks on parem rohkem alternatiive mitte otsida.
- * Lõpuks ei eelda RVT ka otsuse langetamist teadlikult ja enam või vähem selge reegli järgi. Ka impulsstest on RVT mõttes ratsionaalne valik, mille indiviid tegi, tõsi küll, ilma pikema mõtlemiseta, oma momendi parima äranägemise järgi.

Eelneva põhjal võib tõesti öelda, et ratsionaalsuse mõiste nii lai käsitlus lähendab teda tautoloogiale: otsustaja valib parima alternatiivi ja parim alternatiiv on see, mis valitakse. Siiski on niisugune käsitlus viljakas. Lisaks on teoorias kujunemas suund, mis tegeleb ka tunnete ja printsiipide tähenduse ning arvestamisega ratsionaalse valiku protsessis.¹¹

Kokkuvõtlikult võib öelda, et majandusteaduse arendatud RVT lähtub sellest, et paljud väga erinevates tingimustes indiviidid on seatud küsimuse ette: “Mis on sellest, mida ma teha võin, mulle parim?” ning vastavalt enda poolt antud vastusele ka tegutsevad.

RVT rakendus poliitikale (PMT) seisneb nüüd selles, et lähtudes samast hüpoteesist, uuritakse inimeste käitumist poliitikas. Võib

¹¹ Kirsch 1997a, 763–770.

öelda ka nii: RVT on välja arendatud majandusteaduse poolt individuaalsete otsuste käsitlemiseks individuaalsete hüvede (erakaupade) nõudmise ja pakkumise vallas. Rakendatuna poliitikas peab ta aga aitama uurida kollektiivotsuseid peamiselt avalike hüvede tootmisel.

RVT arengus võib eristada kolme faasi.¹²

- Esimeses faasis rakendati teda eramajanduse (eelkõige turu) sfääris.
- Teises faasis sai tema objektiks PMT kaudu poliitika.
- Kolmandas faasis pöördub RVT uue institutsiooniökoonoomika¹³ kaudu omakorda eramajanduse (eelkõige ettevõtte) poole.

Nimelt ei saa enam leppida esimese faasi lihtsustusega, kus majandus koosnes üksikettevõtjatest (homogeensetest ettevõtetest). Tegelikult on ka eraettevõtted keerulised kollektiivid ja neis vastuvõetavad otsused analoogiliselt poliitikaga kollektiivotsused. Seega on loomulik, et ettevõttemajandusõpetus vajab poliitikas “kogemusi omandanud” RVT-d oma teooria viimiseks uuele tasandile. See, et mõned autorid, nagu Coase, sellesse lihtsasse ajalisse skeemi ei mahu¹⁴, ei räägi veel skeemi vastu, vaid autorite geniaalsusest.

1.4. Arengusuunad ja etapid

PMT tegeleb niisiis mitte lihtsalt ratsionaalsete otsustega, vaid otsustega kollektiivis. Ja mitte igasuguste kollektiivsete otsustega, vaid ainult poliitika valdkonnas.

¹² Kirsch 1993, 8.

¹³ vt. Sepp 1997, lühiülevaade Cezanne/Mayer 1998.

¹⁴ Kirjutas oma teedrajava artikli “The Nature of Firm” juba 1937. a.

Aja jooksul on PMT arenenud. Seejuures on välja kujunenud omanäolised ja spetsialiseerunud uurimissuunad PMT raames. Kirsch toob neist välja kolm põhilist:¹⁵

- kollektiivotsuste loogiline analüüs,
- kollektiivotsuste empiiriline uurimine,
- kollektiivotsuste normatiivne põhjendamine või kriitika.

Muidugi on need suunad üksteisega seotud. Ühe tulemused võivad olla teisele lähtematerjaliks. Siiski saab neid piisavalt eristada.

1. Loogilise analüüsi suund on seotud eelkõige Kenneth Arrow' nimega. Esiplaanil on küsimus, kas kollektiivotsused saavad toetuda vastuoludeta eelistustesüsteemile? Millal tekib olukord, et indiviidid suudavad küll järjestada teatud hulga alternatiive oma eelistuste alusel, kuid märkavad kollektiivi sattudes, et tulemused on vastuolulised? Või, teisest kandist, kas kollektiivse otsustamise konkreetne meetod on ohustatud strateegilisest käitumisest ja oportunismist?

Neile ja teistelegi küsimustele saab vastata, ja see on antud suuna peatunnus, loogilise ja matemaatilise analüüsi abil. Loomulikult saab neid vastuseid siis ka arutada (kritiseerida ja kaitsta) vaid samade meetoditega. Et see suund ei tunne huvi, kuidas tegelikkus välja näeb, siis ei püstita ta ka ühtegi empiirilisel kontrollitavat hüpoteesi. Tema tulemusi ei saa praktikas kontrollida ega kummutada (falsifitseerida). Samal ajal ei pretendeerita siin ka praktilise poliitika selle või teise meetodi või tulemuse normatiivsele hinnangule. Tema järeldusi ei saa siis ka mingist ideoloogiast või väärtushinnangust lähtuvalt kritiseerida. Nii nagu loogikat ei saa empiiriliste faktidega ümber lükata, nii ei saa teda rünnata ka normatiivsete veendumuste seisukohalt. Küll aga võimaldab loogiline analüüs käsitleda

¹⁵ Kirsch 1997, 9.

erinevate meetodite otstarbekuse või ebaotstarbekuse küsimust kindlastest eeldustest lähtuvalt.

2. Empiirilised uuringud on alates Downsist püüdnud vastata küsimusele, kuidas kulgevad poliitilised protsessid tegelikkuses. Neis püstitatakse kontrollitavaid hüpoteese ja otsitakse neile praktikast kinnitusi. Sellise uuringu kvaliteet sõltub eelkõige tema hüpoteeside informatsioonimahust, s.t. seisundite ja seoste arvust, mis pole hüpoteesi väitega ühendatavad. Hüpotees, mis ütleb, et see on nii või nii või hoopis nii, on väiksema infomahuga kui teine hüpotees, mis väidab, et see on nii ja mitte teisiti. Peale selle sõltub kvaliteet veel hüpoteeside kontrollitavusest. Muidugi tuleb arvestada, et see, mis täna pole veel kontrollitav, võib seda olla homme. Sellised hüpoteesid soodustavad muu hulgas kontrollimeetodite arengut. Muidugi ei pääse mööda ka spekulatiivsetest (kaudsetel tõenditel rajanevatest) hüpoteesidest, mida pole erilist lootust nähtavas tulevikus kontrollida. Need võivad seetõttu olla ka eksitavad ja kahjulikud. Siiski ei tuleks niisugustest hüpoteesidest üldse loobuda, vaid alati nende iseloom selgelt välja tuua. Lühidalt: kui loogilise analüüsi tulemused on hinnatavad loogika seisukohalt, siis empiirilise uuringu puhul on tähtis vastavus tegelikkusele.

3. Normatiivsel lähenemisel üritatakse vastata küsimusele, millised peaksid olema kollektiivse otsustamise meetodid ja tulemused. Nii püüvad Buchanan ja Tullock leida niisugust kollektiivse tahteavalduse reeglit, mille korral kollektiivne sund oleks ühendatav väärtusena hinnatava isikliku vabadusega.¹⁶ Sellel uurimissuunal on omakorda kaks külge:

- Ta põhjendab aluseks võetud väärtuse (eesmärgi) seisukohalt seda või teist poliitilist meetodit või tulemust.
- Ta kritiseerib konkreetset poliitilist nähtust mingi kindla väärtushinnangu aspektist.

¹⁶ Buchanan/Tullock 1962, 1974.

Selle suuna väiteid on jällegi empiirilistele faktidele tuginedes võimatu pidada õigeaks või valeks. Neid võib vaid valitud väärtushinnangute seisukohalt liigitada kas põhjendatuteks või põhjendamatuteks. Esimesel juhul on nad vastuvõetavad, teisel juhul vastuvõetamatud. Seda muidugi vaid kindlalt positsioonilt lähtuvalt.

Teaduspraktikas on kõik kolm suunda põimunud ning üksikute teadlaste tööd erinevad vaid rõhuasetustelt. Seetõttu on esitatud ka teistsuguseid PMT liigitusi. Bernholz ja Breyer näiteks piirduvad vaid positiivse ja normatiivse suuna eristamisega.¹⁷

Normatiivse käsitlusega seostub tavaliselt abstraktsuse (matemaatilise) kõrgem aste ja rõhuasetus **otsese demokraatia** uurimisele. Viimasel juhul otsustavad ühiskonna (kollektiivi) liikmed ise sisuliste küsimuste üle.

Positiivse käsitluse korral uuritakse seevastu rohkem reaalsel **kaudset demokraatiat**: otsustusprotsesse parteides, parlamentides, valitsustes jne.

PMT seos poliitilise praktikaga ei ole ühepoolne. PMT ei ole ainult andja rollis. Tema areng on otseselt ja kaudselt seotud selle ühiskonna probleemide ja nihetega, mille osaks ta on. Just sellega võib seletada mõningaid muutusi PMT rõhuasetustes viimastel aastakümnetel. Võib rääkida kolmest etapist.¹⁸

- Nii-öelda PMT-eelses faasis oli majandus- ja sotsiaalpoliitikas tavaks uurida, milliseid instrumente millistes tingimustes on kõige otstarbekam rakendada konkreetsete poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Paraku jäi kõrvale probleem, kas ja millal võib üldse loota, et vastavate instrumentide rakendamiseks vajalikud otsused teoks saavad. Taustaks oli kõikvõimsa isakese riigi (heatahtliku diktaatori) ideoloogia.

¹⁷ Bernholz/Breyer 1994, 1–2.

¹⁸ Kirsch 1997, 11–12.

Näide. Fiskaalpoliitika õpetas, et riik peaks konjunktuurses langusfaasis oma tuludest rohkem kulutama ja tõusufaasis, vastupidi, üht-teist oma tuludest säästma. Kokkuvõttes peaks riigieelarve muidugi tasakaalus olema. See pealtnäha kena retsept andis aga praktikas alati soovimatuid tulemusi. Jättes kõrvale konjunktuuri majandusliku teooria probleemid, võib tõrke üheks põhjuseks pidada poliitilist otsustusprotsessi. Eelarve defitsiidi tekitamine käis tavaliselt kähku, riigivõla kustutamine aga üle kivide ja kändude. Seega osutus retsept kasutuks, sest ta ei arvestanud poliitika võimet vajalikke otsuseid teha. Õeldi, mida peab tegema, aga jäeti ütlemata, kas sellega saadakse hakkama.

- PMT tekkimisega hakati uurima, kas, kuidas, mil määral ja millistel tingimustel jõuab õpikutarkus majandusseostest poliitilistesse otsustusprotsessidesse ja avaldab siis ka reaalselt majanduslikku mõju. Üleminek totalitaarsetelt riigivormidelt demokraatialle aitas samuti hajutada illusoorset ettekujutust õigest või lausa ainuõigest poliitikast (partei joonest) ning selle teostamise probleemist. Eriti loomulik oli uus probleemipüstitus anglo-ameerika tüüpi demokraatiates, mis lähtuvad mitte enamuse teerullist, vaid huvide tasakaalu printsiibist.
- Viimastel aastatel võib rääkida uue etapi algusest: tähelepanu objektiks pole mitte üksnes poliitika sisu kujunemine ja selle seaduspärasused, vaid ka vastupidi, poliitika sisu mõjutavate struktuuride ja institutsioonide arengu seaduspärasused. Väljendudes Douglass Northi sõnadega: “Institutsioonid mõjutavad ühiskondliku tegevuse tulemusi, ja institutsioonid on oma olekus ja muutustes ühiskondliku tegevuse tulemus.”

Kokkuvõte. Esimesel etapil jäi poliitiline otsustusprotsess majandusteaduse jaoks majandus- ja sotsiaalpoliitika lähemalt analüüsimata taustteguriks. Teisel etapil võeti poliitilised otsused, nende institutsioonid ja meetodid kui majandus- ja

sotsiaalpoliitika sõltumatud tegurid üksikasjaliku majandusliku analüüsi objektiks. Poliitilised otsused mõjutavad majandust ja ühiskonnapolitiikat ja mitte vastupidi. Kolmandal etapil said uurimisobjektiks poliitika sisu ja vormi vastastikused seosed. Poliitiliste otsuste vormid, reeglid ja institutsioonid on selles käsitluses saanud ka poliitikast sõltuvaks muutujaks.

Ka selles kolmandas faasis on tagapõhjaks ühiskondlik reaalsus. Just 1980. aastate lõpus murdus paljudes riikides vana süsteem koos oma institutsioonide ja reeglitega. Muidugi oli ka varem nihkeid, kuid need olid aeglasema tempoga.¹⁹ Üha vähem on võimalik teha poliitikat vanade institutsioonide raames ja ometi on seda vaja üha enam teha, sealhulgas kujundada ümber institutsioone. See ei puuduta üksnes postsotsialistlikke siirderiike, vaid ka vanu demokraatiaid. Piisab kui meenutada ÜRO, NATO, EL või WTO uuendamise probleeme. Kuidas teha muutavas ühiskonnas mõistlikku poliitikat? Kuidas muuta poliitika sisu ja vormi arvestades nende vastastikuseid seoseid? Selles on elu poolt PMTle esitatud tänane väljakutse.

¹⁹ Riigi kui institutsiooni tekkimine ja areng on saanud institutsiooniökoonoomika iseseisvaks uurimissuunaks. Vt. lühidalt Weise jt. 1991, 491–503; pikemalt North (originaal 1981, saksa k. 1988).

2. KOLLEKTIIVIDE VAJADUS

2.1. Välismõjude kõrvaldamise eesmärk ja vahendid

Seni rääkisime poliitilistest otsustusprotsessidest ilma seletamata, mis need on, või õigemini, mida majandusteooria nende all mõistab. See tuleb nüüd tasa teha. Seejuures toetume eelkõige kollektiivhüviste (ka avalike hüviste²⁰) teooriale, mis on saanud alguse R. A. Musgrave'i töödest.²¹ See lähenemine

- lihtsustab poliitiliste protsesside majanduslikku tõlgendamist,
- järgib majandusteaduse ajaloolist arengut
 - * **kollektiivhüviste** analüüsilt
 - * üle **otsustuskollektiivide** käsitlemise kuni
 - * **kollektiivotsuste** uurimiseni välja.

Eelnevast selgus, et liberaalmajandusliku argumentatsiooni keskmes seisab indiviid. Tal on suveräänsus oma vajaduste tunnetamisel, eesmärkide püstitamisel, oma otsuste ja tegevuse suunamisel nende vajaduste rahuldamisele ja eesmärkide teostamisele. See ettekujutus on probleemitu vaid siis, kui need otsused ja toimingud, mida indiviid realselt teeb, ja nende tagajärjed mõjutavad positiivselt või negatiivselt ainult indiviidi enda vajadusi.

See on kindlasti nii, kui indiviidil puuduvad Aadama või Robinsoni kombel sidemed teiste indiviididega. Seda aga tuleb ette väga harva. Üldjuhul pärsivad või soodustavad ühe indiviidi otsused mitte ainult tema enda eesmärkide teostumist, vaid ka

²⁰ Rangel eristamisel on avalikeks hüvisteks vaid selliseid kollektiivhüviseid, mille tarbimises puudub rivaliteet. Avalik kord on avalik hüvis, looduskeskond aga mitte, kuigi mõlemad on kollektiivhüviseid. Vt. Söllner 1997, 35–38.

²¹ Vt. näiteks Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990.

teiste indiviidide vajaduste rahuldamist. Teisisõnu: üldjuhul tekivad **välismõjud**.

Nendel välismõjudel on negatiivne tähendus kahes suunas:²²

- Nad põhjustavad mõõdetuna asjassesegatud indiviidide vajaduste rahuldamise astme kaudu väärraid otsuseid **ressursside paigutuse** (allokatsiooni) kohta. Et välismõjud ei lähe otsustaja isiklike kasude-kahjude arvestusse, võib parimal juhul vaid juhuslikult tekkida kooskõla teiste indiviidide vajadustega. Mõnesid hüviseid toodetakse liiga palju, mõnesid liiga vähe, võrreldes Pareto-optimaalse lahendiga. Kellegi rahulolu oleks võimalik tõsta, ilma et mõnel peaks see langema.
- Nad on vastuolus õigluse ideaaliga, mis nõuab, et iga indiviid kannaks
 - * kõiki oma otsuste tagajärgi,
 - * ainult oma otsuste tagajärgi.

Teisisõnu: ka välismõjude **jaotuspoliitilised** tagajärjed on ebasoovitavad. Nad on vastuolus enesevastutuse ideega. Seda muidugi vaid siis, kui ressursside esialgne jaotus tunnistada õiglaseks või tähtsusetuks.

Kui me defineerime välismõjusid indiviidide heaolu muutusena, mille puhul nad ise ei ole otsustajatena kaasa rääkinud ja mis on nii allokatsiooni- kui ka jaotuspoliitiliselt ebasoovitavad ning tuleks sellistena välistada, siis on meil rida põhimõttelisi võimalusi.²³

- Niisugused ühepoolsed otsused, mis puudutavad teiste indiviidide heaolu, tuleks **keelata** (kelle poolt, selle juurde tuleme veel tagasi).

²² Kirsch 1997, 25.

²³ Sageli eristatakse ka kahte põhimõttelist koordinatsiooni- või diskrimineerimismehhanismi: sunnil rajanevaid norme ja vabatahtlikku vahetust. Siiski on võimalikud ka nende mitmesugused kombinatsioonid. Vt. Weise jt. 1991, 27; Kirsch 1997, 26.

- Välismõjude tekitajad sunnitakse kompenseerima negatiivseid välismõjusid (väliskulusid) ning tehakse neile võimalikuks saada hüvitust positiivsete välismõjude (välistulude) eest. Seega **internaliseeritakse** välismõjud nende põhjustajate juures. Teisisõnu: iniviidid muudetakse jälle ainuvastutavaks oma otsuste eest.
- Välismõjutatud iniviidid tehakse **kaasotsustajaks** nende mõjude tekitamise (otsustamise) protsessis. Mõjutatud muudetakse otsustajateks. Definiitsiooni kohaselt ei ole siis enam tegemist välismõjudega. Neid ei internaliseerita tagantjärele, vaid otsustamisväliseid mõjusid ei tekigi.

Vaatleme järgnevalt neid kolme võimalust. Meie üldteema (PMT) seisukohalt on olulisim viimane variant. Seetõttu peatume kahel esimesel vaid põgusalt.

1. Välismõjude tekitamise keelamine. Teatud toimingute keeld taotleb mingite tagajärgede täielikku välistamist. Need tagajärjed võivad olla nii sise- kui välismõjuga. Enesetapukeeld on näide esimesest, enamus kriminaalkoodeksi paragrahve räägib aga teist sorti tagajärgedest. Et meid siinkohal huvitavadki vaid viimased, võime piirduda järgmiste märkustega.

Esmapilgul võib välismõjusid esilekutsuvate toimingute keeld olla ideaalne lahendus. See pole siiski nii.²⁴

- Niisuguste toimingute keelamisega ei takistata üksnes välismõjude tekkimist, vaid ka sisemõjusid, mis on välismõjudega lahutamatult seotud. Sellega võivad aga mingid vajadused jääda rahuldamata.
- Kui välistada juba ette iga toiming, mis on seotud välismõjudega, siis tähendab see kõigi iniviidide viimist Robinsoni olukorda. Võimatuks tehakse kogu iniviididevaheline, ühiskondlik tegevus.

²⁴ Kirsch 1997, 26.

Järelikult pole seda laadi välismõjude vältimine ise vaba puudustest. Nende puuduste pärast teda vähe kasutataksegi ja ta on igas tsiviilühiskonnas pigem erand. Et seda erandit üldse kasutatakse, tuleneb asjaolust, et ka mõlemad ülejäänud väljapääsud ei ole vigadeta. Need kaks taotleavad aga, erinevalt esimesest, välismõjudega seotud suhete mõistlikku korraldamist, mitte välistamist.

2. Välismõjude internaliseerimine. Juba tekkinud välismõjude internaliseerimine nende tekitaja juures võib toimuda kahel viisil.²⁵

- Iga tekkinud või ka tekkida võiva välismõju (eriti negatiivse) puhul otsustatakse mingi **ühtse reegli** alusel kõrgemal (poliitilisel) tasandil konkreetselt, kas ja kui palju tuleb välismõjutatule kahjutasu maksta (või viimaselt hüvitist nõuda). Tegemist on **interventsionistliku** lahendusega ja näiteks sobib Pigou maks.²⁶
- Iga uue internaliseerimisjuhtumi jaoks tuletatakse sisuliselt **uus reegel**. Siin on esiplaanil ühiskondlike suhete selline kujundamine ja regulatsioon, mis ilma mingi kolmanda osapooleta tagab kahjustaja poolt kahjutasu ja eelistatu poolt hüvitise maksmise. Esialgu väliste mõjude internaliseerimine toimub siin automaatselt sotsiaalse mehhanismi kaudu. Üheks selliseks mehhanismiks on turg. Mõnikord tuleb see **korrapoliitiliselt** alles tekitada, näiteks saastelubade puhul.²⁷

²⁵ Kirsch 1997, 27.

²⁶ Pigou maks lisandub negatiivse välismõju tekitaja erapiirkuludele, võrdsustades need sotsiaalsete piirkuludega sotsiaalselt optimaalse tegevusmahu punktis (hind võrdub sotsiaalsete piirkuludega). Vt. Lerch 1998.

²⁷ Siin on eelduseks omandi- ehk üldisemalt käsutusõiguste kindlaksmääramine, sest turul toimub üldjuhul just õiguste vahetus. Kaupade (omandiõiguste) vahetus on siin vaid erijuhtum. Coase'i teoreem ütleb, et transaktsioonikuludeta turg tagab igasuguste õiguste kasutamisega seotud välismõjude internaliseerimise. Paraku on õiguste defineerimine ja tagamine seotud kuludega ning seetõttu mitte alati otstarbekas. Tendentsina

Need mõlemad võimalused teevad mõjutajast mõjutatu. Aga ka neil on, nagu järgnevast selgub, oma piirid. Seega võib tekkida küsimus, mis juhtub, kui välismõjude tekkimist ei ole otstarbekas keelata ning mõjutajate tegemine mõjutatuteks ei ole (või on vähe) võimalik.

3. Otsustamine kollektiivis. Üheks väljapääsuks on kolmas ja viimane lahendus. Mingist otsusest oodatavalt puudutatud indiviidid tehakse selle otsuse osalisteks. Moodustatakse **otsustamiskollektiiv**. Francois Perroux' sõnadega²⁸: mikroosuste asemele astuvad makroosused. Enam ei oodata ega loodeta, kuigi mõnikord võib-olla asjatult, et anonüümne sotsiaalne mehhanism (turg) koordineerib individuaalsed plaanid tagantjärele, pärast seda, kui kõik indiviidid on üritanud oma plaanid ka tõesti teoks teha. Selle *ex-post*-koordineerimise asemele astub nüüd *ex-ante*-koordinatsioon. Loomulikult võib iga indiviid endiselt teha oma vajadustele vastava plaani, aga kellelgi neist pole enam õigust seda plaani vahetult teoks teha. Omavahel kaugeltki mitte kattuvate individuaalplaanide paljusus ja mitmekesisus püütakse kooskõlastada kollektiivses otsustusprotsessis. Tulemusena saadud, nüüd juba kõigile kohustuslik plaan viiaksegi praktikas ellu.

2.2. Turu piiratud internaliseerimisvõimalused

Meid huvitab seoses PMTga muidugi eelkõige viimane lahendus. Et aga kollektiivide moodustumise ja kollektiivsete otsustusprotsesside iseärasuste juured peituvad turu piiratud võimalustes ja poliitiliste otsuste vajalikkuses, tuleb meil siiski tegelda ka turu kui koordinatsioonimehhanismi uurimisega. Pöördume esmalt tagasi internaliseerimise teise variandi juurde

võib siiski rääkida individuaalsete omandiõiguste ja sellega turu mõjusfääri laienemisest. Vt. ka Weise jt. 1991, 426–430; Enderle/Nolte 1999.

²⁸ Vt. Kirsch 1974, 16.

ja alles pärast seda jõuame kollektiivse otsustusprotsessi analüüsini.

Juba eelnevalt sai öeldud, et konkurentne turg on sotsiaalne institutsioon välismõjude internaliseerimiseks. Selgitame seda näitega. Kui keegi sööb ära saiakese, siis tähendab see piiratud ressursidega maailmas, et teised ühiskonnaliikmed peavad vähemalt osaliselt oma söögiisu piirama. Sellega tekivad neil ühe inimese saiasöömise otsusest vähemalt **esialgu** loobumiskulud. Turg kui institutsioon lubab meie saiasõbral — välistades praegu röövimise ja kingitused — teha oma individuaalne otsus teoks, kui ta on nõus ja ka võimeline oma turukaaslasi selle eest kompenseerima. Vahendid kompenseerimiseks saab ta tehtud eeldustel samuti loobumiskulude kandmisest teiste heaks. Näiteks loobudes vabast ajast töö kasuks. Oma põhiidee kohaselt peab turg tagama, et saiakese ärasöömisest ühe inimese poolt mõjutatud teised saaksid — otseselt või kaudselt — selle eest mõju suurusele vastava hüvituse. Sama võib põhimõtteliselt öelda nende kohta, kes on oma tegevusega teistele midagi kasulikku teinud (saia küpsetanud) ja naudivad nüüd turu kaudu selle vilju.

Kui konkurents suudaks turgudel seda internaliseerimisfunktsiooni täiel määral teostada, siis oleks välismõjutatute jaoks *status quo ante* (lähtesituatsioon) jälle taastatud. Mõjutaja oleks jälle sunnitud (positiivsete mõjude korral oleks vist parem öelda õigustatud) kandma oma otsuse nii positiivseid kui ka negatiivseid tagajärgi. Sellega annab turg ühe võimaluse siduda sotsiaalseid suhteid **lõplike** välismõjude vältimisega.

Kahjuks on turu võimalused oma põhiideed järgida siiski piiratud. Peamised põhjused, miks turg ei suuda kõiki otsustustagajärgi otsustaja juures internaliseerida, on järgmised.

- **Turu ebatäiuslikkus.** Ebatäiuslikkus võib esmalt tuleneda turu monopoolsest või oligopoolsest struktuurist ja sellega kaasnevast turuosaliste ebavõrdsest võimupositsioonist.

Suurem **turuvõim** lubab selle omajatel vältida hüvitise maksmist teistele oma otsuste negatiivsete tagajärgede eest või lasta teistel endale maksta positiivsete välismõjude eest, mida nad polegi tekitanud või vähemalt mitte selles ulatuses. Internaliseerimine on igal juhul häiritud. Milline konkurentsimaar turgudel tagab veel rahuldava tulemuse, see sõltub nende nõudlikkusest, kes on turu institutsionaliseerinud — konkreetse ühiskonna liikmetest. Kas nad on rahul sellega, mis on, ajavad aktiivset konkurentsipoliitikat või loobuvad üldse turu kasutamisest, minnes üle riiklik-poliitilistele mehhanismidele, sõltub kokkuvõttes kuludest, mida üks või teine alternatiiv ühiskonnale (õigemini tema liikmetele) kaasa toob.

- **Välistusprintsiiibi mittekehtivus.** Võib juhtuda, et turg ei suuda oma internaliseerimisfunktsiooni põhimõtteliselt täita. Ka igati täiusliku turu võimekusel on piirid. Selleks, et üks turg saaks eksisteerida, on vaja, et **omandiõigused** otsuste tulemustele oleksid selged ja teostatavad. Vaid siis on võimalik panna mingist otsusest kasu saanud indiviidi selle otsuse initsiaatoritele hüvitist maksuma, nii et ta lõppkokkuvõttes osaleks selle hea otsuse kuludes. Isegi täiuslik turg suudab internaliseerida vaid need välismõjud, mille puhul omandiõigused on selged.

Kui keegi eraisik suudaks näiteks ehitada endale raketitõrjesüsteemi, mis kaitseks kogu Eestit, siis kannaks ta üksi kõik kulud. Ta ei saaks ju ennast kaitstes teisi välistada. Kasu saaksid kõik Eesti elanikud, ilma et peaksid selle eest midagi maksuma. Sama kehtib negatiivsete välismõjude puhul, kui omandiõigused pole selged või neid ei saa teostada. Näiteks õhu saastamise puhul on igal üksikul kahjustatul raske oma pretensioone ellu viia, sest õhk ei kuulu talle.

Musgrave oli see mees, kes tähtsustas välistusprintsiiibi kehtivuse või mittekehtivuse rahandusteoorias: “Vahetus turul sõltub

omandiõigustest asjadele, mida vahetatakse. Kui keegi tahab mingi kaubaga oma vajadusi rahuldada, siis peab ta aktsepteerima tingimusi, mida seab kauba omanik ja vastupidi. See tähendab, et ta välistatakse kauba või teenuse tarbimisest seni, kuni ta pole valmis maksma omaniku poolt küsitavat hinda. Seda üldist asjaolu võib nimetada välistusprintsibiiks. Kus see kehtib, peab tarbija hüviseid, mida ta tahab omandada, nõudma. Tema nõudlus näitab väärtust, mida ta hüvisele omistab ning ühtlasi näitab ettevõtjale, milliste kuludega ta võib seda hüvist toota.²⁹

Seega, niipea kui avalduvad positiivsed või negatiivsed välismõjud, mille puhul välistusprintsip ei kehti, lakkab ka kõige täiuslikuma konkurentsiga turg toimimast. Turg ei suuda siis välistulusid ja -kulusid internaliseerida.

- **Suhtluskanalite piirid.** Et ka välistusprintsibi kehtimisel turg toimiks ja esialgsed välismõjud internaliseeritaks, peab olema võimalik reaalne indiididevaheline infovahetus. Muidugi peab enne olema selge, kas ja millised mõjud on kellegi juures tekkinud. Seejärel on vajalikud efektiivselt toimivad suhtluskanalid. Mõlemad eeldused on reaalsuses täidetud paremal juhul vaid osaliselt.

Turu kui ühiskondliku interaktsioonisüsteemi eripära on selles, et automaatselt liigub vaid kindlas vormis — rahalistes ühikutes väljendatud — info. Konkreetsemalt. Kui *B* saab *A* tegevusest kahju, siis on võimalik panna viimast maksma kahjutasu vaid juhul, kui esimene suudab selle kahju ja tema suuruse kindlaks ja teatavaks teha. Kahju ja kahjutasu ligikaudne vastavus on turu vahendusel *ceteris paribus* tagatud siis, kui nad mõlemad on väljendatud samades ühikutes — rahas. See võimaldab vältida suhtluskanalis suuremaid ülekandevigu. Kui aga selleks tuleb esialgu mitterahalised mõjud rahasse eraldi ümber arvestada, siis

²⁹ Musgrave 1969, 10.

lisanduvad tõlkevead. Näiteks liiklusohutuskampaania korral on üritatud selle kasu mõõta päästetud inimeste loodava lisaprodukti väärtusega. Paraku (või õnneks) ei ole inimese väärtus seotud ainult tema ühe omadusega — võimega toota turuväärtusega kaupu.

Kokkuvõte. Liberaalne püüdlus vastutava ja vastutustundliku inimese poole näeb turumehhanismi väärtust asjaolus, et see toob kaasa välismõjude internaliseerimise nende eest vastutaja juures. Sedamööda, kuidas turg oma piiratuse tõttu niisuguses rollis tõrgub, kaotab ta selles aspektis oma väärtust.

Turg võib lisaks konkurentsi ebatäiuslikkusele tõrkuda ka siis, kui

- ei kehti välistusprintsip,
- turu suhtluskanalid ei ole võimelised vajalikku infot edasi andma.

Esimene on otsustusstruktuuri hierarhia probleem. Kui välistusprintsip üksikindiviidide tasandil ei kehti ja seda pole ka mõistlike kuludega võimalik kehtima panna, siis tuleb allokatsiooniotsus viia üksikindiviidide tasandilt kõrgemale ja kasutada otsuseid kollektiivis. Teine on infostruktuuri küsimus. Kui turu otsustussüsteem ei sisalda vajalikke suhtluskanaleid, tuleb otsused samuti viia teise, näiteks poliitilisse otsustussüsteemi.

Resümee võib esitada tabeli kujul (tabel 1).

Tabel 1

Internaliseerimismehhanismide kasutamine³⁰

Välistus- printsiiip	Välismõjud on rahas mõõdetavad	
	Jah	Ei
Kehtib	A. Turukonkurents	B. Turuväline konkurents
Ei kehti	C. Otsused kollektiivis	D. Otsused kollektiivis

- A. Välistusprintsiiip kehtib ning esialgsed välistulud ja -kulud on mõõdetavad rahas. Eeldades nüüd konkurentsi täiuslikkust, tagab turg mõjutajate tegemise mõjutatuteks. Näiteks on see saavutatav isikliku tulu maksimeerimise eesmärgiga seotud otsuste puhul.
- B. Välistusprintsiiip kehtib, kuid välismõjud ei ole rahas mõõdetavad. Sel puhul turg ei toimi internaliseerijana. Siiski võib individuaalne konkurents osutada selgi puhul sobivaks stimulaatoriks. Näiteks eksisteerib teadusmaailmas uurijate vahel kindlasti konkurents, mis on teaduse arengu tähtsaim mehhanism. See tagab heade uurimistulemuste välismõjude (eelkõige positiivsete) internaliseerimise põhiliselt maine tõusu kaudu. Samas ei kujune uurimistulemustele üldjuhul kindlat rahalist hinda.
- C. Niisugust eesmärki nagu rahvamajanduse kogutoodangu tõus ei ole võimalik otseselt (eksplitsiitselt) püstitada ja saavutada individuaalsete otsuste kaudu (kaudselt ei saa nendeta muidugi läbi). Vastavalt ei ole ka selle otsuse positiivsete ja negatiivsete tagajärgede internaliseerimine turu kaudu võimalik.
- D. Näiteks välise julgeoleku tootmisel ei kehti ei välistusprintsiiip ega ole selle teenuse väärtus ka rahas mõõdetav. Seega ei saa siingi turule loota.

³⁰ Kirsch 1997, 32.

Välistusprintsiiibi mittekehtivuse tõttu indiviidide tasandil tuleb juhtudel *C* ja *D* otsida internaliseerimislahendust kollektiividest. Riik on siin üks tähtsamaid, kuid kaugeltki mitte ainus võimalik kollektiiv. Just need kaks sektorit on PMT uurimisobjektiks.

Lisaks välistusprintsiiibi mittekehtivusele on hüviste kollektiivse tootmise aluseks sageli ka rivaliteedi puudumine tarbimises. Sellisel juhul räägitakse avalikest hüvistest. Kollektiiv- ja avalike hüviste vahekorda illustreerib tabel 2.

Tabel 2

Kollektiiv- ja avalikud hüvised

Välistusprintsiiip	Rivaliteet tarbimises	
	Jah: Erahüvised	Ei: Avalikud hüvised
Kehtib: Individuaalhüvised	A. Puhas erahüvis	B. Klubihüvis
Ei kehti: Kollektiivhüvised	C. Sundkollektiiv-hüvis	D. Puhas avalik hüvis

Kui avalikke hüviseid võivad Pareto-efektiivsuse nimel toota nii riik kui ka vabatahtlikud kollektiivid (klubid), siis kollektiivhüvised jääksid üldjuhul ilma kollektiivotsusteta üldse tootmata. Seetõttu riik peab neid pakkuma ise või sundkollektiivide (nt. kohustuslik liikluskindlustus) moodustamisega.

3. KOLLEKTIIVIDE MOODUSTAMINE

3.1. Vabatahtlike kollektiivide võimalikkus

Me võime muidugi otsida välismõjude probleemile lahendust kollektiividest, aga kas me ka leiame? See kahtlus tuleneb seosest, mille Mancur Olsson tegi oma põhjaneva raamatu “Kollektiivse tegevuse loogika”³¹ keskseks teesiks: samad põhjused, mis teevad kollektiivide moodustamise soovitavaks, ka takistavad ja raskendavad nende tekkimist. Just selle väitega me järgnevalt tegelemegi.

Vaatame korra tagasi. Me ütlesime, et kui otsustustagajärjed puudutavad kolmandate heaolu (eesmärkide teostumist) ja nende eesmärkide teostamisel välistusprintsipi ei kehti, siis ei maksta kahjustatutele kompensatsiooni ega võeta soodustatutelt tasu. Täpsemalt: makstakse vaid selliseid kahjutasusid ja lihtsalt tasusid, mis on vabatahtlikud ega ole mingi sotsiaalse interaktsioonimehhanismi (nt. konkurentse turu) poolt peale sunnitud.

Sellise täpse formuleeringu korral võib küsida, kas siis välismõjude vabatahtlikule internaliseerimisele nende algataja poolt ei saa üldse loota. Kas omakasu nimel tegutseva indiviidi puhul pole mõeldav välistusprintsibile mittealluva vajaduse rahuldamisel saadud eelise vabatahtlik hüvitamine selle tekitajale? Esmane vastus oleks: nimetatud tingimustel jah, pole loota. Põhjendus: kui keegi saab mingist üritusest kasu nii, et teda ei saa selle kuludes mitteosalemisel kasusaaajate hulgast välja jätta, siis ei hakka ta ka kulusid katma. Ta laseb teiste kulul liugu ehk sõidab jänest (ingl. k. *free-rider-position*, saksa k.

³¹ Olson 1968; selle järjeks ja rakenduseks on “Rahvuste tõus ja langus” (originaal 1982, saksa k. 1985, 1991), mis sisaldab ka esimese raamatu põhiidee ülevaadet (1991, 20–45).

Trittbrettfahrer). Järgnevalt jääme eesti keeles termini “**liulaskja**” juurde.

Sellest pole veel küllalt. Kui kõik asjast huvitatud mõtlevad nii, st. tahavad teiste kulul liugu lasta, siis ei toodeta vastavat vajadust rahuldavat hüvist (edaspidi: **kollektiivhüvis**) üldse. Ei lõpe mitte üksnes välismõjude vabatahtlik internaliseerimine, vaid üldse selliste olukordade tekitamine, millega kaasneksid välistusprintsipiibile mittealluvad välismõjud.

Miks? Taandame ühiskonna kahele indiviidile, kellel mõlemal on (ehkki erinev) huvi mingi vajaduse rahuldamise vastu, mille suhtes välistusprintsip ei kehti. Selle kõrval on mõlemal ka välistusprintsipiibile alluvaid eravajadusi. Kui nüüd üks kahest toodab oma kulul kollektiivhüvist, siis ei saa ta takistada mittemaksvat naabrit ka oma vajadust rahuldamast. Tuleb eristada kahte olukorda:

- Kui indiviidil *A* on selles olukorras suurem huvi hüvise tootmise vastu kui *B*-l, siis võib küsida, mis juhtub kui *A* probleemset hüvist ise finantseeriks. *A* loobuks siis erakaupade tarbimisest ja kannaks üksi kulusid, andes nii ka *B*-le võimaluse rahuldada oma vajadust kollektiivhüvise järele. Seejuures saab *B* (vastavalt eeldusele) seda hüvist tasuta rohkem tarbida, kui seda ise vastavalt oma eelistuste struktuurile tootes. *B* võib kogu oma tulu ära kasutada erakaupade tarbimiseks, kuid saab ikkagi kollektiivkaubast rohkem kasu, kui ta ise makstes oleks endale lubanud.
- Pöörame olukorra ringi. Nüüd on algatajaks *B*. Ta toodab kollektiivhüvist vastavalt oma eelistustele. *B* loobub oma eelarvekitsenduse piires mõnedest erahüvistest ja finantseerib kollektiivkauba tootmist. *A* saab sellest muudugi tasuta kasu. Varasema eelduse kohaselt toodab aga *B* probleemhüvist vähem, kui *A* oleks ise teinud. *A* seisab nüüd vajaduse ees toota lisaks *B* pakutavale kogusele niipalju, et katta ära oma lisavajadus. Sellega saab *A* kätte teda huvitava koguse,

makstes kinni mainitud vahe. Igal juhul aga saab nüüd *B* ka tarbida tasuta mingi koguse kollektiivhüvist. Siiski on see kehv lohutus, kui ta mõtleb eelmise olukorra eelistele.

Küsime nüüd, mille poolest kaks situatsiooni erinevad. Esimesel juhul jõuab *A* *B*-st ette. *A* avaldab esimesena oma eelistused ja annab sellega *B*-le võimaluse oma heaolu maksimeerimiseks. Teise juhtumi korral on just vastupidi. Siin haarab initsiatiivi *B* ja jätab *A*-le võimaluse reageerida vastavalt oma eelistustele ning nautida tasuta *B* tööd. Iga kord saab kasu see indiviid, kes ei kipu esimesena tootma välistusprintsipi allumatut hüvist.

Kui nüüd inividid selle seose ära tabavad, siis pole välistatud, et mõlemad hakkavad viivitama ja mõlema vajadus jääb rahuldamata. Kui mõlemad ootavad, et teine midagi ette võtaks, siis juhtub just see, mida kumbki ei taha. Sellisel juhul ei ole **otsustuskollektiivi** tekkinud, sest iga indiviid tahab olla **kasukollektiivis**, kuid ei taha olla vastavas **kulukollektiivis**. Kirjanduses nimetatakse seda nähtust ka **vangidilemmaks** ja **ratsionaalsuslõksuks**.

See lihtne mudel tekitab kahtluse käibetões, mille kriitikale Olson pühendab terve raamatu. Eeldati ju kuni viimase ajani, et "grupid, mille liikmetel on ühine huvi, üritavad tavaliselt seda ka ühiselt teostada, vähemalt siis, kui tegemist on majandusliku huviga. Arvamus, et grupid tegutsevad oma huvides, põhineb ilmselt eeldusel, et inividid juhinduvad omakasust. Kui kollektiivi üksikliikmed unustaksid altruistlikult oma isikliku heaolu, oleks ka imelik oodata, et kollektiiv järgiks mingit egoistlikku ühis- või grupihuvi. Sellist altruismi peetakse aga üldiselt ebatavaliseks ja omakasust juhendumist reegliks. Vähemalt majandusküsimustes. Keegi ei imesta, kui ettevõtja taotleb suuremat kasumit, tööline suuremat palka ja tarbija madalamaid hindu. Sellest üldtunnustatud ratsionaalse käitumise eeldusest tuleneb oletatavalt loogiliselt, et grupid tegutsevad grupihuvide kohaselt. Teisisõnu: eeldusest, et grupi liikmetel on

kõigil mingi ühine huvi või eesmärk ja nad kõik võidaksid, kui see eesmärk teostataks, paistab loogiliselt tulenevat, et grupi üksikliikmed peaksid ratsionaalselt käitudes tegutsema nii, et seda eesmärki tõesti saavutada.”³²

Kriitiline lugeja võib siinkohal avaldada kahtlust, kas ülalöeldust saab ikka järeldada, et grupiloomelise traditsiooniline arusaam on vale. Võib ju näiteks nõustuda, et majandusteooria raames ei ole võimalik näidata indiviidide *A* ja *B* kokkulepet vabatahtlike läbirääkimiste tulemusena. Aga ikkagi olevat enam kui tõenäoline, et nad mõlemad selle poole püüdlevad. Seetõttu ei oodata teise poole esimest ja sellega ka lõplikku valesammu. Ei olevat näiteks välistatud ega ebatõenäoline, kui üks pakub teisele tulusiirdeid kollektiivhüvise tootmise ergutamiseks. Niisugusel juhul oleks ju kulude jaotus kollektiivhüvise tootmisel saanud teoks vabatahtlikul alusel ja tootmine ise võimalik. Kui see aga nii oleks, siis ei saaks Olsoni kahtlused kollektiivide tekkimist ikkagi takistada. Kriitika ei ole alusetu, mis sunnib meid koos Olsoniga asuma diferentseeritud positsioonile. Järgnevalt tahamegi esmalt vaadata olukordi, kui kollektiivide vabatahtlik tekkimine ei ole võimalik. Siis aga lõdvendame mõningaid eeldusi, lootuses, et jõuame olukordadeni, kus kollektiivide vabatahtlik teke on siiski võimalik. Siis selgub ka, kas eespool pakutud kahe-mehe-konsensus kollektiivhüvise tootmiseks ja finantseerimiseks on seletatav ja kooskõlas Olsoni diferentseeritud teesiga.

Olsoni vastus küsimusele, miks on kollektiivide moodustumine nii harv ja isegi võimatu, on **välistusprintsipi mittekehtimine**: “... nendele, kes avalikku või kollektiivhüvist ei osta ega selle eest maksa, ei saa seda ette heita ega ka tarbimist keelata, nagu on võimalik erakaupade puhul ... Siit järeldub, et üldiselt on avalike või kollektiivhüviste tootmine organisatsioonide

³² Olson 1968, 1 jj.

põhifunktsioon.” Indiviidi jaoks aga kehtib: “Tema oma jõupingutused ei avalda organisatsiooni olukorrale olulist mõju, küll aga võib ta rõõmu tunda igast täiustusest, mille teised on teoks teinud, ükskõik kas tema oma organisatsiooni toetas või mitte.”³³

3.2. Kollektiivide moodustamise mõjurid

3.2.1. Grupi suurus ja koosseis

Praegu paistab, nagu oleksid kollektiivid vaid irratsionaalsete otsuste tulemus või välise sunni tagajärg. Ja ometigi. Paneme end ühe vaid oma vajaduste rahuldamisest huvitatud indiviidi olukorda. See indiviid teeb oma vajaduste rahuldamiseks tarvilikud toimingud ja otsib vahendeid seni, kuni tema poolt kantavad kulud ei ületa saadavat kasu. See selgitus tähendab ka eeldust, et välistusprintsibi allumatute hüviste puhul ei ole indiviidi tootmisest loobumise otsuse taga asjaolu, et teised saavad ka kasu, vaid, et indiviidi enda kasu on kuludest väiksem. Vaatluse alt on seega välja jäetud juhtumid, kus käitumist mõjutavad kadedus või eriliselt terav õiglustunne, mida internaliseerimata välismõjud rikuvad. Siin on tegemist juba esimese erinevusega ülalvaadeldud kahemehemudelist. Iseküsimus, kumb eeldus on reaalsusele lähemal.

1. Väikesed ja suured grupid

Millal aga on välistusprintsibi mittekehtimisel initsiatiivika indiviidi (kes ei pelga ka kollektiivkaupade tootmist) tulud suure tõenäosusega tema kuludest suuremad?

Olson annab esimese vastuse. See on juhtum, kui “väikese grupi iga liige või vähemalt üks neist märkab, et tema isiklik kasu kollektiivhüvisest on suurem, kui selle hüvise mingi koguse

³³ Olson 1968, 14 jj.

tootmise kogukulu. On liikmeid, kes isegi siis, kui peavad kandma kogu kollektiivhüvisega seotud kulu, on ikka paremas seisus, kui ilma selleta. Sellisel juhul võib eeldada, et kollektiivhüvist selles grupis tarbitakse.³⁴

See juhtum on seda tõenäolisem, mida väiksem on grupp. Sel juhul kujuneb kogukasu suhteliselt vähestest individuaalkasudest. Mida suurem on üksikindiviidi osa kollektiivotsuse kogukasus, seda suurem on tõenäosus, et tema kasu ületab kogukulu.

Lisandub veel üks asjaolu. Isegi kui kogukulud ületavad individuaalkasu, on väikeses grupis lihtsam ja tõenäolisem kokku leppida siiretes. Ka seetõttu toodetakse kollektiivhüvist pigem väikeses kui suures grupis.

Siiski saab see teoks nii, et kõik osalevad kasukollektiivis, siirete kaudu ka kulukollektiivis, kuid formaliseeritud otsustuskollektiivi ei kujune.

Selle koha peal tuleb hoiatada ühe väärarusaama eest. Ülalkirjeldatud mõttekäigust võiks nagu järeldada, et on olemas mingi grupikasu, mis seisab lahus grupi liikmetest ja mida võib siis nii või teisiti jagada grupi liikmete vahel. Olson ise soodustab keeleliste ebatäpsustega seda väärarusaama. Nii räägib ta korduvalt grupihuvidest ja -eesmärkidest. Mingil juhul ei ole aga nii, et grupi huvi oleks kuidagi primaarne või et ta üldse iseseisvalt eksisteeriks. Õige on vastupidi: kasu tuleneb indiviidide vajaduste rahuldamisest ja grupikasu pole midagi muud, kui didaktilistel eesmärkidel ettevõetud, aga ikka problemaatiline individuaalkasude agregeerimine kollektiivseks suuruseks.

