

# Kasvun selityksistä supistusten edellytyksiin

Mitä tarvitaan julkisten menojen pysyviin leikkauksiin?

TURO VIRTANEN

## 1. Kasvusta supistuksiin

Julkisen menojen kasvun selitykseksi on tarjolla monenlaisia malleja. Tässä esseessä yritetään selvittää missä mielessä kasvun syinä pidetyt tekijät ovat samalla tekijöitä, joiden avulla voidaan vaikuttaa julkisten tulojen ehtymiseen, julkisten palvelujen leikkaamiseen ja siten lopulta julkisten menojen vähenemiseen. Kun leikkausten edellytyksiä etsitään samoista tekijöistä kuin kasvun syitä, oletetaan, että julkisen sektorin supistamispaineen esiintyminen ja aktuaalinen supistuminen on ainakin jossakin mielessä samanlainen pitemmän aikavälin rakenteellinen ilmiö kuin julkisen sektorin kasvukin. Siten ei olisi kyse vain tilapäisestä julkisten tulojen ehtymisestä, joka johtuisi elinkeinotoiminnan verotuspohjan kapenemisesta, idänkaupan vähenemisestä tai muista vastaavista syistä. Tärkein julkisten menojen vähenemisen syy on tietysti julkisten tulojen väheneminen, mutta mielenkiintoista on, missä mielessä tulojen vähenemisestä aiheutuvat ongelmat selittyvät samoista tekijöistä kuin tulojen kasvukin.

Julkinen sektori ei tietenkään laman oloissa välittömästi supistu suhteessa yksityiseen sektoriin, koska laman aiheuttamien ongelmien hoitaminen lisää julkisia menoja työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan, pankkitukien ja monien muiden menojen kautta. Laman jälkeen tilanne

voisi kuitenkin olla toisin, jos rakenteelliset tekijät antavat myöten. Mitä nämä tekijät voisivat olla? Daniel Tarschys (1975) on esittänyt tässä käyttökelpoisen – sekä kirjallisuuteen että Ruotsin oloihin perustuvan – jäsentelyn julkisten menojen kasvun erilaisista syistä. Kutakin kasvun syyksi luettua tekijää tarkastellaan seuraavassa suhteessa julkisten menojen supistamiseen Tarschysin erittelyyn tukeutuen mutta sitä osin ajanmukaistaen. Tarkoituksena on hahmotella – aika lailla vapaalla kädellä – kasvun syiden vastakohtia pysyvien leikkausten edellytyksinä. Taustalla on ajatus, että julkisen sektorin kasvu aiheutuu monin osin tekijöistä, joita pidämme yhteiskuntajärjestelmämme arvokkaimpina saavutuksina tai sen tehokkaan toiminnan välttämättöminä edellytyksinä. Tämän riippuvuuden paljastaminen auttaa ymmärtämään leikkausten ongelmia ja osoittaa toivottavasti myös sen, millaisiin poliittis-taloudellisiin rakenteisiin puuttumista kasvun automatiikan varaan rakentunut julkinen sektori kaipaa uudistukseen ja selvitäkseen nollakasvun tai supistumisen oloissa. Vähäisessä cutback management -tutkimuksessa tämä puoli ei toistaisek-

<sup>1</sup> Laajamittaisin ja monessa suhteessa paras 'sopeutushallinnon' tai 'leikkaushallinnon' tutkimus on Andrew Dunsiren ja Christopher Hoodin teos (1989), joka keskittyy brittiläisiin kokemuksiin vuosilta 1975–85. Yhdysvaltain paikallishallinnon kokemuksista vuosina 1975–

si ole tullut riittävästi esiin.<sup>1</sup>

Tehtävä johtaa asettumiseen tietyllä tavalla moraalien ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö julkisten menojen leikkausten moraalisten perusteiden erittely olisi arvokasta.