Ettekujutus individuaalkasude kohal hõljuvast grupikasust oleks eksitav ja viiks Olsoni ideedest mööda. Ta juhiks meid kõrvale

³⁴ Olson 1968, 32.

põhiprobleemist, omakasupüüdlike indiviidide kokkumängust selle nimel, et töötada välja, teha kohustuslikuks ja viia ellu kollektiivne otsus (*volonte de tous*). Teisisõnu: Olson räägib kogukasust aritmeetilises, mitte aga iseseisva nähtuse mõttes. On siiski küsitav, kas sellest on rohkem kasu või kahju. Ei ole näiteks arusaadav, miks Olson — rõhutades initsiatiivi mõttekust vaid nende poolt, kelle individuaalkasu ületab kogukulu — ikkagi agregeerib individuaalkasud kogukasuks, et siis üsna keeruliselt öelda: “Kui mingil kollektiivkaubaga varustatuse tasemel kogukasu ületab kogukulu rohkem kui suvalise indiviidi individuaalkasu, ..., siis ületab üksiku kasu kollektiivkauba valmistamise kogukulu terve grupi jaoks.”³⁵

Olsoni lähteteesi omakasupüüdlike indiviidide mittespontaansest ühinemisest ühise vajaduse rahuldamiseks tuleb diferentseerida selles mõttes, et öeldu kehtib vaid niisuguste gruppide suhtes, mille suurus ületab kriitilise määra. Väikestel gruppidel on võimalik — nagu ütleb Olson — **latentsusest** välja tulla.

2. Vajaduste erinev intensiivsus: suurte kurnamine väikeste poolt³⁶

On veel teine oluline asjaolu. Lähtudes indiviidide väärtushinnangute primaarsusest ja nende ratsionaalsusest, on tõenäosus, et keegi asub üksi kollektiivhüvist tootma, seotud indiviidide vajaduste ebavõrdse intensiivsusega.

Põhjendus: mida intensiivsemalt üksikisik mingit vajadust tunnetab, mida rohkem tema heaolu selle rahuldamisest tõuseks, seda suurem on kasu, mida ta vastava hüvise tootmisest saaks. Kui see intensiivsus ei ole kõigil kollektiivi liikmetel võrdne, kujuneb kogukasu üsna erineva suurusega individuaalsetest komponentidest. Mida ebavõrdsemad on individuaalkasud, seda suurem on tõenäosus, et kollektiivkaupa hakatakse tootma.

³⁵ Olson 1968, 31.

³⁶ Vt. ka Tietzel/Müller 1998.

Loomulikult selle poolt, kelle individuaalkasu sellest hüvisest on suurim.

“Mida suurem on mingi indiviidi huvi kollektiivhüvise vastu, seda suurem on tõenäosus, et see kollektiivi liige saab nii suure osa kogukasust, et tema jaoks on kasulik hoolitseda selle hüvise tootmise eest isegi siis, kui ta peab kandma ise kõiki kulusid.”³⁷

Meenutame siinkohal oma kahemehemudelit. Paistab, et lahenduse määramatus ja tema saabumise ebatõenäosus ei pea olema paratamatud. Asjaosaliste arv on väike ja vajaduse intensiivsus erinev. Seega ei saa välistada, et kollektiivhüvise tootmine siiski teoks saab. Tootjaks on ilmselt see, eeldades tal vahendite olemasolu, kelle jaoks isiklikult oleks optimaalne hüvisekogus suurim. Järelikult ei ole ka väikegruppide tulemused otseselt ülekantavad suurtele kollektiividele.

Tehtud eeldustel ei seisa nüüd asjaosalised passiivselt üksteise vastas ega oota homset päeva. Pigem teeb suur esimese sammu kollektiivhüvise tootmisel ja väike saab sellega tasuta tarbimise võimaluse. Väike hakkab suurt ära kasutama — **kurnama**.

“Kollektiivi suurim liige, kes isiklikult vajab suurimat kogust kollektiivhüvist, kannab ebaproportsionaalselt suurt koormat selle hüvise tootmisel. Kollektiivi väiksem liige saab definitsiooni kohaselt väiksema osa kollektiivhüvise tarbimisega seotud kasust ning tal puudub seetõttu ajend lisakoguse tootmiseks. Niipea kui väike liige saab tasuta kätte suure liikmekoguse, on ta paremini varustatud, kui ükski olles. Tal puudub nüüd igasugune ajend seda veel juurde toota või osta. Väikestes ühise huviga gruppides ilmneb seega üllatav suurte kurnamise tendents väikeste poolt.”³⁸

³⁷ Olson 1968, 33.

³⁸ Olson 1968, 34 jj.

Ka siin tuleb väärtõlgenduse eest hoiatada. Olsoni suured ei pruugi olla rikkad, suure vara ja sissetulekuga iniviidid. Otsustav on hoopis “kasu, mida keegi saab kollektiivhüvisest antud varustatuse taseme juures”.³⁹ Muidugi võivad mõnel juhul need hulgad ka kattuda. Olson ise juhib sellele tähelepanu: “Suurmaaomanik säästab varamaksu alandamisest rohkem kui hütiomanik ning saab muudel võrdsetel tingimustel suuremat individuaalkasu”.⁴⁰ Siiski on võimalikud ka usutavad vastunäited, mille korral varakas iniviid on valmis vastupidi oma vaesele naabrile loobuma kollektiivhüvise tarbimisest ning asendama selle erakaupade ostuga, mille jaoks välistusprintsip kehtib. Näiteks võiks olla isik, kel on vahendeid, et rahuldada oma puhta õhu vajadust filtrite kasutamisega linnakorteris ja väljasõitudega oma maamajja. Väike inimene aga, kellele need erakaubad on liiga kallid, saab puhast õhku vaid siis, kui õhukvaliteeti toodetakse avaliku hüvisena näiteks aktiivse keskkonnakaitsega.

Kuigi näited ja vastunäited ei tõesta midagi, on neil siiski didaktiline väärtus. Nad näitavad vähemalt teooria erinevaid tõlgendusvõimalusi.

Võttes meie senise mõttekäigu kokku, saame järgmise pildi.

- Esmalt oli meil tegemist gruppidega, mille
 - * liikmete arv oli väike,
 - * liikmete vajadused olid erisuguse intensiivsusega, mis teeb tõenäoliseks, et üks selle grupi liige saaks ka üksi kollektiivhüvist tootes tajutavat netokasu (individuaalkasu – kogukulu).
- Selle vastandiks on olukord, kus
 - * palju isikuid on sama vajadusega, mis ei allu välistusprintsibile,
 - * selle vajaduse intensiivsus on kõigi jaoks lähedane.

³⁹ Olson 1968, 27.

⁴⁰ Olson 1968, 27.

Sel juhul on ebatõenäoline, et üksi tegutseva indiviidi netokasu saaks olla positiivne. Tõenäoliselt jääks kollektiivhüvis tootmata (ja tarbimata).

Loomulikult on võimalikud ka kombinatsioonid, nagu nad on esitatud tabelis 3.

Tabel 3

Kollektiivhüvise vabatahtliku tootmise tõenäosus

Vajaduse intensiivsus	Grupi suurus	
	Väike	Suur
Võrdne	Määramatu	Väike
Ebavõrdne	Suur	Määramatu

Määramatusega on kombineeritud variantide puhul tegemist seetõttu, et me ei tea kahe vastassuunas mõjuva teguri — grupi suuruse ja vajaduste ebavõrdsuse — suhtelist mõjutugevust. Seda muidugi seni, kuni lähtume endiselt eeldusest, et kogukulude suurus **ei sõltu** grupi suurusest.

3. Keskmise suurusega grupid

Kahel põhisituatsioonil on ka midagi ühist. Nende puhul ei arvestata individuaalotsustes **teiste võimalikke reaktsioone**. Suurte ja väikeste rühmade puhul on see ka põhjendatud.

- Väikeste rühmade ja/või väga erineva vajadusintensiivsusega gruppide puhul on indiviidi netokasu tõus nii suur, et see määrab täielikult tema otsuse tegutseda üksi kaaskasutajate reaktsioone arvestamata. Kuigi need teda tunnevad, ei pruugi tema neid tunda.
- Suurtes gruppides ja/või võrdsete vajaduste korral tähendab üksiku otsus astuda maksjana grupi liikmeks teiste heaolule üsna vähe. Vastavalt ei pruugi ka keegi teiste reaktsioone eriti

arvestada. Kuivõrd need teised teda ei tunne, ei pruugi temagi neid tunda.

Kujutame nüüd ette olukorda, kus üksiku otsus kollektiivi astuda või sealt välja jääda on ülejäänutele väga oluliste tagajärgedega. Need võivad olla isegi nii suured, et ületavad viimaste **tunnetus- ja reaktsiooniläve**. Nemadki võivad hakata uuesti mõtlema kollektiivi liikmeks oleku otstarbekuse või ebaotstarbekuse peale. Viimane omakorda ei jäta mõjutamata esialgu vaadeldud indiviidi otsust. Sel määral, kui ta suudab teiste reaktsioone ette näha ja need talle ebasoovitavad tunduvad, võib plaanitud otsus ära jääda.

Konkreetselt. Indiviidi A kõrvalejäämine mingist kollektiivist võib ajendada teisi selle kollektiivi aktiivseid või potentsiaalseid liikmeid samuti — mis põhjusel iganes — kollektiivist distantseeruma. Sellega kollektiiv laguneb või teda ei tekigi. Paraku tähendab see, et kollektiivhüvis, mida A tahtis tasuta tarbida, jääb nüüd üldse tootmata. A kätes on otsus, kas kollektiivil laguneda lasta või selle püsimisele kaasa aidata.

A jaoks tasub ühinemine kollektiiviga ja oma panuse andmine kollektiivhüvise tootmisse igal juhul seni, kuni tema netokasu on positiivne. Olukorra hindamine on A jaoks muidugi keeruline ja ebakindel, sest ükski indiviid ei saa olla kindel kaaslaste reaktsioonides, nende tunnetus- ja tegevusläävedes, mis pealegi erinevad. A peab seetõttu leppima rohkem või vähem tõenäolise, rohkem või vähem kõikuva ja laguneva või taastekkiva ja areneva kollektiiviga.

Tuleb arvestada, et see **ühe** indiviidi jaoks kirjeldatud otsustusmudel on silme ees üldjuhul kõigil mingi kollektiivi tegelikel või potentsiaalsetel liikmetel. Iga üksiku käes on olukorra võti, võimalus olla mingi välistusprintsibiile allumatu hüvise tootmise kollektiivi tekkimise või lagunemise katalüsaatoriks. Analooiliselt oligopoliga on siin suhteliselt suur

määramatus. Kui iniviidid käsitlevad oma olukorda strateegilise mänguna, ei ole sugugi kindel, et konkreetsetel juhtudel jõutakse kollektiivi moodustamise või säilitamiseni. Muidugi võib iniviidide kollektiivi astumisel või sealt lahkumisel olla erinev **signaal- või sütiqmõju**. Ja seda kahes mõttes.

- Mõnede iniviidide käitumisviisid võivad olla teistele suurema eeskujurolliga.
- Mõned iniviidid võivad olla teistest altimad signaale vastu võtma ja eeskuju järgima. Siin võivad mängida oma rolli isiklik huvitatus ja informeeritus.

Asjaosaliste suhted üksteisega asuvad aktsiooni ja reaktsiooni omamoodi pingeväljas, kui:

- nende arv on veel nii väike, et iga üksiku otsused oma tagajärgede ja signaalmõju tõttu ületavad teiste tunnetus- ja reaktsiooniläve;
- nende arv on juba nii suur, et pole enam tõenäoline saavutada üksi tegutsedes positiivset netokasu, mis võimaldaks teiste reaktsioone ignoreerida.

Seega on vaja eristada nende kahe piiri vahel paiknevaid gruppe. Enne suuri gruppe, mille raames kollektiivhüvist keegi vabatahtlikult enda jaoks ei tooda ja pärast väikseid gruppe, milles üksikliige võib ka oma huvides üksi mittevälisatavat hüvist toota, paiknevad seega keskmise suurusega grupid. Nendes on kollektiivhüvise tootmine lahtine. Olsoni sõnadega: "Väikeses grupis, milles üksikliikme osa kogukasus on nii suur, et ta pigem kannaks kõik kulud, kui et loobuks hüvisest, räägib palju selle kasuks, et hüvis luuakse. Grupis, milles keegi ei saa kollektiivhüvisest nii suurt kasu, et tasuks enda kanda võtta kõik sellega seotud kulud, milles aga üksik on ikkagi nii suure kaaluga, et tema panus või selle puudumine mõjutab teiste grupiliikmete kulusid või tulusid märgatavalt, on tulemus määramatu. Seevastu suures grupis, milles üksiku panus grupile tervikuna või tema teiste liikmete koormusele või kasule mingit

märgatavat mõju ei avalda, jääb kollektiivhüvis kindlasti tootmata. Või siis pannakse suure grupi liikmeid sunni või mõne muu välise stiimuliga ühistes huvides tegutsema.”⁴¹

Oletame siinkohal, et peaksime panema kõik mõjutatud indiviidid osalema ja välismõjude probleemi selliselt lahendama. Kui see peaks õnnestuma, on vajalik hõlmata kollektiivi kõik need, kelle välistusprintsibiile allumatu vajaduse rahuldamine on mingi otsuse positiivsetest ja negatiivsetest tagajärgedest mõjutatud. Kerkib praktiline küsimus, kui laiali otsuse tagajärjed konkreetsel üksikjuhtumil hajuvad, st. kui suur on mõjutatud indiviidide ring, keda osaliseks teha.

Vabatahtlike kollektiivide puhul ei valmista see küsimus probleeme ilmselt siis, kui mõjutatute arv on väike või vajaduse intensiivsus väga erinev. Kui aga grupi suurus on keskmine või suur, siis on Olsoni sõnade kohaselt ülimalt ebakindel või lausa võimatu, et indiviidid ühineksid kollektiivhüvise tootmiseks ilma välise sunni, muu selektiivse stiimuli või irratsionaalsete otsusteta.

Et aga reaalsuses suured grupid eespoolmainitud mõttes eksisteerivad, tuleb Olsoni analüüsi uskudes oletada, et

- indiviidid ei tee oma otsuseid kollektiivis osalemiseks ratsionaalsetel (omakasupüüdlikel) kaalutlustel, pigem on tegemist **kingitusliku pühendumisega** kollektiivselt teostatava eesmärgi saavutamisele;
- liikmelisus kollektiivis ei ole vabatahtlik, vaid **pealesunnitud**;
- liikmelisus annab eelised, mis alluvad välistusprintsibiile: Olson räägib **selektiivsetest eelistest**.

⁴¹ Olson 1968, 43.

3.2.2. Irratsionaalsus

Liikmeks astumise irratsionaalsuse suhtes piirdume vaid mõne märkusega. Mitte sellepärast, et inimene oleks elus alati väga ratsionaalne. Pigem vastupidi. Lihtsalt majandusteooria on olnud siia maani irratsionaalsuse käsitlemisel üsna saamatu. Siin on üks nendest punktidest, kus majandusteadusliku instrumentariumi võimalused uuringu dimensioone oluliselt piiravad.

Mis aga puutub irratsionaalseid otsuseid kollektiivide moodustamisel ja nende liikmeks astumisel, siis on nad ilmselt olulised. Juba paljude asutamisürituste pidulik rituaalsus, suurejoonelisus ja maagilisus, mida liikmete värbamiseks kasutatakse, on selleks vahendiks, millega indiviide umbmäärase meie-elamuse abil kõrvale juhtida nende isiklikust omakasust lähtuvast kainest arvestusest. Siin võivad näiteks sobida mõnedki üliõpilasorganisatsioonid.

Kui usutav üksikjuhtudel ka ei oleks kollektiivide irratsionaalne **moodustumine**, on nende kestva **püsimise** puhul seda olulisem indiviidide omakasu argument. Seetõttu on vabatahtlikes kollektiivides raske säilitada indiviidide ühtekuuluvusvaimustust kollektiivhüvise tootmise nimel. Olime laulva revolutsiooni ajal Eesti heaks valmis sööma kartulikoori, aga praegu jätaksime maksud vabatahtlikult maksmata küll. Isegi lippe ei viitsi paljud enam pühade ajal välja panna. Kuigi mõistust varjutav massipsühhoos suudab seletada eelkõige vaid uute kollektiivide rajamist ja vabatahtlikku liikmeksastumist, on tal siiski oma tähtsus. Kui kollektiiv on kord loodud, siis pole enam võimatu, et ühenduse sees kujuneb välja **võimuaparaat**, mis kollektiivi lagunemist pidurdab või lausa takistab. Samuti võib ka uue liikme vaimustusest sündinud liikmeksastumine juba olemasolevasse kollektiivi tähendada selle indiviidi astumist sotsiaalsesse seosesse, millest väljumine võib olla küllaltki raske. Olgu siin näiteks ususektid.

Mõlemal juhul võib irratsionaalne vaimustus põhjendada kollektiivi asutamist või liikmeks astumist ilma sunnita või muude väliste stiimuliteta. Sellega luuakse üldse eeldused sunni rakendamiseks liikmete suhtes, kelle omakasu nõuaks mitteosalemist ja kellele ei saa pakkuda või ei pea pakkuma selektiivseid stiimuleid.

3.2.3. Sund

Ei vaja pikemat seletamist, et sund, kui see on piisavalt suur, muudab ülejäänud kaalutlused kollektiivi astumiseks või sinna jäämiseks liigseks.

Üht sunni liiki me juba vaatlesime: seda, mis lähtub juba olemasoleva kollektiivi võimuaparaadist. Ühe näitena räägib Olson Ameerika ametiühingutest.

“Sundliikmelisus ei suuda rahuldavalt seletada esimese väikese lokaalse ametiühingu tekkimist või loomist. Seda erinevalt hilisemate suurte üleriigiliste ametiühingute loomisest kohalike ametiühingute poolt. Sundliikmelisus nõuab mingit instrumenti või organisatsiooni, mis teeb liikmelisuse tõesti kohustuslikuks. Peab olema mingi reegel, mis tagab, et mitteorganiseeritud töölised kindlal töökohal töötada ei saaks. Organiseerimatud töölised ei suudaks asutada suurt ametiühingut isegi siis, kui nad oleksid teadlikud sunni rakendamise vajadusest. Enne tuleb neil organiseeruda, et siis oma organisatsiooni kaudu rakendada sundliikmelisuse poliitikat. Aga väike ametiühing saab tekkida küll vabatahtlikult ja alles hiljem, kui ta nii otsustab, hakata sundliikmelisusega oma eksistentsi kindlustama ja võimu suurendama. Kui ametiühing juba eksisteerib, võib ta kohustusliku liikmelisuse abil end laiendada ja teistega ühineda, et esindada suurte töölisrühmade huve. Varajane sunni rakendamine ei ole mingil juhul vastuolus eeldusega, et

ametiühinguliikumine algas väikeste gruppidega väikestes ettevõtetes.⁷⁴²

Liikmeks oleku sund ei pruugi aga olla kollektiivisisene. See võib sageli olla ka väline. NLs polnud lihtne mitte olla pioneer või komnoor. Ka ametiühingu liikmeks olek oli kohustuslik. Selle eest hoolitses riik.

Sunnil on mitmesuguseid astmeid. Üks võimalik liigitus, mis tundub otstarbekas just föderalismidiskussioonis, st. kollektiividevaheliste sidemete käsitlemisel, on järgmine.

- Liikmelisus **ühes kindlas** kollektiivis on kindlasti kohustuslik. Näiteks mõnede riikide kodanikel on (oli) praktiliselt võimatu emigreeruda ja kodakondsust vahetada.
- Liikmelisus **mingit tüüpi** kollektiivis on kohustuslik. Näiteks peab iga kodanik olema kuskil vallas sisse kirjutatud. Millises, on tema enda otsustada. Valikuvõimalused võivad muidugi olla suuremad või väiksemad. See sõltub
 - * valitavate kollektiivide arvust,
 - * nende vahetatavuse kergusest.
- Liikmelisus kollektiivis on **üldse vaba**. Iga inimene otsustab tänapäeval ise, kas ta kuulub ametiühingusse või mitte. Kuigi ka siin võib vabadus olla suurem või väiksem. Sund ei pruugi olla alati otsene ja nähtav. Näiteks elamine registreeritud abielus on aja jooksul olnud üsna erineva sunni objektiks.

Nagu me veel näeme, annab sund kollektiivide loomisel erilise tähenduse küsimusele kollektiivisestest otsustusreeglitest.

3.2.4. Selektiivsed stiimulid

Kolmas võimalus panna inividid suure grupina oma ühist välistusprintsibile allumatut vajadust rahuldama on selektiivsed stiimulid. Loodetavasti sai eelnevalt piisavalt selgeks, et

⁴² Olson 1968, 68 jj.

liulaskmismentaliteet tuleneb indiviidi lootusest tarbida kollektiivhüvist omapoolse panuseta. Vähemalt suurtes rühmades on see lootus õigustatud seni, kuni nii mõtlevad vähesed. Kui aga enamus või lausa kõik on liulaskmismentaliteediga, siis ei aita ka üksiku otsus anda oma panus kuludesse — mis iganes kaalutlustel tehtud — kollektiivi koos hoida.

Seega on üsna ebatõenäoline, et üksik indiviid annaks kollektiivhüvise nimel vabatahtlikult oma panuse selle tootmisse. Kuivõrd selle põhjuseks on eelkõige välistusprintsipi mittekehtimine, on loogiline küsida, kas ei saaks indiviidi ergutada kuludes osalema, pakkudes **talle ja ainult talle** preemia **välistusprintsibile alluvaid** hüviseid. Just positiivset vastust sellele küsimusele peab Olson silmas, tähtsustades selektiivseid stiimuleid. Indiviid peab olema kindel, et ta saab mingeid eeliseid ainult siis, kui ta annab oma panuse kollektiivhüvise tootmisse, ehkki see pole seal olulise kaaluga. Nii saab kaasata ainult neid indiviide, kelle silmis preemial on nii suur kaal, et õigustada oma panuse andmist. Siiski ei pruugi selektiivne stiimul olla nii suur, kui esmapilgul tundub. Kui kollektiiv on suur, ei tohiks üksikult nõutav panus olla kuigi raske. Ametiühingu aastamaks, kassikasvatavate ühingu või bridžiklubi liikmemaks ei käi üldjuhul üle jõu. Kui nüüd ikkagi ei piisa ainult saadavast kollektiivhüvisest, et motiveerida liikmeid vabatahtlikult oma panust andma, siis ei ole põhjuseks liikmemaksu suurus. Põhjuseks on lootus, et kollektiivhüvist saab karistamatult tarbida ka lausa tasuta. Seega on vaja vaid üsna väikest selektiivset preemiat, et saavutada omakasust lähtuva indiviidi positiivset otsust liikmelisuse suhtes.

Muidugi saavad need preemiad jääda tagasihoidlikuks seni, kuni nõutav panus ise on väike. Näiteks “on enamus ametiühingu edusamme, isegi kui need oleksid veelgi suuremad, kui ametiühinguaktivistid väidavad, ratsionaalsele töölisele ebapiisavaks stiimuliks. Tema oma panus jääks tulemuse

seisukohalt ebaoluliseks ning saavutused tuleksid talle igal juhul kasuks, sõltumata sellest, kas ta ametiühinguid toetas või mitte.”⁴³

Kui ametiühing ei taha tugineda sundliikmelisusele ja asendada kainet arvestust massipsühhoosi ülespuhumisega, siis on juhtkonnal võimalik liikmeid värvata ja kinnistada ainult viimastele pakutavate eeliste — koolituspuhkus, puhkustoetus, vallandamiskaitse jms. — väljakauplemisega. Seda rakendati isegi NLs sundliikmelisuse lisaabinõuna.

Tuleb rõhutada, et need selektiivsed stiimulid ei pruugi olla sugugi rahalised hüvised. Mittemonetaarsete stiimulite näiteks on **prestiiž ja sotsiaalne surve**. Viimased on siiski olulised eelkõige väikestes gruppides. “Üldiselt on sotsiaalne surve ja sotsiaalsed ajendid mõjusad vaid väikestes gruppides, nimelt sellistes, mis on piisavalt väikesed, et liikmed saaksid olla üksteisega tihedas kontaktis.”⁴⁴ Sellised selektiivsed stiimulid võivad etendada kollektiivide loomisel suuremat rolli kui nende gruppide säilitamisel, mille liikmete arv on ületanud mingi piiri. Igatahes loovad needki ajendid aluse, millele saab rajada kollektiivisise võimuaparaadi. Kuigi selektiivsed sotsiaalsed stiimulid on tegusad pigem väikestes gruppides, võib mittesotsiaalsete ajendite kohta väita vastupidist. Nad moodustavad koos sunniteguriga selle mehhanismi, mille abil saab suured inimhulgad panna kollektiivis otsustama ning seejärel ka tootma ja tarbima hüviseid, mille jaoks välistusprintsip ei kehti. Neid gruppe, mis on loodud ainult sunni või selektiivsete stiimulite abil, nimetab Olson latentseteks gruppideks. Kui need grupid tegutsevad kollektiivina, siis räägib ta aga mobiliseeritud latentsetest gruppidest: “Suured grupid on seepärast latentsed, et neil on latentne võime tegutseda. See potentsiaalne võime

⁴³ Olson 1968, 75.

⁴⁴ Olson 1968, 60.

teostub ehk "mobiliseerub" aga alles selektiivsete stiimulite (ja sunni) abil.⁴⁵

3.3. Olsoni teooria saavutused ja probleemid

Olsoni teooriat peetakse kollektiivide ja kollektiivhüviste analüüsi klassikaks. Ja õigusega. Teooria seletab tõesti võrdlemisi napi mõistete arsenaliga ülevaatlikult ja selgelt, isegi elegantselt päris palju asju.

- Miks ka seal, kus paljudel on ühine huvi, ei suuda ratsionaalselt tegutsevad indiviidid kõigile kasulikku kollektiivi moodustada.
- Miks ilma sunni ja selektiivsete stiimuliteta saavad suured kollektiivid kujuneda vaid altruistliku kinkimise alusel.
- Miks ametiühingud, aga ka riik ei saa liikmete värbamisel piirduda üksnes oma saavutuste propageerimisega kollektiivhüviste vallas.
- Miks on ilma sunni ja selektiivsete stiimuliteta võimalik leida vabatahtlikku, altruistlikku pühendumist kollektiivile just nende hulgas, kel on juba miinimummäär erahüviseid. Nii vajalik kui alavarustatutele ehk lihtsalt vaestele ka ei oleks tegelemine kollektiivi asjadega, mille kaudu oleks võimalik saavutada ju erakaupade ümberjaotamist, sama raske on neil ka üles näidata vajalikku altruismi. Jutt alamkihtide apaatiast läheb probleemist mööda: " ... et omakasu ei luba tegelda maailmaparandamisega, millest paljud kasu saavad, siis tuleb seda apaatiat tõlgendada nii, et vaesed ei saa endale kollektiivse tegutsemise luksust lubada."⁴⁶ Siiski. Sama alavarustatus erahüvistega, mis seletab vaeste vähest altruismi, seletab ka nende vastuvõtlikkust selektiivsetele stiimulitele.

⁴⁵ Olson 1968, 50.

⁴⁶ Barry 1970, 34; vt. Kirch 1974, 39.

- Miks ühistegevust propageeriv Galbraithi vastujõu (*counter-wailing power*) tees⁴⁷ on oma majanduspoliitiliselt tähenduselt piiratud: mitte kõigi vajaduste rahuldamiseks ei õnnestu vajalikku kollektiivi moodustada. Nii kaebavad Eesti põllumajandustootjad aastaid ahistamist töötlejate poolt, aga mingit olulist vastujõudu pole suutnud luua (vt. ka eelmine punkt).

Loetelu võiks veelgi pikendada, aga juba eespoolöeldust piisab Olsoni panuse hindamiseks. Siiski ei suuda Olsoni teooria kõike seletada. Lähemal vaatlusel seletab ta vähemgi, kui esialgu paistab.

Tundub olevat loogiline püüda iga suure kollektiivi taga näha ühte ülalmainitud põhjust:

- loobumist kollektiiviga liitumisel ratsionaalsest otsustamissuunast;
- sunni kasutamist;
- selektiivsete stiimulite pakkumist.

Majandusteadlane, kelle jaoks *homo oeconomicus*'e tundetu ratsionaalsus ei ole mingi suvaline mudelkonstruktsioon, vaid reaalsuse adekvaatne peegeldus, võib pidada sellest loobumist asjade seletamisel üldse lubamatuks. Kui ei paista ka avalikku sundi, siis võib arvata, et peapõhjust hakatakse otsima selektiivsetest stiimulitest. Probleem poleks veel nii suur, kui seda hüpoteesi saaks kontrollida. Just seda ei taha aga Olson lubada: "Peale majanduslike ja sotsiaalsete stiimulite on veel erootilisi, psühholoogilisi, moraalseid jm. ajendeid. Sel määral kui üks nendest ajenditest paneb latentse grupi kollektiivhüvist tootma, on tegemist selektiivsete stiimulitega või nende võimalusega, ... isegi kui moraalsed kaalutlused otsustavad, kas isik tegutseb grupile orienteeritult või mitte, on tegu sellega, et

⁴⁷ Galbraith, 1952.

moraalne reaktsioon töötab selektiivse stiimulina.”⁴⁸ Sellega muutub selektiivsete stiimulite tees majandusteooria raames empiiriliselt kontrollimatuks. Olson tunnistab isegi, et ”ei ole võimalik tõestada inimese tegutsemise motiive. Ei ole võimalik konkreetsel juhul öelda, kas inimene tegutses moraalsetel või muudel ajenditel. Kui jätta lootus moraalsete tegurite peale, siis pole teooria kontrollitav.”⁴⁹

Seetõttu jätab Olson sedalaadi selektiivsed stiimulid seletustest välja. Ka on ta arvamisel, et “niisugune seletamine polegi vajalik, sest igasuguste grupitegevuste jaoks on teisigi seletusi küllalt.”⁵⁰ Pealegi järgivad grupiliikmed valdavalt oma huve, mistõttu pole vaja grupisuunitlusega tegevust moraaliga siduda.

Siin ilmnevad teooria piirid. Kontrollitavuse huvides piiratakse teooria rakendusala. Tema vaateväljast langevad välja need kollektiivid, mida siiski kannavad moraalsed ajendid või mis võlgnevad oma olemasolu erootilistele ja psühholoogilistele selektiivsetele ajenditele. Kui edasi eeldatakse, et isegi sellised kollektiivid, mille eesmärk on omakasupüüdlike majanduslike eesmärkide järgimine, ei saa läbi moraali mõjuta, siis viib see teooria rakendusala edasisele piiramisele. Ta ei suuda käsitleda selliste kollektiivide tegevuse kõiki aspekte. Nii ei seleta Olsoni teooria ilmselt töövõtjate erinevat mobiliseeritavust ametiühingutesse eri riikides. Ka ei ole põhjendatud Olsoni optimism, et ökonoomsuse mõttes polegi sellised (moraalsed, psühholoogilised, erootilised jm) seletused vajalikud.

Seletusruumi vähenemise tagajärgi saab siiski leevendada, kui anda kollektiivide kujunemise Olsoni mudelis arvestamata tegurid teiste teooriate hooleks. Olson ise viitab sellele võimalusele. Paraku iseloomustavad politoloogilisi teooriaid

⁴⁸ Olson 1968, 60.

⁴⁹ Olson 1968, 60.

⁵⁰ Samas.

sageli mõisteline ebatäpsus koos siit tuleneva puuduliku falsifitseeritavusega, mis piirab ka nende seletusvõimet.

Coleman on teinud katse majanduslikud ja moraalsed stiimulid ühe nimetaja alla viia.⁵¹ Tal tuli aga selleks sisse tuua indiviidi huvi suure terviku käekäigu vastu. Seda on kritiseeritud Olsoni-eelsesesse aega tagasipöördumisena. Kui aga siiski indiviidi kinkiv pühendumus kollektiivile on mõnedel juhtudel tõesti indiviidi liikumapanev jõud, siis ei puutu enam asjasse, et see Olsoni skeemi ei mahu.

⁵¹ Coleman 1966, 49 jj.; vt. Kirsch 1974, 41.

4. SUND KOLLEKTIIVIS JA SELLE LEGALISEERIMINE

4.1. Kollektiivse sunni suurus

Seega on kollektiivhüviste puhul paratamatud kollektiivid, kollektiivsed otsused ja **kollektiivne sund**.⁵² Siinkohal ei tohi mööda vaadata asjaolust, et isegi demokraatlik õigusriik on alati sunniinstrument. Selles veendumiseks piisab tavaliselt vaid ühekordsest üritusest sõita autoga alla kahe tunni Tartust Tallinnasse. Liikluspolitsei sunnib teid suure tõenäosusega sellest loobuma või siis märgatavalt rahakotti kergendama. Alternatiiviks sunnile oleks paraku loobumine kollektiivhüvistest ja nn. džungliõigus.

Mis on sund ja kuidas seda mõõta? Siinkohal on abiks inimese võimalused sunnile reageerida. Vastavalt Hirschmanni käsitlusele⁵³ on indiviididel siin kaks võimalust:

- väljaränne ja
- protest.

Väljarände võimalus eristab vabatahtlikke kollektiive sunniviisilistest (bridžiklubi totalitaarsest riigist). Tegelikult ei ole siin aga ainult kaks vastandlikku võimalust, vaid pidev üleminek. Mõnest riigist võib olla väga kerge emigreeruda, bridžiklubist jälle väga raske välja astuda. Näiteks võib viimasel juhul inimesel olla väga suuri sotsiaalseid ja psühholoogilisi kulusid. On ilmne, et mida kõrgemad on **väljarändekulud** kõige üldisemas mõttes, seda suuremaks võib hinnata sundi kollektiivis. Kui kulud on võrdsed nulliga, pole inimene

⁵² Iseküsimus on, kas tegelikkuses rakendatakse seda sundi sihipäraselt. See on põhiküsimuseks näiteks reguleerimisteoorias. Vt. ülevaadet Fülbier 1999.

⁵³ Hirschman 1974; vt. ka Kirsch 1997, 47–51.

kohustatud järgima ühtegi tema jaoks ebameeldivat kollektiivset otsust. Seega võib sundi pidada väljarändekulude funktsiooniks. Siiski tuleb arvestada ka eri kollektiivide pakutavate **hüviste mitmekesisusega**. Kui kõik kõrgkoolid peavad majanduse õpetamisel oluliseks kõrgemat matemaatikat, siis ei ole mingit pääsu selle õppimise sunnist isegi siis, kui kõik koolid on vabatahtlikud ja tasuta.

Teine sunni mõõt on seotud mõju avaldamise võimalusega kollektiivsetele otsustele. See väljendub Hirschmanni järgi esmalt **protesti avaldamise võimaluses**. Siingi ei ole tegemist jah-ei- probleemiga. Igasugune protestimine on praktiliselt alati seotud teatud kuludega. Ja seda mitte üksnes totalitaarses riigis vanglasse sattumise näol, vaid ka demokraatlikes riikides. Seejuures on kõrvaltegurina oluline protesti edukuse väljavaade. Kohati võib “auru väljalaskmine” vähendada sunni subjektiivselt tunnetatavat määra, kuid lõppkokkuvõttes mõõdavad sundi siiski protesti realiseerimise kulud.

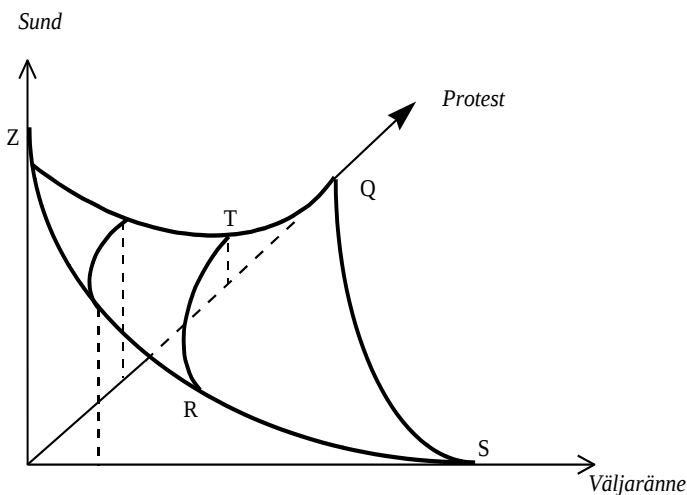
Nende kahe dimensiooni alusel on Hirschmann konstrueerinud tabeli erineva sunnimäära ja -tüübiga kollektiividest (tabel 4).

Tabel 4

Kollektiivide liigitus nende liikmete sunnile reageerimise määra ja tüübi alusel

		Väljarände võimalus	
		JAH	EI
Protesti avaldamise võimalus	JAH	Ühingud, konkureerivad parteid, väheste klientidega firmad	Perekond, hõim, rahvus, kirik, valitsev partei üheparteisüsteemis
	EI	Konkureerivad firmad oma klientide suhtes	Parteid totalitaarses riigis, terroristide rühmad, maffia

Vastavalt väljarände- ja protestikuludele valivad inimesed oma reaktsiooni sunnile. Need hüvised on vastastikku asendatavad. Kui mõlema kulud kasvavad, siis ilmselt suureneb sunni tajutav määr, kollektiiv muutub oma liikmete suhtes järjest repressiivsemaks. Seda saab kajastada tarbimis- ja tootmisteoorias tuntud graafikuga (joonis 1). Sunni puudumisel liiguksid kollektiivi liikmed samasuskõveral QS . Siin on nii protesti- kui ka väljarändekulud võrdsed nulliga. Kui aga need on seotud mingite ühesuuruste kuludega, siis tähendab see tõusu sunni kõrgemale tasemele, mida iseloomustab kulude (= sunni) samasusjoon RT . Kui kulud suurenevad, tõustakse järjest kõrgemale sunni tasemele, kuni lõpuks protesti ja väljarände võimaluse täielikul puudumisel ollakse maksimaalse sunni Z olukorras. Kas see Z on suur või väike, sõltub kollektiivi koosseisust: kuivõrd langevad kokku meeskonnakaaslaste huvid. Kollektiivi jaoks toovad väljarände ja protesti kergus muidugi probleeme.



Joonis 1. Sunni sõltuvus väljarände- ja protestikuludest.

Kui näiteks väljaränne on lihtne, võivad juba väikesed ja võib-olla juhuslikudki ebakõlad kollektiivhüviste tootmises viia liikmete ja sellega ka ressursside lahkumisele.

Joonel QS ollakse siiski harva, mistõttu sunniprobleem kollektiivides on reaalsus. Seda vaatamata püüdlustele liberaalse majandus- ja sotsiaalspoliitika poole (konkurentsi elavdamine, kaupade, tööjõu ja kapitali vaba liikumine, otsuste detsentraliseerimine). Sunnist räägib tegelikult ka inimeste poliitikatüdimus. Väljendis “need seal Toompeal teevad ju niikuinii, mis tahavad” ilmnevad suured protestikulud (eelkõige protesti realiseerumise väike tõenäosus).

4.2. Kollektiivse sunni instrumendid

4.2.1. Sotsiaalsed normid ja riiklikud seadused

Kollektiivse sunni instrumendid on sotsiaalne kontroll ja seaduslik järelevalve. Nad võivad kaasa tuua kas teatud käitumisviiside esiletuleku või kadumise. Mõlemad võivad seega olla nii proskriptiivsed (keelavad) kui ka preskriptiivsed (käskivad).

PMT seisukohalt olulisemad erinevused on aga järgmised.

- Sotsiaalne kontroll orienteerub informaalsetele, seaduslik kontroll aga formaalsetele suhetele. Selle tõttu on sotsiaalsed normid dünaamilisemad ja paindlikumad, seadused aga jäigemad. Selle eest on või vähemalt võivad olla viimaste muutused palju äkilisemad.
- Sotsiaalne kontroll on põhimõtteliselt kõigi kaaskodanike asi, seaduslik järelevalve vastavate organite ülesanne.

Muidugi ei ole needki erinevused absoluutsed. Alati on ka üleminekuid ja vahevorme. Lisaks tuleb arvestada, et

- rahvusvaheliselt on suuri erinevusi probleemides, mis jäetakse kas sotsiaalsete normide või seaduste reguleerida;
- tööjaotus sotsiaalsete normide ja seaduste vahel muutub aja jooksul;
- sotsiaalsed normid ja seadused võivad üksteist dubleerida, võivad aga ka vastanduda;
- sotsiaalsete normide ja seaduste vahel on palju vastastikuseid seoseid.

Siinkohal on aga oluline meenutada, et meie probleem seisnes selles, kuidas toota ja finantseerida sellist hüvist, mille puhul ei saa kasutada turgu ega osaliste vabatahtlikke kokkuleppeid. Vastus oli selles, et igaüks peab ära andma osa oma tegevusõiguste kontrollist teistele. See toimub allumisega ühiskondlikele normidele ja seadustele. Normid ja seadused on seega vastuseks keskele ühiskondlikule probleemile, kuidas tagada kollektiivhüviste tootmine, mis muidu jääks lahenduseta. Konkreetsemalt: allokatsiooni- ja jaotusprobleemid, mida ei lahenda turg või vabatahtlikud kokkulepped, oleksid ilma avalike normideta jäetud Hobbes'i seaduse karmi loogika hooleks. See viimane on aga tugevama õiguse seadus põhimõttel “kõigi sõda kõigi vastu”.

4.2.1. Nõudlus sotsiaalsete normide järele ja selle rahuldamine

PMT eripäraks on lähenemisviis normidele. Teda ei huvita mitte see, kuidas ühiskondlikud normid indiviidide käitumist mikrotasemel mõjutavad, vaid vastupidi, kuidas makrotasandi normid tekivad ja toimivad üksikisikute aktsioonide ja

interaktsioonide tulemusena.⁵⁴ Järgnevalt käsitletakse seda probleemi James S. Colemani eeskujul kahes osas:⁵⁵

- individuaalse nõudluse tekkimine ühiskondlike normide järele,
- individuaalse nõudluse rahuldamine normide järele.

Seejärel tuleb selgitada ka veel normide ja seaduste vahekorda.

Nõudlus sotsiaalsete normide järele on olemas siis, kui üksikisik on huvitatud sellest, et iga kollektiiviliikme individuaalne käitumine teatud valdkonnas sõltuks mitte tema enda vahetust ettekujutusest, vaid ühiskondlikult kehtivast standardist ja põhimõtteliselt iga kollektiivi liige võiks ja peaks selle standardi järgimist positiivsete või negatiivsete sanktsioonidega tagama.

Üksiku seisukohalt tähendab see, et ta

- võib ja peab normi järgimist teistele peale pressima isegi siis, kui ta ise ei ole normi rikkumisest vahetult puudutatud (näiteks noomima prahi mahaviskajat ka kohas, näiteks Musumäel, kuhu ta ise tõenäoliselt kunagi enam ei satu);
- peab arvestama sellega, et ka teda ennast võivad normi rikkumisel noomida inimesed, keda see otseselt ei puuduta;
- võib loota sellele, et teda puudutav mittenormikohane tegevus saab karistatud ka siis, kui ta ise ei taha või suuda seda takistada.

Viimane punkt on tegelikult otsustav. Kui turul ja vabatahtlikes lepetes maksab igaüks ise talle osutatud teenete eest, siis siin peavad seda tegema ka teised. Nõudlus sotsiaalsete normide järele ongi olemas siis, kui **transaktsioonikulud** takistavad indiviidil endal pidamast läbirääkimisi igaühega, kelle tegevus puudutab tema heaolu. Sel puhul räägitakse tõkestavatest

⁵⁴ Erinevaid hüpoteese käsitleb Löchel 1999.

⁵⁵ Coleman 1991; vt. ka Kirsch 1997, 74–85.

transaktsioonikuludest. Nii ei saa puhtust armastav tartlane loota, et tal õnnestub kõigilt Toomemäe külastajatelt ära osta prahi mahaviskamise õigus. Pealegi on ju tegemist kollektiivhüvisega. Kui keegi tõesti võtaks kätte ja lepiks kõigi külastajatega kokku prahi mittemahaviskamises, siis ta toodaks hüve, mida teised saaksid tarbida tasuta. Aga nii rumal ei taha ju inimene enamasti olla isegi juhul, kui tema enda kasu puhtast pargist oleks suurem kui kulu selle saavutamiseks.

Sellises olukorras on üksikisik **huvitatud** sellest, et

- toiminguid, mis puudutavad tema heaolu, kontrolliksid ka teised kollektiivi liikmed,
- osa tema enda toimingutest oleks ka nende kaaskodanike kontrolli all, keda see isiklikult ei puuduta.

Paraku pole veel sugugi selge, kuidas teised kollektiivi liikmed on valmis tema huvi (vajadust) sotsiaalsete normide järele **rahuldama**, s.t.

- oma käitumist normidele kohandama,
- oma kontrolliga normide tagamisele kaasa aitama.

Mõlemad on aga vajalikud, et kõrvuti üldise huviga normide vastu need ka toimiksid. Kohandamise seisukohalt on oluline, et ka sellel, kes on üldiselt normi täitmisest huvitatud, on kiusatus ise normi rikkuda. Tegemist on järjekordse ratsionaalsuslõksuga. Kui ikka prügikasti parajasti käe-jala juures ei ole, siis võib koni maha visata ka inimene, kes teab, et nii ei ole ilus. Normi rikkumine tasub end eriti ära siis, kui teised sellest kinni peavad. Seega tuleb esialgu leppida sellega, et igal indiviidil on huvi normi rikkuda. Siin jõuame **sotsiaalse normi kui kollektiivhüvise** juurde. Kui kõik käituvad normikohaselt (toodavad kollektiivhüvist), siis üksikisikul tasub normi rikkumine (liulaskmine) ära. Kui jälle keegi teine ei täida normi, siis pole ka üksiku jõupingutustel (kogu praht prügikasti!) mõtet.

Probleemi lahendaks teise tingimuse täidetuse. Siis poleks indiviid enam vaba normi rikkuma. Võib tunduda, et normi vajaduse tunnetamisega kaasnev valmisolek anda teistele oma tegevuse kontrollimise õigus peakski küsimuse lahendama. Siiski on see vaid reaalse kontrolli vajalik, kuid mitte piisav tingimus. Jääb ju ikka lahtiseks, kas ollakse valmis kontrollija olema. See aga pole kaugeltki iseenesestmõistetav. Tegemist on Colemani sõnul **teist järku kollektiivhüviste** probleemiga. Kontrolli teostamine on samuti seotud kuludega, olgu selleks kas või sekkumisele järgnev repliik: “Papi, mis see sinu asi on!” Paraku saavad õnnestunud kontrollist (üleskorjatud konist) kasu ka need, kes ise selle heaks midagi ei teinud. Elu näitab, et selliseid “lolle”, kes püüavad normitäitmist ka oma heaolu hinnaga tagada, siiski leidub. Miks nad seda teevad? Vastus kõlab nii: nad peavad saama oma tegevuse eest tasu (või tegemata jätmise eest sanktsiooni).

Näide aitab seda väidet selgitada. Olgu metsakülas kolm talu: *A*, *B* ja *C*. Peremehed võivad küll muidu hästi läbi saada, kuid kipuvad üksteise tagant põllult kartuleid varastama, kui omanik on parasjagu ära. Loomulikult on igaüks huvitatud, et kui tema ise koju tagasi tuleb, oleks põld puutumata. Kuidas seda saavutada? Jättes ise varastamata, ei saa ju olla kindel, et teised seda ei tee.

Oletame nüüd, et *A* äraolekul näeb *C*, kuidas *B* esimese põllul müttab. Mida peab *C* tegema? Kas minema keelama ja vargust takistama? Paraku võib minna ütlemiseks ja enamgi veel. Pealegi mis mõte on tegevusel, millest saab kasu keegi teine (*A*)? Kas minna või mitte? Vastus saab olla jaatav. Sest *B* võib arvestada sellega, et kui *A* tagasi tuleb, võib talle oma heateost rääkida ja saada tasu. Kas või sellega, et *A* hoiab edaspidi vajadusel *C* põllul silma peal. Nüüd aga ei ole *C* tootnud üksnes kollektiivhüvist (taganud normi “Ära varasta!” toimimist), vaid saanud ka mingit omakasut. On toimunud välismõju internaliseerimine.

Üldistavalt arvab Coleman, et niisuguse internaliseerimise teostumiseks peavad kollektiivhüviste kasutajad olema **ühiskondlikus seoses**. Kui külaelanikud *A*, *B* ja *C* on omavahel ühiskondlikult seotud, siis valvavad nad kõik üksteise aedu. Vaid ühiskondlik seos lubab *C*-l *A*-d informeerida ja *A*-l *C*-d hüvitada. Muidugi ei saa suuremas kollektiivis loota, et tasu on otsene. Pidades Rüütli tänavas kinni taskuvarga, ei ole erilist mõtet loota tädikeselt, kelle kotist midagi näpati, vajadusel samaga vastamist. Tegelikult pole vaja, et sulle tasutaks sama teenega, ega ka seda, et tasuja oleks sinu heateo objekt. Otsustav on, et **keegi mingil moel** sekkumist hüvitaks. Tasuks võib olla kas või koduste vaimustus, kui te olete oma kangelasteost jutustanud: “Aga ma talle näitasin!”

Kokkuvõtlikult. Sotsiaalsete normide toimimise hädavajalik tingimus on nende inimeste ühiskondlik seotus, kes vastavate normide olemasolust ja realiseerumisest kasu saavad. Siit võib loogiliselt tuletada järelduse, et ühiskondlike seoste puudumise või nõrkuse korral sotsiaalsed normid ei toimi. Ja just seda võibki tegelikkuses täheldada. Külas polnud vaja uksi lukustada, Lasnamäel ei aita lukustaminegi.

4.2.3. Sotsiaalsetest normidest riiklikeks seadusteks

Mida teha sellistel juhtudel, kui nagu tänapäeval sageli ilmneb, **ühiskondlikud sidemed on katkenud**? Mida teha, et ka erastatud paneelmajades valitseks mingisugune kord (kollektiivhüvis)? Vastus on lihtne: kus sotsiaalsed normid ei taga kollektiivhüviste tootmist, seal peavad appi tulema seadused. Nii et pole mingi ime, kui sotsiaalsete sidemete üldise lagunemise ajal seaduste võrk tiheneb. Samamoodi võib vähemalt hüpoteesina püstitada küsimuse, kas ameeriklaste õigus- ja kohtukesksus pole mitte tingitud nende suurest

mobiilsusest ja sellega seotud ühiskondlike sidemete pinna-pealsusest.

Loomulikult võib ka juhtuda, et pole ei seda ega teist. Siis valitseb Hobbesi seadus oma ebaefektiivse allokatsiooni ja tugevama õigusest tuleneva tulujaotusega. Näiteks on siin keskkonnaprobleem. Tehnoloogia arengu tulemusena muutusid inimtegevuse mõjud looduskeskkonnale globaalseks. Mõjusfääri kaasahaaratud inimeste arv on nii suur, et nende vahel ei saagi olla olulisi ühiskondlikke sidemeid. Järelikult puudub ka võimalus lahendada probleem nii nagu see toimus varem – sotsiaalsete normide abil. Seega võib tänapäeva keskkonnaprobleemide juuri näha selles, et sotsiaalsed normid enam ei toimi ja piisav seadustik veel kas puudub või ei toimi.

Kõrvuti ühiskondlike sidemete nõrkusega on aga ka teisi seadusandliku regulatsiooni põhjuseid. Eelnevalt selgitati, et **sotsiaalsete normide tagamine on seotud kuludega**. Kui need kulud on suured, siis väheneb normide toimimise tõenäosus. Ja vastupidi. Kulatänava puhtuse tagamiseks piisas naabrite klatšist laiskade aadressil, sest klatš on odav kontrolliinstrument. Seevastu raske kriminaalsuse piiramine on niisugune kollektiivhüvis, mille tootmine on väga kallis. See võib näiteks normi “sina ei pea tapma” tagajale minna maksma elu ja tervise. Siin saavad aidata üksnes seadused, mille üheks erinevuseks normidest on ka spetsiaalse täidesaatva aparaadi (antud juhul politsei ja kohtu) olemaolu. Kui siin mõni kodanik ka oma otsese panuse annab, siis on see pigem erand, mis kinnitab reeglit.

Seaduste tagamine on tööjaotuse korras nende ülesanne, kes sellega professionaalselt oma leiba teenivad. See aga tähendab, et vähemalt põhimõtteliselt peab nende tasu olema niisugune, et kataks ametist tulenevad riski ja kulud. On tähtis, et nad oma ülesandeid reaalselt täidaksid. Kas see ka piisava tasu korral alati tagatud on, pole kaugeltki kindel. Seadusesilmad võivad

oma võimalusi kasutada ka teistel, omakasupüüdlikel eesmärkidel. See on ju tüüpiline esindamissuhe.

Sellele vaatamata võib väita, et üleminek normidelt seadustele on vajalik, kui järelevalve üksikisiku tegevuse üle on konkreetsel juhul seotud suurte kuludega kontrollija jaoks. Siin on võimalik üles ehitada spetsiaalne tasustamissüsteem. On aga veel üks argument, mis räägib spetsialistide kasutamise kasuks kontrollimisel. See on **vajalik asjatundlikkus**. Sotsiaalsete normide kasutamine on võimalik seal, kus indiviidide käitumise normikohasust suudab hinnata igaüks. Kus aga probleem on väga mitmetahuline (kompleksne) või kiiresti muutuv ja seega raskesti määratav, on jälle vajalikud spetsialistid. Kas spetsialistidki hakkama saavad, on jälle iseküsimus.

Viimane argument seaduste kasuks on seotud eriti raskete normirikkumistega. Niisugusel juhul on rikkujal sellega seotud niivõrd suur sisemine kasuootus, et teda võib peatada vaid väga **raske sanktsioon**. Ka kontrollijal võib sel juhul sekkumine olla seotud nii suurte kuludega, et ta teeb seda vaid suure hüvituse eest.

Suured sanktsioonid on seotud **suure vägivallega**. Sotsiaalsete normide korral peaks olema igaühel võimalus ja kohustus niisugust vägivalda kaaskodanike suhtes rakendada. See aga peaks olema välistatud. Vägivald jäägu seaduste ja jällegi spetsiaalse kontrolli — kohtute — hooleks. Igaüks võib kihutajale näpuga meelekohale osutada, kuid raha võib talt seadusliku trahvina ära võtta vaid politsei ja sedagi kohapeal vaid piiratud ulatuses. Tuleb tunnistada, et sanktsioonide määr, mida ei jäeta enam sotsiaalsete normide hooleks, erineb ühiskonniti. Põhjuseid lähemalt avamata võib viidata vaid järgnevatele hüpoteesidele.⁵⁶

⁵⁶ Kirsch 1997, 85.

- Tihedate ühiskondlike sidemetega ühiskonnad loodavad rohkem normide ja vähem seaduste peale. Seejuures pole oluline mitte üksnes kodanike suurem valmisolek vajadusel sekkuda, vaid ka selle sekkumise ulatuse ja määra suurem ühiskondlik kontrollitavus.
- Ka ühiskonnad, kus puuduvad veel tingimused (või neid enam ei ole) seaduste vastuvõtmiseks ja teostamiseks, peavad lootma normidele. Paraku on sel lootusel alust vaid siis, kui ühiskondlikud sidemed on tugevad. Vastasel korral on tulemuseks anarhia.

Nii on Aafrikas sageli kadunud sotsiaalne regulatsioon hõimu piires, kuid puuduvad veel seadusliku kontrolli eeldused. N. Liidu järeltulijate puhul on olukord seadustega vastupidine: vanad seadused enam ei toimi, sotsiaalsete normide kujunemise ja toimimise tingimused puuduvad aga hoopis (omandisuhete vallas on tüüpiliseks tulemuseks ärastamine).

4.3. Konstitutsioon: sunni legaliseerimine

4.3.1. Otsustustulemustelt otsustusmeetodi juurde

Liberaal-individualistlikust vaatekohast on ka demokraatlik õigusriik küll vajalik, end siiski problemaatiline kollektiivhüviste tootmise ja välismõjude internaliseerimise vahend, sest ta on seotud sunni ja vägivallaga. Seega on loomulik ja ka vajalik otsida võimalusi viimaste vähendamiseks. Siin on kaks teed.⁵⁷

- Minimeerida seadustega reguleeritavat ühiskonnaelu valdkonda. Seetõttu tuleb seaduste vajalikkust alati tõestada ja mitte vastupidi.⁵⁸

⁵⁷ Kirsch 1997, 118.

⁵⁸ Üldisemalt on siin tegemist riigi rolli optimeerimisega ühiskonnas. Põhimudeleid on neli: minimaalriik, ordoliberalne riik, heaoluriik, sotsialistlik riik. Reaalne valik on siiski keeruline. Vt. Weltentwicklungsbericht 1997; Sepp 1999.

- Teha kollektiivotsuste raamides paratamatu sund üksikisikule nii väikseks kui võimalik. Hirschmanni järgi on siingi kaks võimalust:
 - * vähendada kollektiivist väljumise kulusid ja tõsta selle edulootust,
 - * alandada protestikuluseid ja suurendada protesti efektiivsust.

Siin ei maksa teha aga illusioone. Alati jääb alles teatud jääksund. Siiski ei tähenda see veel normatiivse individualismi loosungi langetamist. James M. Buchanan ja Gordon Tullock lähtusid järgmisest mõttekäigust.⁵⁹

- Kollektiivse sunni ja individuaalse vabaduse vastuolu ei saa lahendada otsustustulemuste tasandil.
- Seda vastuolu on võimalik lahendada otsustusmeetodi tasandil.
- Kui kollektiivse sunni ja individuaalse vabaduse vastuolu on otsustusmeetodi tasandil lahendatud, kaotab ta oma tähenduse otsustustulemuste tasandil.

Sellel lähenemisel on analoogia õigluse teemal peetava diskussiooniga, kus eristatakse tulemusõiglust ja meetodiõiglust. Viimast mõistavad nii von Hayek kui ka John Rawls institutsioonide (reeglite) õiglusena.⁶⁰

Kollektiivid tähendavad alati otsuseid, mis oma üldkohustuslikkusega ei ole ühe või teise meele järgi, ei ole individuaalselt õiglasel (näiteks sõjaväekohustus). Lootus, et siin kõik oleksid ühel arvamusel, on praktiliselt olematu. Tõenäolisem on võimalus leida üksmeel otsustusreeglite ehk, üldisemalt, **konstitutsiooni** suhtes.⁶¹ Kui see peaks tõesti

⁵⁹ Buchanan/Tullock (originaal 1962, saksa k. 1974); vt. ka Kirsch 1997, 119 jj.; Weise jt. 1991, 467–473.

⁶⁰ Vt. näiteks Pies 1995, 1–4.

⁶¹ Konstitutsiooniökonomika kohta vt. põhjalikumalt Pies/Leschke 1996.

õnnestuma, siis võivad üksikküsimustes eriarvamused säilida. Siiski ei saa vähemuses olijad enam viidata individuaalsete vabaduste rikkumisele, kui nad olid ise otsustusreeglite poolt olnud. Kahjustatakse nende eesmärke, aga mitte vabadust.

Niisugune probleemitasandite nihutamine taotleb võimalust säilitada individuaalsed eesmärgikonfliktid, ilma et indiviid kui "lõplik autoriteet" satuks küsimärgi alla. Selleks peaks aga vähemalt otsustusmeetodi suhtes valitsema täielik konsensus (*constitutional consent*).⁶²

Niisugusest lähenemisviisist tuleneb otseselt analüüsi kaheetapilisus. Tuleb selgitada, kuidas

- 1) indiviidid erinevate konstitutsioonide vahel valivad, eriti seda, kuidas nad arvestavad võimalust, et nende heakskiidetud konstitutsiooni raames võetakse vastu neile sobimatuid otsuseid (seadusi);
- 2) tõenäoliselt erinevatest ettekujutustest optimaalse lahenduse kohta saab lõpuks üks konstitutsioon ning kas ja kuidas saavutatakse konsensus.

4.3.2. Individuaalsed eelistused

Indiviide huvitab (õigemini: häirib) tõsiasi, et osalemine kollektiivis on seotud sunniga. Samas loodab ta, et kollektiivis on tal võimalik rahuldada vajadusi, mis on seotud kollektiivhüvistega. See tähendab, et saamaks kollektiivist kasu, peab ta kandma ka kollektiivotsustest tema jaoks tulenevaid isiklikke kulusid. Loomulikult huvitab teda, et kasu oleks võimalikult suur ja kulud võimalikult väikesed (majanduslik arvestus!).

Paraku pole indiviid kollektiivi ainukene liige. On ka teisi ja neil teistel on täpselt samasugune omakasupüüdlük mõte. Indiviid

⁶² Vt. Feldmann 1997.

peab püüdma oma vajadused läbi suruda, mis nõuab vaeva ja kulu. Tal tuleb ka tunnistada, et see ei õnnestu kaugeltki alati ja peale jääb teiste arvamus. Järelikult toovad kollektiivotsused endaga kaasa selle, et

- indiviid peab kollektiivis oma huvide eest võitlema ja neid teistele peale suruma. See tähendab vaeva ja kulusid vajalike koalitsioonide moodustamiseks;
- indiviid peab arvestama, et tal tuleb suurema või väiksema tõenäosusega kanda kollektiivotsuste rohkem või vähem ebameeldivaid tagajärgi, nn. väliskulusid. Tema huvid saavad rohkem või vähem rikutud.

Just nendest aspektidest hindabki üksikisik erinevaid otsustamisreegleid (konstitutsioone). Ta püüab selgeks teha kaasnevaid kulusid oma soovide läbisurumiseks ja ka kulusid, mis kaasnevad selle läbisurumise ebaõnnestumisega.

Järgnevalt taandatakse konstitutsiooniprobleem lihtsuse mõttes **elementaarse otsustusreegli** valikule: mitu häält on vaja otsuse läbimiseks kollektiivis? Siin oleks ühelt poolt hea, kui piisaks ühest, s.o. indiviidi enda häälest. Siis oleksid **koalitsioonikulud** võrdsed nulliga. Paraku suudaks siis ka iga teine kollektiivi liige oma plaani teoks teha, sealhulgas ka need, kelle eelistused erinevad diametraalselt. **Väliskulud** saavutaksid maksimumi. Viimane võimalus oleks välistatud, kui otsustusreegliks oleks täielik konsensus. Väliskulud puuduksid. Seevastu koalitsioonikulud oleksid maksimaalsed. Täieliku konsensus saavutamine oma isikliku huvi teostamiseks oleks praktiliselt lootusetu.

On ilmne, et koos otsuse langetamiseks vajaliku enamuse suurusega

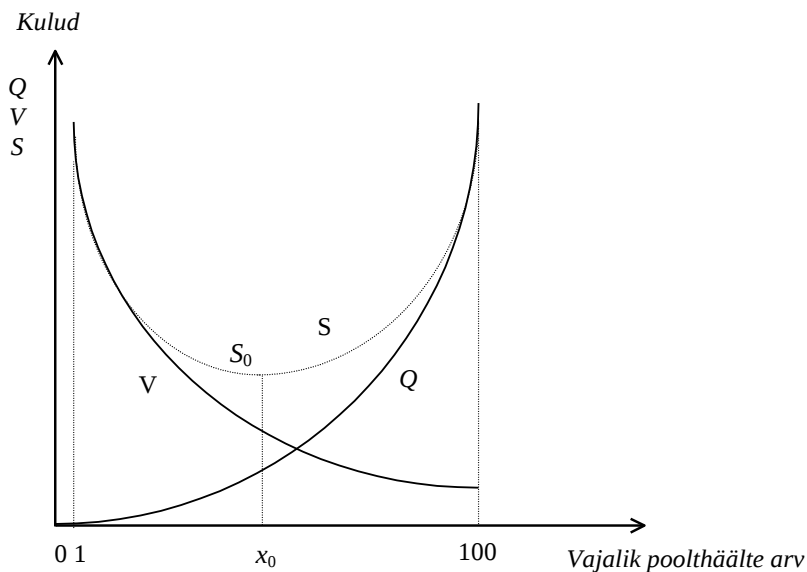
- tõusevad koalitsioonikulud (*decision making costs*) ja
- langevad tõenäolised väliskulud (*expected external costs*).

Esimesel juhul on tõus ilmselt kiirenev, sest iga järgmise kollektiivi liikme meelitamine oma koalitsiooni saab olema üha raskem: eelistuste (huvide) erinevus järjest suureneb. Teisel juhul on langus tõenäoliselt aeglustuv. Suurema vajaliku enamuse korral ei vähene lihtsalt ebameeldivate otsuste tõenäosus, vaid ka nende otsuste ebameeldivuse määr. Indiviidiga sarnaste eelistustega kaaskodanikud saavad väga halbu otsuseid blokeerida. Äärmuslikku varianti (vetoõigust) võib nimetada ka Pareto-optimaalseks: siin ei saa teha ühtegi otsust, mis kellegi huvisid rikuks. Paraku jääksid siis otsused üldse tegemata.

Joonis 2 näitab, et kindla enamusreegli x_0 korral on indiviidi tõenäolised kulud minimaalsed. See miinimum saabub hetkel, kui koalitsioonikulude Q tõus võrdsustub väliskulude V langusega. Sel juhul on saavutatud nn. **sõltuvuskulude** $S = Q + V$ vähim võimalik tase S_0 . Sõltuvuskulude kõver iseloomustab sõltuvalt konstitutsioonist kulusid, mis tekivad üksikisikul sellepärast, et tema vajadusi saab rahuldada üksnes kollektiivis. Täpsustuseks tuleb lisada, et tegemist pole kollektiivotsuse realiseerimise kuludega (“tootmiskuludega”), vaid **internaliseerimisinstitutsiooni transaktsioonikuludega**. Poolthäälte optimaalne arv x_0 kujutab siin parimat kompromissi kahe äärmuse vahel, mida Paul Valéry on iseloomustanud järgmiselt.⁶³ “Kui riik on tugev, siis ta lämmatab meid, kui ta on nõrk, siis me saame surma.”

Selgub, et enamuse otsustes pole midagi saladuslikku. Ka pole siin tegemist mingitest aritmeetilistest tehetest tuleneva lahendusega. Tegemist on kokkulepetega, mis tulenevad üksikisikute omakasust. Ja kui me sageli peame lihthäälteenamust parimaks lahenduseks, siis me tegelikult (ja tihti õigusega) eeldame, et tingimused (kulukõverad) on sellised, mis tagavad kulumiinimumi 50% juures.

⁶³ Vt.Kirsch 1993, 116.



Joonis 2. Konstitutsiooni kulud indiviidile.

Graafikul on nähtavad kõik valikuprobleemi olulised parameetrid:

- x_0 ,
- S_0 ,
- kõvera S nõgusus.

Mida väiksem on x_0 , seda kaalukamaks peab indiviid koalitsioonikulusid ja seda raskem tundub talle oma soovidele toetajate leidmine. Mida suurem on x_0 , seda rohkem kardab ta ebameeldivaid otsusi teiste poolt. Siin on olulisi erinevusi inimeste ja tervete kultuuride vahel. Seda näitab mõnede Aafrika suguharude komme pidada nõu seni kaua, kuni vanem võib välja kuulutada ühehäälsel otsuse. Koalitsioonikulud (aega) ei peeta oluliseks.

S_0 iseloomustab indiviidi minimaalseid kulusid kollektiivis. Nad on seda suuremad, mida järsemad on mõlemad kulukõverad. Samas tähendab siis ka väike kõrvalekalle indiviidile parimast variandist x_0 suuri lisakulusid.

Kõvera S nõgusus tähendab otsustusreegli olulisust indiviidile. Mida lamedam on see kõver, seda ükskõiksem on indiviid konstitutsiooni küsimuses. Kui see kulgeb päris horisontaalselt, siis pole indiviidile üldse tähtis, milline on konstitutsioon. Nagu hiljem selgub, on just see parameeter määrav konstitutsiooni kooskõlastamisel indiviidide vahel.

Nimetatud parameetrite suurust mõjutavad mitmesugused **tegurid**. Olulisemad on järgmised:

- kollektiivsete otsustega seotud kulude osatähtsus indiviidi üldises heaolueelarves (mainitud suguharude puhul on näiteks ajakulu subjektiivne väärtus nullilähedane), mis sõltub omakorda indiviidi **vajaduste (eelistuste) hierarhiast**;
- indiviidi **paiknemine vajaduste (eelistuste) ruumis** teiste indiviidide suhtes: mida erinevam on indiviid teistest, seda suuremad on kulud.

Nendest teguritest sõltuvad nii väliskulud kui ka koalitsioonikulud. Siiski ei saa neid kulusid pidada sümmeetrilisteks. Kummalgi juhul on puudutatud inimese erinevad vajadused, mis võivad paikneda vajaduste hierarhia eri tasanditel. Nii ei kajastu mainitud tegurite muutus üldjuhul kahes kululiigis täpselt ühtemoodi.

4.3.3. Eelistuste kooskõlastamine

Seni vaadeldi indiviidide eelistusi konstitutsiooni suhtes. Konstitutsioon peab aga olema üks, kehtima kõigi kollektiivi liikmete kohta. Esmapilgul on situatsioon väljapääsmatu. Võib tuua hulgaliselt näiteid erinevatest huvidest. Suvaline vähemus

(rahvuslik, rassiline, seksuaalne) on huvitatud teistsugustest otsustusreeglitest kui enamus. Kui ei õnnestu leida individuaaleelistuste kooskõla konstitutsiooniga, siis on sunniprobleem endiselt lahendamata. Selle nihutamine otsustustulemuste tasandilt otsustusreeglite tasandile ei muuda ju iseenesest midagi.

Konstitutsiooniprobleemile on pakutud mitmesuguseid lahendusi. Neist osa on normatiivse individualismi seisukohalt vastuvõetamatud.⁶⁴

1. Tavaline tundub konstitutsioonilise kogu variant, kes oma kollektiivse otsusega konstitutsiooni kui kollektiivhüvise valmis teeb. Siiski oleme siin surnud ringis: puudub konstitutsioon sellise kogu moodustamiseks ja töötamiseks. Teatud kogemuse sellise surnud ringiga sai ka Eesti poliitika iseseisvuse taastamisel.
2. Surnud ringi võib mingil hetkel läbi lõigata. Nii toimiti Eestis Põhiseadusliku Assamblee moodustamisel. See ei taga siiski lähtumist indiviidide tasandilt. Pigem surub keegi, kes on momendil tugevam, oma arusaama konstitutsioonist läbi. Seejuures püütakse seda õigustada lähtumisega mingist indiviidiülesest (supraindividuaalsest) argumendist (autoriteedist). Kõne alla tulevad
 - * jumala tahe,
 - * helge (kommunistlik) tulevik,
 - * minevik (näiteks Eestis juriidiline järjepidevus).
 - * Viimasel juhul tuleb öelda, et iseenesest on viitamine minevikule vastuolus normatiivse individualismiga. Kui aga kõik tänapäeva indiviidid on tõesti minevikust pärineva lahendusega nõus, siis ei ole see enam mineviku-, vaid olevikulahendus.
3. Nõiaringi ei tekitatagi. Erimeelsed dissidendid lihtsalt kõrvaldatakse (näiteks vaimuhaiglasse).

⁶⁴ Vt. Kirsch 1993, 134–137.

Siiski on ka lahendusi, mida võib individualistlikust aspektist aktsepteerida. Need saavad hakkama otsustega individuaalsel tasandil.

Buchanan ja Tullock kasutavad esimesel juhul nn. **teadmatus** **udu** (*veil of ignorance*) kontseptsiooni.⁶⁵ Nad eeldavad, et üksikisik on täielikus teadmatuses, kuidas näeb igal tulevasel ajamomendil välja ühiskond, milles nad elama hakkavad. Meie näitega seoses tähendab see ka, et keegi ei tea, kuidas kulgevad enamuste ja vähemuste piirid tulevikus, kui palju neid vähemusi on ja kuhu ta ise kuuluma hakkab. Tema teadmine tulevikust piirdub sellega, et ka edaspidi lähtuvad tema kollektiivikaaslased omakasust ja käituvad vastavalt.

Eeldame, et udu on täielik. Siis ei ole üksikisikul otstarbekas oma eelistust konstitutsiooni suhtes valida ühiskonna tänase struktuuri ja oma tänase positsiooni järgi selles. Need võivad tulevikus muutuda ning esialgne valik osutub kahjulikuks. Pigem saab indiviid lähtuda sellest, et kõigil tulevastel struktuuridel ja positsioonidel on võrdne tõenäosus. Sellega on täieliku udu tingimustes kõik konstitutsioonid võrdselt head, s.t. kõik võivad osutada tulevikus optimaalseks. Seega ei saa udus siplejatel olla oma arvamust konstitutsiooni kohta.

Formaalselt on tulemuseks horisontaalsed sõltuvuskulude kõverad kõigil kollektiivi liikmetel. Kõik on konstitutsiooni suhtes indifferentsed. Seda võib muuta aga konstitutsioon ise, kui ta valgustab indiviide nende tulevase koha suhtes ühiskonnas.

Loomulikult on udukontseptsioonile ka vastuväiteid.

- Märgitakse, et isegi kui ükskord on indiviidid teadmatuses udus konstitutsiooni osas kokku leppinud, ei ole see siduv uustulnukate suhtes. See vastuväide oleks õige siis, kui udu oleks ühekordne. Tegelikult eeldavad Buchanan ja Tullock, et

⁶⁵ Mõiste autoriks peetakse Rawlsi (vt. originaal 1971, saksa k. 1979). Vt. ka Müller 1997.

udu varjab tulevikku alati. Seega ei ole individualistlikult legitimeeritud konstitutsioon selline, mis on kord ühel häälel vastu võetud, vaid mille poolt ollakse üksmeelselt pidevalt.

- Kui on õige, et udu peab tulevikku pidevalt varjama, siis ei olevat sellest kontseptsioonist mingit praktilist kasu. Sest tema eeldus ei pea paika: udu ei ole tegelikult kunagi päris läbipaistmatu. Teatud ekstrapoleerimine minevikust oleviku kaudu tulevikku on ikka võimalik. Ühiskonna struktuure iseloomustab suurem või väiksem inerts. See on tõsine argument, mis sunnib tunnistama, et sedavõrd, kui udu läbi paistab, jääbki saavutamata üksmeel konstitutsiooni suhtes ja ka konstitutsiooni individualistlik legitiimatsioon.

Võib muidugi öelda, et teadmatuse udu on vaid mõtteline konstruktsioon. Siiski on tema juured tegelikkuses. Praktiliselt määrab **udu tihedus**, kas tegemist on liberaalse või feodaalse ühiskonnaga. **Feodaalset** ühiskonda iseloomustab jäik ja hästi prognoositav struktuur. Indiviidi positsioon selles on määratud põhiliselt sünniga. Enamgi veel. Ta võib eeldada, et sellega on määratud ka tema järeltulijate positsioon. **Liberaalset** ühiskonda iseloomustab seevastu sotsiaalne dünaamika, mis puudutab ka üksikisiku positsiooni selles. Selle ühiskonna tunnusteks on regionaalne, professionaalne ja sotsiaalne mobiilsus. Järelikult on udu feodaalses ühiskonnas läbipaistev, liberaalses aga läbipaistmatu. Viimane väide peab muidugi paika vaid ideaalselt liberaalses ühiskonnas, millest tegelikud olud alati mõnevõrra häälbivad. Igasugused vaba konkurentsi piirangud (näiteks põllumajanduse subsideerimine), mis takistavad võimalikke ja vajalikke muutusi, on sisuliselt feodalismi igandid.

Eelneva otseseks järelduseks on, et ka põhimõtteliselt liberaalses ühiskonnas on alati olemas **opositsioon** põhiseaduse vastu. Selle vormid võivad olla erinevad: apaatia, radikalism, kriminaalsus. Sedavõrd, kuivõrd reaalne mobiilsus ühiskonnas on piiratud, tekib udusse lõhesid ja suureneb nende arv, kes sooviksid oma

positsiooni parandamiseks teist konstitutsiooni. Teiselt poolt näevad ka eelisolukorras olijad läbi lõhede, et just kehtiv konstitutsioon on neile soodus. Kas nüüd konsensus laguneb, sõltub muu hulgas ka väljarände- ja protestikuludest ja perspektiivikusest. Et absoluutselt liberaalseid ühiskondi tegelikkuses pole, tuleb loota, et reaalliberaalsetes oludes on konstitutsioonivastasuse kulud suured ja alternatiivid väheatraktiivsed.

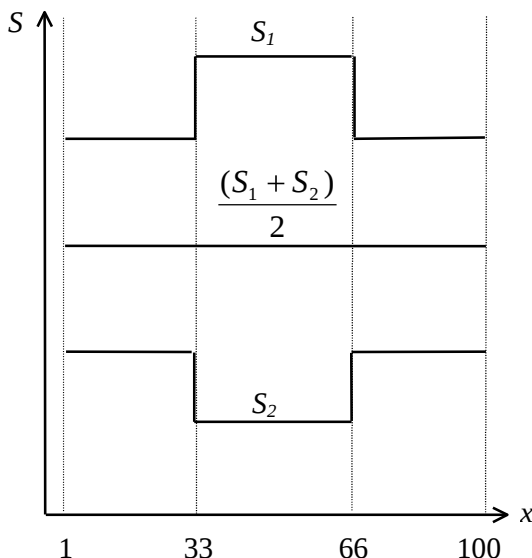
Täienduseks teadmatus udu kontseptsioonile on esitatud ka ühiskonna **mitmemõõtmelisuse** (*cross-cutting cleavages*) argument, mis peab esimest lõdvendama. Inimene võib midagi oma positsioonist teada ja sellele vaatamata konsensuses osaleda.

Teadmatus udu käsitlus lähtus vähemalt varjatult sellisest lihtsast ühiskonnast, kus igaühe positsioon on määratud vaid ühe tunnusega: näiteks parem-vasakpoolsuse skaalaga. Tegelikult on elu palju kirevam. Inimesed erinevad üksteisest tegelikult lõpmatu hulga tunnuste poolest: alates juuksevärvist ja lõpetades luuleanniga. Konstitutsiooniküsimuse juures on siiski olulised vaid need tunnused, mille üle langetatakse poliitilisi otsuseid. Selliseid dimensioone võib olla rohkem või vähem, kusjuures nende arv ja olulisus võivad aja jooksul muutuda. **Poliitiline otsustusruum** ei ole igavesest ajast igavesti ette antud ja võib ka kollektiiviti erineda.

Vaatleme kahemõõtmelist näidet. Eeldame, et poliitiliselt on olulised

- parem-vasak-mõõde ja
- venelane-eestlane-mõõde.

Olgu meie indiviid vasakpoolse vähemuse ja eesti enamuse liige. Eeldame, et enamuse ja vähemuse arvuline vahekord on mõlema tunnuse osas võrdne (nt. 2:1). Siis võib indiviidi sõltuvuskulusid uurida joonise 3 abil.



Joonis 3. Indiviidi sõltuvuskulud kahemõõtmelises poliitilises ruumis.

Indiviid on vasakpoolse vähemuse esindajana olukorras S_1 . Siin tuleks tal eelistada konstitutsiooni, kus otsustamiseks on vaja kas alla $1/3$ või üle $2/3$ häältest. Vahepealne olukord tähendab tema jaoks kontrolli puudumist otsuse üle ja seega suuremaid kulusid. Paraku on ta eesti enamuse esindajana täpselt vastupidises olukorras S_2 ja peaks eelistama otsustusreeglit $1/3$ ja $2/3$ vahel. Siis ei saa vene vähemus otsuseid määrata. Et aga konstitutsioon peab olema üks, tuleb indiviidil oma mõlemad rollid integreerida. Kui ta omistab mõlemale tunnusele ühesuguse kaalu, siis on tulemuseks kahe kõvera keskmine, mis on siin horisontaallõik. See aga tähendab otsustusvõimetust erinevate konstitutsioonide võrdleval hindamisel.

Loomulikult võib poliitilisi dimensioone olla ja ongi rohkem. Seda enam peaks vähenema vaidlus konstitutsiooni ümber.

Niisugune järelalus on iseenest huvitav. Et väheneksid konstitutsioonilised eriarvamused, peab poliitilisi rindeid olema võimalikult palju. Võimatu on jõuda üksmeelele konstitutsiooni suhtes, kui kõiki otsuseid tehakse ainult ühe (rassilise, rahvusliku, klassilise, religioosse või muu) kriteeriumi alusel. Samas on aga kerge jõuda konsensuslele konstitutsiooni suhtes, kui otsuseid tehakse nii rassilise, rahvusliku, klassilise, religioosse kui ka muude huvide seisukohalt.

Eelöeldut kinnitab ilmekalt ka elu.

- Šveits on väga heterogeenne, mitmemõõtmeline ühiskond. Küll aga ei ole konstitutsioon vaidlusteema. Nüüd saame öelda, et just šveitslaste paljude erinevuste tõttu ei ole.
- Revolutsionäär on konstitutsioonivastase sünonüüm. Ja pole midagi imestada, et nad on alati esile tõstnud mingi ühe poliitilise dimensiooni: Marx klassikuuluvuse, ajatolla Khomeini religiooni jne.

Kokkuvõte. Nii nagu konsensus otsustusreeglites lubab pidada sisulisi diskussioone individuaalset vabadust rikkumata, nii lubab poliitika mitmemõõtmelisus konstitutsioonilist konsensust.

On veel üks aspekt, mida tuleb mitmemõõtmelisuse juures arvestada. Kui poliitilise ruumi dimensioonid on üksteisega tugevalt **seotud (korrelatsioon)**, siis eelneva lõigu järelalus ei kehti. Indiviidide eristumistunnused peavad olema üksteisest võimalikult sõltumatud. Vaid siis tekib tugev udu, mis muudab konstitutsiooniprobleemi ebaoluliseks. Erinevalt Šveitsist ei ole see näiteks Belgias tagatud. Nii keelelise kui ka majandusliku arengu taseme järgi eristab Põhja (jõukad flaamid) Lõunast (vaesed vallooned). Tulemuseks on oluline konstitutsioonikonflikt. Muidugi ei pruugi ühiskonna tüüpgrupid alati geograafiliselt eristuda. Sageli on tegemist kindlate piirkondadega sotsiaalses ruumis. Kui geograafilisel eristumisel on üks võimalik lahendus territoriaalne autonoomia, siis teisel

juhul võib näiteks tuua kultuuriautonoomiad. Siin on eestilgi positiivseid kogemusi.

Eelneva analüüsi tulemused võib kokku võtta järgmistes punktides:

- lähtekohaks oli küsimus konkreetsete otsuste tasandil paratamatu kollektiivse sunni individuaalse legitimeerimise võimalustest otsustusmeetodi tasandil;
- tehti kindlaks, et see nõuab konstitutsioonilist konsensust;
- konsensuse probleemi seisukohalt on olulised teadmatuse udu ja poliitika mitmemõõtmelisuse kontseptsioonid;
- need kontseptsioonid ei lahenda konsensuse probleemi, vaid näitavad, millal see ei ole aktuaalne;
- sisuliselt on konsensus võimalik, kui tagatakse ühiskonna liberaalsus ja poliitika mitmekesisus, võimalus arutada kollektiivseid probleeme võimalikult paljudest aspektidest.

5. KOLLEKTIIVI OPTIMAALNE SUURUS

5.1. Optimaalsuskriteeriumid

Alustuseks on sobiv esitada üks küsimus. Kui meil on mingi suurusega kollektiiv, siis milliste probleemidega peaks ta tegelema? Weise jt. toovad siin lihtsa selgituse. Avalike hüviste jätmisest eralahenduste objektiks tulenevad kollektiivi liikmete väliskulud. Võib suureneda kuritegevus ja loodusreostus, tänavad on auklikud jms. Kui need on kulud ületavad kollektiivse otsustusprotsessi transaktsioonikulused, tuleb alustada vastavate hüviste kollektiivset tootmist.⁶⁶ Siiski sõltub siin palju kollektiivi suurusest.

Kollektiivi suurusega seoses tõusetub kaks küsimust:

- Milline on kollektiivi liikmete optimaalne arv, kui taotleda välismõjude maksimaalset internaliseerimist?
- Milline on optimaalne liikmete arv kindla indiviidi seisukohalt?

Neid küsimusi tuleb vaadelda eraldi, sest pole päris kindel, kas vastused kattuvad. Me saame veel näha, et kriteerium on kummalgi juhul erinev. Võib näiteks oletada, et indiviidi seisukohalt oleks parem väiksem kollektiiv, kui välismõjude elimineerimiseks minimaalselt vaja.

Välismõju ei teki, kui kõik mingi otsuse tagajärgedest mõjutatud individid on selle otsuse langetamisel osalised. Meie küsimuse seisukohalt tähendab see, et kollektiivis peab olema nii palju liikmeid, kui palju on mõjutatuid. Välja võivad jääda vaid need, kes

- on võimelised neile osaks saanud välismõju eest kollektiivilt kahjutasu nõudma;

⁶⁶ Weise jt. 1991, 472.

- on sunnitud neile osaks saanud väliskasu eest kollektiivile hüvitust maksuma.

Teisisõnu, kollektiiv peab hõlmama nii palju ja selliseid indiviide, et **ülejäanute suhtes kehtiks välistusprintsip** ning võimalik oleks infovahetus nendega. Siis oleksid osalised mõjutatud ja mõjutatud osaleksid.

Tundub loogiline, et nii saadav suurus oleks miinimumi rollis ja iga järgnev ühinemine vastaks automaatselt formuleeritud kriteeriumile. See on õige, kuid ei luba veel öelda, et iga suurem kollektiiv oleks sama hea kui väiksem. Nagu eelnevalt nägime, ei ole otsustamine kollektiivis kuludeta. Need kulud kasvavad koos kollektiivi suurusega.

Võtame nüüd ette teise küsimuse. Milline on indiviidi silmis optimaalne kollektiivi suurus? Vastuse lähtekohaks on kollektiivi otstarve indiviidi jaoks. See peab laskma võimalikult ökonoomselt rahuldada vajadust, mille jaoks indiviidide tasandil välistusprintsip ei kehti. Seejuures tulevad arvesse nii kollektiivhüvise **tootmiskulud** kui ka kollektiivse otsustusprotsessiga seotud kulud ehk poliitilised **transaktsioonikulud**. Neist esimestega tegeleb majanduslik klubiteooria.⁶⁷

5.2. Majanduslik klubiteooria

5.2.1. Kollektiivhüvise etteantud tootmismah

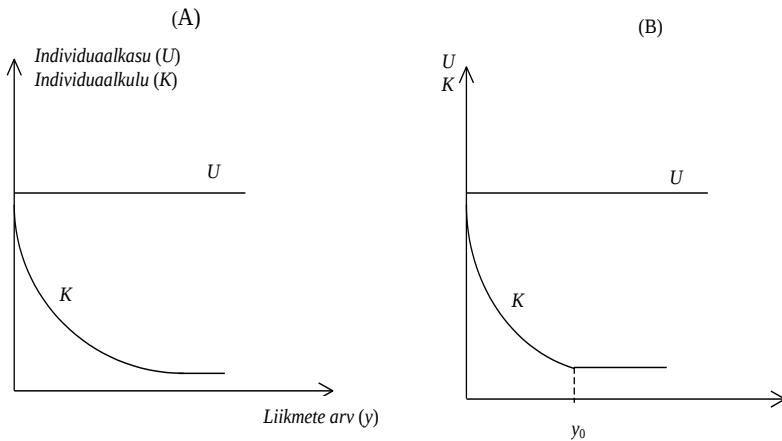
Eeldame alguses, et

- vajadus rahuldatakse mingi tehnilise lahenduse kindla suurusega,
- lahenduse kulud ei sõltu kasutajate arvust,
- kulud jagatakse kasutajate vahel võrdselt,

⁶⁷ Buchanan 1965; Kirsch 1997, 171–178; Breuer 1998, 139–141.

- kasu, mida indiviid lahendusest saab, ei sõltu kollektiivi liikmete arvust,
- puuduvad igasugused sõltuvuskulud.

Vaatleme situatsiooni indiviidi seisukohalt ja üritame kindlaks määrata tema netokasu (indiviidi kasu – tema osa kuludes)⁶⁸. Seal, kus netokasu on maksimaalne, on ka indiviidi jaoks optimaalne kollektiivi suurus. Et eelduste kohaselt individuaalkasu liikmete arvust ei sõltu, kulud aga jaotuvad ühtlaselt, tõuseb netokasu koos kollektiivi suurusega pidevalt. Indiviid on huvitatud võimalikult suurest kollektiivist. Kulukõver läheneb ju asümptootiliselt y -teljele (vt. joonis 4A). Indiviidi silmis on tegemist **inklusivse grupiga**.⁶⁹



Joonis 4. Individuaalkasu ja -kulu sõltuvus kollektiivi liikmete arvust (püsiv kasu).

⁶⁸ Kollektiivhüviste kasufunktsiooni empiirilisest hindamisest vt. Stiller/Teubel 1997, 538–541.

⁶⁹ Olson 1968, 35 jj.

Mis juhtub, kui muudame ühte või teist ülalnimetatud eeldustest? Alustame võrdse kulujaotuse eeldusega. Olgu nüüd vaid m maksvat liiget. Siis eristuvad kaks juhtumit. Meie indiviid kuulub

- maksjate hulka või
- tal on võimalik hüvist tasuta tarbida.

Viimasel juhul langeb tema kulukõver kokku y -teljega. Liikmete arv teda järelikult ei huvita. Esimesel juhul langeb kulukõver kuni viimase (y_0) maksjani (vt. joonis 4B). Seejärel kulgeb see paralleelselt y -teljega. Seega on maksev indiviid huvitatud kollektiivi laienemisest punktini y_0 . Jätkuv kasv jätab ta ükskõikseks.

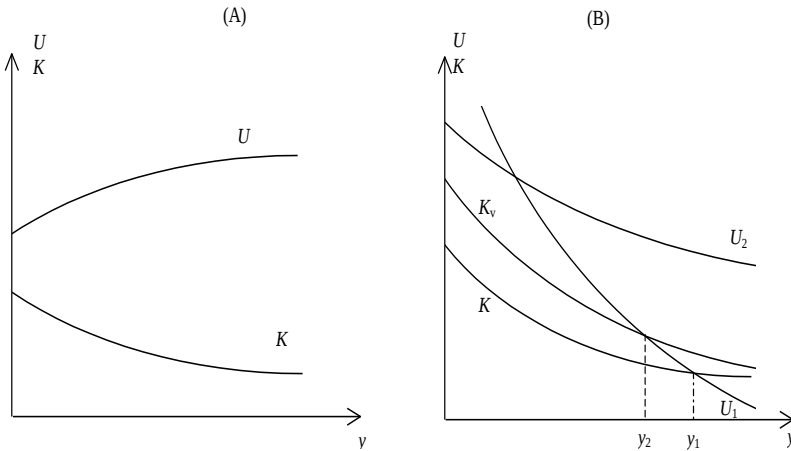
Läheme sammu edasi ja loobume eeldusest, et individuaalkasu ei sõltu liikmete arvust. See võib ehk esmapilgul tunduda ebaloogiline, seades kahtluse alla vaadeldava hüvise kollektiivsuse (välistusprintsipi kehtimatuse). See mulje on siiski eksitav. Võib jääda endiselt eelduse juurde, et mitmed invidiidid saavad ühel ajal kasu ühest hüvisest, kusjuures keegi ei saa teist välja tõrjuda. Siiski ei tähenda see, et kasu suurus ei võiks sõltuda tarbijate arvust. Individuaalkasu sõltuvus liikmete arvust on selline küsimus, millele saab vastata ainult konkreetselt.

Vaatleme illustratsiooniks kahte juhtumit ka graafiliselt. Joonis 5A eeldab kasvavat ja 5B langevat individuaalkasu. Kulude poolel eeldatakse mõlemal juhul nende võrdset jaotust.

Jooniselt 5A ilmneb selgesti, et tõusva kasukõvera korral on indiviid huvitatud võimalikult suurest kollektiivist. Mida rohkem liikmeid, seda suurem kasu.

Näiteks võib tuua ametiühingu, mille eesmärgiks on palgaläbirääkimised tööandjatega. Need läbirääkimised on üldiselt seda edukamad, mida rohkem töötajaid ametiühingud esindavad. Kui lisaks eeldada, et suurem ametiühing ei lisa nimetamisväärselt kulusid, siis on selgelt indiviidi huvides olla

võimalikult suure ametiühingu liige. Kasu (rääkimata netokasust), mida saadakse kollektiivhüvisest “kauplemissjõud”, kasvab koos liikmete arvuga.



Joonis 5. Individaalkasu ja -kulu sõltuvus kollektiivi liikmete arvust (muutuv kasu).

Teisiti on olukord joonisel 5B. Siin on omakorda kaks võimalust:

- kasu langeb kuludest kiiremini,
- kasu langeb kuludest aeglasemalt.

Esimeses olukorras on iga punkt y_1 -st paremal indiviidile täiesti vastuvõetamatu. Sellise liikmete arvu puhul muutub tema netokasu ($U_1 - K$) netokahjuks. Punktis y_1 on netokasu 0, sellest vasakul positiivne. Maksimaalne on see väikseima võimaliku liikmeskonna juures: ta peaks jääma kollektiivi üksi. Sel juhul kannab ta kõik tehnilise lahendusega seotud kulud, kuid saab selle eest ka kogu kasu. See on muidugi vaid siis nii, kui tal õnnestub kõigi ülejäänute suhtes teha hüvis välistatavaks. See

aga ei pruugi ilma kuludeta võimalik olla. Kui **välistuskulud** (mitte segamini ajada tõenäoliste väliskuludega) on vajalikud, siis nihutavad nad senise kulukõvera ülespoole ($K_v = K + \text{välistuskulud}$). Sellel on muidugi mõju punkti y_1 paiknemisele. Toimub vasaknihe ja kollektiivi suuruse uus ülempiir on y_2 .

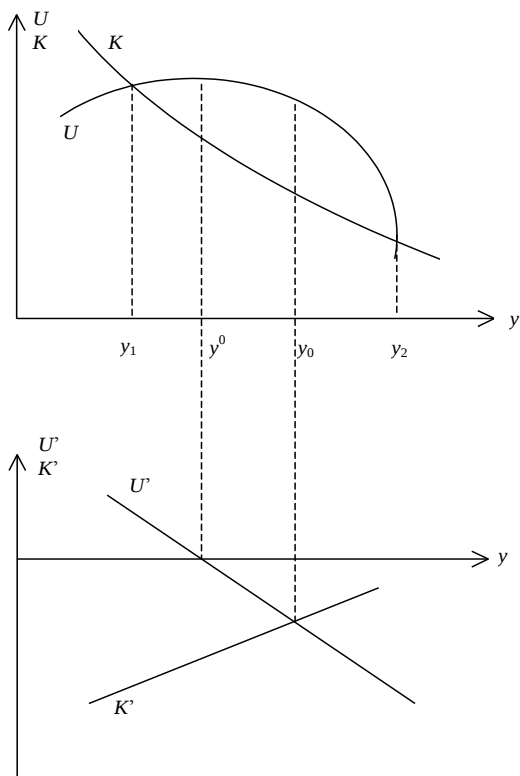
Olukorras, kus kasu (U_2) langeb kuludest aeglasemalt, toob iga täiendav liige igaühele kaasa täiendava netokasu.

Esimese situatsiooni näiteks võib tuua kontserdi, mida keegi tahab oma raadiost kodus nautida. Iga lisanduv kuulaja tooks ilmselt kuulamiselamuse vähenemise näol kaasa suurema kahju kui oleks tema võimalik panus kulude katmiseks. Siin ei oleks ühe-mehe-klubi tekitamisel oluliseks takistuseks ka välistuskulud — piisab vaid ukse lukustamisest ja mobiili väljalülitamisest. Teise olukorra näitlikustamise jätame lugeja hooleks.

Lõpuks on võimalik ette kujutada ka kasukõverat joonisel 6 (ka siin eeldatakse võrdset kulujaotust). Individuaalne kasu tõuseb, **kulmineerub** punktis y^0 ja siis langeb. Olgu siin näiteks ujula. Üksi on ju ruumi palju, aga igavavõitu. Ujujate arvu kasvamisel saabub siiski millalgi punkt, kus ujula hakkab kitsaks jääma.

Eeldusel, et iga indiviid maksimeerib oma netokasu, peab ta optimaalseks liikmete arvuks y_0 , kus individuaalne piirkasu ja piirkulu võrdsustuvad ($U'=K'$) ja netokasu $U-K$ on suurim. Sellest punktist paremal on iga uus liige kahjulik: kulusääst jääb alla kasuhalvemusele (lisakahjule). Vasakule minnes oleks aga lisanduv kulu kasueelisest suurem: liikmete arvu ei ole kasulik vähendada.

Netokasu lävedeks on punktid y_1 ja y_2 . Esimesest vasakul ja teisest paremal on indiviidil tegemist netokahjuga. Seega on tema silmis mõeldavad vaid kollektiivid vähemalt y_1 ja ülimalt y_2 liikmega. vaid nendes piires on indiviid valmis, kui üldse, välistusprintsibile allumatut vajadust rahuldama kollektiivis.

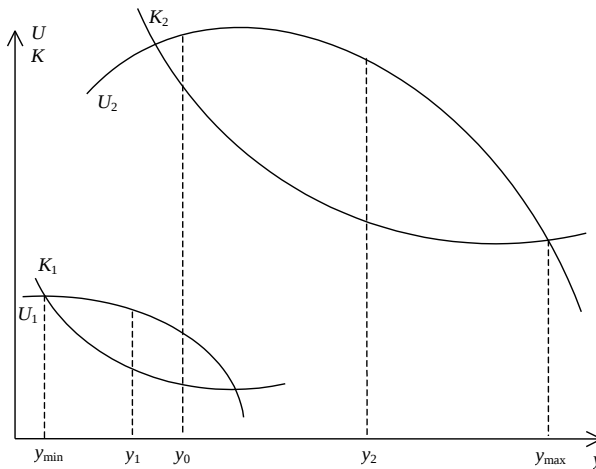


Joonis 6. Individuaalkulu ja -tulu ning nende tuletiste sõltuvus kollektiivi liikmete arvust.