Kasvun selitykset voivat Tarschysin mukaan olla kolmen tasoisia. Ensimmäisen tason muodostavat sosio-ekonomiset tekijät, joita ovat teknologiset, taloudelliset, sosiaaliset tai väestön rakenteeseen liittyvät muutokset. Toisen tason muodostavat ideologiset-kognitiiviset tekijät, jotka tarkoittavat tiedon, uskomusten ja halujen muutoksia. Kolmanteen tasoon taas kuuluvat poliittis-institutionaaliset tekijät, joita ovat esimerkiksi perustuslain muutos ja uusien puolueiden tai etujärjestöjen ilmestyminen. Kullakin tasolla kasvua voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta. Tavallisimmin on kuluttajan perspektiivi: julkiset menot kasvavat, koska kansalaiset haluavat yhä enemmän julkisia hyödykkeitä. Yhä enemmän on tullut esiin myös tuottajan näkökulma: menojen kasvu voi johtua poliittisista ja hallinnollisista päätöksentekijöistä, joiden oman edun mukaista on tuottaa yhä enemmän julkisia hyödykkeitä. Kolmas on finanssinäkökulma: julkiset varat kerätään pääosin veroin, mutta toisin kuin yksityisten hyödykkeiden kuluttajat, julkisten hyödykkeiden kuluttajat eivät välttämättä ole valmiita maksamaan itse näistä hyödykkeistä. Tarschysin käsitys on, että julkisten menojen kasvu ilmenee kulutuksen (kysynnän), tuotannon (tarjonnan) ja julkisten tulojen yhtäaikaisena kasvuna ja etteivät näiden omavaikutukset ja yhteisvaikutukset ole mitenkään selvärajaisia.

80 ovat puolestaan Charles H. Levine et al. (1981) tehneet tapaustutkimuskoosteen jo tätä aiemmin. 'Leikkaushallinnosta' on järjestetty aikanaan myös symposiumi, joka on raportoitu *Public Administration Review* -lehden teemanumerossa (1978). Aiheeseen liittyviä artikkeleita ja esseitä on tietysti jäljittämättömissä oleva määrä. Suomessa aiheen empiirinen tutkimus on ottamassa ensimmäisiä askeleita. Petri Uusikylä (1993) on tehnyt tutkimuksen poliittishallinnollisista 'henkiinjäämisverkostoista' leikkauksen kohteena olevassa kunnallishallinnossa sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Yleissuunta näyttää olevan, että virta vie julkisten rahoituskriisin taloudellisten elementtien taloustieteellisesti painottuneesta tutkimuksesta kohden niiden poliittisten ja organisaattoristen elementtien tutkimusta ja sitä kautta itse leikkausprosessien toteutumisen tutkimukseen, jota on selvästi vähiten.

## 2. Kuluttajanäkökulma

### Sosio-ekonomiset tekijät

Teollistumista pidetään useimmissa teorioissa tärkeimpänä julkisten menojen kasvun selittäjänä. Puhe jälkiteollisesta yhteiskunnasta viittaa kuitenkin siihen, että kasvun ehdot olisivat muuttuneet. Mitkä tekijät tällöin olisivat keskeisiä?

Teollistumiseen liittynyt väestön muuttoliike ja siihen kytkeytyneet kaupungistuminen on lisännyt huomasti julkisia menoja. Asuntojen, liikenneväylien, kunnallistekniikan sekä koulutus- ja sosiaalipalvelujen infrastruktuurin rakentaminen kasvukeskuksiin on vaatinut julkisia varoja. Samalla maaseudun tyhjeneminen on lisännyt tarvetta tukea maaseudun elinkeinotoimintaa julkisin varoin.