5.2.2. Erinevad tootmismahud

Tuleb veel uurida, mis juhtub, kui loobume konkreetse tehnilise lahenduse ja selle abil toodetava kollektiivhüvise etteantud suuruse eeldusest. Selle tulemusena hakkavad individuaalkasud ja -kulud sõltuma kohe mitte üksnes liikmete arvust, vaid ka

valitud tehnilisest lahendusest. Enam ei eeldata mingi konkreetse suurusega ujula olemasolu, vaid indiviidil lastakse otsustada ka ujula suuruse ja kvaliteedi üle. Oletame, et valida on kaks suuruselt ja/või kvaliteedilt erinevat tehnilist lahendust (ujulat). Eeldame edasi, et parem ja/või suurem lahendus nõuab suuremaid kulusid. Nii tekib kaks kulukõverat, mis näitavad individuaalkulude sõltuvust liikmete arvust: K_1 ja K_2 (vt. joonis 7). Ka kallimast lahendusest saadavad kasud peaksid sama liikmeskonna juures olema suuremad. Siit saame kasukõverad U_1 ja U_2 .



Joonis 7. Individuaalkulude ja -kasude sõltuvus kollektiivi liikmete arvust kahe tehnilise lahenduse korral.

Nüüd ei ole enam küsimus selles, millist liikmete arvu eelistada lahenduse 1 korral, vaid selles, kas seda üldse valida või tuleks anda eelistus teisele lahendusele. Meie indiviid valib endiselt lahenduse, mis maksimeeriks netokasu $U-K$. On üsna ilmne, et näite puhul valiks ta võimalusel teise lahenduse, sest $\max (U_2-K_2) > \max (U_1-K_1)$ vastavalt liikmete arvu y_2 ja y_1 korral.

Igal juhul ei soostuks ta tegutsema kollektiivis, mis on väiksem kui $y_{\min}$ ja suurem kui $y_{\max}$. Kui aga mingil põhjusel ei ole tal võimalik saada liikmete arvuks y_2 , siis ei loobu ta kohe teisest tehnilisest lahendusest esimese kasuks ega hakka otsima või looma kollektiivi suurusega y_1 . Pigem eelistab ta teist lahendust seni, kuni konkreetse liikmeskonna korral on $U_2 - K_2 > U_1 - K_1$. Teisisõnu: ta eelistab liikmete arvuni y_0 esimest tehnilist lahendust ja suuremate kollektiivide puhul teist lahendust.

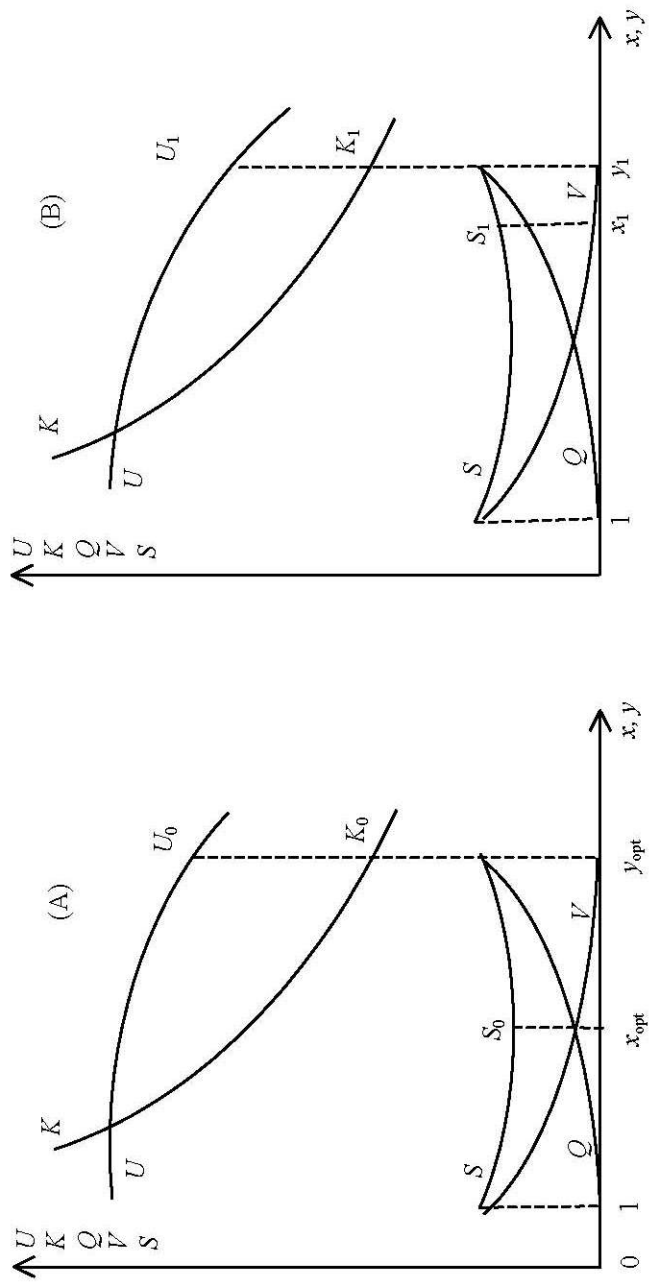
5.3. Otsustusprotsessi ja otsustustulemuse integreeritud kuluefektiivsus

Seni oleme kokku puutunud kaht tüüpi kuludega, mis kollektiivis võivad tekkida:

- kulud, mis tekivad asjaolust, et vastavad otsused tehakse kollektiivis (transaktsioonikulud): tõenäolised väliskulud ja koalitsioonikulud ning nende summana defineeritud sõltuvuskulud;
- ühe otsuse kulud ja kasud, mis tekivad mingi otsustusmehhanismiga langetatud otsuse teostamisest kollektiivis (tootmiskulud).

Kui esimesed on seotud otsustusmehhanismiga, siis teised otsustustulemusega. Kuivõrd otsus tehakse ju ikka tulemuse, täpsemalt sellest saadava netokasu nimel, tuleb **otsustusprotsessi kulud** lõpptulemusest maha arvata. Üks otsus peab tooma vähemalt niisuguse kasu, et see oleks suurem kuludest, mida kollektiivne otsustusprotsess põhjustas.

Eeldame situatsiooni, nagu on kujutatud joonisel 8A. Nii liikmete arv y kollektiivis kui ka vajalike poolthäälte arv x vastavad indiviidi optimeerimistulemusele. Netokasu $U - K$ tuleb vähendada sõltuvuskulude suuruse S võrra. Soodsaimal juhtumil on $U_0 - K_0$ võimalik transaktsioonikulude hinnaga S_0 . Seda hinda on muidugi mõistlik maksta vaid juhul, kui $U_0 - K_0 > S_0$.



Joonis 8. Kollektiivotsuse netokasu ja otsustusmehhanismiga seotud sõltuvuskulude võrdlus.

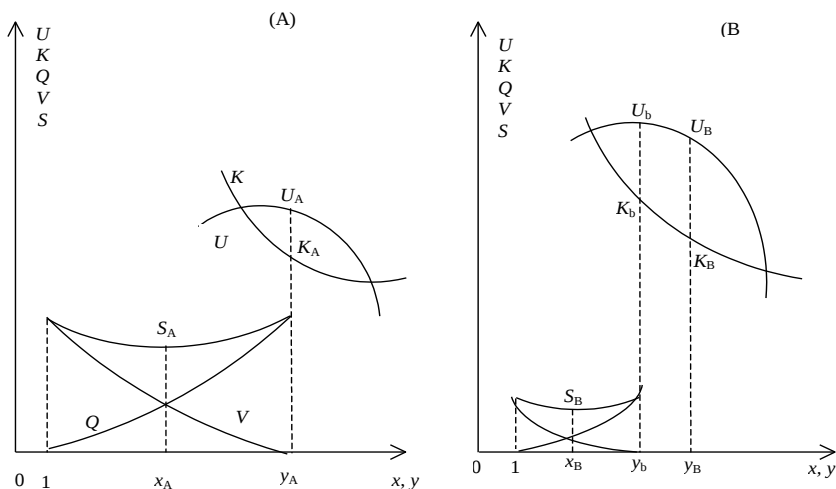
Kui nüüd mingil põhjusel on indiviid sattunud kollektiivi, mille puhul nii selle suurus kui ka otsustamiseks nõutav poolthääle arv ei vasta tema ideaalile (optimumile), siis on võimalik järgmine kaalutus. Tal on kasulik olla ka mitteideaalses kollektiivis, seni kuni $U-K > S$, ja sellest loobuda, kui $S > U-K$. Joonisel 8B kujutatud on juba üsna loobumiskiir.

Tähelepanelik lugeja võib siinkohal avaldada kahtlust, kas on põhimõtteliselt õige ühendada ühte optimeerimisülesandesse nii otsustusreegel kui ka selle alusel saadav tulemus. Kas ilma otsustusmeetodit tundmata on üldse võimalik midagi öelda kõverate U ja K kohta, ning vastupidi, hinnata kõveraid Q , V ja S enne, kui on teada suurus y ? Võib siiski uskuda jah-vastusesse. Optimeeriv indiviid võib prognoosida enda jaoks soovitava otsuse jaoks asjakohaseid kõveraid U ja K ning ennustada kasu-, kulu- ja otsustamiskollektiivi liikmeskonna suurust ning struktuuri. Sellel alusel õnnestub tal saada toetuspunkte $U-K$ ja y hindamiseks. Seda enam, et praktikas tuleb harva teha sellist arvestust, mille korral kollektiivi veel pole ning isegi huviliste arvu ja tüübi kohta on raske midagi öelda.

Nende hinnangute alusel on siis võimalik arvestada sõltuvuskulusid, kusjuures koalitsioonikulud on nende jõupingutuste mõõt, mis on seotud sobivaima ($U-K$ seisukohalt) otsuse saavutamise ja oodatavad väliskulud kajastavad tõenäosust, et see ei õnnestu.

Visandatud teoreetilises raamistikus võib tuua näitena mõned aspektid föderalismidiskussioonist⁷⁰, mis peaksid olema huvipakkuvad nii seoses haldusreformiga Eestis kui ka eelseisva ühinemisega ELga (vt. joonis 9).

⁷⁰ Vt. Feld/Kirchgässner 1998; Wrobel 1999.



Joonis 9. Individuaalkasu ja -kulu sõltuvus kollektiivi liikmete arvust (muutuv kasu).

Olgu indiviid kollektiivi A liige, mis antud tehnilise lahenduse ja liikmeskonna struktuuri korral on tema silmis optimaalne nii suuruselt kui ka konstitutsioonilt. Vaatamata sellele ületavad sõltuvuskulud tema netokasu: $S_A > U_A - K_A$. Kui nüüd kehtib seoses konstitutsiooni analüüsiga varem püstitatud oletus, et koalitsiooni- ja väliskulud sõltuvad liikmete ja nende vajaduste sarnasusest, siis tekib siin üks idee. Ehk oleks võimalik sõltuvuskulusid alandada uue homogeensema kollektiivi B moodustamisega. Isegi kui see kollektiiv ei saavuta optimaalset liikmete arvu y_B , vaid üksnes y_b , õnnestub siin optimaalse otsustusreegliga x_B saavutada sõltuvuskuludest S_B suurem netokasu $U_b - K_b$.

Siiski peab teise riigi või omavalitsuse B kasuks otsustav indiviid arvestama

a) teise kollektiivi üleminekuga seotud mobiilsuskuludega;

b) uue kollektiivi moodustamisega seotud asutamiskuludega.

Mõlemad kahandavad netokasu ja vähendavad sellega eelist, mida annavad suhteliselt madalad sõltuvuskulud uues kollektiivis.

Järelikult ei ole nendele, kellele senine kollektiiv ei meeldi, kollektiivi vahetamine või osalemine lausa uue moodustamises alati reaalne lahendus. See võib olla üksikjuhtudel kallim, kui alternatiivne tee. Võib ju rahulolematu liige üritada talle suuruselt või koostiselt sobimatut kollektiivi oma arusaama järgi ümber kujundada. Võimaluse selleks annab kas uute liikmete vastuvõtmine või vanade lahkumine. Kollektiivi homogeniseerimise juurde tuleme tagasi osas 6.2.6.

6. POLIITILINE ESINDUSSUHE

6.1. Poliitilise esindussuhte kujunemise põhitingimused

Seni oleme uurinud otsest demokraatiat, kus kollektiivi liikmed otsustavad vahetult oma vajaduste rahuldamise üle. Järgnevalt pöördume aga kaudse ehk esindusdemokraatia poole.⁷¹ Siin langetavad otsuseid kollektiivi liikmete vajaduste rahuldamise kohta isikud, kel võivad endal olla hoopis teised vajadused. Peale kollektiivse otsustamise seniste probleemide kerkib siin esile uus küsimus. Kas on võimalik, et isikud (edaspidi: poliitikud⁷²), kes on kollektiivi vajaduste ja nende rahuldamiseks vajalike otsuste vahelüliks, toimivad nii, et need otsused on suunatud tõesti kollektiivi vajadustele, mitte aga enda isiklikele huvidele? Ja kui on, siis kuidas? Meil tuleb uurida, kuidas peab kaudne demokraatia olema korraldatud, et poliitikud-agendid täidaksid vaid kollektiivi liikmete **esindamise funktsiooni**.⁷³

Kui üleminekuga otseselt kaudsele demokraatiale kaasneb liikmete eelistuste moonutamise oht, siis kas poleks parem sellest loobuda. Vastuse leiame praktikast. Esindusdemokraatia on iseloomulik suurtele kollektiividele. Otsest demokraatiat kohtame väikestes ühendustes. Kui seda rakendatakse ka suuremates kollektiivides — näiteks Šveitsis — siis toob see kaasa kriitikat ja toimib häirivalt väikese osalusega. Kohati vaid

⁷¹ Vt. ka lühiülevaadet demokraatia majanduslikust teooriast Weise jt. 1991, 473–481.

⁷² Loomulikult puudutab see probleem mitte ainult poliitikuid, vaid ka ametnikke. Vt. p. 8.1.

⁷³ Siin saab formaalne esindusteooria olla paraku vaid metodoloogiliseks aluseks. Küll on rakenduslikke tulemusi saadud avaliku sektori siseste juhtimisprobleemide lahendamiseks. Vt. Pfaff/Zweifel 1998.

varjatakse nii tõsiasja, et tegelikult on sealgi poliitikute käes jämedam ots, kui konstitutsioon ja rahvahääletuse rituaal lubaks.⁷⁴

Kaudne demokraatia domineerib suurtes kollektiivides järgmistel põhjustel.

- Individuaalne kasuarvestus ja kollektiivne konsensus teevad suured kollektiivid netokasu seisukohalt otstarbekaks.
- Suure kollektiivi raames tõusevad aga indiviidide otsesel osalemisel otsustusprotsessis sõltuvuskulud üle kriitilise piiri. Ei ole välistatud, et nad isegi soodsaimal juhtumil ületavad netokasu. Indiviidile muutub sel juhul osalemine kulu-, kasu- ja otsustamiskollektiivis mõttetuks.

Niisuguses olukorras on indiviidi ees nii ükski kui ka koos teistega mitmeid võimalusi. Mõeldav on loobumine kollektiivhüvisest või üleminek uude kollektiivi, kus netokasu ja sõltuvuskulude vahekord oleks soodsam. Kui uue kollektiivi rajamine või kollektiivi vahetamine (väljarändamine) ei ole võimalik või on liiga kulukas, saab ka senise ühenduse sees tingimusi muuta.

Jättes kõrvale netokasu muutmise, taandub probleem sõltuvuskulude vähendamisele kollektiivis. Kuidas seda teha? Me teame, et sõltuvuskulud koosnevad koalitsiooni- ja oodatavatest väliskuludest. Seega tuleb otsida nende vähendamise või soodsama tõusu-languse-kombinatsiooni saavutamise võimalusi.

Teisiti formuleerituna on probleem järgmine.

- Kuidas saavutada oma huvide elluviimist indiviidide jaoks odavamalt, ilma et samal määral kasvaks neile ebasoodsate otsuste tõenäosus?
- Kuidas vähendada indiviidide jaoks ebasoodsate otsuste teostamise tõenäosust, ilma et samal määral muutuks

⁷⁴ Kirsch 1974, 70.

raskemaks oma konkreetsete eelistuste läbisurumine kollektiivis?

Jättes kõrvale väikeste homogeensete gruppide võimaluse, polegi teise küsimuse peale midagi pakkuda. Esimese küsimuse puhul on asi teisiti. Meenutades koalitsioonikulude komponente võib otsida nende alandamise võimalusi.

Antud kollektiivi suuruse ja koostise korral on vist lootusetu muuta seda hinda (väliskulusid), mida tuleb kompromisside eest maksta. Perspektiivikam on mõelda aja- ja närvikulu kokkuhoiu võimalustele konkreetsetes poliitilises protsessis, seega koalitsioonikulude säästule.

Just selles kohas tulevad mängu esindajad-poliitikud. Nad võtavad **professionaalsete ettevõtjana** kollektiivi liikmetelt üle selle aja- ja närvikulu, mis algab dokumentides tuhnimisega ja lõpeb pikkade ja vahel ka öiste istungitega näiteks Riigikogus. On siiski vähetõenäoline, et see teenus oleks tasuta. Pigem on lootus selles, et kaudse demokraatia raames on võimalik poliitikud panna selles “äris” nende tööandjate heaks tööle hinnaga, mis on väiksem koalitsioonikuludest otsese demokraatia tingimustes. Muidugi peab seejuures veel lootma, et nii saavutatud kulusääst ei lähe kaduma väliskulude tõenäolise tõusu tõttu. See pole seoses esindajate omakasupüüdlikkusega sugugi võimatu. Meil on siin tegemist tüüpilise **tööjaotusega**, mis seisneb kollektiivsete otsustusprotsesside spetsialistide kujunemises ning esindamissuhte kasutamises. Majanduses on ligilähedaselt samas rollis kaupmehed ja pankurid. Nii kerkib aga ka küsimus, millal ja millistel tingimustel on vaadeldav delegeerimine iga üksiku kollektiiviliikme seisukohalt legitiimne ja kontrollitav.

Üleminek otseselt demokraatialt kaudsele on seega otstarbekas siis, kui õnnestub parandada **netokasu ja sõltuvuskulude vahekorda**. See lootus on seotud asjaoluga, et esindajate

palkamisega tõusevad oodatavad väliskulud vähem kui alanevad koalitsioonikulud. Lootus on õigustatud kolmel juhul.

- Kollektiivi liikmed on valmis ja võimelised oma vajadusi piisavalt selgelt väljendama (artikuleerima) esindajate värbamise ja suunamise protsessis.
- Kollektiivi liikmed on valmis ja võimelised valikuliselt honoreerima esindajaid, kes on just nende vajadusi kõige rohkem silmas pidanud ja seda ka tulevikus usutavalt teha lubanud. Samas suunas toimib ka kollektiivi liikmete võime karistada isikliku heaolu piiramise kaudu neid poliitilisi ettevõtjaid, kes pole oma ülesandega hakkama saanud või ei paista tulevikus saavat.
- Selektiivsed stiimulid, millega poliitikuid nende tegevuse eest kollektiivi liikmete huvide esindamisel ja teostamisel tasustatakse, on suuremad kui sellega seotud kulud (jõupingutused).

Me saame need eeldused esitada tabelis 5. Read vastavad esimese eelduse täidetusele, veerud annavad hinnangu kahele ülejäänule. Et esindaja tõesti ainult esindaks, sõltub kahest asjaolust:

- on olemas mingi tahteväljendus, mida esindada,
- on situatsioon, kus esindajal ei jää muud üle.

Neid kahte eeldust on mõtet eristada seetõttu, et üks võib eksisteerida ilma teiseta ja ka mõlemad võivad puududa.

- Poliitik võib lihtsalt mitte teada, mida kollektiivi liikmed tegelikult tahavad, mida ta peab esindama. Tal puudub aga ka igasugune võimalus oma arvamusi läbi suruda. Kollektiivis ei otsustata, asi läheb isevoolu (väli 2).
- On mõeldav, et kollektiivi liikmetel ei õnnestu oma esindajatele selgeks teha, mida nad tahavad. Küll on aga viimastel võimalus oma soove praktikas teostada. Siin tunduvad poliitike otsused õiged ka kollektiivi silmis vaid juhuslikult (väli 4).

- Lõpuks veel olukord, kus kollektiivi liikmed annavad küll selgelt märki oma huvidest, aga neil ei õnnestu poliitikuid panna selle nimel tegutsema. Need poliitikute alternatiivid, mis on millelegi muule suunatud, ei ole tõkestatud (väli 3).

Tabel 5

Poliitikute otsuste sõltuvus esindamissuhte tingimustest⁷⁵

Poliitikutel pole võimalust otsustada kollektiivi liikmete tahte vastaselt	Kollektiivi liikmed on valmis ja võimelised oma tahet poliitikutele arusaadavaks tegema.	
	Jah	Ei
Jah	1. Esindamisest põhjustatud demokraatiatõrked puuduvad. Poliitikud saavad võtta kollektiivi liikmete ülesande otsuste aluseks ja peavad seda tegema	2. Blokeeritud kollektiiv. Poliitikud ei suuda liikmete ülesannet otsuse aluseks võtta, küll aga peavad seda tegema
Ei	3. Oligarhia I. Poliitikud saaksid lähtuda ülesandest, aga ei pea otsustamisel seda tegema	4. Oligarhia II. Poliitikud ei saa otsustamisel lähtuda liikmete ülesandest ega pea seda tegema.

Kokkuvõte. Väljal 3 saaks poliitik olla oma printsiipaali truu esindaja. Ta pole aga selleks sunnitud. Ta saab ajada endale kasulikku poliitikat, hoolimata ülesandest. Väljal 2 ei saa ta orientiiri ja stardiloo puudumise tõttu üldse paigast liikuda. Väljal 4 ta ei tea, mida temalt oodatakse, küll aga suudab ise kollektiivi oma huvides ära kasutada. Väli 1 on lõpuks ainuke, kus esindusdemokraatia ei tõrgu. Poliitikud saavad tegutseda

⁷⁵ Kirsch 1974, 73.

vastavalt kollektiivi liikmetelt saadud ülesandele ja peavad seda tegema.

Meie arutelu algas küsimusega, millal ja miks on mõttekas asendada vahetu demokraatia kaudsega. Selgus, et üleminek on seda soovitavam, mida enam on täidetud ülalnimetatud eeldused. Mida vähem on need tagatud, seda suurem on tõenäosus, et vaatamata koalitsioonikulude langusele sõltuvuskulud suurenevad. Põhjuseks on oodatavate väliskulude kasv mitte teiste kollektiiviliikmete, vaid eelkõige ja peamiselt poliitikute erihuvide elluviimisest.

Järgnevalt vaatleme probleemi lähemalt, eeldades kõigi nimetatud eelduste kehtimist. Siis lõdvendame eeldusi ja vaatame, mis juhtub. See lähenemisviis võimaldab meil tutvuda Anthony Downsi klassikaks saanud demokraatia majandusliku teooriaga⁷⁶ ning tänapäevase diskussiooniga.

Lähtume olukorrast, kus kollektiivi liikmed on jõudnud selgusele vajadustes, mida kollektiivselt rahuldada. Eeldame lisaks, et ükski ühenduse liige ei ole valmis kollektiivses otsustusprotsessis vahetult osalema. Netokasu on sõltuvuskuludest väiksem. Samas olgu lootust sõltuvuskulusid vähendada elukutseliste poliitikute kasutamise, neid eelnevalt selgelt defineeritud ülesande ette seades ja selle täitmist kontrollides. Olgu koguni reaalne sõltuvuskulud netokasust väiksemaks teha ja nii võimaldada indiviididele vähemalt kaudne osalemine otsustusprotsessis.

Esindajad omalt poolt "tegutsevad ainult tulu, prestiiži, võimu saamiseks, mis on seotud avalike ametikohtadega. Meie mudelis ei taotle ükski poliitik avalikku ametit selleks, et mingit poliitilist kontseptsiooni ellu viia. Nende ainuke eesmärk on nautida

⁷⁶ Downs 1968. Eelkäijateks võib pidada Wickselli oma riigirahandus-uuringutega 19. sajandi lõpus ja Schumpeteri oma demokraatiateooriaga (mõjukaim töö "Kapitalism, sotsialism ja demokraatia" ilmus 1942. a.). Vt. ülevaadet Behrends 2001, 9–14.

hüvesid, mida üks avalik amet pakub. Poliitikud kasutavad poliitilisi kontseptsioone ja aktsioone ainuüksi isiklike eesmärkide saavutamise vahenditena. See on aga võimalik vaid siis, kui neid valitakse.”⁷⁷

Kui nüüd

- ühelt poolt on tasu, mida poliitikutele selektiivse stiimulina pakutakse, piisavalt kõrge nende motiveerimiseks,
 - teiselt poolt aga ei ole need stiimulid ka nii suured, et nad ületaksid üksikkodaniku netokasu,
- siis on olemas eeldused, et kahe grupi vahel saab teoks **esindusleping**.

Et aga lepingut ka ülesandekohaselt täidetaks, on vaja veel rida lisatingimusi, mis tagaksid **poliitikute omavahelise konkurentsi**. Need tingimused on lihtsaima demokraatliku valitsemisvormi põhitunnused.⁷⁸

1. Iga kord valitakse rahva poolt üks partei riigivõimu teostamiseks.
2. Valimised on kindla perioodiga, mida võimulolev partei ei saa üksi muuta.
3. Kõik täiskasvanud, kes on ühiskonna alalised liikmed, on valimisõiguslikud.
4. Igal valijal on üks ja ainult üks hääl.
5. Iga partei, mida toetab valijate enamus, on õigustatud valitsema järgmiste valimisteni.
6. Partei, mis valimised kaotab, ei ürita kunagi võitjat võimu ülevõtmisel takistada.
7. Partei, mis on võimul, ei ürita kunagi takistada kodanike ja parteide poliitilist tegevust seni, kuni sel ei ole võimu vägivaldse ülevõtmise eesmärki.
8. Igal valimisel on vähemalt kaks parteid, mis võimu pärast konkureerivad.

⁷⁷ Downs 1968, 27.

⁷⁸ Downs 1968, 23.

Kui need tingimused on täidetud, on avalike ametitega seotud eelistele võimalik ligi pääseda üksnes valimisvõidu kaudu. Iga poliitik üritab selle nimel saada võimalikult palju hääli. Tal on võimalus ühineda samameelsetega ühte parteisse. Viimaste mõte on just selles, et saada enda kätte valitsusohjad.

Sel viisil on tagatud poliitikute ja parteide konkurents. Edasi tuleb eeldada, et kodanikud on valimistel ratsionaalsed. Nad annavad oma hääle sellele poliitikule, kes pakub tema vajadustele kõige sobivamat programmi.

Nendel eeldustel tekib lootus, et poliitikute egoistlikud motiivid õnnestub panna tööle kodanike vajaduste rahuldamise heaks, ehkki iseenesest pole poliitikuil neist sooja ega külma. Konkurents võimu ja ametite pärast on see, mis tagab kõrvalsaadusena sotsiaalse funktsiooni täitmise — “samast tähenduses, nagu tootmine on kasumitaotluse kõrvalnähtus.”⁷⁹ Niisugustes tingimustes ei ole poliitikutel võimalust otsustada ja tegutseda kollektiivi liikmete tahet arvestamata või selle vastaselt. See on eriti tähtis, sest poliitilises protsessis pole võimalik panna poliitikuide kollektiiviliikmete huvide ignoreerimise pärast kodanikele kahjutasu maksma. Vastupidi turule, mis on oma võimaluste piires kord juba tekkinud välismõju **internaliseerimise** vahend, võimaldab isegi toimiv poliitikute konkurents parimal juhul vaid tõkestada **välismõjude tekkimist** kollektiivi liikmete ja nende esindajate vahel.

Oleme jõudnud küsimuseni, kas poliitikute konkurents valijate soosingu pärast sunnib konkurente arvestama kollektiivi liikmete eelistusi ja kas liikmed omakorda oma eelistused ka teatavaks teevad. Valijad avaldavad oma eelistused hääletades. Poliitikud on sunnitud — oma tulevase usutavuse ja valimispotentsiaali pärast — mitte üksnes võtma valijate ülesande teadmiseks ja tegutsema vastavalt, vaid ka pakkuma niisuguse programmi, mis

⁷⁹ Schumpeter 1950, 428.

sobiks suurimale arvule valijaist. Tehtud eeldustel on see aga programm, mis on valijate vajadusele lähim. See tähendab, et poliitikud ei saa rahulduda üksnes valijate tahteavalduse passiivse äraootamisega, vaid peavad ennetavalt **kompima valijate eelistusi** ja pakkuma programmi, mis nende arvates kõige paremini vastaks valijate tahte. Valijad otsivad siis konkureerivate programmide seast välja sellise, mis neile kõige rohkem lubab. Sellisel viisil võimule tulnud poliitikud muutuvad nüüd tellija teostusagentideks.

Eelnevast peaks ilmnema ka majandusliku ja **poliitilise turu** oluline analoogia (vt. tabel 6).

Tabel 6

Majandusliku ja poliitilise turu analoogia

	Majandusturg	Poliitikaturg
TURUOSALISED		
Nõudmine	Kasu maksimeeriv tarbija	Kasu maksimeeriv valija
Pakkumine	Kasumit maksimeeriv ettevõtja	Hääli maksimeeriv poliitik (poliitiline ettevõtja)
VAHETUSOBJEKTID		
Nõudmine	Majanduslikud hüvised	Poliitilised hüvised
Pakkumine	Tootmistegurid või raha	Valijate hääled
VAHETUS-KOHT	Kaubaturg	Häälte turg (valimised)
TURU STRUKTUUR		
Nõudmine	Üldiselt palju ostjaid	Üldiselt palju valijaid
Pakkumine	Ettevõtjate konkurents eri turuvormides	Poliitikute üldiselt oligo-poolne konkurents
TURU LÄBIPAISTVUS	Piiratud ebatäieliku infoga turu mõlemal poolel	Piiratud ebatäieliku infoga turu mõlemal poolel

Poliitilisel turul on nii nõudluse kui ka pakkumise pool. Oma kasu maksimeerivale tarbijale vastab siin omakasu silmaspidav valija. Pakkumispoolel tegutsevad aga kasumit maksimeerivate ettevõtete asemel valijate toetust (hääli) maksimeerivad poliitilised ettevõtjad. Kui majandusturul vahetatakse erahüviseid⁸⁰ tootmistegurite (maa, töö, kapital) või viimaste eest saadud rahalise tasu vastu, siis poliitilisel turul kaubeldakse mitmesuguste poliitiliste otsuste ja meetmetega (poliitiliste hüvistega) valijate häälte vastu. Firmede konkurentsile majandusturul vastab parteide konkurents poliitilisel (üldiselt oligopoolsel) turul. Nõudluspoolel iseloomustab mõlemat turgu seevastu turuosaliste paljusus. Samuti on mõlemale turule iseloomulik piiratud ja asümmeetriline informatsioon.⁸¹ On tähelepanuvääriv, et erinevalt neoklassikalisest turuteooriast on PMT seda tõsiasja tunnistanud algusest peale.

Kokkuvõte. Poliitika (sh. majanduspoliitika) on seega turulaadne vahetus. Oma poliitilise eksistentsi hirmus üritab iga poliitiline ettevõtja kollektiiviliikmete eelistusi tunnetada ja oma otsuseid nendele suunata. Oleme seega tabeli 5 väljal 1. Vähemalt mudelis. Küsimus on vaid selles, kas see mudel on ka tegelikkuse adekvaatne peegeldus. Siin on tõsiseid kahtlusi, mis tuginevad erinevatele argumentidele.

6.2. Esindussuhte efektiivsuse mõjurid

6.2.1. Oma eelistuste teadvustamine

Võrlemisi lihtne on hakkama saada argumendiga, et kollektiivi liikmed ei ole *ex ante* oma vajadustest teadlikud. Loomulikult pole nad siis võimelised neid ka poliitikutele selgeks tegema. Vastavalt oleksime väljal 2 või 4, igatahes mitte väljal 1.

⁸⁰ Täpsemalt küll nendega seotud käsutusõigused.

⁸¹ See ongi esindussuhte üks põhitunnuseid.

Tegelikult ongi teadlike kodanike eeldus üsna kaheldav. Põhjuseks võib olla muu hulgas avalike hüviste nii-öelda **mitteproovitavus** (erinevalt erakaupadest), mis tuleneb nende **mittejaotatavusest**⁸². Viimaste puhul on just proovimine vahendiks, mille abil ebamäärasest rahuldamatusest saab sisult konkreetne vajadus. Kas see kahtlus on aga piisav skeptiliseks suhtumiseks esindusdemokraatiasse? Ilmselt mitte. Sest kui *ex ante* teadvustamine ongi kahtlane, siis *ex post* on see täiesti võimalik ja tõenäoline. Mõeldud on siin järgmist. Ka see, kes pole mingist vajadusest esialgu teadlik, saab sellest teadlikuks hiljemalt siis, kui selle vajaduse rahuldamine on raskendatud või lausa võimatu. Rahuldamatus mingi vajaduse osas tõstab selle vajaduse teadvuse tasandile. Näiteks kuritegevuse levik aktualiseerib turvalisusevajaduse. Kui see on aga nii, siis ei pruugi kodanikud kedagi selle eest hüvitada, mida too on teinud nende vajaduste heaks positiivset. Küll aga saavad kindlasti vähem hääli poliitikud, kes on kodanike huvisid märgatavalt kahjustanud. Nii võttes on üksteisele järgnevad valimised siiski üks kollektiivhüviste proovimise protsess. Seda muidugi vaid sel määral, mil määral on kord langetatud kollektiivotsuseid võimalik muuta. Nii mõnigi kord on tegemist olulise inertsiga, mida on võimalik murda vaid pika aja jooksul, osaliselt või/ja suurte kuludega.⁸³

Kui eelnevat loogikat tunnustada, jõuame kahe problemaatilise järelduseni.

- Demokraatlik tahtekujundus omandab nii negatiivse suunitluse. Ta võimaldab küll midagi takistada, kuid mitte midagi uut algatada.

⁸² Pole võimalik pakkuda igale valijale eraldi tükikest sisemist või välist julgeolekut.

⁸³ Siin sobib näiteks liberaalse turumajandusega kaasnevate sotsiaalsete probleemide lahendamine.

- Ka negatiivseid tagajärgi saab ära hoida vaid siis, kui need tagajärjed on vähemalt kordki minevikus esinenud. See on eriliseks probleemiks seetõttu, et poliitikud ei kompenseeri oma tekitatud kahju tagantjärele.

Kui neid argumente mitte vastustada, siis viib kodanike ebateadlikkus oma vajadustest ja suutmatus neid artikuleerida esindusdemokraatia olukorrani, kus poliitilised ettevõtjad võivad teha või tegemata jätta, mida nad tahavad, seni, kuni nende tegevuse tagajärjed ei ületa kodanike **tunnetus- ja reaktsiooniläve**.

Siiski saab seda kriitikat rünnata viitega **poliitikute konkurentsile**. Sest valimisvõitluses saab võimalikke kahjusid, mida muidu oleks tajutud vaid *ex post*, **teadvustada ex ante** — juba enne kahju tegelikku tekkimist esindajate tegelike otsuste alusel.

Põhjenduseks võib öelda järgmist. Üksikud konkureerivad poliitilised ettevõtjad ei suuda valimisvõitluses viidata minevikus tehtud ja tulevikus oodatavatele positiivsetele sammudele, mis tulenevad just nende otsustest. Juba varem käsitletud põhjustel on sama suurusjärgu korral kulud tunduvalt tähelepandavamad kui kasud. Vastavalt on poliitikule enda kiitmise asemel olulisem enda laitmise vältimine. Tema huvides on juhtida tähelepanu just oma vastase vigadele nii minevikus kui ka tulevases tegevusprogrammis.

Inglise tööerakondlik peaminister Harold Wilson pühendas oma kõnedes 75% konservatiivide kriitikale, 20% oma partei senise tegevuse kiitmisele ning vaid 5% oma tulevastele programmidele ja projektidele. Konservatiiv Edward Heath toimis analoogiliselt: 70% vastase kriitikat, 19% üldist loba vabadusest ja paremast tulevikust ja vaid 11% pühendas ta oma partei konkreetsele

poliitikale tulevikus.⁸⁴ Küllap tuleb see tuttav ette ka tänapäeva Eesti poliitikas kas või näiteks eurodiskussiooni käigus.

Kui nüüd kõik poliitilised konkurendid nii käituvad, on suurem hulk vajadusi kaitstud kahjustamise eest, võrreldes konkurentsipuudumise olukorraga. On veel üks lisapunkt, mis tõstab usku demokraatia võimalustesse. Kui konkurendid üksteise luukeresid kappidest välja toovad ja ka tulevikukavasid kritiseerivad, siis sellega nad annavad oma klientide tummadele soovidele hääle. Võimalikuks saab õppimisprotsess, milles vigade vältimise kõrvale asub huvi oma vajaduste positiivse rahuldamise vastu. Sedavõrd, kui see punkt vastab tegelikkusele, on kollektiivi liikmed ja nende esindajad partneriteks kahepoolses **õppeprotsessis**. Poliitiliste ettevõtjate konkurents sunnib neid tootma ka haritumaid ja teadlikumaid kliente-kodanikke, mis omakorda piirab poliitikute autonoomset mängumaad kollektiivi liikmete suhtes.

6.2.2. Valimistest osavõtt

Oleme seni vaikinisi lähtunud eeldusest, et kollektiivi liikmed on valmis oma eelistusi poliitikutele arusaadavalt teada andma. Kahtlesime küll veidi nende võimes seda teha, kuid mitte soovis. Kui esindusülesande andmise kulud on väiksemad kollektiivhüvise netokasust, ei paista tõesti olevat põhjust valimistel mitte osaleda.

Kollektiivhüviste teooriast on teada, et ükski kollektiivi liige ei ole huvitatud oma eelistuste avalikustamisest. Vastasel korral on ta kohustatud osalema vastava hüvise tootmiskuludes. Samal ajal saavad hüvisest kasu kõik. Seetõttu on meie liige valmis liulaskmiseks. K. Wicksell üritas saavutada eelistuste avamist

⁸⁴ Julien 1972, 133; vt. Kirsch 1974, 78.

konsensuslike otsuste sissetoomisega.⁸⁵ Et konsensus on paraku vaid teoreetiline erandjuhtum, viitab tema mudel kohe pessimismile individuaaleelistuste avamise küsimuses. Loogika ütleb, et ummikust oleks siiski võimalik välja tulla, kui inividid ei peaks kartma automaatset arvamist nende poolt soovitava hüvise finantseerijate hulka. See eeldab kahte erinevat otsust — ühte tootmise ja teist finantseerimise kohta. Tegelikuses nii asi enamasti käibki, sealhulgas riiklikus kollektiivis. Otsused maksude ja nende kasutamise kohta on lahutatud. Tagajärjeks on, et iga liige teatab oma eelistustest veendumuses, et kui tema vajaduste rahuldamine on kollektiivis otsustatud, tuleb tal kulusid kanda vaid **osaliselt**. Meie inivid teab ka, et kui tal ei õnnestu oma eelistusi kollektiivses otsustusprotsessis teostada, tuleb tal niikuinii kulusid kanda. Viimased teenivad aga sel juhul võõraid vajadusi. Eelnevat arvestades võiks isegi loota individuaalvajaduste teatavaks tegemise **võimendumist** kollektiivis. Siiski on siin veel probleeme. Kui üks eelistuste avalikustamise takistus ongi ära langenud, ei pruugi see paika pidada kõigi suhtes.

Küsime veel kord, miks peaksid kodanikud riigiametitega seotud valimistel osalema. Sellega seotud otsesed kulud võivad muidugi olla väikesed. Rangelt omakasu järgiva inividi seisukohalt võivad aga needki olla õigustamatud. Nii on see siis, kui oma häälest tulenev valimistulemuste muudatus jääb inividi silmis väiksemaks valimistel osalemise kuludest.

Seega taandub probleem **üksiku hääle mõju hindamisele** valimiste üldtulemuse suhtes selle hääle omaniku poolt. On oluline selgitada, millistest teguritest hinnang sõltub. Võib eristada kolme mõjurit:

⁸⁵ Wicksell 1969, 110 jj.Vt. Behrends 2001, 9–10.

- konkreetsetelt poliitikult oodatava **otsuse tähtsus** valija konkreetsete eesmärkide teostumise seisukohalt,
- nende **eesmärkide tähtsus** valija eelistuste üldskaalal,
- tõenäosus, et tema hääл kujuneb **otsustavaks** toetatava poliitiku võidu või kaotuse seisukohalt.

Iga indiviid saab igal konkreetsel juhul hinnata olukorda nende kolme komponendi osas ja otsustada siis valimistel osalemist. Paraku on valimistulemuste oluline mõjutatavus üksikhäälest enamasti nii väheusutav, et ei õigusta valimistest osavõttu isegi siis, kui mõlemad esimesed punktid räägivad osalemise kasuks.

Veendumus, et inivididid lähtuvad oma arvestuses just eelnevast skeemist ja jäävad seega massiliselt valimistest eemale, on põhjustanud mõnedes riikides **valimiskohustuse** seadusliku kehtestamise. Siiski lähevad valima ka selliste riikide kodanikud, kus niisugust kohustust pole. Seda vaatamata asjaolule, et isegi 25% osalust on PMT kategooriates hinnatud ebaratsionaalseks.⁸⁶ Miks siis ikkagi minnakse valima? Sellele on üritatud seletust leida valimisprotseduuri enda väärtustamisega kodanike jaoks.⁸⁷ Sõltumata tulemustest, annab valimistest osavõtt kodanikele **subjektiivse heaoluefekti**, mis tuleneb kollektiivi liikmeks oleku ja sellega seotud valimisõiguse tunnetamisest, sisemise valimiskohustuse täitmisest jms. See võib teha valimistest osavõtu mitte üksnes kasulikuks, vaid lausa sisemiseks vajaduseks. Valimiste ritualiseerimise elemendid toetavad seda seletust.

Loomulikult võib ka seda laadi motiive käsitleda individuaalse kulu ja kasu kategooriate abil. Paraku kaotavad need suurused selle laiendusega paljugi oma konkreetsusest ja kontrollitavusest.

⁸⁶ Barry 1970, 15; vt. Kirsch 1974, 80.

⁸⁷ Riker/Ordeshook 1968; vt. Kirsch 1974, 81.

Downs nägi ka ise **valimistõrgete** probleemi. Tema demokraatia majandusliku teooria jaoks on oluline, et kodanikud oleksid valmis poliitiliste ettevõtjatega esindussuhte loomisega seotud kulusid kandma. Ilma valijateta pole demokraatiat. Downs võtab oma lahenduse sellele probleemile kokku kahes teesis.⁸⁸

- Ratsionaalsed inimesed on demokraatias teatud määral sotsiaalselt motiveeritud, mis teeb nad suhteliselt sõltumatuks lühiajalistest kasudest ja kahjustest.
- Kui seda sotsiaalset vastutustunnet pidada valimistest saadava individuaalse kasu üheks osaks, siis võivad need kasud mõnede, mitte küll kõigi ratsionaalsete inimeste jaoks ületada valimistega seotud kulusid.

Need selgitused kõlavad veenvalt just seetõttu, et Downs ei tõlgenda sotsiaalset vastutustunnet indiviidi kingitusena kollektiivile. Ta seostab selle hoopis liikmete endi huviga kollektiivisese demokraatia eksisteerimise ja efektiivsuse vastu.

“Midagi, mis kodanikke meie mudelis ühendab, on soov, et demokraatia toimiks. Kui aga valimised on seotud kuludega, siis võib lühiajaliselt ratsionaalne käitumine demokraatia hukutada, nii ebatõenäoline kui selline areng ka pole. See oleks katastroof, mille vastu kindlustamiseks oleks iga kodanik nõus enda peale võtma vähemalt mingid minimaalsed kulud. Mida tõenäolisem tema silmis selline katastroof on, seda rohkem kulusid on ta nõus kandma. Kuivõrd valimised on üheks võimaluseks end katastroofi vastu kindlustada, saab iga ratsionaalne kodanik valimistel osalemisest teatud kasu, niipea kui see midagi maksab.”⁸⁹

Võib muidugi olla õige, et suur valimisaktiivsus tagab toimiva demokraatia. See on nii eriti siis, kui otsustamist ootavad küsimused on enamusele kollektiivi liikmeist olulise tähtsusega.

⁸⁸ Downs 1968, 262.

⁸⁹ Downs 1968, 263.

Siiski on igaühe panus, eriti suurtes kollektiivides, demokraatia säilitamisse valimistel osalemise kaudu praktiliselt märkamatu. Ja mis veelgi olulisem — stabiilsest demokraatiast saavad kasu ka need, kes ei ole selle heaks midagi teinud. Teisisõnu, **toimiva demokraatia institutsionaliseerimine ja säilitamine on hüvis, mis ei allu välistusprintsipile**. Olsonilt aga saime ju teada, et selliste hüviste puhul on üsna raske loota indiviidide vabatahtlikku panust nende tootmisse. Isegi kui uskuda Downsi, et iga kollektiivi liikme jaoks on demokraatia tasu valimistel osalemise eest ehk nn. pikaajaline osalemisväärtus, ei seleta see ikkagi valimistel osalemist ratsionaalsetel kaalutlustel. Ka siis, kui pikaajaline osalemisväärtus ületab valimistel osalemise kulusid, ei ole vastupidi Downsi väitele veel alust loota tegelikku osalemist. Pole ju mõtet maksta hüvise eest, mida saab ka tasuta tarbida. Lisandub ka risk, et vaatamata oma panusele jääb hüvis siiski tootmata teiste passiivsuse tõttu.

Oleks muidugi eksitav seletada valimisaktiivsust suurtes kollektiivides, mis ei allu individuaalse ratsionaalsuse kalkulasioonieeskirjadele, irratsionaalsete põhjuste või mingi sunniga. Eelkõige on meil siin tegemist nähtusega, mille puhul PMT osutub võimetuks. Järelikult peab lahendust otsima mõne muu teooria abil. See aga jääb käesoleva käsitluse raamest juba välja. Ei saa välistada, et niisugune mittemajanduslik teooria suudab välja tuua valimistel osalemise olulisemaidki tegureid, kui eelnevalt vaadeldud kollektiivotsuse netokasu ning sellega seotud koalitsiooni- ja tõenäolised väliskulud.⁹⁰

Meie püstitasime küsimuse, kuidas panna poliitilist ettevõtjat tegutsema üksnes tellija huvides. Vastamisel tegime muu hulgas ka eelduse, et kollektiivi liikmed peavad olema valmis ja võimelised oma tellimust ühetähenduslikult artikuleerima. Selle eelduse täidetavus sõltub omakorda ühest olulisest tingimusest.

⁹⁰ Vt. ülevaadet Söllner 1998.

Kollektiivi liikmed peavad olema valmis ja võimelised **ennast informeerima**

- oma vajaduse rahuldamise võimalikest tehnoloogiatest,
- poliitiliste ettevõtjate lubadustest, otsustest ja tegevusest ning selle mõjust oma eesmärkide elluviimisele.

6.2.3. Eneseinformeerimine

Probleeme ei tekiks, kui eneseinformeerimise protsess oleks valijate seisukohalt tasuta. Kui ta seda ei ole, siis tekivad kahtlused nii poliitilise tellimuse ühetähenduslikkuses kui ka valijate võimes poliitikuid kontrollida.

Vastupidi traditsioonilise majandusteooria eeldusele majandussubjektide täielikust informeeritusest peame siin lähtuma realistlikumalt aluselt. Tegelikult ei ole kollektiivi liikmete käsutuses tasuta ja piiramatus koguses teavet. Loomulikult tekib nüüd küsimus: kuidas mõjutab piiratud ja kuluka info eeldus esindusdemokraatia toimimist?

Et info pole tasuta omandatav, töödeldav ja hinnatav, tuleneb siit omakasupüüdlikule kollektiivi liikmele, et

- eksisteerib omandatava info **optimaalne kogus**,
- selle info koostis kujuneb teatud **valikuprintsiipide** kohaselt.

Optimaalne infokogus on valiva kollektiivi liikme jaoks saavutatud, kui järgmise infoühiku hankimise lisakulud on võrdsed sellest saadava lisakasuga: “Kes otsib informatsiooni, investeerib teabekogumisse seni, kuni infost saadav piirtulu muutub võrdseks piirkuluga.”⁹¹

Vastavate kasu- ja kulukõverate kuju sõltub

- eelisest, mida õigel infol rajanev valimisotsus pakub väärtetekujutusest lähtunud otsuse ees,

⁹¹ Downs 1968, 210.

- info tähendusest eelseisvale otsusele,
- infokuludest, mida valija peab ise kandma.

Downs eristab kahte infokulude põhiliiki:⁹²

- **Ülekantavad kulud**, mille valija saab veeretada kellegi teise (valitsus, parteid, huvigrupid, meedia) õlule. Neil on omakorda kolm alaliiki:
 - * soetamiskulud on info kogumise, valiku ja vahendamise kulud,
 - * analüüsikulud on andmete sisulise töötlemise kulud,
 - * hindamiskulud on seotud andmete ja analüüsitulemuste kõrvutamise ja konkreetsete eesmärkidega, s.t. nende hindamise kulud.
- **Mitteülekantavaid kulusid** peab valija ise kandma. Siia jätab Downs ka valimisotsuse tegemise kulud kõigi parteide poolt pakutavate programmide netokasu prognoosi võrdlemise alusel, kusjuures erinevad tulevikuseisundid võetakse arvesse vastavalt nende tõenäosusele.

Otsustada pole aga vaja üksnes info koguse üle. Optimeerimist vajab ka selle **struktuur**. Millist infot ikkagi on vaja koguda, analüüsida ja hinnata? Kollektiivi liikmel on mõttekas uurida vaid neid fakte ja seoseid, mis kuidagimoodi puudutavad tema vajaduste rahuldamist, kusjuures selle asjaolu tajumine on edasise infootsingu eelduseks.

Infootsing on seega alati suunatud konkreetse valija vajadustele. **Otsingu sihipärasus ja selektiivsus** tuleneb selle kulukusest ja muutub eriti oluliseks siis, kui valija suudab osa kuludest veeretada teiste õlule. Kuid need teised koguvad, analüüsivad ja hindavad infot oma huvidest lähtuvalt, mis ei pruugi meie valija omadega sugugi kokku langeda. Seega ei tule nõuda mitte üksnes valija selgust omaenese valikuprintsiipides eneseinformeerimisel,

⁹² Downs 1968, 204 jj.

vaid ka kindlustada, et need, kes valijat informeerivad, kasutaksid samu või vähemalt lähedasi valikuprintsiipe.

Downs võtab ratsionaalse kodaniku poliitilisi vajadusi rahuldava infosüsteemi tunnused kokku järgmiselt:⁹³

- nende valikukriteeriumid, kes kollektiivi liikmetele infot koguvad, töötlevad ja salvestavad, peavad olema võimalikult sarnased kollektiivi liikmete omadega,
- süsteem peab olema nii ulatuslik, et hõlmaks kogu valijate vajaduste rahuldamisega seotud teavet, kuid välistaks igasuguse ebaolulise info,
- süsteem ei tohi informatsiooni kodanike eest varjata,
- süsteem peab olema niivõrd mitmekihiline, et tagaks võimaluse eri väljundite õigsust vastastikku kontrollida ning hinnata ka valikuprintsiipide vastavust infotarbija omadele.

Need nõuded on üsna ulatuslikud ning pole alust arvata, et nad oleksid kõikjal ja alati täidetud. Eriti raske peaks olema kindlaks teha, kas infovaliku printsiibid süsteemis langevad kokku valijate omadega. Kui nad seda ei ole ja ikkagi langetatakse selle info põhjal otsuseid, siis on meil *de facto* tegemist valijate eelistuste vähemalt osalise asendamisega selle indiviidi omadega, kes määras infovaliku. Kui aga koos infokulude ülekandmisega toimub ka info valikuprintsiipide määramise delegeerimine, siis kasvab kollektiivi liikmetele kahjulike või ebaoluliste otsuste teostumise oht ja tõenäosus.

Siit oleme saanud ühe põhjuse, miks infokulude veeretamine teiste kaela ei ole kollektiivi üksikliikme jaoks ohutu. Esmapilgul näib küll kodanikul olevat nii võimalik oma informeeritust tasuta tõsta või siis odavamalt mingit soovitud informeerituse taset säilitada. Siiski selgitasime, et nii võivad kollektiivis teoks ja sellisena kodanikule kohustuslikuks saada otsused, mis toimivad tema vajadustele vastassuunas. Kasvavad tõenäolised väliskulud.

⁹³ Vt. ka Kirsch 1997, 223.

A priori ei ole selge, kas need kulud on netokasu arvestuses väiksemad kui kahjud, mida oleks saadud lihtsalt infokulude vähenemisega kaasnevatest väärotsustest. See on seda küsitavam, et enamus tasuta saadavast infost pärineb üsna selgete erihuvidega ringkondadest: huvigruppide, ideoloogide, maailmaparandajatelt, valitsuses ja opositsioonis olevatelt parteidelt. Kui parteidel, õigemini sinna koondunud poliitilistel ettevõtjatel, õnnestub kodanike informeerituse ulatust ja sisu oma kontrolli alla saada, siis on neil olemas vahend⁹⁴

- kaasarääkimiseks kodanike vajaduste väljendamisel ja poliitilise tellimuse esitamisel,
- enda vabastamiseks kodanike kontrolli ja seega ka sanktsioonide alt.

Kuidas seda ohtu infopakujate konkurentsi kaudu vähendada ja sellega kodanike otsustusvabadust infovalikul suurendada, on omaette teema (seostub näiteks ajakirjandusvabaduse ja -konkurentsi). Siinkohal vaid viitame selle teema veel ühele aspektile, mis on seotud **teadlaste rolliga** otsustuskollektiivide infoprobleemide lahendamisel. Siin saab eristada kahte funktsiooni: poliitikat nõustavat ja kontrollivat. Just viimases rollis saavad teadlased sõltumatu info pakkumisega kaasa aidata poliitikute oportunisti piiramisele. Eestis on siin näiteks teadlaste kollektiivsed avaldused seoses elektrijaamade erastamisega või sotsiaalprobleemidega. Ka käesolev väljaanne peaks tähendama pisukest panust demokraatia heaks.

Eelnevalt pidasime ebarealistlikuks eeldust, et valijad suudavad end täielikult informeerida. Me vaatlesime ka ebatäieliku info dimensioone (maht, struktuur) ja tagajärgi. Nüüd aga küsime, kas ja millist infot valija lõpuks siiski soetab. Nagu mäletame, sõltus eneseinformeerimise valmidus eelistest, mida pakub hea

⁹⁴ Kirsch 1997, 224.

informeeritus. Peaks olema ilmne, et see eelis sõltub omakorda kahest asjaolust:

- Otsusealternatiivide erinevusest nende mõju mõttes valijate vajaduste rahuldamisele. Downs räägib **parteidiferentsiaali** suurusest. Et parteidiferentsiaali üldse märgata, selleks on ise juba vajalik mingi miinimuminfo.
- Üksiku valija usust, et ta suudab parema informeerituse korral valimistulemust enda kasuks mõjutada. Sel määral, kui see usk väheneb, tuleb parteidiferentsiaali diskonteerida.

Alles selliselt **diskonteeritud parteidiferentsiaal** määrab oma hääle subjektiivse väärtuse (**hääleväärtuse**) iga valija jaoks. Sellele väärtusele orienteerub aga ka hääle kasutamisele suunatud info väärtus. Et üksiku hääle mõju valimistulemustele on üldjuhul väike, kui mitte tühine, siis on diskonteerimistegur suur ja hääleväärtus läheneb nullile. On arusaadav, et see kahandab ka oluliselt ratsionaalse valija valmidust ennast vähemalt omal kulul informeerida.

Järelikult takistab just ratsionaalse indiviidi omakasu tal ennast informeerimast. Seda vaatamata tõsiasjale, et seesama kodanik võib väga hästi teada, et esindusdemokraatia toimib vaid hästiinformeeritud kodanikkonna korral. “Tundub, et siin satub individuaalne ratsionaalsus vastuollu sotsiaalse ratsionaalsusega, s.t. eesmärgid, mille poole inimesed indiviididena püüdleval, on vastuolus nendega, mida nad taotleval koos ühiskonna liikmetena.”⁹⁵

Võib veel lisada, et eespoolmainitud tees demokraatia toimimise seosest kodanike informeeritusega ei ole vaieldamatu. Mida informeeritum kodanik on, seda suurem on üldjuhul tema soov otsustusprotsessis kaasa rääkida. Sellega sattuvat aga ohtu demokraatias väga vajalik **eliidi juhtimisfunktsioon**. Kokkuleppe saavutamine muutub raskemaks ja koalitsioonikulud

⁹⁵ Downs 1968, 240.

tõusevad. Viimane võib tõesti tōsi olla. Siiski peab küsima, kas seda ei kompenseeri küllaga oodatavate väliskulude kahanemine laia valijaskonna aktiivse osalemise tagajärjel. Probleem taandub lõpuks sellele, kelle seisukohalt esindusdemokraatia toimimise efektiivsust hinnata. Seda võib teha nii kõigi võrdsetena vaadeldavate kollektiivi liikmete seisukohalt kui ka andes mõnedele liikmetele — eliidile — suurema kaalu.

6.2.4. Valijatüübid

Igatahes on selge, et individuaalse informeerituse mõju individuaalsete vajaduste rahuldamisele ei ole kõigi kollektiivi liikmete jaoks ühtlaselt väike. Vastavalt ei ole ka valmidus investeerida infosse võrdselt madal. Mida suurem on indiviidi mõju otsustele kollektiivis, seda suurem on tema huvi info vastu. Ja vastupidi, mida enam avab hea informeeritus uusi võimalusi oma mõju suurendamiseks, seda enam tõuseb lisainfo hankimise valmidus. Tegemist on isevõimenduva ringseosega.

See isevõimenduv protsess võib saada mitmeid lisaimpulse.

- **Ebavõrdne tulu- ja varajaotus** võib anda infokuludele üksikute kodanike jaoks erisuguse kaalu. Infootsing, mis ühele veel ära tasub, võib olla teisele juba liiga kulukas.
- Mõnedele kollektiivi liikmetele võib tegelemine infoga **rohkem sobida** kui teistele. Siin räägivad kaasa pärilikkus, päritolu, kodune kasvatus, haridus, sotsiaalne seisund jms. Nendel on lihtsam (odavam) jõuda mingile informeerituse astmele ja seda säilitada.
- Üksikute kollektiivi liikmete **huvi** kollektiivis eesseisvate otsuste vastu võib erineda. Vastavalt on ka igaihe **hääleväärtus erinev**. “Nagu me ülal nägime, tuleb valimiste parteidiferentsiaali paljude teiste valijate olemasolu tõttu tugevasti diskonteerida. Vastupidi sellele võib juhtuda, et mõne mõju taotleva indiviidi interventsiooniväärtust pole

tarvis üldse diskonteerida, sest teisi kodanikke huvitavad need poliitilised meetmed, mida tema mõjutada püüab, õige vähe.”⁹⁶ Vastavalt suuremale hääleväärtusele on need asjast huvitatud kodanikud ka paremini informeeritud.

- Parem informeeritus kollektiivotsuseid puudutavates küsimustes võib olla eraotsuste ettevalmistamise **kõrvalprodukt**. Sel juhul tekib eelis kollektiivses otsustusprotsessis. Sageli tsiteeritavaks näiteks on siin tootjate huvigrupid, mis oma parema informeerituse tõttu suudavad riiklikus otsustusprotsessis kaalukamalt kaasa rääkida. On väheusutatav, et oleks võimalik energiapoliitika, mis vaataks mööda suurte energeetikafirmade huvidest. Eriti, kui nende esindajatelt pärineb otsusteks vajalik info ja puudub efektiivne järelvalveorgan.
- Erilist huvi infoeelise vastu tunneb muidugi see indiviid, kes saab konkreetsete kollektiivotsuste teostumisest **selektiivset kasu**, s.t. kasu, mis saab osaks vaid maksjaile. Ta ei saa enam teiste kulul info- ja otsustusprotsessis liugu lasta. Just sellises olukorras on poliitilised ettevõtjad. Selektiivsed stiimulid maine, rikkuse ja võimu näol on neile kättesaadavad vaid siis, kui nad on andnud oma panuse võitnud partei heaks. “Poliitika formuleerimine nõuab rohkem teadmisi kui valik alternatiivide vahel, mille teised on sõnastanud. Seetõttu vajavad mõju taotlejad isegi võrreldes kõige paremini informeeritud valijatega rohkem infot nende poliitikavaldkondade kohta, kus nad tegutsevad. Järelikult on on nende infokulud kõrgemad. Nende tegutsemisvaldkondade komplekssus sunnib mõju taotlejaid sageli muutuma ekspertideks. Vaid nii saavad nad kindlaks teha, milline poliitika nende huvidele kõige paremini vastab.”⁹⁷ Seejuures ei pea nad teadma mitte üksnes otsustatava küsimuse sisulisi

⁹⁶ Downs 1968, 247.

⁹⁷ Downs 1968, 248.

eeldusi ja tagajärgi, vaid ka valijate reaktsioone oma otsustele, tegevusele ja avaldustele.

Seega võib uskuda eeldust, et kollektiivi liikmed on erineva informeeritusega, kusjuures selle põhjused võivad olla mitmesugused. Piisav infotase on omakorda selge poliitilise tellimuse formuleerimise ja täitmise kontrolli eelduseks. Järelikult on kollektiivi liikmete erinev informeeritus ebavõrdse mõju ja võimugaotuse üheks põhjuseks kollektiivis. See ebavõrdsus võib omakorda süvendada informeerituse erinevusi.⁹⁸

Kokkuvõtlikult võime formuleerida, et kollektiivi liikmed erinevad üksteisest

- poliitiliste veendumuste formeerumiselt,
- valmisolekult ja võimelt valimistel osaleda,
- valmiduselt ja võimelt end kollektiivi asjades informeerida,
- teiste liikmete oma seisukohtade õigsuses veenmise aktiivsusest,
- oma hoiakute muutlikkusest.

Vastavalt eristab Downs järgmisi valijatüüpe.⁹⁹

Agitaator:

- väljakujunenud poliitilised veendumused,
- valmisolek osaleda valimistel,
- informeeritus,
- oma seisukohtade propageerimise aktiivsus,
- hoiakute püsivus.

⁹⁸ Downs (1968, 250) toob siin näite tootjate ja tarbijate erinevast mõjust väliskaubanduspoliitikale. Iga tootja võib endale lubada sekkumist just teda puudutavate tollimäärade kujundamisse. Tarbijate huvid aga hajuvad eri toodete vahel. Neil ei tasu ära isegi konkreetse hinnatõusu ja tollide seose selgitamine, mis on aga poliitilise mõju eeldus.

⁹⁹ Vt. Kirsch 1974, 88–89.

Passiivne:

- väljakujunenud poliitilised veendumused,
- valmisolek osaleda valimistel,
- keskmine informeeritus,
- passiivsus oma seisukohtade propageerimisel,
- hoiakute püsivus.

Neutraalne:

- parteidiferentsiaal on null,
- valimistel ei osale,
- halb informeeritus,
- passiivsus oma seisukohtade propageerimisel,
- suletud võõrastele argumentidele.

Nõutu:

- parteipoliitiline määramatus,
- kahtlus valimistel osalemise suhtes,
- halb informeeritus,
- passiivsus oma seisukohtade propageerimisel,
- avatud võõrastele argumentidele.

Kvaasiinformeeritud passiivne:

- väljakujunenud esialgsed poliitilised eelistused,
- valmisolek osaleda valimistel kahtlane,
- halb informeeritus,
- passiivsus oma seisukohtade propageerimisel,
- allub ümberveenmisele.

Kvaasiinformeeritud neutraalne:

- esialgne parteidiferentsiaal null,
- valmisolek osaleda valimistel puudub,
- halb informeeritus,
- passiivsus oma seisukohtade propageerimisel,
- pole huvitatud ühegi poole argumentidest.

Lojaalne:

- rutiinsed parteilised eelistused,
- valmis osalema valimistel,
- aja jooksul vähenev informeeritus,
- piiratud propagandistlik aktiivsus,
- täielik suletus vastaspoole argumentidele.

Apaatne:

- rutiinsed parteilised eelistused,
- ei osale valimistel,
- halb informeeritus,
- puuduv propagandistlik aktiivsus,
- täielik suletus kõigile argumentidele.

Loomulikult on selline liigitus rohkem või vähem suvaline. Ühelt poolt on võimalikud segavormid. Teiselt poolt võib küsida, kas viiedimensiooniline tunnusruum on piisav. Siin oleme jällegi jõudnud kohta, kus PMT peab teatepulga üle andma psühholoogiale, sotsioloogiale ja teistele teadustele.

6.2.5. Paroolid, ideoloogiad, kuvandid

Siinkohal piisab meile siiski teadmisest, et poliitikute vastas ei seisa kaugeltki homogeenne valijate mass. Seejuures pole poliitikas olulised vaid informeeritud, argumentidele vastuvõtlikud ja valimiskohustust tõsiselt võtvad **teadlikud** kodanikud. Ülejäänud **vaikiv enamus**, kes laseb ennast lambukestena teiste valimisotsustest vedada, ei või samuti jääda poliitikute tähelepanuta. Poliitiliste ettevõtjate kaalutlustes ja strateegiates ei ole viimastel sugugi väiksem tähtsus kui nn. teadlikel kodanikel. Ei saa isegi öelda, et poliitikutele meeldiksid teadlikud kodanikud rohkem. Iga poliitiku unistus on talle täiesti lojaalne valijaskond. Seda ei ole vaja ei veenda ega surnuks

rääkida. Pole siis imekspandav, et iga partei püüab endale saada võimalikult suurt hulka püsivalijaid. Ka apaatsed, nõutud ja kvaasiinformeeritud kujutavad endast perspektiivset kontingenti poliitikute jõupingutuste objektina. Piisab vaid oskusest surnuks rääkida, sisuline veenmine pole siin vajalik ega soovitatvigi. Alles need valijad, kes informeerituna hindavad poliitikute iga otsust ja lubadust oma konkreetsete vajaduste seisukohalt, saavad olla veenmise objektiks. Neid ei ole ilmselt palju. Seetõttu on üsna tõenäoline, et ka mittetotalitaarsetes riikides üritavad poliitikud luua **lojaliteete**, mis elaksid üle iseenda tekkepõhjuse. Ilmekas näide on siin Savisaar oma keskerakonnaga, kes on suutnud internatsidevastases võitluses kujunenud pooldajaskonna lojaalsuse üle tuua ka hoopis teiste probleemidega keskkonda.

On väga usutav eeldus, et poliitikud suunavad oma infovahetuse valijaskonnaga nende teemadele, mis

- ei ületa valijate infovastuvõtu ja -töötlemise võimet ning valmidust,
- annavad poliitikele võimalikult suure mänguruumi valijate suhtes,
- võimaldavad neile ometigi demokraatliku legitiimsuse.

See, et enamus valijaid ei ole võimelised ega valmis valimisotsuste ettevalmistamisel keerulistes seostes selgusele jõudma, ei välista nende rahulolematust niisuguse olukorraga. Reaalsust tunnetatakse läbinähtamatuna, järelikult ka ohtlikuna.

Poliitilised ettevõtjad kasutavad seda olukorda sageli ära ja pakuvad oma programme sellises **vormis**, mis valijate võimeid ei ületaks. **Lööklause**d asendavad analüüsi, **paroolid** programme.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Mõned näited Eesti praktikast: “Plats puhtaks”, “Aitab jamast”, “Meie teame lahendusi” jne.

Üheks sellise näivalt sisulise info liigiks on valimisvõitluse taandamine vaid isikute vastasseisule. Siia ei kuulu need juhtumid, kus konkreetsed isikud seostuvad väga täpselt defineeritud sisuliste programmidega. Mingi **standardkuvandi** (stereotüübi) järgi kujundatud poliitikud on oma suhtes valijatega ei vähem ega rohkem kui **personifitseeritud lööklaused**. Seos kollektiivi liikmete vajadustega on siin parimal juhul vaid kaudne. Peale oma positiivse kuvandi reklaami kuulub sellesse valdkonda ka negatiivsete poliitiliste siltide külgekleepimine vastastele. Positiivse, kuid sisutühja kuvandi loomise Eesti näiteks võib pidada sirgeseljalisuse rõhutamist, vastupidiseks näiteks aga punaparuni või rahvusradikaali silti.

Mõlemad häältekogumise meetodid vabastavad valijad informeerimatus tundeist. Valija saab nüüd kaasa rääkida. Paraku ei toimu parteidiferentsiaali moodustumine nüüd enam kollektiivilikmete vajaduste, vaid tunnete alusel, mida valijais äratavad erinevad poliitilised näod ja paroolid.

Mõlemad meetodid on ohtlikud. Esmalt seostavad nad kollektiivotsused liikmete vajadustega vaid väga kaudselt. Lisaks tõrjuvad nad valijate teadvusest kognitiivse dissonantsi (tunnetusliku rahulolematuse). Selle tagajärjel pärsitakse õppeprotsessid.

Paroolide ja kuvandite kasutamine sisuliste programmide asemel on lisaks n-ö. valuvaigistavale toimele võimalik veel mitmel põhjusel:

- Isikute tunnustamine pakub mõnede valijatele rohkem **vahetut rahuldust** kui programmide kaine analüüs. Emotsionaalne side poliitikutega võib rahuldada allumis- ja andumisvajadust. Tundetu kasude-kahjude arvestus seda ei võimalda.
- Lööklaused ja paroolid on süsteemselt esitatuna tegeliku analüüsi petlikuks aseaineks. Nende edu aluseks selles kontekstis on valijate **intellektuaalne laiskus**:

- * nad lähevad reaalsusest mööda või lihtsustavad seda oluliselt. Seetõttu võivad nad olla lihtsad, elegantsed ja seostatud, ületamata seejuures intellektuaalselt või informeerituselt piiratud valijate vastuvõtuvõimet.
- * nad on valdavalt sisutühjad, mis teeb nad immuunseks ka suhteliselt suurtele muutustele ümbritsevas maailmas. Vastavalt on neil aega kinnistumiseks omamoodi usutõdedena. Reaalsuse adekvaatsed analüüsid äratavad aga pigem rahutust. Tulemuseks on ideoloogiad, mis on lojaalsuse aluseks.

Pole imekspandav, et poliitikud eelistavad kasutada argumentide asemel paroole ja analüüsi asemel kuvandikujundust. Kuivõrd need lööklaused, paroolid, ideoloogiad ja välised kuvandid on sisutühjad, ei piira nad poliitikute mänguruumi oma valijate suhtes poliitiliste otsuste sisu osas. Sisutühja valimiskampaania alusel ei saa ka ühegi poliitiku valimisjärgset tegevust hinnata. Samuti avab see vajadusel võimaluse eristuda sellistest poliitilistest konkurentidest, kelle tegelikud otsused on sarnased. Ja vastupidi, saab koaleeruda poliitikutega, kelle sisulised arusaamad on hoopis teistsugused. Eestis võiks siin näiteks pidada mõõdukaid oma parooliga "Aitab jamast!" Teatud juhtudel võib niisugune mänguruum olla poliitikutele vägagi kasulik.

Valijate poliitilise huvi tõstmise viimaseks võimaluseks on sisulise info esitamine meelelahutuslikus pakendis. Siinkohal piisab meenutada valimisüritusi ja -reklaamsaateid. Jääb vaid loota, et pakendi pärast tarbitud info on lõppkokkuvõttes sama mõjuga, mis asja enda pärast otsitud. Kindel see igatahes pole. Meelelahutuse puhul puudub info sihipärasus (probleemorienteeritus). Ka on tarbija kriitikameel summutatud. Selget piiri meelelahutusliku ja poliitilise info vahele on muidugi raske tõmmata.

6.2.6. Tabud ja otsustuskollektiivi homogeniseerimine

Seni uurisime, kuidas üksikud kollektiivi liikmed oma vaateid ja eesmäärke kollektiivotsuste kaudu teostavad. Sedavõrd, kuivõrd indiviidide eesmärgid on üksteisega vastuolus, tähendab ühe edu teise ebaedu koos siit tulenevate ebameeldivate tagajärgedega. Meie terminoloogias on tegu väliskuludega. Seega on indiviidi seisukohalt mõistetatav mitte üksnes oma soovide läbisurumine, vaid ka tema seisukohalt vastuvõetamatute vaadete tõkestamine ja nende mõju välistamine kollektiivsele otsustusprotsessile.

Iga kollektiivi liige on huvitatud, et kollektiivis **aktsepteeritavate vajaduste kataloog** oleks võimalikult homogeenne ning et sinna hulka kuuluksid muidugi tema enda vajadused. Buchanani ja Tullocki konstitutsiooniteooria õpetas, et sel viisil väheneb eduka liikme oodatavate väliskulude ja koalitsioonikulude kõverate tõus, mille tulemusena omakorda väheneb ka sõltuvuskulude miinimum ja vastava kõvera nõgusus. Kollektiivse otsustamise kulud vähenevad ja konstitutsiooniprobleem leeveneb. Otse vastupidine on olukord muidugi sellele indiviidile, kel ei õnnestu oma vajadusi nimetatud kataloogi lülitada.

Vastavalt on iga kollektiivi liikmete esmaseks huviks aktsepteeritavate vajaduste kataloogi kujundamine. Siin on mõeldavad konkurentide **piiratud koalitsioonid** põhimõttel “Käsi peseb kätt”: toeta sina minu vajaduste lülitamist kataloogi ja mina ei protesti sinu vajaduste puhul. **Üldine konsensus** on siiski vaevalt võimalik. Vajaduste paljususe ja mitmekesisuse on ühes kollektiivis nii suur, et nende üldisel aktsepteerimisel tõuseksid sõltuvuskulud kõigi jaoks tõkestavale tasemele: kollektiiv oleks teovõimetu ja seega ebapüsiv. Seetõttu kujunevad kollektiivis **tabud**. Need on teemad, mida kollektiivses otsustusprotsessis ei käsitleta. Sellised teemad ei pruugi olla ühes kollektiiviski igavesed. Meenutame Tartu

rahuga määratud riigipiiri käsitlemist Eestis. Ka tabustamise meetodid võivad muutuda. Kõne alla tulevad nii sotsialiseerumise kaudu liikmetele harjutatud sisemised normid (südametunnistus) kui ka väline sund. Tabud võivad olla fikseeritud põhiseaduses või toimida filtritena mitmesugustes institutsioonides.¹⁰¹ Tabustamise üheks teeks on ka mingite vajaduste kandjate väljatõukamine kollektiivist või kergemal juhul, lubamatu vajaduse artikuleerimise tõkestamine. Siinkohal piisab vaid viidata etnilistele puhastustele või samasooliste abielukeelule.

Aktsepteeritavate vajaduste piiratud kataloogi peab silmas ka David Easton, kui ta räägib, et *cleavage* võib põhjustada poliitilise süsteemi ülekuumenemise ja vajalik on *homogenization*.¹⁰²

Cleavage "... on defineeritav kui hoiakute, veendumuste ja elulaadide erinevus või kui gruppidevaheline konflikt. Esimesel puhul võib rääkida sotsiaalsest diferentseerumisest või hoiakute *cleavage*'ist, teisel juhul esineb poliitiline *cleavage*."

Homogenization: "Ühe süsteemi sotsiaalsest mitmekesisusest põhjustatud ülekuumenemise vältimise tähtsaimaks võimaluseks on liikmeskonna homogeensuse tõstmine usuliste, keeleliste või muude kultuuriliste erinevuste kõrvaldamisega."¹⁰³

Poliitika analüüsi puhul on oluline vaadelda tabustamist põhjuslikes seostes. Artikuleeritud vajaduste elluviimise uurimine kollektiivis on küll tähtis, vajab aga siiski täiendamist nende mehhanismide analüüsiga, mis **lahutavad artikuleeritavad vajadused mitteartikuleeritavatest**. "Vajadus

¹⁰¹ Poliitiliste institutsioonide selektiivsuse kohta vt. Offe 1972, 65 jj.; Kirsch 1974, 93. Offe vaatleb vajaduste selekteerimisel kollektiivis nelja taset: struktuur, ideoloogia, protsess, repressioon.

¹⁰² Easton 1965; vt. Kirsch 1974, 93.

¹⁰³ Eestis on parimaks näiteks venekeelse elanikkonna integreerimine.

peab olema artikuleeritav, et oleks lootust saada artikuleeritud; vajadus peab olema artikuleeritud, et oleks lootust saada rahuldatud mitte üksnes juhuslikult. Teooria on siin kahetsusväärselt tasakaalust väljas, tegeldes põhiliselt eelmise lause teise poolega. Ometigi peaks kõrvuti otsustusteooriaga olema ka otsuste takistamise teooria.¹⁰⁴

Mida on PMT-l siin pakkuda? Jutt on endiselt vajadustest, mis pole käsitletavad jooksvas kollektiivses otsustusprotsessis. Traditsioonilisi selgitusi on kaks. Need pole aga kaugeltki rahuldavad.¹⁰⁵

- Ebanormaalsed, mitteaktsepteeritavad vajadused on need, mis hõlbivad statistilisest normist. Mõnel juhul see võibki nii olla. On aga ka vastupidiseid näiteid. Seega ei saa statistiline käsitus anda üldreeglit. Kui mõni vajadus statistilisest normist hõlbib, ei pruugi ta veel *eo ipso* olla tabu.
- Mitteaktsepteeritavad on haiglased vajadused. Paraku pole see määratlus ühetähenduslik ei ajas ega ruumis.

Kolmas selgitus pärineb Howard S. Beckerilt.¹⁰⁶ Ta väldib ülaltoodud loogikavigu ja töötab seejuures PMT paradigma raames. Ta ei käsitle kollektiivi organina ega taanda vajaduste tabustamist nende omadustele iseenesest. Tema jaoks on kollektiivis aktsepteeritavate vajaduste kataloogi pikkus ja koostis ühe kollektiivotsuse tulemus: “Hõlbivat käitumist loob ühiskond. Ma ei pea silmas tavaarusaama, et hõlbiv käitumine tuleneb inimese sotsiaalsest olukorrast või sotsiaalsetest teguritest. Ma arvan hoopis, et ühiskondlikud grupid loovad hõlbivat käitumist sellega, et püstitavad reegleid, mille rikkumine defineerib hõlbivat käitumist. Neid reegleid kasutatakse kindlate inimeste märgistamiseks võõrastena. Sellest vaatenurgast pole hõlbiv käitumine mitte niivõrd isiku tegevuse

¹⁰⁴ Kirsch 1974, 94.

¹⁰⁵ Kirsch 1997, 262.

¹⁰⁶ Becker 1973.

kvaliteedi tunnus, kui teiste poolt rakendatavate reeglite ja nende rikkujate karistamise tagajärg. Hälbiva käitumisega inimene on inimene, kelle suhtes eespoolmainitud on edukalt rakendatud. Hälbiv käitumine on käitumine, mida inimesed nii nimetavad.”¹⁰⁷ Kui see on nii, siis on “hälbiv käitumine mitte käitumise enda kvaliteet, vaid iseloomustab interaktsiooni tegutseva inimese ja sellele reageerivate inimeste vahel”.¹⁰⁸

Kuidas see interaktsioon toimib? Me nägime ülal, et iga kollektiivi liikme huvides oleks homogeensete ja temaga sarnaste vajadustega liikmete kollektiiv. Iga liige on siis huvitatud kõigi nende väljatõrjumisest, kes tahaksid teha kollektiivse otsustamise objektiks teistsuguseid vajadusi. Väljatõrjutud peavad kas loobuma oma vajaduste artikuleerimisest või hoopis kollektiivist lahkuma.

Nüüd võib silme ette kerkida pilt kollektiivist, kus kõik püüavad kõiki hälvikutena diskvalifitseerida ning lõpuks ühendus laguneb.

Ilmselt pole niisugune asjade käik paratamatu. Pigem on vaidlused arutatavate teemade kataloogi ümber võrdlemisi harvad: “Arutuse alla mittekuuluvate vajaduste suhtes ei tule olulisi eriarvamusi, vaidlusi ja läbirääkimisi. Nendega ei tegele ükski spetsiifiline otsustajate grupp. Lühidalt. Ühiskond, mis on pluralistlik oma otsustuste teemade osas, saab esineda monoliitsena selle vastu, mida arutluse alla ei võeta”.¹⁰⁹

Peamiseks kollektiivi liikmete passiivsuse põhjuseks ühenduse homogeniseerimisel oma vajaduste suunas on jällegi välistusprintsipi mittekehtivus. Ka need individid, kes pole homogeensuse heaks midagi teinud, kasutavad koos homogeensuse tõusuga alanevate sõltuvuskulude eeliseid. Näeme

¹⁰⁷ Becker 1973, 8.

¹⁰⁸ Becker 1973, 13.

¹⁰⁹ Crenson 1971, 178 jj.; vt. Kirsch 1974, 95.

siin jälle samu probleeme, millega tegelesime seoses kollektiivide loomisega. Seetõttu võime kasutada tulemusi, milleni jõudsid Olson ja Downs. Seejuures kohtume taas, ehkki teises keeles, sotsioloog Beckeriga.

Veel kord küsimus: kes ja millal võtab ette mingite vajaduste tabustamise kollektiivis? Kes püüdleb sellise kollektiivi liikme rolli poole, “kelle poliitiline võim seisneb selles, et ta võib mingid teooriad otsustusprotsessist eemale hoida”?¹¹⁰ Ja seda vaatamata talle osaks saavatele kuludele, millest teised saavad tasuta kasu.

Siin toob Becker sisse uue tegelase — **moraalse ettevõtja**. See indiviid võtab enda peale konsensuse leidmise algatuse kollektiivis ning hoiab seda protsessi käigus seni, kuni saavutatakse talle sobiv tulemus kindla vajaduse suhtes toimiva tabu näol. Järelikult me võime nüüd eristada kollektiivis kaht tüüpi ettevõtjaid:

- moraalsed ettevõtjad,
- poliitilised ettevõtjad.

Moraalne ettevõtja üritab lühendada kollektiivis aktsepteeritavate otsustusteemade kataloogi. Poliitiline ettevõtja üritab üksikuid teemasid sellest kataloogist esile tõsta, neid käsitleda ja pakkuda endale või poliitilisele tellijale meelepärast lahendust. Teda ja tema suhteid oma tellijaga (valijatega) me juba uurisime. Loomulikult räägime siin ideaaltüüpidest, mis erijuhtumil võivad olla ühendatud ka ühes indiviidis.

Moraalse ettevõtja motiivid võivad olla mitmekesised. Siinkohal piirdume kahe tüübi eristamisega.¹¹¹

Ristisõdija peab mingit kindlat vajadust, kindlat kalduvust, kindlat eesmärki absoluutselt ja kahtluseta halvaks. Tema jaoks

¹¹⁰ Crenson 1971, 21; vt. Kirsch 1974, 96.

¹¹¹ Kirsch 1997, 264.

on selle vajaduse tõrjumine moraalne kohustus, mida ta täidab vaatamata kuludele. Tema silmis on selle vajaduse mahakriipsutamine arutatavate küsimuste kataloogist nii prioriteetne, et õnnestumisest saadav kasu kaalub igal juhul üles võimalikud kulud. Seda isegi siis, kui ta võtab arvesse edu tagasihoidliku tõenäosuse.

Lugeja tunneb siin kindlasti ära need fundamentalistid, kes igas kollektiivis püüdlevald nii-öelda algtõdede puhtuse poole. Metafooriks on siin näiteks Ivan Orav, kes kunagi ei väsinud võitlemast tiblade vastu. Aga muidugi kuuluvad siia ritta ka kirik ja intellektuaalid, kes on oma kohuseks pidanud olla mingisuguse võitluse esirinnas. Näiteks on paljuski kiriku teene, et seksuaalvähemuste teema oli pikka aega avalikkuse ees tabu. Ristisõdijatele on iseloomulik just mingi kindla vajaduse tabustamine.

Palgasõduril ei ole kutsumust tabustamiseks. Ta on vajaduste suhtes, mida ta püüab häälmärgistada, tegelikult ükskõikne. Tähtis on vaid tasu, mida ta saab oma töö eest nendelt, kellele vastava vajaduse tabustamine on oluline. Palgasõdur on analoogiliselt Downsi poliitikuga motiveeritud selektiivsete, vaid talle kättesaadavate stiimulitega. Prestiiž, rikkus, võim võivad kollektiivis osaks saada neile, kes suudavad kollektiivotsuste päevakorrast maha tõmmata sellised vajadused, mida need, kes tasu maksavad, seal näha ei taha. Siin kehtib kõik see, mis sai öeldud poliitiliste ettevõtjate ja nende püüdluste kohta saada konkurentsist teistega endale esindusülesanne.

Palgasõdur tahab nagu poliitikki saada prestiiži, rikkust, võimu oma teenuste eest, millest tellija kasu saab. Palgasõduri pakutavaks hüviseks on kollektiivi suurem homogeensus oma tellija jaoks. Poliitik pakub aga oma kliendi vajaduste esiletõstmist ja rahuldamist.

Nagu juba viidatud, võivad mõlemad rollid ka kokku langeda. Poliitik võib katsuda saavutada edu sel teel, et ta pühendub mingite eesmärkide saavutamisele, samal ajal aga teisi eesmärke kõrvale tõrjudes kuni nende tabustamiseni välja. Raskuspunkt võib olla kas sellel või teisel, vastavalt suurema honorari lootusele oma valijate poolt. Olgu siin näiteks Eesti reformistide suhtumine tollidesse opositsioonis ja koalitsioonis olles.

Paljude kollektiivi liikmete piiratud informeeritus koos sellega kaasneva allumisega primitiivsele propagandale ning negativismiga teevad poliitikule mõnikord ahvatlevaks katsuda õnne “antipoliitikaga”. Seejuures ei ole enam tähtis, kas tegu on antikommunismi, antiimperialismi, antinatsionalismi või muu sarnasega. Nimekirja võiks jätkata seni, kuni on positiivseid püüdlusi. Ja kui “anti” ei sobi, siis võib oma üritusele pehmema varjundi anda (euro)skeptitsismiga.

6.2.7. Poliitiline kapital

Juhuslikud tõrked esindusuhtes ei tekita kollektiivi liikmetes probleeme siis, kui minevikutõrgetest tulenev rahulolematuse ei ületa kollektiivist samal ajal saadud kasu. Teisisõnu: nii poliitikud, parteid, otsustusmehhanismid kui ka kollektiivid üldse on minevikus kogunud mingisuguse poliitilise kapitali. Nad võivad sellest olevikus ja tulevikus vähemalt lühikest aega elada. Alles siis, kui see kapital on kulutatud, hakkavad tegelike otsuste ja individuaalsete vajaduste hálbed kumuleerima selliseks rahulolematuseks, mis vajab plahvatuseks üksnes sádet. Kollektiivi liikmed on aja jooksul sidunud end konkreetsete poliitikute ja parteidega nii, et nad iga üksiku probleemi tõttu veel konkurendi juurde üle ei jookse. Nad jäävad sellele poliitikule seda kauem truuks, mida tihedamini ja intensiivsemalt too minevikus nende huve kaitses. Ükskord saab muidugi iga usalduspotentsiaal otsa. Valijad jätavad oma poliitiku maha. Alati leidub poliitilisi ettevõtjaid, kes on lisaklientuurist

huvitatud. Sellega on aga tekkinud uue kollektiivi ja uute tõrgete võimalus.

Rahulolematus võib puudutada konkreetseid otsustajaid ja nende otsuseid. See võib aga väljenduda ka mingite valitsemisstruktuuride ja otsustusreeglite legitiimsuse eitamises. Lõpuks võib otsa saada ka lojaalsus kollektiivile üldse. Vastavalt eristatakse¹¹²

- tulemuskriise,
- valitsemiskriise,
- integratsioonikriise.

Ühe poliitiku poliitilise kapitali ammendumine ei pea seega veel tingimata viima kollektiivi põhiseaduse eitamiseni või kollektiivist lahkumiseni. Asi on hull vaid siis, kui konstitutsiooni raames ei paista rahulolematule ka tunneli lõpus valgust, s.t. lootust talle sobivamate tulemuste saamiseks ka tulevikus. Siis võib tulemuskriis kasvada üle valitsus- või koguni integratsioonikriisiks.

¹¹² Vt. Kirsch 1974, 120.

7. POLIITILINE KONKURENTS

7.1. Baasmudel

Seni rääkisime vajadustelt spetsifitseerimata valijatest ja valitavatest, kollektiivi liikmetest kui printsiipaalidest ja nende esindajatest. Me eeldasime, nagu tahaksid kõik liikmed sisuliselt ühte ja sedasama. Probleemiks oli vaid selle soovi teatavakstegemine ja teostamine poliitikute poolt. See on loomulikult eksitavalt lihtsustav eeldus. Mitte ainult poliitikud pole omavahel konkurentsisis, vaid ka valijad. Ka viimastest peab osa pärast valimisi aktsepteerima valitsust ja selle otsuseid, mida nad ise ei oleks soovinud. Nüüd tuleb järelikult hakata ka valijaid vaatama **diferentseeritult**. Enam ei saa rääkida edukatest poliitikutest kui nendest, kes on võimelised andma usaldusväärseid lubadusi valijate vajaduste rahuldamiseks. Kindlasti tuleb küsida: milliste valijate? Sest kui ühe valijagrupi eesmärgid teostuvad, võivad piiratud ressurssidega maailmas teiste valijate teistsugused vajadused saada rahuldatud parimal juhul vaid osaliselt. Vastavalt eristuvad ka suhtumised poliitikutesse. Esimene grupp hääletab mainitud poliitikute poolt, teine aga ilmselt mitte.

Eeldame esialgu, et suhteline häältearv otsustab, kas poliitik või partei pääseb valitsusse. Poliitiku käitumine peab järelikult olema suunatud kui mitte just häälte arvu maksimeerimisele, siis vähemalt sellise osa saavutamisele, mis ta võitjate hulka viiks. Millist programmi pakuvad nüüd üksikud poliitilised ettevõtjad oma valijatele ja kuidas need programmid omavahel seostuvad?

Downs kasutab vastamisel ülalpüstitatud küsimustele lihtsat mudelit:

- poliitilised optsioonid saab järjestada ühemõõtmelisel parem-vasak-skaalal nii, et kõik valijad on selle järjestusega nõus.

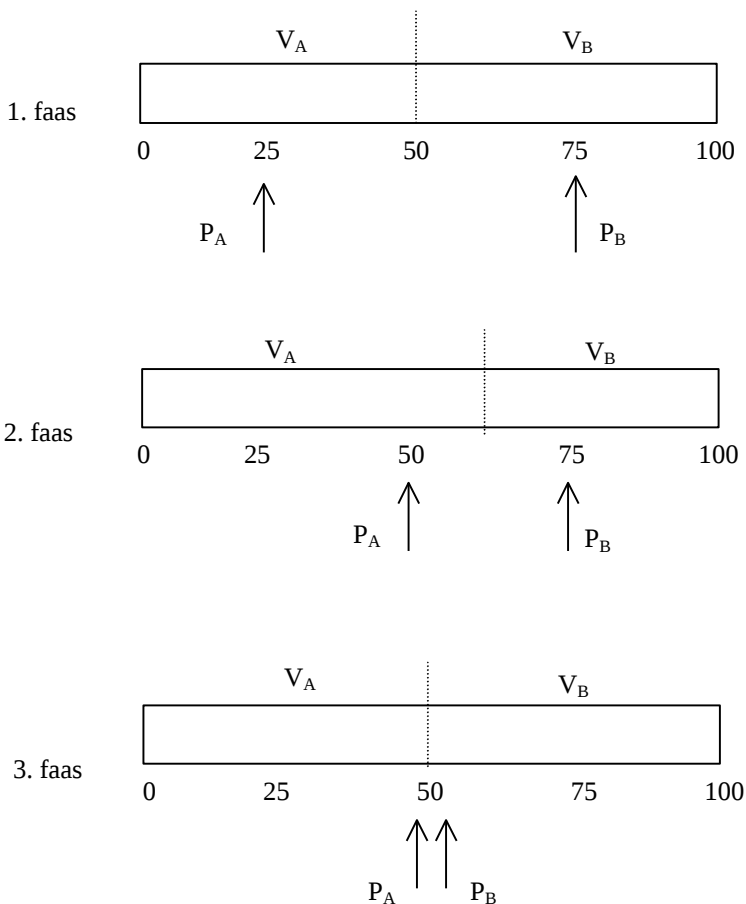
- Iga valija eelistab seda optsiooni, mis asub skaalal sellele punktile kõige lähemal, mida ta tegelikult sooviks. Hälbe suund ei ole tähtis.
- Kõigi poliitiliste otsuste puhul vaadeldakse vaid nende mõju ühele probleemile. Downs toob siin majandussüsteemi valiku näite. 0 on vasakpoolseim võimalus ja tähistab eraomanduse puudumist. Paremale äärele jääb nii-öelda puhas eramajandus.
- Konkureerib kaks parteid.
- Võimalikud on valijate mitmesugused jaotused poliitilises spektris.
- Valijad vahetavad parteisid, kui see on neile kasulik.

Esimene eeldus: valijad on jaotunud **võrdselt** kogu poliitilise spektri ulatuses. Eeldame, et poliitik *A* paikneb esialgu tsentrist vasakul ja poliitik *B* tsentrist paremal. Tehtud eeldusel liiguvad mõlemad poliitikud tsentri poole. Nii õnnestub näiteks *A*-l keskele liikudes kindlustada endale temast vasakule jääva ja üha suureneva valijaskonna toetus. Samal ajal õnnestub tal üle võtta osa *B* klientuurist. Et *B* mõtleb ja tegutseb samuti, siis kohtuvad nad tsentris.

Seda võib selgitada joonisel 10 kolmefaasilise näitega. Edasises näitab vertikaalne skaala valijate arvu, horisontaalne aga poliitilist orientatsiooni.

1. faasis pakuvad *A* ja *B* kumbki mingit programmi. *A* tõmbab ligi valijaid vasakult ning neid paremalt, kes on talle lähemal kui *B*-le. Analooiliselt on määratud *B* valijaskond.
2. faasis paigutab *A* oma programmi paremale (siin tsentrisse). Talle jäävad alles kõik senised valijad. Lisanduvad aga need täiendavad valijad, kes on nüüd *A*-le lähemal kui *B*-le.
3. faasis reageerib *B* ka oma programmi nihutamisega tsentri poole. Sellega ta võidab tagasi eelnevalt kaotatud hääled. Parteid muutuvad programmiliselt eristumatuteks. Seda siiski vaid juhul, kui olematuks muutuv parteidiferentsiaal ei põhjusta valijate loobumist hääletamisest. Kui valijate

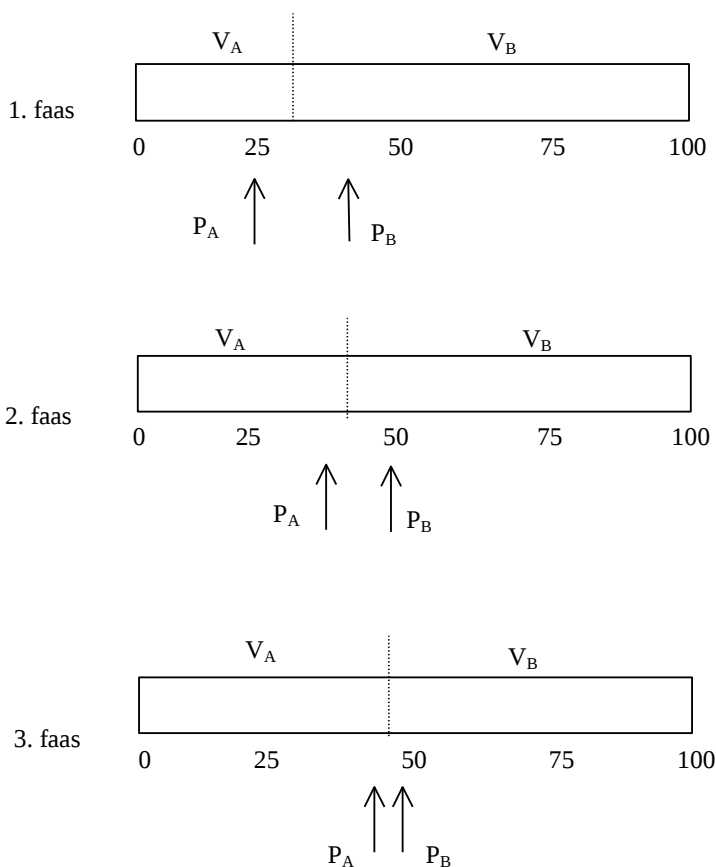
passiivsus kasvab võrdselt mõlema partei jaoks, siis see ei takista parteide konvergentsi. Kui aga reaktsioon on ebasümmeetriline, siis pidurdub suuremas passiivsushus oleva partei liikumine tsentrisse.



Joonis 10. Valimisprogrammide nihked esialgse sümmeetrilisuse ja valijate ühtlase jaotuse korral (V — valijad, P — programmid, A ja B — poliitikud).

Tsentrisse koondumise trend püsib tehtud eeldustel ka siis, kui 1. faasis (vt. joonis 11) on mõlemad poliitikud tsentrist ühel pool (siin vasakul). Sellises olukorras on A jaoks otstarbekas pöörduda B-st paremale jäävate valijate poole ja oma esialgsed valijad B-le jätta. Siiski on sellised hüpped üle konkurentide haruldased. Nad jäävad pidama puuduva mänguruumi taha. Liiga drastilised valimisprogrammi muutused seavad kahtluse alla hüppajate usaldusväarsuse. Ei ole kuigi kindel, et pakkudes küll parempoolsemat programmi, suudaks A B-lt valijad üle võtta. Varasemad programmilised lubadused võivad neil veel meeles olla. Suurt pööret võidakse pidada vaid poliitiliseks oportunismiks. Vaevalt saadaks näiteks Keskerakonda edu pöördumisel suurettevõtjate poole. A jaoks oleks siin perspektiivsem ikkagi üritada B-d paremale tõrjuda ja loota tsentrivalijate (näiteks väikeettevõtjate) ületulekule.