Kasvuideologia on merkinnyt sitä, että käytännössä jokainen kunta on halunnut kasvaa väestöllisesti ja (osin) sitä kautta taloudellisesti. Nyt voidaan kysyä, supistuvatko julkiset menot, kun muuttoliike kaupunkeihin vähenee. On ilmeistä, että tällöin ei tarvitse rakentaa niin paljon uutta. Lisäksi ylläpito on lyhyellä aikavälillä halvempaa kuin uuden rakentaminen. Jos siis halutaan vähentää julkisia menoja tai estää niiden kasvua, tulee vähentää muuttoliikettä. Muuttoliikkeen väheneminen voi johtaa jopa julkiseen rahapulaan, koska yhdyskuntarakentaminen itsessään luo taloudellista toimeliaisuutta, jota rakentamisen pysähtyminen taas selvästi vähentää (ellei keksitä uusia elinkeinoja). Hyvän pohjan julkisten menojen kasvun hillitsemiselle näyttäisi siten luovan *väestön muuttoliikkeen vähentäminen*, etenkin kaupunkien kasvun estäminen. Mikäli kotipaikan valinta-oikeutta ei haluta rajoittaa, instrumentiksi jää lähinnä aluepolitiikka, jolla ohjataan työpaikkojen sijoittumista ja yleensä yhdyskuntarakenteen muodostumista esimerkiksi kaavoituksen kautta.

Ikärakenteen muutos on toinen tekijä, jolla on merkitystä julkisten menojen kehitykselle. Kun ihmiset elävät yhä vanhemmiksi, maksavat heidän eläkkeensä ja hoitonsa yhä enemmän. Mitä enemmän panostetaan lääketieteeseen ja muuhun 'ikää lisäävään', sitä vanhemmiksi ihmiset elävät ja sitä enemmän tulee julkisia menoja eläkkeinä ja hoitokuluina. Mikäli tähän liittyy syntyvyyden väheneminen, on näiden julkisten palvelujen kustantaminen yhä pienemmän väestöosan vastuulla.

Vaikka yhteiskunnalliset investoinnit vanhuut-ta varten olisivat pienemmät kuin investoinnit nuoruutta varten, ei vanhuuteen investoimista pidetä kansantaloudellisesti järkevänä, koska vanhuksat eivät 'tuota mitään'. Siksi vanhuksat maksavat aina liikaa. Vaikka minkä hyvänsä väestöosan suhteellista yhteiskunnallista kalleutta (rasitusta muille) on vaikea laskea, vanhat maksavat joka tapauksessa paljon, mikäli eläkeikä ja elinikä ovat edes suunnilleen nykyisenlaisia. Tätä kautta *ikäarakenteen nuorentaminen* olisi periaatteessa edellytys julkisten menojen vähenemiselle. Nopeita muutoksia saadaan aikaan ottamalla nuorta väestöä ulkomailta ja kouluttamalla heidät ammattitaitoisiksi ja veronmaksukykyisiksi työntekijöiksi (elleivät he jo ole sitä). Tämäkin kyllä maksaa aluksi, mutta työllisyyden parantuessa työssäkäyvät elättävät itsensä ja joitakuita muitakin. Suomalaisen vauvan kasvattaminen veronmaksajaksi lienee kalliimpaa.

Teknologinen kehitys lisää monella tavalla julkisen sektorin tarvetta puuttua tuotantotoimintaan ja sen edellytyksiin. Työvoiman on oltava yhä koulutetumpaa, tarvitaan yhä enemmän tutkimus- ja kehitystyötä, parempia viestintäyhteyksiä ja tukea suurinvestointeihin, joihin yksityiset varat eivät riitä. Kuluttajan näkökulmasta uusien tuotteiden proliferaatio ja yhä moninaisemmat säästämismuodot lisäävät tarvetta tuotantotoiminnan ja kaupan julkiseen kontrolliin sekä julkisen koulutuksen järjestämiseen.

Julkisten tulojen ehtymistä ja menojen supistamistarvetta ei voi selittää sillä, että teknologinen kehitys olisi pysähtynyt tai suorastaan taantunut, koska näin ei ole käynyt. Teknologisen kehityksen julkinen kontrolli tuskin sekään johtaa julkisten menojen pysyvään supistumiseen, koska tätä kehitystä on vaikea julkisin normein säädellä eikä se ole kaikilta osin järkevää. Esimerkiksi tuotantoteknologian uudistamisen pysäyttäminen saattaisi johtaa tuottavuuden laskuun suhteessa kilpailijoihin. Teknologian kehittämisiin investointeja on vaikea karsia, kun ei koskaan tiedä, karsivatko muut. Itse tuotteiden valmistamisen ja laadun kannalta teknologinen kehitys ei välttämättä ole niin perusteltua kuin oman markkina-aseman säilyttämisen kannalta. Tämä ylläpitää 'turhia' investointeja, joissa lisätään teknologian hienostuneisuutta 'varmuuden vuoksi'.