See ka reaalsuses täheldatav võitlus tsentri pärast tugineb tõsiasjale (kohati vaid eeldusele), et ekstreemsed valijad ei loobu oma parteist ka siis, kui too tsentri poole nihkudes neist kaugeneb. Sellise eelduse tegi ka ülal Downs. On siiski omaette küsimus, kas see eeldus ka reaalsuses alati paika peab. *A priori* ei saa välistada, et ekstremistid pettuvad oma parteis ja loobuvad hääletamisest. Nad võivad ka üldse kaotada huvi kollektiivi asjade vastu, kuni sellest lahkumiseni välja. Näiteks Isamaaliidu suurenev pragmaatilisus rahvusküsimuses on juba viinud kaugenemiseni konservatiivsetest rahvuslastest ja see protsess esialgu jätkub. Teine võimalus on üritada siiski kollektiivi raames oma eesmäärke teostada, kuid mittelegitiimsete meetoditega. Terrorism on siin radikaalseim näide.

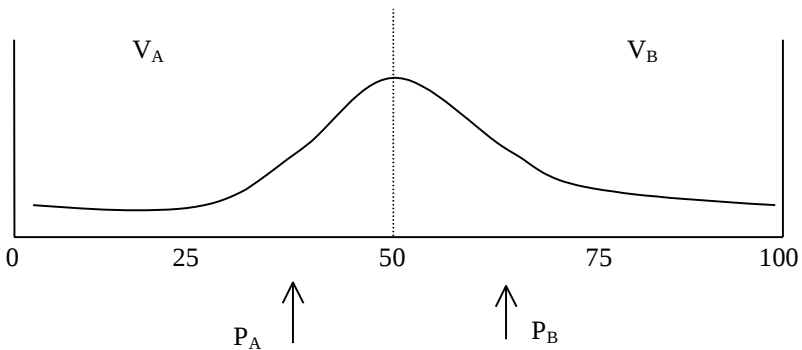


Joonis 11. Valimisprogrammide nihked esialgse ebasümmeetrilisuse ja valijate ühtlase jaotuse korral (V — valijad, P — programmid, A ja B — poliitikud).

Võib juhtuda, et vanade poliitiliste ettevõtjate jäikuse ja passiivsuse tõttu astuvad esile uued. Joonisel 11 kujutatud teises faasis võib A asemel ilmuda poliitilisele areenile mõni uus partei. Mida lihtsam see on, s.t. mida madalamad on asutamiskulud,

seda väiksem on ekstremistide väljumise tõenäosus demokraatlikust otsustusprotsessist. Olgu näiteks Haideri partei Austrias. Siin on näha ka see suur oht, mis on seotud ekstremistlike parteide keelamisega. Kui ei õnnestu ekstreemseid kollektiivi liikmeid tsentri poole kallutada, siis on neid liikmeid esindavate parteide keelamine üksnes sümptoomite ravi. Põhjused, millest sümptoomid signaliseerivad, jäävad alles. Sellises olukorras on vaid aja ja määra küsimus, millal ja kui palju kollektiivi liikmeid loobub kasutamast kollektiivset otsustusprotsessi.

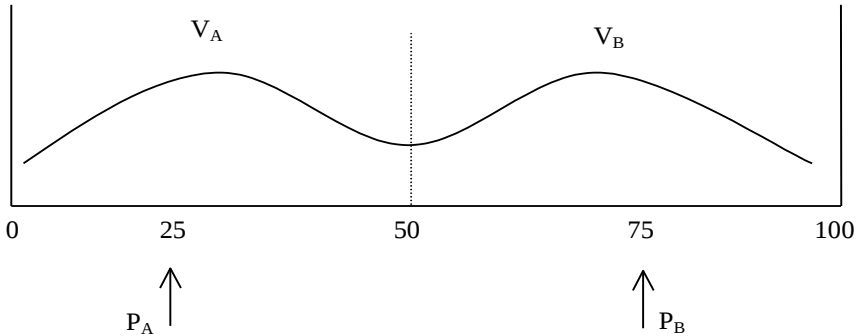
Eeldame nüüd, et valijad **ei ole ühtlaselt jaotunud** üle kogu poliitilise spektri. Olgu tegemist **normaaljaotusega**. Spektri äärtes on vähem valijaid kui tsentris (vt. joonis 12).



Joonis 12. Valijate normaaljaotus poliitilises spektris.

Ka siin on ilmne tsentrisse koondumise tendents. Seda enam, et tsentri pool valijate arv suureneb. Lugeja võib ise konstrueerida selle olukorra jaoks programminihete faasid.

Eeldame nüüd **kahetipulist** valijate jaotust (vt. joonis 13). Valijaskond on polariseerunud. Ka siin on Downsi eelduste kehtimisel oodata parteide koondumist tsentrisse.

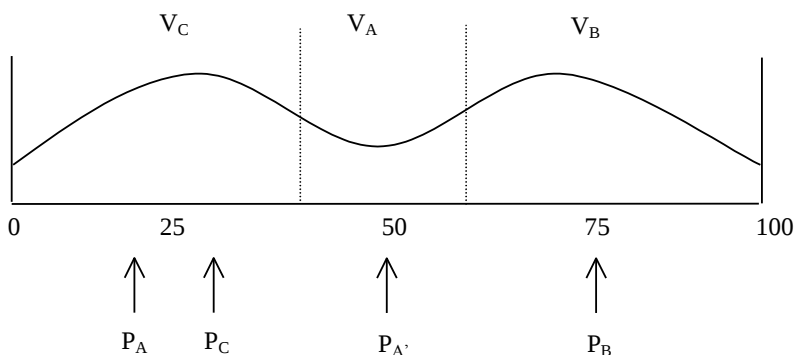


Joonis 13. Valijate kahetipuline jaotus poliitilises spektris.

Siiski on siin *A* ja/või *B* minekul tsentrisse veel suurem tõenäosus kui ülal, et vasakul ja/või paremal äärel tekivad uued pakkujad. Et äärtel on valijate kontsentratsioon suurem kui normaaljaotuse korral, on uustulnukate võimalused suuremad. Sedavõrd on ka vanadele parteidele tsentrisse mineku oht ja risk suurem. Kui näiteks (sotsiaaldemokraadid) joonisel 14 *A* liigutab oma esialgse programmi P_A punkti P_A' , siis õnnestub tal osa *B* valijaid enda poole tõmmata. Pakkuja *C* (kommunistid) ilmumisel programmiga P_C hõivab see aga endale suure osa esialgseid *A* valijaid. Mis *A* paremal tiival võidab, kaotab ta liiaga vasakul. Kui sellise ohu tõttu kumbki vanadest parteidest keskele ei liigu, siis on tegemist eristumispoliitikaga. Kumbki rõhutab just oma eripära. See omakorda tugevdab polariseerumist, mis esialgu ei olnudki võib-olla nii tugev. Niisugune isevõimenduv polariseerumine pole samuti ohutu, kui ta ulatub poliitiliste põhiväärtuste valdkonda. Seal valitsevat

konsensust pidas Schumpeter koguni toimiva demokraatia eelduseks.¹¹³

Kui A on kord juba programmiga P_A tsentrisse sattunud, siis on ta oma võimaluse üksi valitseda praktiliselt maha mänginud. Ta peab lähenema ühele või teisele naabrile, et koalitsioonivalitsusse jõuda.



Joonis 14. Valijate kahetipuline jaotus kolme parteiga poliitilises spektris.

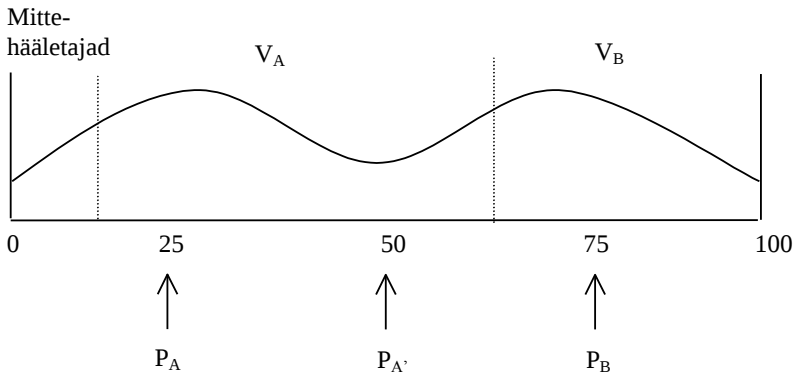
Seega ei ole juhus, kui tsentriparteid on polariseerunud ühiskonnas väikesed. Nad peavad kas pidevalt partnereid vahetama või siis pikemaks paremale või vasakule tuulevarju jääma. Eestis on siin näiteks Koonderakonna, osalt ka maaparteide saatus.

Võimalik on ka olukord, kus A paremkalle ei too kaasa uue partei C teket, sest ekstremistid jäävad valimistest hoopis eemale (joonis 15). Lugejate jääb ülesandeks

- interpreteerida sellega kaasnevaid võite ja kaotusi,

¹¹³ Schumpeter 1950, 248; vt. Kirsch 1974, 102.

- hinnata, kas Eestis on see kaasus toiminud ja kui, siis kummal spektri tiival.

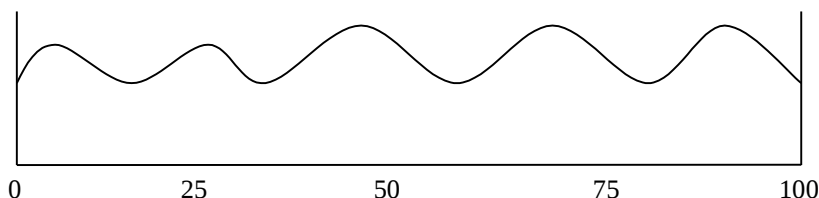


Joonis 15. Valijate kahetipuline jaotus ebasümmeetriliste parteidega poliitilises spektris.

Seni lähtusime põhiliselt kaheparteisüsteemist. Tegelikuses on neid sageli rohkem. Uurime lühidalt parteide paljususe tekke põhjaluseid. Püstitame kaks küsimust:

- millal üldse tekib uus partei,
- kus ta paikneb programmiliselt teiste suhtes.

Esmane eeldus kolmanda, neljanda jne. partei tekkeks on selle lubatavus. Aga sellest muidugi ei piisa. Kui riigis on **valijate jaotus** nagu joonisel 16, siis on meil sõltumata **valimissüsteemist** tõenäoliselt mitmeparteisüsteem. Ei ole loota ka nende parteide olulist programmist lähenemist. Igaüks rõhutab hoopis oma erinevust teistest.



Joonis 16. Valijate paljutipuline jaotus poliitilises spektris.

Mitte alati ei toeta valijate jaotus nii ühetähenduslikult mitmeparteisüsteemi. Sellisel juhul aga saab märgatavamaks just valimissüsteemi mõju. Põhimõtteliselt eristatakse kaht süsteemi.

- **Majoritaarne.** Üks partei saab vaid siis valitsusse, kui ta saab kõige rohkem hääli. See tähendab, et neil poliitikutel ja parteidel, kes ei saanud enim hääli, ei ole valitsusvõimus mingit osa.
- **Proportsionaalne.** Partei, mis saab vähemalt ettenähtud minimaalse arvu hääli (sageli 5%), võib põhimõtteliselt valitsuses osaleda, kas
 - * koalitsioonis teiste parteidega,
 - * moodustades vähemusvalitsuse.

Proportsionaalne valimissüsteem nõuab valitsuses osalemiseks tunduvalt väiksemat valijate toetust kui majoritaarne. Seega puudub esimesel juhul ajend väikeparteide liitumiseks. Majoritaarse süsteemi korral võib aga just parteide ühinemise teel jõuda soovitud tulemuseni — suurima häältearvuni. Tendentsiks on siin liikumine **kaheparteisüsteemi** poole.

Olukord taandub järgmisele reeglile: majoritaarses süsteemis on iga partei huvi seotud ühinemisvõimaluste leidmisega enne valimisi, sest pärast valimisi pole sellest enam kasu. Proportsionaalses süsteemis on aga huvi vastupidine. Et siin on

koalitsiooniläbirääkimised võimalikud ka pärast valimisi, pole neid enne valimisi tingimata vaja. Kaks valimissüsteemi erinevad just selle momendi poolest, millal valitsemisvõimelised koalitsioonid kujunevad.

Konkurentide arv ja paigutus poliitilises spektris sõltub kokkuvõtlikult:

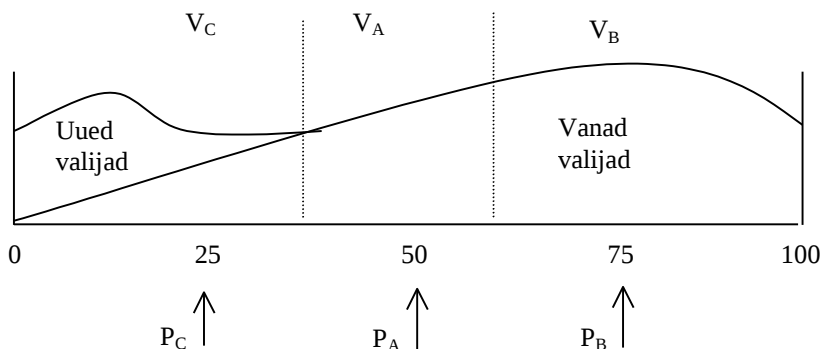
- valijate jaotusest selles spektris,
- valimissüsteemist,
- konkurentide programmilisest mänguruumist,
- kodanike valimisaktiivsusest,
- uue partei asutamise kuludest laias mõttes,
- kodanike kalduvusest otsida oma vajadustele rahuldust väljaspool demokraatlikke otsustusmehhanisme.

Konkurentide arvu ja nende positsioonide stabiilsus sõltub omakorda ülalmainitud tegurite stabiilsusest. Nii võib näiteks valimisõiguse laiendamine valimiste vanusetsensuse alandamisega tuua kaasa kahetipulise jaotuse tekkimise (vt. joonis 17). Noored kalduvad tavaliselt rohkem vasakule kui vanad. Siirderiigid on siin ilmselt (ajutiseks) erandiks. Eestis võiks joonise siduda ka valimisõiguse andmisega osale mittekodanikest, kes on tõenäoliselt vasakpoolsemad. Sellises olukorras kas vanad parteid kohanevad (Keskerakond Kirde-Eestis) või kerkivad esile uued parteid (Demokraatlik Tööpartei ärkab ellu).

Joonisel 17 kujutatu viitab sellele, et *A* ja *B* pole uuele olukorrale reageerinud. Siiski peaks hoiduma parteide programmiliste positsioonide valijate jaotusest sõltuvuse ühepoolsest absolutiseerimisest. Ei tohi unustada ka vastassuunalist seost. Downs ise viitab sellele: “Valimissüsteemi liik võib olla nii valijate esialgse poliitilise jaotuse põhjus kui ka tagajärg”.¹¹⁴

¹¹⁴ Downs 1968, 120.

Selle koha peal kerkib esile ringseos, mis teeb valimisprogrammid sõltuvaks valijate jaotusest ja vastupidi.¹¹⁵



Joonis 17. Valijate jaotuse muutus poliitilises spektris.

7.2. Poliitilise spektri mitmemõõtmelisus

Eespoolõeldu selgus ja ühetähenduslikkus on paraku probleemide suure lihtsustamise tulemus. Tuginesime ju üsna mitmetele eluvõrastele eeldustele.

Seni lähtusime kodanike **ühest** vajadusest. Valimisotsusel ja -tulemustel oli tähtsust vaid selle ühe vajaduse rahuldamise seisukohalt. On aga ilmne, et tegelikkuses on maailm vaid haruharva must-valge. See on siis nii, kui kollektiivis langetatavad otsused puudutavad vaid seda ühte vajadust ega oma mõju teiste vajaduste rahuldamisele. Kui need eeldused pole täidetud, siis peab valija hääletades (või hääletamata jättes) silmas mitmeid oma eesmärke. Probleem ei oleks keeruline, kui üksikute parteide poolt oodatav poliitika avaldaks kõigile valija

¹¹⁵ Vt. selle kohta Aldrup 1970, 189.

vajadustele samasuunalist mõju. Sel juhul tooks näiteks poliitiku A programm tema valijaskonnale ainult kasu, konkurendi programm aga ainult kahju. B puhul jälle vastupidi.

Elu on siiski segasem. Tulemuseks on **poliitilise spektri** ehk **ruumi** ja valijate jaotuse muutumine ühedimensioonilisest **mitmemõõtmeliseks**. Üldjuhul oleme n -mõõtmelises poliitilises ruumis. Sellega seoses aga kaovad ka lihtsad vastused, mida sai anda piirdumisel ühe dimensiooniga.

Kuidas käitub valija siis, kui kaks poliitikut pakuvad programme, mis osalt on valija huvides, osalt aga mitte? Ühel juhul on vastus siingi lihtne. Kui valija oma vajadusi tunneb ja on valmis vähimagi eelise korral oma valimisotsuseid muutma, siis annab ta oma hääle sellele poliitikule, kelle programm töötab kokkuvõttes suurimat kasu.

Ei vaja pikemat tõestust, et informatsiooni- ja esindusprobleemid muutuvad seda keerukamaks, mida suuremaks läheb poliitilisse otsustusprotsessi kaasatavate vajaduste arv. Ja seda mitte üksnes valijate jaoks. Ka poliitikule läheb efektiivsete, poliitilist edu tagavate programmide väljatöötamine raskemaks. Ta ei saa enam lihtsalt kalkuleerida, et programm tõmbab ligi neid valijaid, kellele see on kasulik ja peletab eemale neid, kellele toob lisakulusid. Kui juba ühedimensiooniliseltgi juhul on raske programmimuutustest oodatavaid lisahääli kvantitatiivselt prognoosida, siis on seda võrreldamatult keerukam teha n -mõõtmelises ruumis. Siiski ei jää poliitikutel muud üle, kui kaalutleda, kuidas võiks muutuda üksikute valijate (nende gruppide) kasusaldo ja arvestada selle alusel võimalikke häälevõite või -kaotusi. Loomulikult on kasude saldeerimine keerukas juba valijale endale, rääkimata välisest vaatejast, kelleks on siin poliitik.

Peale selle on poliitikul mõtet otsida valijagruppe, kelle jaoks mingi konkreetne vajadus on ilmselt prioriteetne. Kui need on

olemas, võib poliitik kasutada lihtsustavat lähenemist. Ta võib individidid jagada homogeenseteks gruppideks vastavalt sellele, kas nende prioriteetne vajadus saab tema programmist positiivse või negatiivse impulsi. See annab talle võimalusi oma programmi nii-öelda isoleeritult, vajaduste kaupa häälestada. Poliitiline ettevõtja taandab sellega n -mõõtmelise ruumi n -ks **ühemõõtmeliseks** skaalaks. Kui siia lisada eeldus, et kollektiivis on võimalik üht vajadust nii rahuldada, et see ei puuduta teiste vajaduste rahuldamist, siis osutub esialgu kompleksena paistnud situatsioon üksikkaasuste lihtsaks summaks. Poliitik peab siin püüdma igale homogeensele rühmale pakkuda edukat programmi. Tehtud eeldustel ei mõjuta edu valijagrupi A juures tema võimalusi valijagrupi B -ga seoses. Näiteks üliõpilastele pakutakse kergemat sõjaväekohustust ja kaevuritele kõrgemat põlevkivihinda.

Muidugi on ka need eeldused üsna laiad. Eriti kaks neist.

- Ühele vajadusele orienteeritud pakkumine ei mõjuta mingil kombel teiste vajaduste rahuldamiseks mõeldud programmiosi. Juba ainuüksi ressursside piiratus, mille tõttu otsustusratsionaalsuse ja -õigluse probleemid üldse tekivad, välistab selle eelduse üldkehtivuse.
- Valija taotleb kollektiivis ainult ühe vajaduse rahuldamist ja kollektiivotsus saab olla ka piirav vaid ühe üksiku vajaduse rahuldamise seisukohalt. Seegi eeldus on üsna ebarealistlik. Ta on kasutatav vaid üksikjuhtudel praktikas probleemi teadlikuks lihtsustamiseks. Eelnevalt tuleb siiski veenduda, et olukord seda õigustab. Kui kõne alla tuleb näiteks õppemaksu küsimus, hakkab üliõpilaste ja kaevurite huvide mitmemõõtmelisus end tunda andma. Teoreetilises käsitluses on parem sellest eeldusest *a priori* loobuda.

Jättes mõlemad eeldused kõrvale, tundub otsustusprobleem muutuvat nii üksiku valija kui ka poliitiku jaoks üle jõu käivaks. Võib küsida, kas eelistame jääda eluvõõraste eeldustega teooria

juurde või tunnistame, et edasine adekvaatne analüüs ei ole poliitika teooriale ja praktikale jõukohane. Kumbki variant pole meelitatav. Siiski on õnneks mõningaid võimalusi asjaosaliste otsustusprobleemi **komplekssuse vähendamiseks**. Teooria tegelebki nende võimaluste väljatöötamise ja uurimisega. Loomulikult on siingi igal asjal oma hind. Teoreetikute kohuseks on näidata alati ka komplekssuse redutseerimisega kaasnevaid kulusid.

1. Kataloogi piiramine. Mingil konkreetsel momendil kollektiivse otsustusprotsessi päevakorras olevate probleemide arv on siiski lõplik. Redutseeritud ülesannete kataloog vastab nii valijate kui ka poliitikute piiratud infovõimalustele. Selle hinnaks on muidugi mingite vajaduste ignoreerimine. Osa kollektiivi liikmeid surutakse oma mõnede vajadustega või koguni totaalselt asotsiaalsusesse. Ka kollektiivi nii-öelda kandvad liikmed saavad artikleerida vaid osa oma vajadustest. Igal konkreetsel hetkel suudab kollektiiv tegeleda vaid piiratud arvu küsimustega. Muidugi muutub see kataloog ka aja jooksul. Meenutame siin kas või Eesti viimase kümnendi tulipunktide vaheldumist: IME, iseseisvus, kodakondsus- ja keeleseadus, rahareform, erastamine, maaelu, eurointegratsioon.

Siinkohal pole mõtet selle kataloogi kujunemise juurde tagasi pöörduda. Piirdume viitega, et mõne punkti päevakorda võtmine ei ole ilmselt otseses ja sirgjoonelises seoses kollektiivi liikmete enamuse tahtega. Pigem on siingi analoogiliselt poliitiliste ja moraalsete ettevõtjate esilekerkimisega tegemist teatava tööjaotusega ühiskonnas. Masside teadvusse jõudev vajadus on juba päevakorda võetud. Mõned ühiskonnaliikmed etendavad siin moeliidrite osa. Olgu näiteks nelja mehe omaaegne IME-artikkel Edasis.

Meie jaoks on praegu tähtis, et teemade reaalne kataloog on piiratud. Sel viisil on nii valijatel kui ka poliitikutel võimalik oma valimisotsuseid ja programme lihtsamalt ette valmistada.

Hinnaks on aga probleemistiku ahenemine ja valijate otsuste ratsionaalsuse piiramine. Selle probleemi teravus on seda väiksem, mida prioriteetsemaid vajadusi kataloog sisaldab ning mida adekvaatsemalt ja operatiivsemalt ta individuaalsete vajaduste struktuuri muutustega kohaneb.

Lisandub veel üks aspekt. Ka redutseeritud kataloogis on kindlasti punkte, mida mitte kõik kollektiiviliikmed aktuaalseks ei pea. Ei ole harvad need juhtumid, kui otsus mõne kandidaadi poolt või vastu sõltub tolle suhtumisest just mingisse väga konkreetseks probleemiks. Nii on venelased Eestis üsna erinevate vajadustega, kuid valimisotsuse teevad sageli ikkagi “vene küsimusest” lähtudes.

Sellega väheneb üksikute valijate jaoks huvipakkuv poliitiliste optsoonide arv. Ka poliitikutel on võimalik moodustada oma reklaamikampaania jaoks sihtgruppe. Sellega väheneb infokulu. Poliitik ei pea enam pead murdma oma pakkumise mõju üle **igale** kodanikule. Tal võib tegelda **grupireaktsioonide** uurimise ja arvestamisega poliitilisel turul.

2. Häältevahetus (*log-rolling*). Asjaolu, et mitte kõik kollektiivi liikmed pole kõigist küsimustest ühtmoodi huvitatud, toob kaasa veel ühe huvitava tagajärje. Konkreetse valijal on nüüd võimalik toetada oma häälega ka teiste liikmete selliste vajaduste rahuldamist, mille suhtes ta ise on ükskõikne. See otsene või kaudne häältevahetus valijate vahel põhimõttel “Käsi peseb käti” ongi tuntud *log-rollingu* mõiste all. Vahetus seisneb selles, et indiviid A ostab B toetuse oma vajaduse Z_A rahuldamisele, toetades B vajaduse Z_B rahuldamist. Selliselt võivad A ja B koos üritada topeltlahenduse kulud kantida kolmandate õlule. Osaliselt on nad aga nõus ka ise teise indiviidi eesmärkide teostamisest

tulenevaid kulusid kandma. Printsii-bitut häältevahetust on tavaks nimetada lehmakauplemiseks.¹¹⁶

Häältevahetuses võivad osaleda kõik kollektiivi liikmed. Tagajärjeks on see, et need liikmed, kes oma ühe vajaduse rahuldamisel kollektiivis alla jääksid, saavad nüüd uue võimaluse. Nad saavad avaldada survet teiste liikmete vajaduste rahuldamise mõjutamise kaudu. Nii saavad mingite vajaduste kandjad, kes poleks iseseisvalt ja ise kunagi võimelised oma vajadusi rahuldama, kollektiivsest otsustusprotsessist siiski oma osa. Vähemalt põhimõtteliselt on see seda tõenäolisem, mida intensiivsemalt grupp oma vajadusi võrreldes teiste kollektiivi liikmetega tunnetab.¹¹⁷

Siiski kehtib viimane vaid eeldusel, et võimalus häältevahetuses osaleda on kõigile asjaosalistele võrdne. *A priori* see nii ei ole. Arvestades seda reservatsiooni, on häältevahetus üheks võimaluseks koordineerida individuaalseid eelistusi enne valimisi nii, et poliitika lahinguväli muutuks selgemaks (transparentsemaks). Vähenevad nõuded infovõimetele. Ka pole vaja teemaderingi nii palju ahendada, kui oleks vajalik ilma häältevahetusest. Valijatele tuleb häältevahetus kasuks. Vähemalt osal valijatest on võimalik osa oma vajadustest sinamulle-mina-sulle-suhte kaudu otsustusprotsessi sisse tuua. Eeldades, et tegemist on subjektiivselt tähtsate vajadustega, kasvab vaatamata piiratud infovõimele ka valijate poolel osavõtu tõenäosus kollektiivsest otsustusprotsessist just individuaalsete vajaduste alusel. Kokkuvõttes vähendab häältevahetus valijate ja

¹¹⁶ Buchanan peab häältevahetust riigieelarve ekspansiooni süüdlaseks. Huvigruppide enamuskoalitsioonid suruvad läbi üha suuremaid riiklikke kulusi enda huvides organiseerimata maksumaksjate arvel. Vt. Behrends 2001, 43.

¹¹⁷ Üheks ilmekamaks näiteks on olnud vene parteide tegevus Tallinna linnavalitsuses 2001. a.. Oma häälte andmine kolmikliidu koalitsioonile tagas Nevski katedraali probleemi soovitud lahenduse.

poliitikute jaoks valimisotsuse ja valimisprogrammi kujundamise kompleksust, koordineerides osa tähtsatest valijavajadustest enne valimisi.¹¹⁸

Jättes aga kõrvale vajaduste võrdse intensiivsuse eelduse, avaneb poliitikute ees võimalus valijaid üksteise vastu välja mängida. Võib näiteks pakkuda grupile *A* vajaduse Z_A ja grupile *B* Z_B rahuldamist, ehkki need vajadused on gruppidele teineteist välistavad. Siin on ka valimiseelsete lubaduste mittetäitmise põhjus. Konkurents sunnib poliitikuid kõigile gruppidele midagi pakkuma, kuigi on ette teada või saab vähemalt hiljem selgeks, et kõiki lubadusi pole vähemalt esialgses ulatuses võimalik korraga täita. Näiteks pole ühel ajal võimalik säilitada Eesti piiramatut suveräänsust või majanduse senist liberaalsust ja ühineda Euroopa Liiduga.

3. Eraldatud valijagrupid. Paistab, et otsustusprotsessi lihtsustamise eest tuleb maksta kõrget hinda. Kui kollektiivi liikmed lülitavad oma valimisotsuse kalkulatsiooni vaid piiratud arvu vajadusi, tähendab see kohanemist oma piiratud infovõimega. Kui arvestusse lülitatavad vajadused indiviiditi erinevad, on poliitikutel võimalik üksikuid valijagruppe eraldi mõjutada. Neile pakutakse spetsiifilisi lubadusi, mis pole aga ühel ajal täidetavad. Sel määral, kui valijad jätavad huvi puudusel teistele gruppidele antavad vastuolulised lubadused tähelepanuta, saavad nad vaid *ex post* nentida oma ekslikku valimisotsust. Eesti ametiühingute katse meenutada reformierakonnale valimiseelseid palgatõusu lubadusi on küll pigem musta huumori näide, kuid tugineb siiski just erinevate lubaduste kooskõlastamatusele.

Täidetamatute valimislubaduste võimalus ei ole veel nii ohtlik kui asjaolu, et poliitikute konkurents sunnib neid sellisteks

¹¹⁸ Sisuliselt on kõik valimiseelsed parteide kokkulepped häälevahetuse näiteks (Eestis KMÜ, kolmikliit).

lubadusteks. Ta teeb seda just samal põhjusel, mis teeb võimatuks nende täidetamatuse kontrollimise enne valimisi kollektiivi liikmete poolt: informatsiooni vastuvõtu ja töötlemise piiratud võime tõttu.

4. Poliitilise pakkumise standardiseerimine. Poliitikute varasemad saavutused, päritolu, ühiskondlik staatus determineerivad osaliselt nende valimisprogramme ja poliitilisi otsuseid. Peale selle — jättes vähesed erandid kõrvale — on valimised omavahel seotud. See sunnib poliitikut pikaajalise usaldusväarsuse säilitamiseks ajama mingilgi määral stabiilset ja kooskõlalist poliitikat (mõõdetuna tema valijate vajaduste seisukohalt). USA vabariiklased on läbi aegade ajanud ettevõtlustoetuslikku poliitikat. See lubab ka tulevikus neilt oodata näiteks tagasihoidlikku sotsiaalpoliitikat. Vastavalt ei ole valijail tarviski enam detailseid programme uurida. Ta tunneb üldist suundumust ja võib seda kas toetada või mitte. Siirderiikides, sealhulgas Eestis seda võimalust muidugi veel pole.

Teiselt poolt tunneb ka vabariiklane oma valijaskonda. Ta teab, kust tuleb põhiosa hääli. See võimaldab tal oma vabad ressursid suunata just nende valijate püüdmisele, kelle hääli on täiendavalt vaja valimisvõiduks. Nii valijate kui ka poliitikute jaoks taandub informatsiooniprobleem nüüd jõukohasele komplekssele. Tagajärjeks on, et poliitilised ettevõtjad loovad endale püsiklientuuri. Sama võib öelda ka valijate positsioonilt. Nad seostavad end konkreetsete poliitikutega. Selline isevõimenduv vastastikune seos põhjustab ühelt poolt programmilist jäikust ja teiselt poolt automaatset hääletamist ühe poliitiku või partei poolt. Mõlemad vähendavad konkurentsi intensiivsust. Valijaskond on parteide vahel ära jaotunud. Võideldakse vaid mingite vahekihtide pärast. Sellest polekski suurt midagi halba, kui valijate vajadused ei muutuks kiiremini kui poliitikute programmid. Kui aga kord on jõutud automaatse lojaalsuseni,

siis on selliste käärde teke paratamatu. Valija otsustusprobleemi kompleksuse vähenemine, mis peab piiratud infovõime oludes ratsionaalse valiku võimalikuks tegema, tõkestab siin mingi punktini sellise valiku tegemise üldse. Seda vähemalt valijate enamuse jaoks. On tõenäoline, et kasvab erapooletute arv.¹¹⁹ Selle kasvu taga ei ole mitte (üksnes) poliitika suhtes ükskõiksed indiviidid. Siia kuuluvad just need teadlikud kodanikud, keda poliitilise stagnatsiooni tingimustes ei rahulda (veel) ükski partei. See annab lootust, et poliitiline konkurents ei mandu päriselt, vaid tõuseb neid rahulolematuid jahtides koguni kvalitatiivselt kõrgemale infotasemele. Seda võib mõista ka nii, et tööjaotus ei toimi üksnes valijate ja poliitiliste ettevõtjate vahel, vaid ka valijate endi hulgas. Paremini informeeritud ja sellepärast erapooletud kodanikud muutuvad poliitikute õigeteks kontaktisikuteks. Pimedalt lojaalsed valijad aga langevad paradoksaalselt sisulisest otsustusprotsessist välja.

7.3. Mitmeparteisüsteem

Seni oleme lähtunud põhiliselt sellest, et kaks poliitikut või parteid võitlevad valijate soosingu pärast. Kaheparteisüsteem on aga mitmeparteisüsteemi lihtsaim vorm. See pole mingil juhul ei reegel ega ka vajalik. Pilk tegelikkusesse kinnitab seda.

Mis iseloomustab kolme-, nelja- või *n*-parteisüsteemi? Kokkuvõtlikult võib vastata: parteid ei tohi *a priori* sulgeda teed valitsuskoalitsiooni moodustamiseks ühe või mitme konkurendiga peale valimisi. Isegi kui pärast selgub, et üks partei on saanud enamuse ja võib moodustada valitsuse üksi, siis enne valimisi ei võinud ükski neist sellise õnnega kindlalt arvestada. Seega peab igaüks arvestama, et vähemalt keegi tänastest

¹¹⁹ On tõenäoline, et 2001. a. Eestis ilmnenu koalitsiooni ja opositsiooni poolehoidu üheaegne langus on seotud just parteide püsivalijate pettumusega. Oma partei poolt ei olda enam, teiste poolt veel.

valimisvastastest osutub homme koalitsioonipartneriks. On selge, et see ei jäta mõju avaldamata parteide valimiseelsele konkurentsile. See omakorda kujundab parteide suhteid valijatega ja lõpuks ka valijate suhtumist parteidesse.

Et parteid oleksid valimisjärgselt koalitsioonivõimelised, ei tohi nad valimisvõitluses üksteisest liiga kaugele eemalduda. See on tõsine probleem siis, kui valijate jaotus poliitilises spektris just kaugenemist nõuaks. Kas või seni ja selleks, et motiveerida kõiki kollektiivi liikmeid valimistel üldse osalema. Kui aga valijate jaotus nõuab diferentseerumist, võib kätte jõuda ka punkt, kus pärast valimisi pole koalitsioon enam võimalik.

Ka siin võib valimisvõitlus sisutühjade loosungitega teenida eristumise mulje tekitamist valijatele. “Teadjamad” (teised parteid) ei pruugi seda aga tõsiselt võtta ja sillad jäävad põletamata. Just seda peab silmas Downs, kui ta märgib: “Valimisvõitluses püüavad kõik parteid, pidades silmas erinevates võimalikes koalitsioonides vajalikke kompromisse, säilitada võimalikult mitmetähenduslikku hoiakut”.¹²⁰ See mitmetähenduslikkus raskendab muidugi valijate ratsionaalset otsustamist. Samal ajal on ratsionaalne arvestus mitmeparteisüsteemis vajalikumgi kui kaheparteisüsteemis. Nüüd ei ole ju asi enam selles, et oma hääl lihtsalt meelepärasemale parteile anda. Siin on seoses koalitsioonivõimalustega vaja

- koostada võimalike **koalitsioonide kataloog** erinevate valimistulemuste korral;
- hinnata erinevate koalitsioonide tõenäosust;
- ette näha üksikute koalitsioonide kompromissprogramme.

Kõigi nende raskesti määratavate parameetrite alusel peab valija langetama oma otsuse. Tema valimisotsus on äärmiselt komplitseeritud seetõttu, et see ei piirdu hääle andmisega ühe

¹²⁰ Downs 1968, 160.

poliitiku või partei poolt. Ühelt poolt on seoses vajalike kompromissidega reaalne poliitika veelgi raskemini ennustatav. Teiselt poolt saab valija seoses erinevate koalitsioonivõimalustega teha nii-öelda **strateegilisi valimisotsuseid**. Ta ei pruugi oma huvides valida enam sugugi parteid, kes talle kõige rohkem meeldib. Ta võib sobiva koalitsiooni saavutamiseks hääletada hoopis teise partei poolt, kui see lõppkokkuvõttes tagab sobivama poliitika. Võimalik on ka teine strateegia. Kui valija näeb, et temale kõige lähedasemal parteil pole lootustki valitsusse pääsemiseks, hääletab ta sobivuselt teise või kolmanda, kuid valitsuslootustega partei poolt. Vastasel korral läheks ta hääle hoopis kaduma. Küllap hääletab nii mõnigi rahvuslane Isamaaliidu poolt veel üksnes seetõttu.

On ilmne, et niisugused strateegilised otsused eeldavad oluliselt kõrgemat informeeritust kui ratsionaalne valik kaheparteisüsteemis. Nägime juba, et samal ajal on mitmeparteisüsteemis eneseinformeerimine tõenäoliselt raskemgi. Sellises olukorras on karta mitteratsionaalsete otsuste osatähtsuse kasvu. Võib muidugi küsida, miks ei vahetata seda siis kaheparteisüsteemi vastu välja. Eeldades antud valimisõigust võib vastata, et parteide arv sõltub valijate jaotusest poliitilises spektris. Loomulikult saab ka valimissüsteemi muuta. Siiski tuleb küsida, kas üksikindviid saab sellest rohkem kasu kui kahju. Küsimuseks annab alust kartus, et kaheparteisüsteemis võivad oodatavad väliskulud osutuda suuremaks. Kui valida on kahe partei vahel, siis on tõenäoline, et valitav partei seisab poliitilises spektris teist kaugemal kui lähim partei mitmeparteisüsteemis. Pole ka välistatud, et kaheparteisüsteemis seisab valitsev partei lõpuks oma otsustega kollektiiviliikme eelistustes kaugemal kui valitsuskoalitsioon proportsionaalse valimisõigusega mitmeparteisüsteemis. Mõõdukate kuulumine valitsusse lähendab muidu parempoolset kolmikliiduvalitsust kindlasti palgatöötajatele.

Võib veel lisada, et kaheparteisüsteemis on kollektiiviliikmete jaoks tähtsam rõhutada oma eelistusi juba enne valimisi. Vastavalt lahendatakse mingi osa kollektiivisisesest vastuolusid juba enne valimisi või sellega paralleelselt.

- Individuaalsete eelistuste võitlus ja läbisurumine kandub vähemalt osaliselt parteidevahelisest konkurentsist **parteisisesesse**. Eestis võib selle tinglikuks näiteks pidada valimisliitude ja -blokkide raames toimunud ja toimuvat koordineerimist. Ühtlasi näitab see, et võimalikud on ka teatud kompromissid kahe- ja mitmeparteisüsteemi vahel, andes juba enne valimisi teada suure tõenäosusega koalitsioonidest.
- Teine võimalus on suunata poliitilised jõupingutused **parteiväliste** instrumentidele: huvi- ja survegruppidele. Siis võib isegi parlamendist mööda minna ja üritada mõjutada otseselt valitsust või koguni haldusaparaati.

Seega ei ole ka esindusdemokraatia uurimisel mingit põhjust keskenduda üksnes parteide omavahelisele konkurentsile. Samavõrra tähtsad on — kui lähtekohaks võtta indiviidi positsioon kollektiivses otsustusprotsessis — **valimiste eel või kõrval** ilmnevad mõjutamisvõimalused. Nii võttes ei ole isegi üheparteisüsteem meie probleemistikust väljas. See, et valimisprotsessis puuduvad individuaalsete huvide teostamise võimalused, ei tähenda poliitilise võitluse puudumist üldse. Ta toimib parteisisesel võitlusena suurema või väiksema hulga tegelaste vahel. Oma sõna võib olla öelda — rohkem või vähem standardiseeritud protseduurides — ka vähemalt formaalselt parteivälistel gruppidel: ametiühingul, ohvitserkonnal, noorsoo-organisatsioonidel või ka kirikul. Äärmuslikel juhtumitel läheb poliitika muidugi tänavale. Heaks näiteks üheparteisüsteemi kõrvale alternatiivse poliitilise süsteemi loomisest oma Rahvarinde ja Kodanike Komiteedega pakub ka Eesti laulev

revolutsioon. Sellele eelnes ja kaasnes tugev parteisisene võitlus NLKPs ja EKPis — perestroika.

Loomulikult ei ole erisugused poliitilise elu vormid võrdväärsed. See ei õigusta aga analüüsi ühekülgsust. Analüüsi mitmekülgsus või isegi universaalsus on ju kõrvuti hindamiskriteeriumide olemasoluga ise sellise hindamise eelduseks.

7.4. Valimisseosed

Valimised ei ole üksiksündmus. Valimised toimuvad üksteise järel ja kõrval ning on üksteisega seotud. Eristatavad on järgmised “puhtad” **valimisseosed**:

- valimiste järgnevus,
- valimisketid,
- paralleelsed valimised,
- vastastikused valimised.

1. Valimiste järgnevus

Ülal sai viidatud, et valijatel pole võimalik kollektiivhüviseid proovida. Sel määral ja nii lihtsalt, kui on võimalik erakaupadega, kindlasti mitte. Et aga valimistele järgnevad uued valimised, tekib siin valimistulemuste **rekurrentne** seos eelmistega. Vigade-eksimuste-meetod pole sellega välistatud.¹²¹ Eriti käib see valijate õppeprotsessi kohta. Õigusega on rõhutatud valijate abitust just uutes demokraatiates. See puudutab ka Eestit. Kirsch toob välja **uute demokraatiade** järgmised iseärasused.¹²²

- Poliitikud esinevad sageli valijate ees populistidena. Kuivõrd üksteist ei tunta, jääb üle rõhuda vaid tunnete.

¹²¹ Dünaamilised stohhastilised protsessid ühiskonnas on saanud spetsiaalse teadussuuna — evolutsiooniökonomika uurimisobjektiks. Vt. ülevaadet Cantner 1997, 776–785; Hesse 1998, 1210–1222.

¹²² Kirsch 1997, 285–286.

- Kõrvuti eksisteerivad erinevad poliitilised ruumid. Viimaseid iseloomustavad erinevad dimensioonid.
- Parteide arv on ebaülevaatlikult suur.
- Prioriteetidena ja konkreetsete lahendustena pakutav poliitika on äärmiselt kirev ja heterogeenne.

Üksik valimine on aga ka talle järgnevatega **prekurrentses** seoses. Poliitik, kes oli antud valimistel edukas, peab alati otsustama mingil määral järgnevaid silmas pidades. Tema mängumaad piiravad möödunud valimised isegi vähem kui tulevased. Ka siis, kui poliitik ise ei kavatse neis osaleda, panevad ta samme tähele need parteisõbrad, kelle poliitiline tulevik sellest sõltub.

2. Valimisketid

Valimiskettidest räägitakse siis, kui esimesed valimised määravad kindlaks selle otsustajate ringi, kes järgmises valimisvoorus annavad välja poliitilise tellimuse ehk esindusülesande. Ketis võib olla rohkem või vähem lülisid. Mida suurem on valijaskond, mida komplekssem lõpuks antav ülesanne, seda pikem kett on. Teiselt poolt: mida pikem kett, seda kauem on üksikute kollektiiviliikmete tahteavaldus.

Valimiskette võib tõlgendada ka nii, et esimeses voorus osalejaid on nii palju ja/või nad on nii väheinformeeritud ja/või nii heterogeensed, et vastuvõetavate sõltuvuskuludega on võimalik vaid uue otsustuskogu moodustamine sisulise otsustusprobleemi jaoks. Selline kogu võib nüüd omakorda kas ise sisulise otsuse langetada või uue kogu moodustada jne.

Ei saa muidugi välistada, et otsustusprotsess on kombineeritud. Esimene otsustuskollektiiv võib lisaks uue otsustuskogu moodustamisele otsustada ka ise sisulisi küsimusi. See võib omakorda toimuda rohkem või vähem reguleeritud koostöös uue otsustuskoguga. Enimkasutatav variant riigi tasemel on ju selline, et valimisõiguslikud kodanikud valivad parlamendi. See

omakorda kinnitab esimese ülesandena valitsuse. Seejärel aga osaleb parlament, ehkki erineval määral, koos valitsusega sisuliste küsimuste lahendamisel. Eestis on spetsiifiliseks ketilüliks teatud juhtudel presidenti valiv valimiskogu, kuhu kuuluvad riigikogu ja omavalitsuste varemvalitud esindajad.

3. Paralleelsed valimised

Siin toimuvad valimised, olgu siis üksikud või ketis, üksteise kõrval. Paralleelsete valimiste võitjad saavad mingis kohas kokku, et siis vahetult otsustada sisulisi asju või moodustada omalt poolt keti uus lüli. Viimase näiteks võiks olla juba nimetatud valimiskogu, mis koosneb paralleelselt valitud riigikogu ja kohalike volikogude esindajatest. See kogu asub teatavasti tegevusse vaid siis, kui parlament ei saa ise presidenti valitud.

Siin kerkib üles spetsiifiline küsimus. Millise kaaluga on üksikute paralleelvalimiste tulemused? Mitu valimiskogu liiget peaks tulema kohalikest volikogudest nii üksikult kui ka kokku? Või ka üks näide ülikoolist: kui suur peaks olema üliõpilaste esindus erinevates otsustuskogudes? Probleemi lahendus on seda raskem, mida tähtsamad on otsustatavad küsimused. Pole juhuslik, et ülikoolis on just nõukogu õppekomisjonis üliõpilaste esindus suurim.

4. Vastastikused valimised

Mõnikord on mingi otsustaja või otsustuskollektiiv saanud oma volitused selliselt otsustuskogult, mille ta ise on moodustanud. Tuntuim näide on siin paavsti valimine kardinalide kolleegiumi poolt. Kardinalide määramine on aga täielikult Püha Isa kätes.

Vastastikused valimised on demokraatiaga — mõistes viimast võimu legitimeerimisena alt üles — raskesti ühendatavad. Pigem on tegemist katsega tagada mingi ükskord juba loodud

võimuinstitutsiooni püsivus muutuvast maailmas. Erijuhtumiks on otsustuskogude liikmete koopteerimine.

Need neli puhast valimisvormi on reaalses ühiskonnas tavaliselt kombineeritud. Üksikvormide kaalud on seejuures erinevad. See tähendab, et indiviidil on tihti mitu valimisvõimalust ja järelkult mitu osalemisvõimalust demokraatlikus otsustusprotsessis. Näiteks võib kollektiivi liige lisaks osalemisele riiklik-poliitilises otsustusprotsessis vähemalt valijana kuuluda ka mõnda huvigruppi. Selle huvigrupi valimiskett võib oma esindajad mingil tasemel kokku viia paralleelselt toimiva riikliku keti esindajatega ühtsesse otsustusprotsessi. Seejuures ei ole põhimõtteliselt tähtis, kas niisugune ühine otsustuskogu on konstitutsiooniliselt või üldse juriidiliselt ette nähtud. On tähtis, et ta tegelikkuses toimib. Nüüd on muidugi ilmne, et kodanike võrdse valimisõigusega ei ole veel kaugeltki kõik öeldud. Seda just siis, kui mõnede vajaduste kandjad suudavad paralleelsete valimiste kaudu oma huvid suureks poliitiliseks löögijõuks kontsentreerida ja teiste vajaduste kandjad seda ei suuda (vrd. nt. tootjaid ja tarbijaid).

See ebavõrdsus on seda tähtsam, mida suurema kaaluga on valimiste kõrvalliini täiendus- ja asendusfunktsioon, võrreldes riiklike valimiste pealiiniga. Herder-Dorneich selgitab:¹²³

- **Täiendamisfunktsiooni** korral põhi- ja kõrvalvalimised täiendavad teineteist. Kõrvalvalimised tõstavad üles probleeme, mis põhivalimistel on jäänud tähelepanuta. Seda juhtumit vaatlesime seoses kaheparteisüsteemiga ülal.
- **Asendusfunktsioon**is tõrjuvad kõrvalvalimised peavalimised välja. Poliitilisi otsuseid tehakse üha vähem valimiste pealiinis ja üha rohkem läbirääkimistel huvigruppidega. Lõpuks on pealiin osaliselt või täielikult halvatud.