Laman oloissa voi kuitenkin hyvin käydä niin, että tuotantoteknologian uudistamiseen ei investoida, koska tällainen leikkaus ei aiheuta poliittista painetta. Teknologian investoinnit ovat kuitenkin kaksiteräinen miekka, sillä vanhentunut teknologia saattaa lisätä julkisia menoja tulevaisuudessa. Lisäksi uusi teknologia voi tehostaa julkisten organisaatioiden toimintaa ja sitä kautta hillitä julkisten menojen kasvua. Kun teknologian kehittäminen ja käyttö edellyttää muun ohella julkisia tutkimus- ja koulutusinvestointeja, ei välttämättä ole selvää, onko teknologian edistämisen nettovaikutus julkisen talouden kannalta edullisempaa kuin teknologian kehityksen jarruttamisen nettovaikutus. Molemmista aiheutuu menoja. Instrumentiksi on tarjolla itse asiassa vain *teknologian käytön julkinen kontrolli*, josta olisi voitava päättää yhdessä kilpailijoiden kanssa.

Markkinoiden laajentumiseen kytkeytyvä työnjaon lisääntyminen ja ulkomaankaupan kasvu lisää julkisen sektorin toimenpiteitä. Kun yhä useammat tuotteet tuotetaan perheen ulkopuolella ja maantieteellisesti hyvinkin etäällä, tarvitaan julkista valtaa turvaamaan hyödykkeiden keskeytymätön virta kuluttajille. Riippuvuus ulkomaankaupasta edellyttää julkisen vallan puuttumista ulkomaankaupan säätelyyn ja viennin edistämiseen.

Voisiko *markkinoiden supistaminen* antaa mahdollisuuksia julkisten menojen vähentämiseen? Nykyään kaupan esteiden luominen ei kyläkään ole muodissa vaan päinvastoin niiden purkaminen. On vaikea kuvitella, että *omavaraisalouden* laajentamiselle löytyisi poliittista tukea. Omavaraisuutta kannatetaan vain pinnallisesti ja satunnaisesti (esimerkiksi leipäkonemuoti) tai osana koko länsimaisen kulutusideologian kritiikkiä (äärivihreät). Vaihtokauppa ei ole omavaraisaloutta, sillä sekin toimii markkinoilla (esimerkiksi yritykset ovat alkaneet rahapulassa vaihtaa palveluitaan). Kun privatisointi ja markkinamekanismin hyväksikäyttö on ajan hengen mukaista, saatetaan samalla unohtaa, että markkinoiden laajentaminen voi myös lisätä joitakin julkisia menoja. Markkinoiden toiminta edellyttää julkista säätelyä ja voimavaroja, jotta voidaan turvata kilpailutilanteen säilyminen ja sopimusmenettelyn sitovuus taikka ylipäänsä toimintavapaus uusilla markkinoilla (esimerkiksi joissakin maissa sotavoimien ylläpito ja käyttö 'vapaan' kaupan-

käynnin turvaamiseksi kehitysmaiden kanssa). Mikäli palvelut tuotetaan privatisointiuudistusten jälkeen markkinoilla mutta ilman kunnon kilpailua, julkisten peruspalvelujen takaaminen valtion tuella voi tulla kalliiksi.

*Työnjaon vähentäminen* supistaa myös markkinoita, koska tällöin tuotevalikoima vähenee ja samalla vaihdon määrä. Työnjaon lisääntyminen liittyy kuitenkin teknologian kehitykseen ja tiedon kasvuun, joita on vaikea hillitä. Siksi myös työnjaon eriytymistä on vaikea säädellä. Vaikka uusi teknologia mahdollistaakin yhden henkilön toimenkuvan monipuolistumisen, edellyttää tuon yhden henkilön käyttämän teknologian luominen ja ylläpito hyvin monia ammatteja. Siksi on vaikea kuvitella, että työn monipuolistuminen merkitsisi mitään olennaista työnjaon vähentymistä yhteiskunta- ja kulttuuritasolla.

Omavaraisuuden vähenemiseen liittyy myös työvoiman naisistuminen. *Työvoiman miesvaltaistaminen* olisi yksi keino vähentää julkisia menoja, sillä tällöin voitaisiin vähentää joitakin julkisia palvelutoimintoja (päiväkoteja, vanhustentaloja) – sukupuolten työnjakohan ei ole vielä paljoakaan muuttunut. Hyvinvointisektorin palvelujen heikentämisestä seuraa itse asiassa miesvaltaistuminen, sillä tällä sektorilla työskentelee paljon huonosti palkattuja naisia. Työvoiman miesvaltaistamiseen voitaisiin periaatteessa vaikuttaa myös aktiivisella naisiä syrjivällä koulutuspolitiikalla, mutta se tuskin saa poliittista tukea, vaikka olisikin taloudellisesti edullista pysyvän suurtyöttömyyden oloissa.

#### Ideologiskognitiiviset tekijät

Mitkä tekijät edistävät kuluttajien halua saada yhä uusia tai yhä parempia julkisia palveluja? Näihin liittyvät kuluttajien arvot ja uskomukset määräytyvät paljolti viestinnän kautta, sillä se tuo esiin muiden kulutushalut ja kulutustason.

Lisääntynyt varallisuus ohittaa perustarpeiden tyydyttämisestä johtuvan kysynnän ja mahdollistaa tulojoustaisen kysynnän kasvun. Kun perustarpeet on tyydytetty, on vuorossa ylempien asteisten tarpeiden tyydyttäminen. Monet näistä voidaan tyydyttää vain julkisen vallan aktiviteetin kautta. Elintason nousuun sisältyy oikeudenmukaisuus, taide, urheilun infrastruktuuri, puistot yms. Lisäksi joidenkin julkisten palvelujen, kuten laajamittaisen koulutuksen ja terveydenhuollon, tarjoaminen luo yhä

enemmän uusia tarpeita, joiden tyydyttämisessä tarvitaan julkista sektoria.

Tämän ajattelutavan mukaan elintason aleneminen vähentää tarvetta käyttää palveluja joissa tarvitaan julkisen sektorin panostusta. *Tulojoustaisen kysynnän vähentäminen laskemalla tulo-tasoa* edellyttäisi käytännössä kulutuksen rajoittamista perustarpeiden tyydyttämiseen. Tällöin epäoikeudenmukaisuus tai taidepalvelujen puute ei nousisi kansalaisten mieleen eikä paine oikean moraalin ja korkeiden ihanteiden toteuttamiseen olisi niin suuri. Tällaisten päämäärien ajamista kannattavat kuitenkin vain muutamat harvat askeetikot.

Korkeammanasteisten tarpeiden syntymisessä ja leviämisessä joukkotiedotusvälineillä on merkittävä asema. Viestinnän kehittyminen, etenkin television yleistyminen, on lisännyt tietoa muiden väestönosien elintasosta omassa yhteiskunnassa ja muualla maailmassa. Tietoisuuden lisääntyminen johtaa siihen, että kansalaiset alkavat pitää omaa elämäntilannetta epäoikeudenmukaisena. Samalla vaatimusten artikulaatiokyky kehittyy. Innovaatioiden leviäminen nopeutuu ja etenkin alueellisen kehityksen epätasaisuus nousee esiin.