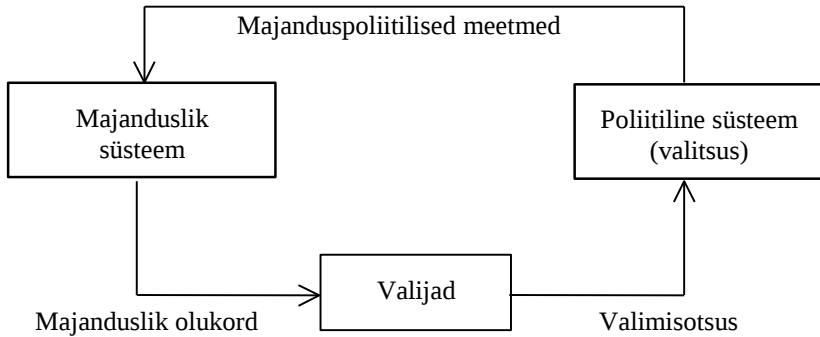
¹²³ Vt. Kirsch 1974, 117.

Valimisseoste eristamine, nende tulemuste integreerimise ja vastastikuse mõjutamise uurimine muutuvad eriti tähtsaks siis, kui tahetakse saada adekvaatset pilti tegelikust ühiskonnast. Siin ei ole isegi riiklikus otsustusprotsessis tegelasteks üksnes üksikkodanikud valijatena ning parlamendi- ja valitsuspoliitikud valitutena. Suurema või väiksema mõjuga tegutseb iga otsustuskollektiivi raames mitmesuguseid väiksemaid otsustuskollektiive, kes on omavahel interaktsioonis. Indiviidile võib osalemine sobivas alama astme kollektiivis olla ainukeseks reaalseks võimaluseks avaldada mõju kõrgema taseme otsustele. Eestiski on kuulumine EÜEsse või EÜSi (olnud) tähtsam (mõjusam) kui osalemine parlamendivalimistel.

7.5. Majanduse ja poliitika seosed

PMT on poliitika seletamisel asetanud pearõhu kollektiivi liikmete arvule ja erinevustele ning poliitikute konkurentsile valijate häälte pärast. Siiski ei ammenda need kaks aspekti seda läbilõiget tegelikkusest, mis on kättesaadav majandusteooriale. Mitte üksnes teooria sisemine loogika ei nõua väljumist poliitilise süsteemi raames. Ka praktika vajadused ei luba piirduda üksnes üksikute indiviidide või grupeeringute poliitilise konkurentsi eelduste ja tagajärgede uurimisega selle süsteemi sees. Samavõrra tähtis on uurida eri süsteemides langetatavate otsuste ja praktiseeritavate toimingute vastastikust mõju ja tagasimõju. Vaid nii on võimalik teooriasse sisse võtta süsteemiväliseid tegureid. Vaid nii on võimalik selgitada ühes süsteemis kujunevate sotsiaalsete pingete ülekandumist teise süsteemi.

Majanduse ja poliitika seost iseloomustab eelkõige vastastikune sõltuvus (vt. joonis 18).



Joonis 18. Poliitika ja majanduse vastastikune sõltuvus (Frey 1988, 20).

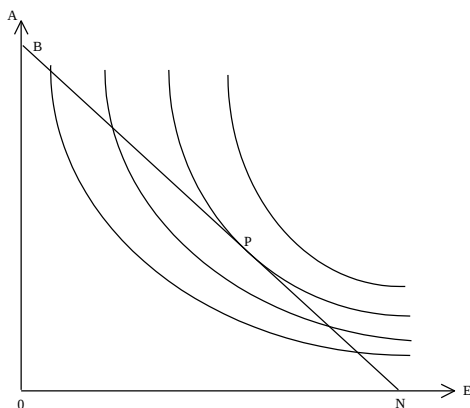
Ühelt poolt sõltub majandusprotsess suuresti poliitilistest otsustest, teiselt poolt sõltuvad poliitilised otsused oluliselt majanduslikust olukorrast. Demokraatlikus riigis peavad poliitikud arvestama valijate soove. Vastasel korral satub ohtu tagasivalimine. Muu hulgas hindavad valijad poliitikuid majandusliku olukorra järgi. Seetõttu püüab võimul olev valitsus teha kõik, et saada tagasi valitud (mis alati muidugi ei õnnestu). Kirjeldatud skeem on loomulikult lihtsustatud. Siia saaks lisada ka huvigrupid ja nende mõju valijatele ja valitsusele. Siiski võib juba sellel tasandil teha kaks olulist järeldust.

1. Kõrvuti hinnamehhanismiga eksisteerivad individuaalsete eelistuste teostamiseks teisedki mehhanismid, eelkõige demokraatlikud valimised. Nende meetodite rakendamisel saadavate tegelike konkreetsete tulemuste (sealhulgas poliitiliste otsuste) ennustamine pole ei võimalik ega ka vajalik. See puudutab ka avaliku ja erasektori (riigi ja turu) vahekorda majanduses.
2. Poliitilis-majanduslikku süsteemi sekkumise võimalused on piiratud. Joonis 18 kujutab suletud süsteemi: välismõjud puuduvad, süsteem areneb iseenesest. Majanduspoliitilised otsused korrigeerivad ennast läbi tagasisidemehhanismi ise.

Oluline on vaid hoida see mehhanism töökorras. Demokraatliku otsustusmehhanismi tõrked võivad tekitada olulisemaid häireid ühiskonnas kui monopolid majanduses.

Juba Herder-Dorneich (1959) on riigirahanduse baasil uurinud poliitika ja majanduse seoseid.¹²⁴ Lähtudes poliitikute võimupüüdlustest uuris ta majandusinstrumentide kasutamist poliitilises konkurents. Lihtsaimal juhul võib käsitleda kahte instrumenti: makse ja riiklikke kulutusi. Ratsionaalne valitsus püüab leida nende instrumentide sellist kombinatsiooni, mis maksimeerib häälte arvu valimistel ja sellega tagasivalimise tõenäosust. Riiklike kulutuste abil saab rahuldada valijate vajadusi kollektiivhüviste järgi. Nagu era kaupade puhul võib siingi eeldada langevat piirkasulikkust. Iga riiklike kulutuste ja selle abil toodetavate hüviste täiendav ühik (ehk eraostujõu vähenemine maksutõusu tagajärjel) on indiviidide poolt vähem hinnatud. Kui eksisteerib poliitiline konkurents, siis pakuvad poliitikud erinevaid riigirahanduslikke kombinatsioone. Optimaalse, hääli maksimeeriva kombinatsiooni leidmiseks toob Herder-Dorneich sisse poliitilised samasusjooned (vt. joonis 19). Mida kaugemal on samasuskõver nullpunktist, seda suurem on häälte arv. Samasuskõverad iseloomustavad riigirahanduslike otsuste poliitilist mõju. Samas on pole riiklikud kulutused ja maksud ainult poliitika instrumendid. Nad on seoses ka teiste majanduslike suurustega, eelkõige sisemajanduse kogutoodangu ja eratarbimisega. Neid seoseid ei saa poliitikud kuidagi ignoreerida (eriti eeldades esialgu tasakaalus riigieelarvet ja täistööhõivet). Majanduslikke võimalusi poliitilisteks otsusteks kirjeldab Herder-Dorneichi mudelis eelarvekitsendus.

¹²⁴ Vt. Behrens 2001, 36–39.



Joonis 19. Riigirahanduse poliitilis-majanduslik mudel (A — riiklikud kulutused, E — eratulud, B — eelarvesirge, N — sisemajanduse kogutoodang).

Valitsus, mis üritab maksimeerida häälte arvu, peab arvestama seega kahte tingimust: majanduslikke võimalusi ja poliitilist otstarbekust. See tähendab eelarvesirge ja poliitilise samasuskõvera puutepunkti (P) valimist riigirahandusliku otsuse aluseks. Iga hälve sellest vasakule või paremale piki eelarvesirget oleks küll majanduslikult võimalik, kuid poliitiliselt ebaratsionaalne. Häälte arv väheneks, mis tooks kaasa ebasoodsaid tagajärgi poliitilises konkurentsisis ning võimaliku valimiskaotuse.

Laiendatud mudelis toob Herder-Dorneich avalike kulutuste kõrval teise instrumendina sisse tööhõive. Milline on siin poliitiliselt optimaalne kombinatsioon? Suhteliselt madal tööhõive piirab SKT kasvu ja toob kaasa ka teiste tootmistegurite alakoormatuse. Elanikkonna tulutase on madal ja see läheb valitsuse arvele. Valitsus võib hõive ja koos sellega SKT tõusust loota lisahääli. Väga kõrge tööhõive on aga seotud inflatsiooni kiirenemisega, mis omakorda vähendab ostujõudu. Kui inimestel

pole rahaillusiooni ja nad hindavad oma olukorda reaaltulude järgi, on tulemuseks rahulolematuse valitsusega. Seejuures on raha väärtuse langusest põhjustatud häältekaotus seda suurem, mida madalam raha väärtus juba on. Valitsuse ja poliitikute käitumisreegel on seega optimaalse tööhõivetaseme otsimine. See on punkt, kus mõlemas suunas liikumine põhjustab häälte kaotust. Järgnevalt toob autor sisse riigirahanduslike otsuste mõju, lähtudes Keynesi multiplikaatorefektist. Riiklikud kulutused tõstavad SKT-d ja seeläbi tööhõivet. Teatud piirist alates aga saavad ülekaalu rahapoliitiliselt negatiivsed mõjud. Kui aga tõsta makse, siis võib ka seoses eratulude vähenemisega oodata alahõivet. Poliitilistel põhjustel tuleb seda aga vältida. Valimistulemuse maksimeerimiseks tuleb järelikult otsida tasakaalupunkti, kus riigirahanduslike meetmete mõju tööhõivele oleks optimaalne. Lõpuks uurib Herder-Dorneich (1959, 113) optimaalset poliitikat riigieelarve defitsiidi korral. Defitsiidi arvel on võimalik suurendada avalikke kulutusi või alandada makse. Ka siin on üldreeglik selline defitsiidi jaotus kahes suunas, mis tagab valimistel enim hääli.

Lõppjäreldus kõlab järgmiselt: “Valitsus teab, et ta ei saa tegutseda oma poliitiliste võimaluste vastaselt. Ta peab ju arvestama, et kaotab võimu, kui ei võta oma programmi poliitiliselt optimaalset lahendust. Samuti ei saa ta ignoreerida majanduslikke tõsiasju. Vaid kindlatel majanduslikel eeldustel saavutab ta oma eesmärgi. Nii saabki valitsus oma programmi võtta vaid sellise riiklike kulutuste ja maksude kombinatsiooni, mis vastab nii täistööhõive majanduslikele kui ka poliitilise kombinatoorika poliitilistele tingimustele.”¹²⁵

Poliitika ja majanduse seose arvestamine muudab oluliselt **majanduspoliitika kontseptsiooni**. See on toonud kaasa demokraatliku majanduspoliitika teooria tekke (Frey 1988;

¹²⁵ Herder-Dorneich 1959, 120 jj. Vt. Behrends 2001, 39.

1994). Viimane erineb oluliselt teooria varasematest põhisuundadest: kvantitatiivsest ja korrapoliitilisest kontseptsioonist. Demokraatliku majanduspoliitika mõtteviis rõhutab: pole olemas puhast (isoleeritud) poliitikavaba majandust, mida saaks korraldada heatahtliku diktaatori parimat äranägemist (majanduspoliitilist ideaali) mööda (olgu see äranägemine liberaalne või interventsionistlik). Selles mõttes erineb demokraatlik majanduspoliitika põhimõtteliselt tavalähenemisest. See ei tähenda aga, et senine teooria (nt. kvantitatiivse poliitika maksimeerimistaotlus) tuleks visata üle parda. Pigem annab puhtmajandusliku lähenemise piiratud tunnistamine aluse seniste tulemuste adekvaatsemaks hindamiseks ja kasutamiseks.

Viimaste aastate(kümnete) sündmused (plaanimajanduse krahhi sotsialismimaades, mitmete arengumaade kollaps, heaoluriikide raskused) on muutnud eriti küsitavaks **riigi rolli majanduslikus arengus**. Ka Eestis on see küsimus aktuaalne. On mõistetav, et käsumajanduse rüpest tulles valitses 1990. aastate alguses allergia isakese riigi vastu. Liiga värsked olid veel mälestused sotsialistliku majanduse lollustest (loe: ebaefektiivsusest). Domineerima pääses liberalism, mis kohati jõudis turu kui majanduse koordineerimismehhanismi idealiseerimiseni ja riigi osa minimeerimiseni. Nii nagu iga äärmus, ei saa seegi pretendeerida kogu tõele. Tema levik ei olnud seotud mitte niivõrd üldise õigsusega, vaid poliitilise sobivusega kindlas ajas ja kohas. Maailmapanga "Maailma arengu aruande" (Weltentwicklungsbericht 1997) teemaks ei ole mitte juhuslikult "Riik muutub maailmas". Selles rõhutatakse, et **minimaalriigi kontseptsioon** on vastuolus oleviku ja lähiminekiku edunäidetega. Minimaalriik ei tee küll kahju, kuid ei too kaasa ka midagi head. Areng vajab efektiivset riiki, mis täidaks abistavat rolli, toetaks ja täiendaks indiviidide ning eramajanduse tegevust. ... Hea riik ei ole luksus, vaid elutähtis vajadus, ilma

milleta pole võimalik ei majanduslik ega sotsiaalne areng (Chhibber 1997, 17).

Riigi ja turu vahekorral on mitmeid aspekte. Sageli uuritakse riigi rolli **rahanduslikust küljest**. Nii võib näiteks öelda, et riigi kulutuste suhe SKP-sse on viimastel aastakümnetel pea kõikjal maailmas tõusnud, moodustades arenenud maades käesoleval ajal ligi 50%, arengumaades 25% (Weltentwicklungsbericht 1997, 2).¹²⁶ Siiski ei anna rahalised ega ka muud kvantitatiivsed näitajad (nt. avaliku sektori töötajate arv) kaugeltki ammendavat ülevaadet riigi tegelikust tähtsusest. Riigiga seotud positiivsed ja negatiivsed efektid on suuresti määratud tema tegevuse **regulatiivse küljega**, mõjuga erasektorile, mis riigirahanduses otseselt ei kajastu. Pommerehne ja Kirchgässner leiavad (1991, 451) hinnanguliselt, et siin on toimunud veelgi olulisem tõus. Kohati on riik asendanud fiskaalset tegevust regulatiivsega, mille kohta Posner kasutab mõistet *taxation by regulation*.¹²⁷

Loomulikult ei ole turu ja riigi vahekord taandatav asendussuhtele. See sisaldab ka vastastikku täiendavuse aspekti. Schulz-Nieswandt (1996, 201) märgib õigesti: “Küsimus, kas riik või poliitiline süsteem peab olema arengu kaaskujundaja, on valesti püstitatud. Uuringute tulemused näitavad muud: põhiküsimuseks on riigi tegevuse laad, maht, kvaliteet, ulatus ja piirangud — tema *capability*, mitte aga dihhotoomiline vaidlus “riik versus turg””.

7.6. Poliitilised konjunktuuritsükliid

Eelmises punktis oli vaatluse all majanduse ja poliitika seos eeldusel, et valitsus (tema liikmed) püüab (püüavad) eelkõige fiskaal- ja rahapoliitiliste meetmetega maksimeerida valimistel

¹²⁶ Eestis kõigub see 35% ümber.

¹²⁷ Posner 1971.

saadavaid hääli. Seejuures jäi vaatluse alt välja selle protsessi täpsem dünaamika. Uuringud (esimesena William D. Nordhaus) on aga näidanud, et valitsus mitte ei stabiliseeri majanduslikku konjunkturi, vaid hoopis toodab tsükleid. Lähtekohaks on arusaam, et valijad ei orienteeru valimistel mitte niivõrd üksikutele parteiprogrammidele, kuivõrd tegelikule majandusolukorrale, eelkõige tööhõivele ja inflatsioonile. Viimased puudutavad nii või teisiti enamikku valijaist ja kuuluvad seega nende eelistuste struktuuri. Edasi eeldas Nordhaus, et kodumajandid käituvad oma eelistuste alusel ratsionaalselt, kuid ei tunne Phillipsi kõverat (tööpuuduse ja inflatsiooni seost)¹²⁸. Samuti eeldas ta valijate lühikest mälu ehk otsuseid just momendiolukorra järgi.¹²⁹ Sellistel eeldustel tähendab valimiseelse majandusolukorra halvenemine, eriti tööpuuduse ja inflatsiooni kasv võrreldes oodatavaga, häälte kaotust valimistel. Siit tuleneb valitsuse tegevusloogika — tekitada võimalusel selliseid majandustsükleid, mis tagaks tagasivalimise. Pärast valimisi järgitakse ranget majanduspoliitikat ja vähendatakse tööpuuduse hinnaga inflatsiooniootusi (liigutakse Phillipsi kõverat pidi nullpunkti poole). Seevastu ca kaks aastat enne valimisi algab ekspansioon, et vähendada tööpuudust. Selleks suurendatakse avaliku sektori kulutusi. Inflatsiooni tõus järgneb alles pärast valimisi, mil võib taas avaliku sektori nõudlust piirata.

Nn. partisaniteooria esitas poliitiliste tsüklite kohta Douglas A. Hibbs. Ka tema eeldas valijatelt tegelikkuse lühiajalist võrdlust ootustega ning Phillipsi kõver on neile siingi tundmatu. Erinevalt Nordhausist tegi ta aga vahet parteide ideoloogiatel. Lahknevus väljenduvat hinnangutes tööpuudusesse ja inflatsiooni. Vasakparteid peavad tööhõivet kui eesmärki kaalukamaks kui raha- ja hinnastabiilsust. Paremparteid on vastupidise

¹²⁸ Praeguseks on nende üldine pöördvõrdeline seos seatud kahtluse alla.

¹²⁹ Nordhaus 1977, 145; vt. Behrends 2001, 123.

rõhuasetusega. Parteide eelistused tulenevad vastava valijaskonna eelistustest. Madalamad tulurühmad pelgavad tööpuudust rohkem kui inflatsiooni, kõrgema sissetulekuga inimeste suhtumine on arusaadavalt vastupidine. Seepärast üritavad vasakparteid, kelle valijaskonna moodustavad just madala ja keskmise tulutasemega inimesed, realiseerida põhieesmärgina kõrget tööhõivet suhteliselt kõrge inflatsiooni juures. Vahendiks on ekspansiivne nõudluskeskne majanduspoliitika. Paremparteide strateegia on vastupidine. Tema valijaskonna moodustavad suurema sissetulekuga inimesed, kes ootavad rangemat inflatsioonivastast raha- ja eelarvepoliitikat. Tulemuseks ongi partisanipoliitika. Vasakvalitsused toovad kaasa madala tööpuuduse ja kõrge inflatsiooni, paremvalitsused aga suhteliselt madala inflatsiooni ja kõrge tööpuuduse.¹³⁰ USA kohta on tehtud kindlaks, et demokraatidest presidendid vähendavad ideoloogilistel põhjustel (vabariiklastega võrreldes) oluliselt tööpuudust. Samal ajal inflatsioon ja majanduse reaalkasv suurenevad.

Realistlikuma valijapildiga on üritanud töötada Alberto Alesina. Valijad ja palgaläbirääkijad tunnevad majanduse põhiseoseid ja tuginevad oma hinnangutes ratsionaalsetele ootustele majanduspoliitiliste meetmete pikemaajalise mõju kohta. Siiski ei oska nad täpselt ette näha valimistulemusi, vaid hindavad üksnes parteide võidu tõenäosusi. Selle alusel kujuneb neil (matemaatiline) ootus valimisjärgse inflatsiooni kohta, mis võetakse valimistele eelnevatel palgaläbirääkimistel aluseks. Vasakparteide võidu korral kujuneb tegelik inflatsioon matemaatilisest ootusest suuremaks. Sellega kaasneb jätkuv ennetav palgatõus ning tööpuudus oluliselt ei vähene. Paremvalitsuse puhul on inflatsioon allpool ratsionaalset ootust. Inflatsiooniootusi arvestav palgatase ja tööpuudus on üsna kõrged juba enne valimisi. Ka paremvalitsus jätkab oma

¹³⁰ Hibbs 1977; vt. Behrends 2001, 124–125.

inflatsioonivastast partisanipoliitikat. Alaneva inflatsiooniootuse tõttu aeglustub palgatõus, mis mõjub soodsalt tööhõivele. Alesina lõppjärelendus kõlab: erinevalt inflatsioonist, mis on vasakvalitsuste korral kõrgem kui paremvalitsuste puhul, ei erine tööpuuduse tase sõltuvalt valitsuse suunast.¹³¹

Viimastel aastatel on formuleeritud mudel, mis kirjeldab valitsuse kasu maksimeerimist (arvestades ka ideoloogilist rahuldust) taasvalimise kõrvaltingimuse arvestamisel. Sellega väheneb poliitiliste tsüklite teooria mehhaanilisus. Kui näiteks üks valitsus on veendunud oma taasvalimises, siis ei pruugi ta enne valimisi ekspansiivset poliitikat harrastada ja võib keskenduda juba järgmistele valimistele. Sel juhul võib eeldada, et ideoloogiliselt põhjustatud erinevused poliitikas on suuremad kui valitsuste puhul, kelle tagasivalimine on väga küsitav. Viimased peavad tegema kõik võimaliku valimisedu kindlustamiseks. Valimiskäitumise kirjeldamisel on mudelis arvestatud ka ratsionaalseid ootusi, mis piiravad valijate manipuleeritavust majanduspoliitiliste trikkidega, kuid ei välista seda täiesti. Sellisel puhul hakkab valitsus mudelis rohkem mõtlema oma prestiižile, mida on võimalik tõsta usaldusväärse (stabiilse) poliitikaga ja kahjustada värvivahetusega pärast valimisi (nagu eeldas varasem mudel). Põhijärelduseks saadi, et valitsused annavad pärast edukaid valimisi oma ideoloogilises ranguses järele. Valimisperioodi keskel hakatakse jälle muretsema tuleviku pärast ja tugevamalt orienteeruma valijate üldistele eelistustele.

On konstrueeritud ka vähem dünaamikale orienteeruvaid ja rohkem struktuurseid aspekte arvestavaid poliitökonoomilisi mudeleid. Eriti Euroopa teadlaste puhul sisaldavad nad teguritena huvigruppe, ametiühinguid ja keskpanka. Siiski on avaldatud ka kahtlust regulaarsete poliitiliste konjunktuuritsüklite

¹³¹ Alesina 1989, 64; vt. Behrends 2001, 127.

reaalses olemasolus ning tõestatuks arvatud vaid valitsuste ekspansiivsemat poliitikat valimiste eel.¹³² Viimase suhtes võib leida näite ka taasiseisvunud Eesti veel lühikesest majanduspoliitika ajaloost.

¹³² Vt. Behrends 2001, 129.

8. POLIITILINE SÜSTEEM

8.1. Bürokratia

Seni oleme poliitilise süsteemi tegelastena käsitlenud vaid poliitikuid (agentide, poliitiliste hüviste pakkujatena) ning valijaid (printsipaalidena poliitilise turu nõudmispoolel). See mudel jätab välja pakkumispoole olulise lüli — riigibürokratia. Poliitika väljatöötamisel ja teostamisel on aga ametnikel sageli otsustav tähtsus. Seetõttu pole ime, et PMT raames on välja kujunenud ka bürokratia majanduslik teooria.

Downs ise tajus oma senise mudeli puudulikkust ning pakkus 1965. a. välja metodoloogilise individualismi printsiibist lähtuva bürokraatliku otsustusprotsessi teooria. Ta käsitles bürokratiat kui mitteturumajanduslikku otsustusüsteemi. See tähendab, et "ametnikud pole võimelised oma ettevõtmiste tasuvust objektiivselt rahaliselt hindama".¹³³ Samas on ametnikud nagu kõik teisedki ühiskonnaliikmed ratsionaalsed omakasust lähtuvad indiviidid. Nende kasufunktsiooni kujundab terve eesmärkide kimp: võim, tulu, prestiiž, turvalisus, mugavus, lojaalsus (idee, institutsiooni, riigi suhtes), uhkus heast tööst ja soov teenida avalikke huve (nagu ametnik neid mõistab).¹³⁴ Vastavalt eesmärgi prioriteetsusele kujunevat Downsi arvates erinevad ametnikutüübid. Nende motivatsioonistruktuuris võivad puhta omakasu huvid kombineeruda teiste tegevusmotiividega. Puhta omakasu järgimisel ametnike poolt võib tekkida vastuolu ametite või ühiskonna huvidega. Sellised ametnikud liigitab Downs **tõusjateks** ja **hoidjateks**. Tõusjad üritavad maksimeerida võimu, tulu ja prestiiži. Neid eesmärke võib saavutada edutamise ja staatuse tõusu kaudu. Hoidjad seevastu üritavad maksimeerida turvalisust oma senise võimu-, tulu- ja prestiižitaseme ning

¹³³ Downs 1974, 200. Vt. Behrends 2001, 47.

¹³⁴ Downs 1974, 201.

mugavuse säilitamiseks. Nad taotlevad *status quo* hoidmist, on innovatsioonivaenulikud, ei poolda muutusi. Segamotiividega ametnikud järgivad nii omakasu kui ka altruistlikke kõrgemaid eesmärke. Siin eristab Downs kolme tüüpi: innukad, advokaadid ja riigimehed. Innukad järgivad kitsaid poliitilisi eesmärke. Nende eesmärk on poliitiline võim selle enda pärast või kindlate eesmärkide teostamiseks. Advokaadid orienteeruvad laiematele poliitilistele suundadele või organisatsioonidele. Nad paistavad silma erapooletu suhtumisega mitmesugustesse organisatsioonisisestesse ettepanekutesse ning lojaalsusega oma ameti raames. Välissuhetes, eriti konfliktides teiste organisatsioonidega järgivad nad ametihuve. Kolmas tüüp, riigimees, sarnaneb Downsil klassikalise ametnikuga avaliku halduse teoorias: nad on lojaalsed kogu ühiskonna suhtes. Analoogiliselt teiste tüüpidega püüdleb ta võimu poole, et mõjutada tähtsaid poliitilisi otsuseid.

Bürokraadid ei tegutse isoleeritult, vaid on seotud mitmesuguste suhevõrgustikega (eelkõige oma ameti raames). Need mõjutavad ametnike käitumist ja tekitavad tagasiside ühiskondlike funktsioonide täitmisel. Organisatsioonisisest otsustusprotsessi iseloomustavad suured infokulud aja- ja kohati ka kulumahuka andmekogumise ja -töötlemise tõttu. Seejuures ei ole aega ja andmeid probleemi lahendamiseks siiski piisavalt ja püsima jääb ebakindlus otsuse suhtes.

Eelnevast tuletab Downs ametnike seadused.¹³⁵ Mõned olulisemad:

- Lahendamata konfliktid igal hierarhilise struktuuri tasemel nihutavad võimu üles.
- Iga katse kompleksset organisatsiooni hallata toob kaasa uue organisatsiooni tekkimise tendentsi.

¹³⁵ Downs 1974, 204 jj.

- Pidevalt tekivad tellimata tööd, et neid tootvate üksuste võimsust ammendada.

Veidi vähem universaalsed, kuid siiski olulised tähelepanekud:

- Ametnikud moonutavad vältimatult informatsiooni, mida nad edastavad oma ülemustele või alluvatele.
- Kui hierarhias on palju astmeid, saavad tippametnikud väga ebatäpse pildi sellest, mis toimub alumisel tasandil — pildi, mis on ülioptimistlik ning vastab nende endi eelistustele ja poliitilistele soovidele.
- Ametnikud moonutavad korraldusi, mida nad oma ülemustelt saavad, ja tõlgendavad neid endale (või oma üksusele) soodsalt, kui tulevad neist suuniseid oma alluvatele.
- Iga amet üritab omandada teatud otsustusala, mis seostub tema ühiskondliku funktsiooniga, seda kindlustada ja kaitsta.
- Ameti kasv või langus on tihedalt seotud tema personali kvaliteediga. Kasvav amet tõmbab ligi tõusjaid, sest terendavad kiire edutamise võimalused. Tõusjad, kes on uuendusaltid, tõstavad omakorda ameti võimekust, mis läbi kasv kiireneb. Tekib isevõimenduv protsess. Vastupidine protsess käivitub langevates ametites: tõusjad lahkuvad.

Lihtsa, kuid tuntuima bürokraatiamudeli pakkus 1968. a. William Niskanen. See oli vastus etteheidetele majandusteadlaste vähesest aktiivsuse pärast bürokraatiauuringutes. Ta üritas vastata küsimustele: “Mis on bürokraatia tunnused? Mida maksimeerivad bürokraadid ja milliste piirangutega? Mis on maksimeeriva käitumise tagajärg antud kitsenduste korral?”¹³⁶

Vastupidi Downsile, kes eeldas bürokraatide keerukat eesmärkidekimpu, lähtub Niskanen ainsast otsesest huvist. Ta tunnistab küll ametnike kaudset huvitatust nii palgast, lisahüvitistest, avalikust mainest, võimust, mugavusest jms., kuid peab kõiki neid muutujaid ameti eelarve monotoonselt

¹³⁶ Niskanen 1974, 208 jj. Vt. Behrends 2001, 49–50.

kasvavateks funktsioonideks. Selles mudelis korreleeruvad ametniku isiklikud eesmärgid tema ameti üldeelarvega. Siit tuleneb ka põhiline bürokraadi käitumishüpootees — eelarve maksimeerimine.

Ametnike tegevuse iseärasuseks peab Niskanen seda, et nad ei vaheta oma tegevuse väljundit tükihinna eest, vaid kogueelarve vastu. Ta võrdleb seda monopoli olukorraga. Turg (bürokraatia puhul finantseerija) aktsepteerib kas kogu pakkumise või mitte. Kuivõrd rahastajad (enamasti parlament või kõrgemalseisev organ) on samuti monopoolses seisus, ollakse sisuliselt bilateraalse monopoli olukorras. Mõlemad institutsioonid sõltuvad üksteisest: rahastaja spetsiifilisest ametist, mis ainsana pakub mingit teenust (nt. kaitse- või sotsiaalministeerium), amet jälle rahastajast, sest teisi tellijaid pole. Monopoolne positsioon pole siiski võrdne. Ametil on see tugevam. Tema olukorras on määramatust vähem. Ta tunneb täpselt oma tootmiskulusid ning on ka rahastaja maksevalmiduses kindel. Rahastajal jääb üle kogu teenusepakkumine nõutud tingimustel vastu võtta, sest spetsiifilisest teenusest loobumine on harva võimalik.

Tootmismahu kujundamisel erineb ameti monopoolne käitumine siiski oluliselt kaubaturul kasumit maksimeeriva monopolisti omast. Niskanen seletab seda rahastaja arusaadava püüdlusega hoida ameti eelarvet nii väiksena kui võimalik. Et ta aga ameti tegelikke tootmiskulusid ei tunne, on ameti jaoks ratsionaalne oma toodangut (seaduseelnõusid, määrusi jm.) pakkuda nii palju kui võimalik. Seeläbi on loota suuremat eelarvet kui prioriteetset eesmärki. Eelarvet maksimeeriva ameti monopolistlikku käitumisstrateegiat iseloomustab seega ületoodang. Samal ajal püüab kaubaturu monopolist kasumit maksimeerida tootmise vähendamisega optimaalse hinna saavutamiseni.

8.2. Huvigrupid ja reguleerimisturg

8.2.1. Huvigruppide mõju poliitikale

Reaalset poliitilist süsteemi ei saa mõista ka nõudluspoole struktuuri lähemalt avamata. See ei piirdu kaugeltki valijate perioodilise minekuga urnide juurde. Nii valimistel kui ka valimistevahelisel ajal etendavad olulist osa mitmesugused organiseeritud huvigrupid. Huvigruppide teooria aluseks on paljuski Olsoni juba käsitletud seisukohad (p. 3), mida on täpsustatud just esindusdemokraatia ehk poliitilise turu kontekstis.

Huvigruppide mõju poliitikale sõltub nii nende **organiseerumisvõimest**, mida käsitles Olson, kui ka konfliktivõimest. Offe on selgitanud, et organisatsioonivõimelised on sellised ühiskondlikud vajadused, mis suudavad koondada piisavas mahus motivatsioonilisi ja materiaalseid ressursse liidu või muu sarnase huviesinduse instrumendi moodustamiseks.¹³⁷ Selleks peab eksisteerima nii spetsiifiline esindamist vajav tarvidus, kui ka indiviidide võime anda oma panus huvigrupi organiseerumiseks. Suurte ja suhteliselt homogeensete staatusrühmade (ehitajad, töölised, teenistujad, ettevõtjad jms.) esmaste eluvajaduste (tarbimis- ja investeerimisvõimalused, sotsiaalsete riskide katmine jm.) organiseerumine on Offe arvates lihtsaim. Seevastu raske või lausa võimatu on organiseerida selliste vajaduste rahuldamist, mis ei seostu kindla funktsionaalse rühmaga ühiskonnas, vaid on omased kõigile indiviididele. Sellised vajadused seostuvad eluaseme, tervise, transpordi, hariduse, vaba aja veetmise, õiguskorraga. Siin on huviesinduste organiseerimine praktiliselt võimatu.

¹³⁷ Offe 1969, 167. Vt. Behrends 2001, 58.

Siiski ei piisa huvigrupi reaalse mõju saavutamiseks poliitilises süsteemis organiseerumisvõimest. Vaja on ka **konfliktivõimet**. “Konfliktivõime rajaneb organisatsiooni või talle vastava funktsionaalse grupi suutlikkusel kollektiivselt keelduda oma panusest ühiskonnas või selle keeldumisega usutavalt ähvardada.”¹³⁸ Offe arvates jääb mitmetel organiseerumisvõimelistel huvigruppidel (koduperenaised, õpilased, üliõpilased, töötud, pensionärid, kurjategijad, vaimuhaiged, etnilised vähemused) puudu just konfliktivõimest. Nende gruppide vajadustel on vaid mõõdukas teostuspotentsiaal, sest tegemist on kas ühiskonna äärerühmadega või puudub neil oma tagasihoidliku rolli tõttu ühiskondlikus tööjaotuses piisav sanktsioonimehhanism. Järelikult on huvigrupi ühiskondliku mõju võimalused seda suuremad, mida tugevam on tema konfliktipotentsiaal. Siiski peavad ka konfliktivõimelised organiseeritud huvigrupid arvestama, et oma potentsiaali tuleb kasutada vaid õieti doseeritult. Grupispetsiifilised võitlusvahendid (streik jms.) sisaldavad poliitilist võimu vaid seni, kuni kõik asjaosalised vaatlevad nende kasutamist eriolukorrana. Püsiva vastasseisu seisund nõuaks rohkem motivatsioonilisi ja materiaalseid ressursse, kui huvigrupi liikmed on valmis lühiajaliste kasude saavutamise nimel välja panema.

Huvigruppide poliitilist mõju on käsitletud ka laiemalt — võimena näidata, et suudetakse mingi riikliku meetme poolt või vastu organiseerida rohkem valijaid, kui sellest on meetmest oluliselt puudutatuid. **Võimu- ehk mõjupotentsiaal** seisneb turujõu ärakasutamises, informatsiooni koondamises ja oma erialase infoeelise kasutamises, parteide ja poliitikute rahalises toetamises, ühiskonna häirimis- ja mõjutamis- (streigid, boikotid jms.) ning ka mõjus parteide ja riigi personalipoliitikale.¹³⁹ Oma suure võimupotentsiaali abil suudavad üksikud huviesindused

¹³⁸ Offe 1969, 169. Vt. Behrends 2001, 59.

¹³⁹ Bernholz 1969, 281 jj.; Bernholz/Breyer 1994, 169 jj.

oma vajadusi praktilises (majandus)poliitikas vähem võimukate või organiseerimata huvigruppide arvel läbi suruda.

Veelgi laiemalt on mõjutegureid uurinud näiteks Weber, kes eristab väliseid ja sisemisi tegureid.¹⁴⁰ **Väliste tegurite** hulka kuuluvad:

- õigussüsteem,
- poliitilise süsteemi struktuur,
- riigi tegevuse ulatus ja laad,
- mõju adressaatide hoiakud,
- avalikkuse suhtumine huvigruppidesse,
- konkurentsituatsioon.

Sisemised tegurid:

- organisatsioonistruktuur,
- organiseerituse tase ja liikmete arv,
- huvide liik,
- rahalised vahendid,
- oskusteave,
- häirimispotentsiaal,
- huvigrupi ideoloogia.

Et majanduspoliitilistes otsustusprotsessides osaleda, peavad huvigrupid teadma, kus neile olulisi otsuseid tehakse, millised ametnikud võiksid olla kontaktisikuteks ja kuidas nad huvigruppi suhtuvad. Olulised võivad olla nii ametlikud kui ka mitteametlikud otsustuskogud (parlament, valitsus, parteid, ametkonnad jm.). Üldreeglina on mõju efekt seda väiksem, mida avalikum ta on. Avalikkus loob võimaluse vastuseisu tekkimiseks halvemusse sattuvate gruppide poolt. Huvigrupid avalikustavad oma tegevuses üldreeglina vaid seda, millest tulenevad mõjud teistele ei ole nähtavad või mis võib tulla kasuks oma mainele.

¹⁴⁰ Weber 1977, 187 jj. Vt. Behrends 2001, 63–64.

Oluliseks mõjuriks on ka huviesinduste konkurents ühe huvigrupi esindamisel. Sellel võib olla esindamisintensiivsust suurendav toime. Konkureerivad esindused püüavad üksteist oma tegevuses üle trumbata, et olla liikmetele atraktiivsem. Kohati võib esineda ka koopereerumist oma mõju suurendamiseks. Kui tegemist on monopoolse esindusega, siis on see riigiorganitele ainsaks partneriks. Sellest tuleneb tugev läbirääkimispositsioon, mis ei taga siiski nõudmiste pidevat täitmist. Konkureerivad esindused on sageli edukamad, sest on omakorda suurema konkurentsisurve all. Viimane väljendub tihti radikaalsemates verbaalsetes nõudmistes. Kui veel püütakse oma nõudmistes üksteist üle pakkuda, võib see lõppkokkuvõttes tuua suuremat edu kui ainuesindus. Teiselt poolt avaneb siin politikutele ja riigiametnikele võimalus esindusi üksteise vastu välja mängida.

Monopoolsed esindused järgivad üldiselt mõõdukamat strateegiat, mis peab rohkem silmas huvigrupi pikaajalisi eesmärke. Samuti ollakse vajadusel valmis kompromissideks vastaspoolega. Oma mõju kasutatakse täpselt doseeritult.

8.2.2. Reguleerimisturg ja kasumiotsingud

Huvigruppide tegevuse (nõudluse) tulemusena kujuneb poliitilise turu vastaspoolel spetsiifiline pakkumine. Seda protsessi uurib reguleerimisteooria. Just mitmesugused spetsiifilised riiklikud regulatsioonid on selleks objektiks, mille nimel huvigrupid tegutsevad. Riiklik reguleerimine tähendab, et üksikud ettevõtted, ettevõtete rühmad ja majandusharud tervikuna vabastatakse rohkem või vähem turumajanduse põhimotivaatori, konkurentsi surve alt. Traditsiooniline normatiivne reguleerimisteooria lähtub eeldusest, et reguleerijad lähtuvad oma otsustes avalikust huvist ja püüavad leevendada turutõrkeid. Seevastu PMT raames kujunenud positivistlik reguleerimisteooria näeb reguleerimises omamoodi turgu, kus

kohtuvad huvigruppide soovid ja reguleerijate omakasupüüdlik käitumine.

Reguleerijate ja reguleeritavate suhete uurimise klassikaks on saanud George J. Stigleri 1971. a. töö. Ta püüdis selgitada, kes on mingi regulatsiooniga saanud eelise ja kes sattunud halvemusse, milliseid regulatsiooniliike üldse esineb ja kuidas nad mõjutavad ressursside allokatsiooni. Analüüsi lähtekohaks on USA riikliku reguleerimise praktika ja arusaam, et ettevõtted, majandusharud ja ametirühmad suudavad seda oma huvides kujundada. Keskne on tees, et reguleerimismeetmed annekteeritakse üksikute majandusharude poolt ning kujundatakse ja rakendatakse nende kasuks. Oma poliitilise võimu baasil on riik põhimõtteliselt võimeline mitmesuguseid majandusharusid regulatsioonidega varustama. Seejuures võib eristada nelja põhilist toetusinstrumenti. Kõige ilmsem on muidugi majandusharude huvi otseste subsiidiumide vastu. Sellele järgneb soov piirata uute konkurentide pääsu turule. Kolmandale kohale paigutab Stigler olemasoleva konkurentsi leevendamise ja neljandale riiklikult kehtestatavad hinnad. Sellega ongi kirjeldatud põhilised hüvised, millega reguleerimisturul kaubeldakse. Majanduslikud huvigrupid eelistavad neid eraviisilistele konkurentsipiirangutele (kartellidele), sest viimased on vähem stabiilsed ja ka enamasti konkurentsiseadustega keelatud. Riiklikud konkurentsipiirangud on tunduvalt usaldusväärsemad.

Et reguleerimisturult vajalikku hüvist saada, tuleb huvilistel leida sobiv pakkuja. Pakkujana vaatleb Stigler üldiselt parteid. Viimane ootab vastutasuna loomulikult hüvitist nii valijate häälte kui ka rahalise toetuse kujul. Siit teeb Stigler järelduse, et reguleerimishüvistega varustatakse just selliseid majandusharusid ja ametirühmi, kes suudavad pakkuda enim hääli ja raha. Vastasel korral majandusharud reguleerimises ei osale. Reguleerimise all kannatavad aga reguleeritud

majandusharu tarbijad, kes peavad maksma kõrgemaid hindu, võrreldes konkurentsitingimustega.

Stigleri reguleerimisturu mudelit täpsustas Peltzman¹⁴¹, kes uuris, miks ei vastusta regulatsioone need grupid, keda diskrimineeritakse (tarbijad jt). Tema arvates on vastus sisuliselt antud Downsi demokraatia- ja Olsoni gruppoteooriates. Esmalt on mängus informatsioonikulud. Valijad on enamasti paremini informeeritud oma erialase tegevusega seotud asjaoludest ning vähem tarbijatena. Teiselt poolt on väiksemates rühmades väiksemad organiseerumiskulud ning vähem terav jäneste probleem. Seepärast suudavad väikesed grupid end reguleerimishüvistega paremini varustada kui suured. Tootjahuvide, mis lähtuvad väikesest, suhteliselt kõrge sissetulekuga liikmetega rühmast, on arusaadavalt paremini esindatud kui suure ja väga eripalgeliste huvidega tarbijaskonna vajadused. Kui näiteks valitsus annab meditsiinilise transpordi monopoli ühele firmale, saab too kõrgemaid hindu nõuda kui konkurentsis (antud teenuse korral) ja tagab nii endale suurema kasumi. Selle eest tuleb muidugi poliitilisi pakkujaid toetada. Tarbijad, keda see otsus puudutab vaid kaudselt (sotsiaalmaksu kaudu), ei pane seda ahistamist aga tõenäoliselt tähele ega osuta aktiivset vastupanu.

Reguleerijate käitumist on samuti põhjalikumalt uuritud. Juba 1955. a. esitas oma teooria (*capture-theory*) politoloog Bernstein.¹⁴² Ta väitis, et reguleeritavad ettevõtted ja nende rühmad suudavad reguleerijad enda paati üle meelitada. Aja jooksul ja enamasti märkamatuks kujuneb reguleerijatel hingesugulus reguleeritavatega. Nad võtavad üle viimaste hoiakud, mõtlemis- ja käitumismallid. Nii saab esialgu avaliku huvi järgimiseks (nt. tarbijate kaitseks ettevõtete monopoolsete kuritarvituste eest) mõeldud regulaatoritest hoopis reguleeritavate käepikendus.

¹⁴¹ Peltzman 1976; vt. Behrends 2001, 77.

¹⁴² Bernstein 1955; vt. Behrends 2001, 77–78.

Mida intensiivsem on reguleerimise osapoolte koostöö, seda enam tunneb regulaator end vastutavana oma majandusharu eest ja juhindub selle spetsiifilistest huvidest.

PMT raames on esile tõstetud reguleerijate juhendumist individuaalsetest kasufunktsioonidest. Nad laiendavad reguleerimistegevust seni, kuni see suurendab kasulikkust. Oma sihtrühmade soodustamisel peavad reguleerijad siiski arvestama ka diskrimineeritavate gruppide võimalikku vastuseisu. Nad otsivad kuldset keskteed reguleeritavate ja diskrimineeritavate rühmade vahel, üritades mitte sattuda avalikkuse tähelepanu alla ja esile kutsuda minimaalset protesti.¹⁴³ Tulemuseks on sageli ebamäärased kompromissid. Kui algavad massilised protestid, püüab regulaator leida vähem silmatorkavaid meetmeid, selle asemel et regulatsioonist üldse loobuda. Selline käitumine tuleneb paljuski asjaolust, et mõned reguleerijad peavad plaani edaspidi vastavas harus tööd leida. Seda aspekti on üksikasjalikumalt lahanud Russell ja Shelton.¹⁴⁴ Reguleerija üritab oma ametiajal, mis on üldiselt ajaliselt piiratud, omandada hiljem tasuvalt kasutatavat inimkapitali (näiteks spetsiifilisi teadmisi). Teine reguleerija eesmärk on võimalikult kaua ametis olla ja karjääri teha. Selleks püüab ta luua ja säilitada poliitilist koalitsiooni, mis pakuks kaitset juhtudeks, kui tema otsused riivavad mõne partei huve. Kolmas käitumisaspekt on seotud kohustusega silmas pidada üldsuse huve. Siit tuletavad Russell ja Shelton kolm reguleerijate tüüpi: ühed orienteeruvad tootjate, teised tarbijate ja kolmandad üldsuse huvidele.

Millise positsiooni võtab üks või teine reguleerija, sõltub tema plaanidest ametijärgseks ajaks. Kuivõrd reguleerijad püüavad minimeerida konflikte reguleeritavate ettevõtete ja nende klientide vahel, tulevad igal juhul arvesse ka viimaste huvid.

¹⁴³ Hilton 1972; vt. Behrends 2001, 78–79.

¹⁴⁴ Russell/Shelton 1974; vt. Behrends 2001, 79–80.

Edasine analüüs tõi esile **reguleerimisspiraalide** nähtuse. Kuivõrd nii reguleerijad kui ka reguleeritavad on huvitatud reguleerimise kestmisest, püütakse seda teha üha keerukamaks ja kolmandatele isikutele võimalikult läbipaistmatuks. See peab kaitsma haru dereguleerimise eest. Sageli mingi majanduskriisi käigus kehtestatud regulatsioone säilitatakse ka pärast selle ajendi kadumist. Kipub olema reegliski, et riik reageerib lühiajalistele kriisidele pikaajalise konserveeriva majanduspoliitikaga.¹⁴⁵ Euroopas on siin näiteks söe- ja terasetööstuse reguleerimine.

Reguleerimisturu majanduslikke aspekte käsitletakse süvendatult **kasumiotsingute (rent seeking)** teooria raames.¹⁴⁶ Siin on lähtekohaks mudel, milles inividid ja firmad taotlevad monopolset positsiooni ekstrakasumite saamiseks mitte turuprotsessis, vaid poliitiliste otsuste kaudu. Selliseid kasumeid on võimalik saavutada riikliku regulatsiooni ja subsiidiumide kaudu. Niisugusel juhul ei tugi lisatulu mitte oma turupanusele, vaid allikaks on teiste majandussubjektide panuse (loodud väärtuse) ümberjaotamine. Kasumiotsingutele on iseloomulik, et ettevõtted ei investeeri mitte oma firmasse edu saavutamiseks kaubaturgudel, vaid hoopis eriseisundi ja lisatulu saavutamiseks poliitilise turu kaudu. Tullock kasutab esimesel juhul mõistet “*profit-seeking*” ja teisel “*rent-seeking*”. Otsus ühe või teise investeerimissuuna kasuks sõltub loomulikult investeringu tasuvusest. Poliitiliste kasumiotsingute korral tuleb arvestada ka vastavate kuludega. Siia kuuluvad huvigrupi organiseerimiskulud, infokulud ning poliitilise protsessi mõjutamise kulud. Sellised kulutused tasuvad end ära, kui regulatsiooniga saavutatav lisakasum neid ületab. Ratsionaalne

¹⁴⁵ Behrends 2001, 80.

¹⁴⁶ Vt. Weise jt. 1991, 482; üldisemalt Tullock 1993; seoses konkurentsipoliitiliste erandvaldkondadega Eickhof 1997, 562–567.

indiviid jätkab (poliitilisi) kasumiotsinguid seni, kuni selle piirtulu võrdsustub piirtuluga majandustegevusest.