Kun joukkotiedotusvälineet vaikuttavat kansalaisten arvomaailmaan ja uskomuksiin niin, että julkisia palveluja odotetaan yhä enemmän, vaikuttaisi *julkisuuden vähentäminen* periaatteessa päinvastoin: kun vertailu vähenisi, oltaisiin tyytyväisempiä siihen miten itsellä on eikä esitetäisi julkiselle vallalle jatkuvasti uusia vaatimuksia. Viestinnän monipuolistuminen näyttää kuitenkin jatkuvan, kun julkiset viestimet saavat rinnalleen yksityisiä kilpailijoita. Sikäli joukkomittainen julkisuus näyttäisi vain lisääntyvän. Toisaalta julkisuus osoittaa, että useimmilla menee vielä huomnommin kuin meillä, mutta tämän hillitsevästä vaikutuksesta ei ole näyttöä. Viestintää voidaan rajoittaa oikeudellista tietä, mutta poliittista tukea ei sille juuri löydy. Sama koskee matkustus-oikeuden rajoittamista, jolla elintasoeroja voidaan myös piilottaa.

#### Poliittis-institutionaaliset tekijät

Julkisen sektorin kasvua voidaan selittää myös poliittiseen toimintaan ja poliittisiin instituutioihin liittyvillä tekijöillä. Kuluttajanäkökulmasta nousevat tällöin esiin tekijät, jotka edistävät pää-

töksentekijöiden responsiivisuutta kansalaisten vaatimuksia kohtaan.

Vaalijärjestelmän perustuminen suhteellisen edustuksen periaatteeseen johtaa siihen, että hyvin monenlaiset intressit tulevat edustetuiksi, mikä lisää vähemmistöryhmienkin vaatimusten toteutumismahdollisuuksia. Syynä on usein se, että enemmistö syntyy vain erikoisten ryhmien koalitiosta, mikä pakottaa kompromisseihin. Kun kaikkien pitää saada jotakin, julkiset menot kasvavat.

*Edustuksellisuuden vähentäminen lisäämällä enemmistövaltaa ja elitismia* eli poliittisen pluralismin kiihdyttäminen elitistiseksi unitarismiksi olisi periaatteessa keino säästää julkisia menoja. Suomessa enemmistöparlamentarismiin siirtyminen voi olla yksi askel tähän suuntaan: kun neuvottelutarve opposition kanssa pienenee, voidaan julkisia voimavaroja allokoida helpommin sortumatta monenlaisten erityisetujen antamiseen joka suunnalle. Elitistinen hallitsemistapa taas vähentää responsiivisuutta laajojen joukkojen vaatimusten suuntaan ja vähentää julkisia menoja – julkisen vallan äveriäisyys eliittien suuntaan tulee kuitenkin kokonaistaloudellisesti useimmiten melko halvaksi. Poliitikkojen 'välttämättömyyspuhe' vain yhdestä oikean asiantuntijaeliitin laatimasta vaihtoehdosta voi olla oire tästä asenteesta.

Suhteellista edustusta lähellä on korporatismi-na tunnettu järjestelmä, jossa eri alojen monopolisoituneet etujärjestöt toimivat läheisessä vuorovaikutuksessa puolueiden ja virastojen kanssa. Tiivis kommunikaatio, konsultaatiot ja edustukset valmisteluelimissä edistävät monenlaisten vaatimusten toteutumista ja johtavat 'poliittisen aggregaation' tilanteessa 'jokaiselle jotakin' -periaatteella toimivaan julkisten menojen kasvupaineeseen.

*Dekorporatisaatio* olisi nyt vaihtoehto joka vähentäisi julkisin varoin kustannettavia etuja. Se myös kohdentaisi julkisen varainkäytön virallisen poliittisen vallan haltijoiden toivomaan suuntaan, mikäli dekorporatisaatio tarkoittaisi omalla alallaan monopoleiksi muodostuneiden ja vaikeasti väistettävää ahneutta ylläpitävien järjestö-rakenteiden purkamista. Koska yhdistymisvapautta tuskin kukaan haluaa lähteä rajoittamaan, lienee yksi hyvä keino hajottaa keskusvaltaiset etujärjestöt keskenään kilpaileviksi ja huonosti

resurssoiduiksi paikallisyhdistyksiksi 'joustavan paikallisuuden' nimissä. Etujärjestöjen kautta kannavoituvan responsiivisuuden organisatoriselta keskittymiseltä olisi siten vietävä pohja.