Paraku tuleb arvestada asjaoluga, et esimestele kasumiotsijatele järgnevad teised. Tagajärjeks on kasumiotsingute ühiskond (*rent-seeking-society*).¹⁴⁷ Jaotusvõitluses rakendatud ressursid nii raha-, energia- kui ka ajakuluna on rahvamajanduse seisukohalt raisatud. Siin ei toodeta täiendavaid tooteid ja teenuseid, vaid teostatakse ainult ümberjaotust. M. Olson peab seda üheks majanduskasvu peamiseks piduriks.¹⁴⁸ On loomulik, et sellise tegevuse vastu otsitakse vastuabinõusid. Üheks radikaalsemaks teeks on siin sellise kasumi loomise võimaluste kaotamine üldse. Konkurentsipoliitika peab puudutama ka riigi tegevust. Eestis on kasumiotsingud piiratud majanduse avatusele suunatud poliitikaga ning riigi tagasihoidliku rolliga. Teiselt poolt avas laia rinde kasumiotsingutele nüüdseks peaaegu lõpukorral erastamine.

Üheks näiteks levinud kasumiotsingutest on väliskaubandusregulatsioonid. Väliskaubandusteooria kohaselt on nii igale riigile kui ka maailmamajandusele tervikuna optimaalne lähtuda vabakaubanduse põhimõtetest. Tegelikult ilmneb aga kõikvõimalike tariifsete ja mittetariifsete kaubandustõkete üleküllus. Seda vastuolu ei suuda üksnes majanduslikke aspekte arvestav teooria seletada. Seetõttu on just väliskaubandusteoreetikud pööranud pilgu PMT poole.

Proteksionismi poliitökonoomiline teooria¹⁴⁹ taandab kaubandustõkete eksistentsi mitmesuguste huvigruppide erinevale suutlikkusele mõjutada poliitilist protsessi. Vastupidi klassikalisele väliskaubandusteooriale ei eksisteeri reeglina vastuolu töö ja kapitali vahel, vaid mõlemad on huvitatud oma

¹⁴⁷ Buchanan/Tollison/Tullock 1980; vt. Behrends 2001, 86.

¹⁴⁸ Olson 1991.

¹⁴⁹ Vt. Frey 1985.

tegevusala protektsioonist. Empiirilised uuringud kinnitavad, et firmajuhid ja ametiühingud tegutsevad siin praktiliselt alati ühel meelel. Mida vähem pakkujaid on importkonkurentisega harus, mida rohkem on seal töötajaid; mida madalam on töötasu ja mida kehvem on aktuaalne konjunktuur, seda tõenäolisem on protektsionismi levik. Seevastu ettevõtete suur arv ja edukus piiravad protektsionismi. Kaitsemeetmeid on kergem läbi suruda konjunktuuri languse perioodidel. Inflatsiooni ajal on jälle lihtsam kaubandustõkkeid lammutada. Need seaduspärasused leidsid kinnitust ökonomeetrilise analüüsiga.

Ka rahvusvahelises poliitilises ökonoomias leiavad rakendust konstitutsiooniökonomika ideed. Rahvusvahelised kaubandusreeglid, eriti WTO (varem GATTi) raames, on vaadeldavad konsensuslike otsustusmeetoditena. Üksikute huvigruppide tõttu ei ole ükski riik huvitatud omal algatusel tolle alandama (jälle ratsionaalsuslõks). Samal ajal võib kõigile olla kasulik end ise siduda protektsionismist loobumise kohustusega, juhul kui seda teevad ka teised. Selle “rahvusvahelise konstitutsiooni” puhul on vastuolu üldpõhimõtte ja konkreetsete otsuste vahel eriti ilmne. Igal riigil on stiimul lasta liugu teiste kulul ning rohkem või vähem varjatult ahistada importi oma maale. Sel põhjusel protektsionismi määr kõigubki, sõltudes momendi konjunktuurist ja riikide iseärasustest.

Rahvusvaheline poliitiline ökonoomia tegeleb kõrvuti protektsionismi ning rahvusvahelise koostöö võimaluste ja tõketega ka rahvusvaheliste organisatsioonide käitumise, arenguabi ja rahvusvaheliste investeringute mõjurite ning kaubandussõdadega.

9. INSTITUTIONAALNE SÜSTEMIKONKURENTS

9.1. Süsteemikonkurentsi vormid

Eelnevates osades uurisime poliitikute, bürokraatide, huvigruppide ja ka organiseerimata kodanike käitumist. Seejuures eeldasime enamasti rohkem või vähem varjatult, et kõik nad tegutsevad mingi ühe poliitilise kollektiivi, enamasti riigi raames. Vaid proteksionismi käsitlemisel viitasime rahvusvahelise koostöö vajadusele ratsionaalsuslõksust pääsemiseks. Kas aga alati on otstarbekas riikide koostöö või võib loota hoopis konkurentsile kui riikliku ebaefektiivsuse kontrolli mehhanismile? Institutsionaalse süsteemikonkurentsi teooria uurib just seda viimast küsimust. Seejuures lähtub ta hüpoteesist, et poliitilise esindussuhte efektiivsuse tõstmisel etendab kõrvuti poliitikute omavahelise konkurentsiga kaalukat osa ka **rahvusvaheline ja regionaalne konkurents** avalike hüviste pakkumisel.

Riikide ja regioonide konkurentsi instrumentaariumi moodustavad eelkõige indiviidide ja ettevõtete tegevuskeskkonda kujundavad mitmesugused institutsioonid ja nende süsteimid, mis on “pikaajalise majandusarengu oluliseks määrajaks.”¹⁵⁰ Seejuures on formaalsed institutsioonid (seadused, halduskorraldus, avalikud organisatsioonid jm.) teadlike poliitiliste otsuste tulemus ja vaadeldavad avalike hüvistena. Just sel juhul räägime järgnevalt valitsuste konkurentsist, tegemata siin vahet seadusandlikul ja kohtuvõimul ning valitsuste tasandil riigi vertikaalses struktuuris. Üldmõistena, mis hõlmab ka informaalset institutsioone, on kasutusel “institutsionaalne ja/või süsteemikonkurents”. Seevastu kitsamalt on regionaalset

¹⁵⁰ North 1992, 127.

konkurentsi võimalik uurida tema üksikute instrumentide kaupa (nt. maksukonkurents).

Siseriiklik regionaalne konkurents on mõeldav vaid juhul, kui regioonide puhul on tegemist õiguslikult iseseisvate kohalike omavalitsustega, kes suudavad oluliselt kaasa rääkida poliitiliste hüviste pakkumises. Viimasel juhul räägitakse **detsentraliseeritud** riigist, kusjuures detsentraliseerituse tase võib olla üsna erinev. Põhivormideks unitaarriigi ja sõltumatute (osa)riikide rühma vahel on föderatsioon ja konföderatsioon. Mõlemal juhul eksisteerib kollektiivne alalise koostöö organ, kuid erinevalt föderatsioonist ei ole sel konföderatsioonis iseseisva otsustamise kompetentsi. Otsuseid langetavad ikkagi konföderatsiooni liikmesriigid. Siin võib näiteks tuua SRÜ. Seevastu tüüpilisteks föderatsioonideks on USA oma osariikide ja Saksamaa oma liidumaadega. EL on üle kasvamas konföderatsioonist föderatsiooniks. Enamuses riikides, sealhulgas Eestis, eksisteerib siiski sõltumata riigi tüübist vähemalt üks madalam omavalitsuse (valla) tasand.

Põhimõtteliselt on detsentraliseeritud süsteemidel, kus riiklikud ülesanded on jagatud eri tasandite vahel, kaks olulist üksteisega seotud eelist:

- omavalitsused suudavad paremini ja diferentseeritumalt selgitada ning ka rahuldada kodanike vajadusi avalike hüviste järele;
- avalike hüviste pakkumisel võib kujuneda konkurents valdade vahel mobiilsete kodumajandite ja ettevõtete pärast.

Sellises keskkonnas on rohkem lootust uute innovatiivsete hüviste kujunemiseks ja efektiivseks pakkumiseks, sest konkurents toimib siingi avastamisprotseduurina (von Hayek).

Valitsuste konkurentsil on detsentraliseeritud riigis kaks dimensiooni. **Vertikaalne konkurents** seisneb eri tasandite

valitsuste püüdluses parandada oma tasandi kasuks kompetentsi (õiguste) jaotust. Tasandite konkurents täiendab sisuliselt võimude traditsioonilist lahusust (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim). **Horisontaalne valitsuste konkurents** toimib aga ühe ja sama tasandi erinevate valitsuste vahel. Konkurentsi objektiks on avalikest hüvistest huvitatud maksumaksjad (nii üksikisikud kui ka ettevõtted). Just see konkurentsitiüp on järgnevalt meie huviobjektiks.

9.2. Maksukonkurents ja efektiivsus

Kõik süsteemikonkurentsi mudelid tuginevad meile juba tuttavale sanktsioonimehhanismile. Indiviidid võivad oma kollektiivis rahulolematust näidata väljarände või protesti teel (vt. p. 4.1). Kui neid ei rahulda oma valitsuse pakutav avalike hüviste komplekt ja selle maksumus (mõõdetuna maksukoormusega), siis on üheks võimaluseks lahkuda mõne teise valitsuse piirkonda. Alternatiiviks on surve avaldamine valitsusele avalike hüviste pakkumise lähendamiseks oma eelistustele. Selgi puhul on sageli ajendiks teadmine, te mõni teine valitsus pakub paremat maksu-hüvise kombinatsiooni.

Esimeseks selle loogika rakendajaks oli Charles M. Tiebout (1956). Ta otsis valdade tasandil avalike hüvistega varustamise efektiivset mehhanismi ja leidis selle hääletamises jalgadega, s.o. väljarändes. Tiebou mudelis olid väljarändajateks maksumaksjatest kodumajandid. Ainsaks asukohateguriks ongi valla pakutav avalike hüviste valik. Et teiste tegurite mõju elimineerida, teeb Tiebou rea kitsendavaid eeldusi.¹⁵¹ Näiteks eeldab ta kodanike piisavat jõukust. Nad võivad elatuda üksnes kapitalituludest ega sõltu seetõttu töökohtade olemasolust. Eluaseme pakkumine on eelduste kohaselt nii suur, et ränne ei mõjuta selle hindu. Ränne ei ole seotud kuludega, tegemist

¹⁵¹ Erlei/Leschke/Sauerland 1999, 377.

on täiusliku mobiilsusega. Potentsiaalsed rändajad on täielikult informeeritud avalike hüviste pakkumisest kõigis valdades ja sellega seotud maksudest. Pakkumise poolel eeldatakse polüpoolset turustruktuuri ning heatahtlikke diktaatoreid, kes üritavad oma piirkonna elanike heaolu maksimeerida. Sel eesmärgil pakub iga omavalitsus esmalt etteantud paketi avalikke hüvisid (neid ise tootes). See võimaldab kindla hüvisekoguse jaoks määrata kuluminiimumi, mis pearaha kaudu rahastamisel määrab ka optimaalse elanike arvu.

Valla juhtide eesmärk on saavutada just see optimaalne elanike arv ja selle kaudu rahuldada elanike eelistusi minimaalsete kuludega. Nendel eeldustel kogunevad ühte valda avalike hüviste homogeensete eelistustega elanikud. Kuivõrd pakkujaid on palju, saavutatakse allokatiivne efektiivsus. Kodumajandid jaotuvad esialgu ruumiliselt nii, et nad saavad oma vajadused rahuldatud. Teises ringis rändavad nad edasi, kui mõnes vallas on kvaliteedi ja hinna suhe parem. Väljarände tõttu langeb siis elanike arv algses asukohas alla optimaalse. Sellega tekivad kohalejääjate jaoks negatiivsed välismõjud — etteantud hüvisemahu ja kulude korral kasvab nende maksukoormus. Need välismõjud toovad kaasa rände kolmanda ringi. Heatahtlikud vallajuhid üritavad toota avalikke hüviseid minimaalsete kuludega, et väljarännet pidurdada ja säilitada optimaalne elanike arv. Sellise elanike arvu juures on on pearaha minimaalne ning tagatud ka kuluefektiivsus.

Tiebout vaimus on oma mudeli pakkunud ka Oates ja Schwaab (1991).¹⁵² Ka siin eeldatakse elanike heaolu maksimeerimist. Rändekulud jäävad samuti tähelepanuta. Erinevalt Tiebout'st vaadeldakse absoluutselt mobiilsetena mitte kodumajandeid, vaid ettevõtteid. Ettevõtete väljarände puhul on negatiivsed välismõjud kohalejääjatele veelgi suuremad. Välismõju ei avaldu

¹⁵² Vt. Erlei/Leschke/Sauerland 1999, 378–379.

üksnes ettevõtlusmaksude, vaid ka töökohtade arvu ja sellega seotud individuaalse tulumaksu vähenemise kaudu. Ettevõtete sisserändega kaasnevad jällegi positiivsed välismõjud.

Eeldades, et vallad on teadlikud kõigist võimalikest välismõjudest ning ettevõtted tunnevad kõik pakutavaid hüvisehinna kombinatsioone, vallandub valdade konkurents kapitali kui mobiilse tootmisteguri pärast. Pakkujad alandavad ettevõtlusmaksu, et uusi ettevõtjaid ligi meelitada. Nad teevad seda siiski vaid seni, kuni positiivsed välismõjud uuest ettevõtetest ületavad tulukadusid maksude alandamisest. Valdade ja nende elanike jaoks optimaalne olukord on saavutatud, kui vastavad piirsuurused ühe täiendava ettevõtte lisandumisel võrdsustuvad. Sel juhul on tagatud nii allokatiivne kui ka kuluefektiivsus. Nii nagu Tiebou mudeliski on siin tegemist puhtakujuliste kasumaksudega.¹⁵³

Mõlemad senivaadeldud mudelid käsitlevad üksnes avalike hüviste (pargid, tänavad, heakord jm.) kasutamise seostuvaid probleeme. Kõrvale on jäänud tulujaotus kui riiklike instantside ülesanne. Seda lünka püüab täita McGuire (1991).¹⁵⁴ Ta eristab positiivset, heaolu tõstvat süsteemikonkurentsi ja potentsiaalselt destruktivist, ruineerivat konkurentsi. Viimane viib suboptimaalse lahendini. McGuire eeldab seejuures, et eksisteerivad elanike eelistused tulujaotusmeetmete suhtes. Seega ei eelista nad puhast kasumaksu teatud ümberjaotamist sisaldavale tulumaksule. Sel puhul on võimalik tuletada teoreetiline heaolumaksimum, mis sisaldab ühtset hüvisepaketti ja tulu ümberjaotust kõigis üksustes. Uueks eelduseks on ka elanikkonna ja ettevõtete heterogeensus nii tulu ja vara kui ka mobiilsuse seisukohalt. See viib aga nn. ruineeriva konkurentsi valdade vahel mobiilsete edukate ettevõtete pärast. Lootes positiivseid välismõjusid, alandavad riigid makse mobiilsetele

¹⁵³ Maks võrdu avalikest hüvistest saadava kasuga.

¹⁵⁴ Vt. Erlei/Leschke/Sauerland 1999, 379–380.

edukatele ettevõtetele. Kui nüüd kõik toimivad nii, langeb kogu maksutulu alla teoreetilise optimumi. Tasakaalupunktis on järgmine olukord: edukaid ettevõtteid maksustatakse vastavalt nende kasule avalikest hüvistest. Edutuid mittemobiilseid maksustatakse edasi vastavalt tulule. Et mobiilsete ja rikaste ettevõtete maksumäärad on alla optimaalse, jääb avalike hüviste kogupakkumine või tulude ümberjaotuse ulatus vaadeldavas piirkonnas alaoptimaalseks või on tegemist mõlema kombinatsiooniga. McGuire mudelis on tagatud küll kuluefektiivsus, kuid mitte allokativne efektiivsus hüvistega alavarustatuse tõttu. Mudel kirjeldab sisuliselt ratsionaalsuslõksu olukorda, millest oli juttu seoses proteksionismiga.

McGuire mudel viib tähtsale järeldusele, mis kahes eelmises mudelis jäi varju: konkurents toimib soovitud vaid kindlate raamtingimuste korral. On selge, et süsteemikonkurentsi mängureeglid mõjutavad selle tulemusi. Föderaalsete struktuuride jaoks tähendab see otstarbekate raamtingimuste fikseerimist konstitutsioonis ning kõrgeima föderaaltasandi ülesannet toimida madalama tasandi konkurentsi vahekohtunikuna.

McGuire verbaalset mudelit analüüsis formaliseeritult Wellish (1995), kes näitas samuti maksukonkurentsi negatiivseid tagajärgi.¹⁵⁵ Tema meetodika võimaldas saada siiski diferentseeritumaid tulemusi. Lähtekohaks on hüpoteetiline olukord, kus üldkogum on jagatud identseteks regioonideks täpselt ühesuguste maksumääradega ja absoluutselt mobiilse kapitaliga. Siingi on kapitaliomanikud täielikult informeeritud maksudest kõigis võimalikes asukohtades. Immobiilsed kodumajandid on mudelis mõlema tootmisteguri — kapitali ja maa — omanikeks. Valitsuste eesmärgiks on elanike heaolu maksimeerimine avalike hüviste pakkumisega nende eelistuste

¹⁵⁵ Vt. Erlei/Leschke/Sauerland 1999, 380–381.

kohaselt. Siin käivituv konkurents mobiilse kapitali pärast viib kapitali suboptimaalse maksustamiseni ja vastavalt avalike hüviste suboptimaalse pakkumiseni. Ka Wellish viitab kõrgema föderaalse tasandi sekkumisvajadusele, et vältida soovimatuid tulemusi. Seda võib saavutada regionaalsete maksumäärade harmoniseerimisega või vertikaalsete tulusiiretega avalike hüviste pakkumise subsideerimiseks.

Negatiivne konkurentsitulemus muutub aga kardinaalselt, kui läheneda diferentseeritult pakutavate hüviste kasutamisele. Kui neid mitte üksnes ei tarbita, vaid kasutatakse ka tootmistegurina, tõuseb mudelis kapitali tootlikkus. Seeläbi tõusevad ka kapitalinõudlus ja maksumaksud ning tulemuseks on efektiivne varustamine avalike hüvistega.

Eelnevatest oluliselt erinev on Besley ja Case'i (1995) mudel.¹⁵⁶ Nad on analüüsi kaasanud poliitilise protsessi. Tuginedes PMT-le, ei pea nad valitsusi enam üldsuse omakasupüüdmatauteks agentideks. Kõik poliitikud jaotatakse kaheks. Head poliitikud peavad silmas üksnes avalikku huvi ja kehtestavad kulukatvad maksumäärad. Halvad poliitikud seevastu üritavad omakasu silmas pidades saavutada eelarve ülejääki. Kõigil poliitikutel on maksumaksjate-tarbijate ees infoelisel avalike hüviste tootmiskulude suhtes. Tekib esindussuhe varjatud infoga. Mudelis lahendatakse see probleem elegantselt. Tarbijad võivad kasutada oma valitsuse tegevuse hinnanguks olukorda naabervallas. Kui nad märkavad, et oma valitsuse tegevuse tulemused on kehvad, rakendavad nad poliitilisi meetmeid. See ei seisne aga enam hääletamises jalgadega, vaid hääletamises kätega. Siin mudelis toimib süsteemikonkurents mitte rände, vaid protestimehhanismi alusel.

Halbade poliitikute avastamise oht suureneb koos infoga alternatiivsete valitsuste kohta. Besley ja Case lähtuvad hüvise

¹⁵⁶ Vt. Erlei/Leschke/Sauerland 1999, 381–382.

etteantud kogusest ja kvaliteedist ning uurivad erinevate maksumäärade mõju tarbijate tegevusele kahe valla ja kahe perioodi puhul. Lähtudes esialgsest tasakaalust, eeldatakse mudelis kulushokki, mis muudab avalikud hüvised kallimaks ja sunnib makse tõstma. Distsiplineeriva mõju saavutamiseks valimiste kaudu on kolm varianti. Kui mõlemas vallas on head valitsused, tagavad nad efektiivse pakkumise küll kõrgendatud, kuid siiski minimaalsete maksumääradega. Kui võimul on halvad valitsused, kehtestavad mõlemad liiga kõrged maksud. Kui üks valitsus on aga hea ja teine halb, siis viimane avastatakse ja valitakse järgmistel valimistel maha. Mudelist ei tulene ühetähenduslikud järeldused. Efektiivne pakkumine on võimalik ja konkurents suurendab selle tõenäosust.

Väga ulatusliku mudeli on konstrueerinud Breton (1976).¹⁵⁷ Peale horisontaalse konkurentsi arvestab see ka tasanditevahelist vertikaalset konkurentsi. Samuti on vaatluse all mõlemad sanktsioonimehhanismid — ränne ja protest. Neid võivad kasutada nii kodumajandid kui ka ettevõtted. Kahte rühma ei käsitleta aga diferentseeritult, vaid ühtse tarbijaskonnana. Kuigi Breton postuleerib otseselt, et mõlema sanktsioonimehhanismi kasutamine põhjustab tarbijatele kulusid, näeb ta üldiselt süsteemikonkurentsi efektiivset tulemust. Samas viitab ta ka ruineeriva konkurentsi võimalustele. Viimased ilmnevad nagu McGuire ja Wellischi mudeliteski vaid siis, kui puuduvad vastavad konkurentsireeglid. Sama võib öelda juhtumi kohta, kui tulude ümberjaotust ei teosta kõrgemalseisev instants. Bretoni mudel näeb ette võimalust avalike hüviste kuluefektiivseks pakkumiseks, mida aga ohustavad kasumiotsingud ning protesti ja rändega seotud kulud. Sama võib öelda allokatiivse efektiivsuse kohta.

¹⁵⁷ Vt. Erlei/Leschke/Sauerland 1999, 382.

Seega ei anna mudelid maksukonkurentsi tagajärgede suhtes ühetähenduslikke tulemusi. Nende peamiseks puuduseks on aga asjaolu, et võrdlusaluseks võetakse ideaalne allokatsioon ja kuluefektiivsus täieliku informatsiooni ja heatahtliku diktaatori eeldusel, mida kunagi ja kuskil ei eksisteeri. Niisugust lähenemist on nimetatud nirvaanameetodiks ja kirjanduses tõsiselt kritiseeritud. Selle asemele on soovitatud reaalsete institutsioonide võrdlevanalüüsi, kus pearõhk poleks mitte staatilistel, vaid dünaamilistel efektidel. Samuti tuleb arvestada, et maksutase ei ole süsteemikonkurentsi ainuke instrument ning avalikud hüvised pole üksnes tarbimislikud.

9.3. Süsteemikonkurentsi võimalused ja piirid

Konkurents avab alati tarbijatele pakkujate valiku võimaluse. Pakkujate konkurents distsiplineerib neid oma tegevuses ja kasumitaotluses. Süsteemikonkurentsi pooldajad märgivad, et see toimib esmalt poliitikute kontrollimeetodina ja teisalt otsimis- ja avastamise meetodina.¹⁵⁸

Valitsused kui institutsionaalsete lahenduste pakkujad on sunnitud konkurentsi survele arvestama nende toodete tarbijate (kodanike) eelistustega. Et poliitikutel puuduvad kindlad teadmised indiviidide vajadustest, peavad nad konkurentsis pakkuma uusi alternatiive. Kõrvuti institutsionaalsete innovatsioonidega tuleb siin kõne alla ka jälgendav tegevus, st. end õigustanud lahenduste ülevõtmine teistest süsteemidest. Paljuski on siirdeprotsess ka Eestis edukamate turumajandusmaade imiteerimine.¹⁵⁹ Siiski ei pruugi see viia *ex post* harmoniseerimisele. Erinevad kohalikud tingimused põhjustavad erisuguseid eelistusi ka institutsionaalsete regulatsioonide suhtes.

¹⁵⁸ Oberender/Cachey 1999, 578.

¹⁵⁹ Selle protsessi eripäradest vt. Wrobel 2001.

Poliitikute tugevam sidumine indiviidide eelistustega süsteemikonkurentsi tingimustes piirab nende võimalusi omakasupüüdlikeks kuritarvitusteks esindussuhtes ja osa huvigruppide eelistamiseks kasumiotsingute protsessis. Diskrimineeritud indiviidid lihtsalt lahkuksid. Seetõttu on valitsused sunnitud tulude ümberjaotuses olema tagasihoidlikumad, et mitte liigsete koormiste tõttu kaotada mobiilseid tootmistegureid. See omakorda pidurdab sotsiaalse riigi vohamist ja avardab individuaalseid võimalusi. Just indiviidide (nii tootjate kui ka tarbijate) suuremas vabaduses, ühiskonna institutsionaalses arengus ja struktuursete igandite ületamises peitub süsteemikonkurentsi peamine panus.¹⁶⁰

Siiski ei ole indiviidide valikuvõimalused süsteemikonkurentsis kaugeltki piiramatud. **Välisteks piiranguteks** on siin mobiilsuse formaalsed institutsionaalsed tõkked. Riikide jaoks paiknevad need supranatsionaalsel tasandil. Eesmärgiks peaks olema kapitali, kaupade, teenuste ja tööjõu vaba liikumise tagamine, nagu see on Euroopa Liidus. Kaupade ja teenuste puhul etendab olulist rolli päritolumaa printsiibi rakendamine. Sellega tunnustatakse sihtriigis päritolumaa institutsionaalseid reegleid, mis loob soodsa süsteemikonkurentsi keskkonna ja võimaldab kaupade tarbijatel otseselt valida erinevate tootmist reguleerivate raamide vahel. Sisuliselt ei rakendata siin importkaupadele kodumaiseid reegleid. Paraku tõrguvad poliitikud mitmesuguste ettekäanetega (tarbijakaitse jm.) sageli oma võimu selliselt piirama. Vähenevad ju nii võimalikud müügiartiklid poliitilisel turul. Eriti märgatav on mittetariifne proteksionism EL suhetes kolmandate riikidega (markantne on banaanipoliitika). Ka Euroopa siseturul on tsentraliseerimistendentside tõttu süsteemikonkurentsi ohustatud. Viimase pooldajad hoiatavad

¹⁶⁰ Oberender/Cachey 1999, 579

igasuguse *ex ante* harmoniseerimise eest, mis välistab süsteemikonkurentsi.¹⁶¹

Kõrvuti väliste piirangutega, mida on võimalik formaalsete tõkete järjekindla lammutamisega leevendada, takistavad süsteemikonkurentsi ka sisetegurid. Vaatamata kommunikatsiooni ja transpordi arengule kaasnevad asukoha vahetusega vägagi olulised transaktsioonikulud. Erinevalt kapitalist ja infost (teadmistest) muutub põhivara mobiilseks enamasti vaid rahakapitaliks muundamise (müügi) teel. Põhimõtteliselt on mobiilsed vaid esmased investeerimisotsused. Need ei sõltu aga üksnes institutsionaalsetest raamidest, vaid ka muudest asukohateguritest (infrastruktuur, hädavajalike töötajate mobiilsus, turulähedus jm.). Ka tööjõu geograafiline mobiilsus on üldiselt piiratud. Rääkimata kohati suurtest keele- ja mentaliteediprobleemidest, on rahvastik sageli ka riigisiselt väga paikne.

Peale eelmainitud loomulike mobiilsuspiirangute takistavad süsteemikonkurentsi ka poliitilised protsessid. Poliitikute vaatepunkt on enamasti lühiajaline — järgmiste valimiseni. Nn. valimiskingitustega püüavad nad saavutada oma tagasivalimist. Sellega õõnestatakse aga pikaajalisi arenguvõimalusi. Lisaks tuleb nimetada institutsionaalset inertsit ehk lihtsalt jäikust.¹⁶² Muudatusi ja reforme tehakse vaid häda sunnil (nt. oluline mobiilsete tegurite väljaränne). Need on ka seda raskemad, mida rohkem valitsusametnikke see puudutab — kes ikka tahaks oma töökohta ohustada. Loomulikult protesteerivad vanade reeglitega eelistatud ägedalt muudatuste vastu.¹⁶³ Kui see ohustab poliitikute valimistulemusi, siis pole muutusi loota.

¹⁶¹ Oberender/Cachey 1999, 579

¹⁶² Wrobel 2001.

¹⁶³ Olgu või näiteks õppemaksu kehtestamise probleem.

Paraku ka kõige riigimehelikumad poliitikud kannatavad infopuuduse all. Antud juhul on probleemiks kodanike eelistuste tundmine ja tõlgendamine. Protestid ja väljaränne võivad tuleneda väga erinevatest institutsionaalsetest, aga ka muudest teguritest. Samas võivad ka demokraatlikud enamusotsused peletada eemale olulisi mobiilseid tootmistegureid ja sellega süsteemi ohustada. Tuleb aga rõhutada, et need poliitilise protsessi probleemid ei ole süsteemikonkurentsiga tekitatud, vaid eksisteerivad sellest sõltumata. Konkurentsist lähtuvad kontrolli- ja innovatsioonimõjud loovad aga kindlasti paremaid võimalusi nende probleemide lahendamiseks.

Kriitikute peamised etteheited on seotud juba mainitud ratsionaalsuslõksuga, mis viivat ruineeriva maksukonkurentsiga kaudu avalike hüviste alaoptimaalse pakkumiseni (*race to the bottom*). Siiski on see alapakkumisprotsess piiratud, sest maksud pole ainukeseks asukohakriteeriumiks. Sellele sai viidatud juba seoses mobiilsuse sisepiirangutega. Lisaks eksisteerib küllalt lai konsensus maksude vajalikkuse suhtes, sealhulgas tulude ümberjaotamise eesmärgil. Loomulikult ei hõlma see konsensus igasugust maksutõusu ja igasuguseid (põhjendamatuid) kulutusi. See pole küll uus teema, kuid süsteemikonkurentsiga diskussioon on avaliku sektori ratsionaalsuse teema senisest selgemalt esile toonud. Järelikult võib pigem oodata, et süsteemikonkurents viib tulude ümberjaotuse ulatuse just üldiselt vastuvõetava tasemeni. Sama võib öelda ka sotsiaalkindlustuse vormide kohta — oodata on turumajandusega kooskõlaliste ja omavastutust sisaldavate lahenduste leidmist.

Ratsionaalsuslõksu on kardetud ka keskkonnakaitses. Siiski valitseb ka siin võrdlemisi lai valmidus investeerimiseks. Korras keskkond tõstab elukvaliteeti. Negatiivsete piiriületavate välismõjude tõttu on siin kindlasti vajalik ka rahvusvaheline koordineeritud tegevus.

Ei tohi unustada, et kõrvuti alapakkumisega (dumpinguga) võivad riigid mobiilsete tegurite ligitõmbamiseks üritada ka üksteist (subsiidiumidega) üle pakkuda. See oleks aga üsna ohtlik nullsummamäng ja võiks kahjustada süsteemide pikaajalist maksevõimet. Pikas perspektiivis peaksid olema edukamad subsideerimata süsteemid, sest seal on indiviidid karastunud konkurentsikeskkonnas ja valmis reageerima struktuurimuutustele mitte kasumiotsingute, vaid sisuliste uuendustega.

Seega võiks süsteemikonkurents oma positiivsete heaolumõjudega pigem soodustada ka vajalikku tulude ümberjaotust ning looduskeskkonna parandamist. Siiski ei võida süsteemikonkurentsist kõik. Kaotajate hulka kuuluvad süsteemid, mis end konkurentsile ei ava ja indiviidid, kes on proteksionismi objektiks. Võitjateks on paindlikud ja dünaamilised indiviidid ja süsteemid, mis kasutavad institutsionaalset konkurentsi enese arendamiseks.

KORDAMISKÜSIMUSED

1. PMT KOHT TEADUSE JA PRAKTIKA SÜSTEEMIS

1. Mis on majandusteooria kompetentsusala?
2. Mis määrab praktiku vastutusala suuruse?
3. Kas juhul, kui praktiku vastutusala on majandusteoreetiku kompetentsusalast suurem, tuleb esimest tagasi tõmmata või teist võimalusel laiendada?
4. PMT on majandusteooria kompetentsusala laiendamine. Põhjendage seda väidet!
5. Kas PMT peab ja on võimeline asendama teisi distsipliine, mis samuti uurivad poliitilisi otsustusprotsesse — sotsioloogiat, politoloogiat, sotsiaalsühholoogiat, haldusteadust?
6. Millised on majandusteooria eriomadused võrreldes teiste sotsiaalteadustega?
7. Mis on metodoloogiline individualism?
8. Mis on ratsionaalse valiku teooria?
9. Millised on PMT uurimissuunad?
10. Millised on PMT arenguetapid?

2. KOLLEKTIIVIDE VAJADUS

1. Mis on välismõjud?
2. Millal ja miks on välismõjud ebasoovitavad?
3. Miks ei keelata kõik välismõjusid tekitavad otsused?
4. Mida mõistab F. Perroux makrorootsustena?
5. Milles on turu funktsioon?
6. Millistel eeldustel saab turg oma ülesannetega hakkama?
7. Tooge üks näide vajadusest, mis
 - a) allub välistusprintsiiobile ja on rahas mõõdetav;
 - b) ei allu välistusprintsiiobile, aga on rahas mõõdetav;
 - c) allub välistusprintsiiobile, aga ei ole rahas mõõdetav;
 - d) ei allu välistusprintsiiobile ega ole rahas mõõdetav.

3. KOLLEKTIIVIDE MOODUSTAMINE

1. Mis on liulaskmine?
2. Millest sõltub Olsoni järgi tõenäosus, et indiviid toodab üksi välistusprintsipi allumatust hüvist?
3. Olson räägib suurte kurnamisest väikeste poolt. Mis on siin suuruse mõõt?
4. Millised gruppide kolm suurusklassi on kollektiivhüvise tootmise seisukohalt oluliselt erinevad?
5. Kas irratsionaalsus on oluline vaid kollektiivide tekkimise, mitte aga nende püsimise seletamisel?
6. Mis on selektiivsed stiimulid Olsoni mõttes?

**4. SUND KOLLEKTIIVIS JA SELLE
LEGALISEERIMINE**

1. Kuidas mõõta kollektiivset sundi Hirschmanni käsitluse alusel?
2. Millised on kollektiivse sunni põhiinstrumendid kollektiivhüviste tootmisel?
3. Mis põhjustab Coleman arvates üleminekut sotsiaalsetelt normidelt riiklikele seadustele?
4. Milles on konstitutsiooni roll kollektiivse sunni vähendamisel?
5. Mis on koalitsioonikulud?
6. Millest sõltuvad koalitsiooni- ja oodatavad väliskulud Buchanani ja Tullocki konstitutsioonimudelil?
7. Defineerige sõltuvuskulud!
8. Milline on indiviidi jaoks parim otsustusreegel?
9. Mida väljendab sõltuvuskulude kõvera nõgusus?
10. Millest sõltub sõltuvuskulude kõvera nõgusus?
11. Paljudest konstitutsioonieelistustest tuleb saada üks konstitutsioon. Milline võimalus on konsensuse vabatahtlikuks saavutamiseks ratsionaalsete ja erinevate indiviidide korral?

5. KOLLEKTIIVI OPTIMAALNE SUURUS

1. Milline on kollektiivi minimaalsuurus välismõjude välistamiseks?
2. Milline on konkreetse indiviidi seisukohalt optimaalne kollektiivi suurus?
3. Millistes piirides on kollektiivi suuruse kõikumine indiviidile vastuvõetav?
4. Kuidas otsustakse klubihüvise tootmismahd?
5. Selgitage klubihüvise tootmis- ja transaktsioonikulude integreeritud käsitlemise võimalusi!
6. Millised kulud on olulised kollektiividevahelise (näiteks valdadevahelise) konkurentsi seisukohalt?

6. POLIITILINE ESINDUSSUHE

1. Millal on indiviidi silmis õigustatud üleminek otseselt kaudsele (esindus)demokraatiale?
2. Nimetage esindussuhtest moonutamata demokraatliku otsustusprotsessi eeldused kollektiivis!
3. Kas esindusdemokraatia on sobiv meetod juba tekkinud välismõjude internaliseerimiseks neid tekitanud poliitiliste ettevõtjate juures?
4. On usutav, et kollektiivi liikmed saavad oma eelistustest tihti aru siis, kui neid on rikutud. Kas see sunnib poliitilisi ettevõtjaid taotlema klientide eesmärkide mitterikkumist, selle asemel et neid ellu viia?
5. Millest sõltub kollektiivi liikmete valimisaktiivsus?
6. Kritiseerige Downsi teesi, mille kohaselt kollektiivi liikmed osalevad valimistel seetõttu, et neil on huvi toimiva demokraatia vastu ja see eeldab mingit miinimumi ületavat valimisaktiivsust!
7. Millised nõuded kehtivad Downsi järgi infosüsteemile, mis oleks üksikvalijate teenistuses?
8. Mida tähendab väljend “diskonteeritud parteidieferentsiaal”?

9. Nimetage tunnused, mille alusel Downs eristab valijatüüpe!
10. Milles peitub löökause te kasutamise eelis poliitikutele?
11. Mille poolest erinevad poliitilise ettevõtja ja moraalse ettevõtja ideaaltüübid?
12. Defineerige poliitilise kapitali mõiste!
13. Millist rolli etendab kollektiivi liikmete sümboolne osalemine valimistel seoses poliitiliste otsuste vältimatute ja internaliseerimatute välismõjudega?

7. POLIITILINE KONKURENTS

1. Milline on poliitiliste programmide pakkumise Downsi ühedimensiooniline baasmodel?
2. Kuidas sõltuvad kahe partei programmid valijate jaotusest baasmodelis? Millised mudeli eeldused on küsitavad?
3. Millal avaneb täiendavate parteide tekke võimalus?
4. Mis on poliitiline ruum ja selle dimensioonid?
5. Millised otsustusprobleemid toob poliitilise ruumi mitmemõõtmelisus kaasa valijatele ja poliitikutele?
6. Millised on võimalused otsustusprobleemi kompleksuse alandamiseks?
7. Mida muudab mitmeparteisüsteem valijatele ja poliitikutele?
8. Mis on majoritaarne valimissüsteem?
9. Mis on proportsionaalne valimissüsteem?
10. Kuidas muutuvad poliitiliste erihuvide ühtseks programmiks kooskõlastamise mehhanismid üleminekul majoritaarselt proportsionaalsele valimissüsteemile?
11. Mis on valimisjärgnevus?
12. Kuidas nimetatakse valimiste seost, mille korral ühtedel valimistel valituks osutunud valivad teistel valimistel oma tulevase valijaid?
13. Kirjeldage majanduse ja poliitika vastastikust seost suletud süsteemina!
14. Selgitage poliitilis-majandusliku otsustusmehhanismi Herder-Dorneichi mudelit!

15. Millised on poliitiliste konjunktuuritsüklite põhimudelid?

8. POLIITILINE SÜSTEEM

1. Kes on reaalse poliitilise süsteemi olulisteks subjektideks valijate ja poliitikute kõrval?
2. Milline on riigiametnike tüpoloogia Downsi järgi?
3. Kirjeldage Niskaneni bürokraatiamudelit!
4. Millest sõltub huvigruppide mõju poliitikale?
5. Mis on reguleerimisturg ja kuidas see toimib?
6. Milliseid hüpoteese on püstitatud reguleerijate käitumise kohta?
7. Mille poolest erinevad *profit-seeking* ja *rent-seeking*?
8. Analüüsige proteksionismi kasumiotsingute tulemusena!

9. INSTITUTSIONAALNE SÜSTEEMIKONKURENTS

1. Kes võivad olla süsteemikonkurentsi subjektideks?
2. Mille pärast süsteemikonkurentsis konkureeritakse?
3. Mis on süsteemikonkurentsi instrumendid?
4. Iseloomustage maksukonkurentsi mudeleid (eeldusi ja järeldusi) alates Tiboust!
5. Mis piirab süsteemikonkurentsi võimalusi?
6. Mis on ruineeriv konkurents (*race to the bottom*) ja millised on vastuargumendid?

VIIDATUD KIRJANDUS

Aldrup, D. Das Rationalitätsproblem in der Politischen Ökonomie. Tübingen, 1971.

Aldrup, D. Zu einer rationalen Theorie der Politik. Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1970.

Barry, B. M. Sociologists, Economists and Democracy. London, 1970.

Becker, G. S. Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. Tübingen, 1982.

Becker, H. S. Aussenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens. Frankfurt a. M., 1973.

Behrends, S. Neue Politische Ökonomie. München, 2001.

Bernholz, P. Einige bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung. Kyklos, 1969.

Bernholz, P.; Breyer, F. Grundlagen der Politischen Ökonomie. 3. Aufl. Tübingen, 1994.

Bernstein, M. H. Regulating Businessby Independent Comissions. London, 1966.

Breuer, M. Die Theorie der Clubs. WISU 1998, 2, lk. 139–141.

Buchanan, J. M. An Economic Theory of Clubs. Economica, 32, 1965.

Buchanan, J. M.; Tullock, G. Eine allgemeine ökonomische Theorie der Verfassung. Politische Ökonomie des Wohlfahrtstaates. Frankfurt a. M., 1974.

Buchanan, J. M.; Tullock, G. The Calculus of Consent. Ann Arbor, 1962.

Buchanan, J. M.; Tollison, R. D.; Tullock, G. Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station, 1980.

Cantner, U.; Hanusch, H. Evolutorische Ökonomik. Konzeption und Analytik. 1997, 8–9, lk. 776–785.

Cezanne, W.; Mayer, A. Neue Institutionenökonomik. Ein Überblick. WISU 1998, 11, lk. 1345–1353.

Chhibber, A. Die Rolle des Staates in einer sich wandelnden Welt. Finanzierung & Entwicklung. 1997, 3, lk. 17–20.

Coleman, J. S. Foundation of Social Theory. Cambridge, Mass., London, 1991.

Coleman, J. S. Individual Interests and Collective Action. Papers on Non-Market Decision-Making. Charlottesville, 1966.

Crenson, M. A. The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decision Making in the Cities. Baltimore, 1971.

Downs, A. Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen, 1968.

Easton, D. A Systems Analysis of Political Life. New York, 1965.

Eickhof, N. Staatliche Regulierung und kartellrechtliche Branchenfreistellungen. WiSt 1997, 11, lk. 562–567.

Enderle, G.; Nolte, A. Das Coase-Theorem. WiSt, 1999, 4, lk. 201–203.

Entorf, H.; Spengler, H. Die Ökonomik der Kriminalität. WiSt 1998, 7, lk. 348–53.

Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. Neue Institutionenökonomik. Stuttgart, 1999.

Eucken, W. Die Grundlagen der Nationalökonomie. Berlin, Heidelberg, New York 1965.

Eucken, W. Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern, Tübingen, 1952.

Feld, L.; Kirchgässner, G. Fiskalischer Föderalismus. WiSt 1998, 2, lk. 65–70.

Feldmann, H. Die Einstimmigkeitsregel als wirtschaftspolitische Norm. WiSt 1997, 10, lk. 523–525.

Frey, B. Internationale Politische Ökonomie. München, 1985.

Fülbier, U. Regulierung. Ökonomische Betrachtung eines allgegenwärtigen Phänomens. WiSt 1999, 9, lk. 468–473.

Galbraith, J. K. American Capitalism. The Concept of Counterwailing Power. New York, 1952.

Herder-Dorneich, P. Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Freiburg, 1959.

Hesse, G. Langfristiger sozio-ökonomischer Wandel. WISU 1998, 10, lk. 1210–1222.

Hilton, G. W. The Basic Behavior of Regulatory Commission. The American Economic Review. 1972, lk. 47–54.

Hirschman, A. O. Abwanderung und Widerspruch. Tübingen, 1974.

Julien, C. Le Suicide des Democracies. Paris, 1972.

Kirsch, G. Gefühle und Prinzipien: Elemente oder Fremdkörper des Rational Choice? WISU 1997, 8–9, lk. 763–770.

Kirsch, G. Neue Politische Ökonomie. 3. Aufl. Düsseldorf, 1993.

Kirsch, G. Neue Politische Ökonomie. 4. Aufl.. Düsseldorf, 1997.

Kirsch, G. Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen, 1974.

Kirchgässner, G. Homo oeconomicus: das Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen, 1991.

Lerch, A. Zur Effizienz der Pigousteuer mit und ohne Kompensation. WiSt 1998, 2, lk. 77–78.

Löchel, H. Ökonomische Institutionen als das Ergebnis von Verteilungskonflikten. WiSt, 1999, 6, lk. 275–278.

McGuire, T. J. Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework. Competition among States and Local Governments. Washington, 1991, lk. 153–166.

McKean, R. N.; Musgrave, R.A.; Musgrave, P.B.; Kullmer, A. B. Die öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. 5. Aufl., Tübingen, 1990.

Monz, I. Rationales und beschränkt rationales Verhalten in der ökonomischen Theorie. WISU, 1999, 12, lk. 1605–1608.

Musgrave, R. A. Finanztheorie. Tübingen, 1969.

Müller, Chr. Der “Schleier des Nichtwissens” und der “Schleier der Unsicherheit”. WiSt 1997, 5, lk. 245–247.

Niskanen, W. A. Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen — Der eigentümliche Ökonomie der Bürokratie. Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a. M., 1974.

North, D. C. Theorie des institutionellen Wandels. Tübingen, 1988.

North, D. C. Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen, 1992.

Oates, W. E; Schwab, R. M. The Allokative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. Competition among States and Local Governments. Washington, 1991, lk. 127–145.

Oberender, P.; Cachej, M. Wettbewerb der Systeme. Chancen und Risiken für die europäische Integration. WiSt, 1999, 11, lk. 577–581.

Offe, C. Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt, 1972.

Olson, M. Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen, 1991.

Olson, Jr., M. Die Logik des kollektiven Handels. Tübingen, 1968.

Peltzman, S. Toward a more General Theory of Regulation. Journal of Law and Economics. 1976, lk. 211–248.

Pfaff, D.; Zweifel, P. Die Principal-Agent Theorie: Ein fruchtbarer Beitrag der Wirtschaftstheorie zur Praxis. WiSt 4/1998, lk. 184–190.

Pies, I. Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik — Der Beitrag der Gerechtigkeitstheorie. — John Rawls’ politischer Liberalismus. Tübingen, 1995, lk. 1–20.

Pies, I. Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik — Der Beitrag Gary Beckers. — Gary Beckers ökonomischer Imperialismus. Tübingen, 1998, 1–30.

Pies, I.; Leschke, M. (koost.). Gary Beckers ökonomischer Imperialismus. Tübingen, 1998.

Pies, I.; Leschke, M. (koost.). James Buchanans konstitutionelle Ökonomik. Tübingen, 1996.

Pies, I.; Leschke, M. (koost.). John Rawls' politischer Liberalismus. Tübingen, 1995.

Pies, I. Normative Institutionenökonomik. Tübingen, 1993.

Posner, R. A. Taxation by Regulation. Economic Regulation. Cheltenham, 2000, lk. 22–50.

Rawls, J. Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M., 1979.

Riker, W. H., Ordeshook, P. C. A Theory of the Calculs of Voting. American Political Science Review, 1968, 62.

Russell, M.; Shelton, R.B. A Model of Regulatory Behavior. Public Choice. 1974, lk. 47–62.

Schulz-Nieswandt, F. Ökonomik der Transformation als wirtschafts- und gesellschaftliches Problem: eine Einführung aus wirtschaftsantropologischer Sicht. Frankfurt a. M. u. a., 1996.

Schumpeter, J. A. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern, 1950.

Sepp, J. Institutsiooniökonomika. Tartu, 1997.

Sepp, J. Riik, turg ja rahvamajanduse konkurentsivõime. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit. Tallinn, 1999, lk. 279–290.

Stigler, G.J. The Theory of Economic Regulation. Economic Regulation. Cheltenham, 2000, lk. 3–21.

Stiller, Silvia; Teubel, Ulf. Bewertung von öffentlichen Gütern in der Kosten-Nutzen-Analyse. WISU 1997, 6, lk. 538–541.

Söllner, F. Geht Homo oeconomicus zur Wahl. WiSt 1998, 1, lk. 14–19.

Söllner, Fritz. Öffentliche Güter. WISU 1997, 1, lk. 35–38.

Tiebout, Ch. M. A Pure Theory of Local Expenditure. The Journal of Political Economy, 1956, lk. 416–424.

Tietzel, M.; Müller, Chr. Die Ausbeutung der “Grossen” durch die “Kleinen”. WiSt 1998, 3, lk. 127–129.

Tullock, G. Rent Seeking. Aldershot, Brookfield, 1993.

Weber, M. Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. Tübingen, 1980.

Weise, P.; Brandes, W.; Eger, T.; Kraft, M. Neue Mikroökonomie. Heidelberg, 1991.

Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich ändernden Welt. Weltbank, 1997.

Wicksell, K. Finanztheoretische Untersuchungen. Aalen, 1969.

Widmaier, H. P. (koost.) Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a. M., 1974.

Wrobel, R. Estland und Europa: Die Bedeutung des Systemwettbewerbs für die Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen. Tartu: TÜ Kirjastus, 2000, 330 lk.

Wrobel, R. Systemwettbewerb statt fiskalischem Föderalismus. WiSt, 1999, 12, lk. 676–678.

Wrobel, R. Transformation als Genzwall langfristigen Wandels: Aspekte einer klassisch-evolutionären Theorie der Systemtransformation. Tartu, 2001, 56 lk.