Konsensuspolitiikka tarjoaa myös syytä menojen kasvuun. Mikäli kaikki tärkeimmät puolueet ja etujärjestöt ovat mukana sekä poliittisessa päätöksenteossa että päätöksiä toteuttamassa (esimerkiksi kunnissa) ja kun yksimielisyyteen pyritään myös hankkimalla kaikista päätösehdotuksista lausunnot kaikilta asianosaisilta, saattaa toiminta pyörittää itse itseään ilman mitään ulkoista uhkaa. Kun kaikki valtaapitävät tahot ovat päässeet osallaan vaikuttamaan, päätösten kritiikki on vähäistä.

*Dissensuksen luominen* saattaisi tästä näkökulmasta tarjota mahdollisuuden poliittisen vastuunalaisuuden parempaan toteutumiseen, todellisen opposition syntymiseen ja päätöksenteon perusteelliseen uudelleenarvioon. Toisaalta se saattaa yhä myös johtaa menoja kasvattavaan kompromissitehtailuun, mikäli riitelevien osapuolten on päästävä sopuun. Ratkaisu toimisi, jos päätöksentekijällä olisi keskitetty valta toteuttaa päätöksensä vastustuksesta huolimatta. Tämä vain lisäisi poliittista kriittisyyttä, mikäli sananvapautta ei rajoitettaisi. Dissensus ei kuitenkaan luo edellytyksiä menokehityksen supistumiselle, ellei se johda parempaan tietoisuuteen voimavarojen rajallisuudesta ja aseta tuhlaajia vastuuseen.

Uusilla toimintapolitiikoilla on vähemmän merkitystä kuin vanhoilla julkisten menojen kasvun kannalta. Tämä johtuu ainakin osaksi siitä, että julkinen valta on sitoutunut joihinkin palveluihin, kuten peruskoulutuksen järjestämiseen, riippumatta niiden edellyttämien voimavarojen kehityksestä (esimerkiksi ikäluokkien koon vaihtelun mukaan). Toisaalta esimerkiksi oikeusturvan parantaminen luomalla uusia valitusmahdollisuuksia saattaa johtaa oikeuslaitoksessa jonoihin ja lopulta lisävoimavarojen tarpeeseen. Usein on tapana tehdä pitkän aikavälin lopullisia päätöksiä, joiden voimavaratarve jätetään avoimeksi. Tämä johtaa siihen, että suuren osan budjetista muodostavat ns. sidotut menot.

Kansalaisten *oikeuksien sitominen kustannuskehitykseen* merkitsisi sitä, että julkisia palveluita ja etenkin niiden pohjana olevia säädettyjä oikeuksia – tai ainakin niiden toteutumistasoa – tu-

lisi voida purkaa voimavarakehityksen mukaan suhteellisen helposti. Se, että erilaiset kansalaisien oikeudet julkisiin palveluihin uudistettaisiin aika ajoin, saattaisi tietysti johtaa tempoilevaan kehitykseen. Lisäksi tämä lisäisi huomattavasti päätöksentekijöiden töitä, mikäli kaikki keskeiset päätökset pitäisi uudistaa vaikkapa vaalikausittain. Kustannustietoisuuden kohentamiseen on tietysti monissa tapauksissa muitakin keinoja, kuten kilpailutilanteeseen sidottu yksityistäminen tai nettobudjetointi. Ne ehkä kuitenkin hämärtävät sen perusajatuksen, että ihmisellä ei ole oikeutta mihinkään rahaa edellyttäviin etuihin, ellei talous tuota niihin varoja. Ajattelutapa hyväksyttäisiin kenties taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta – tuskin kuitenkaan perustavimpien perusoikeuksien kohdalla (sanan- ja kokoontumisvapaus, fyysinen koskemattomuus, oikeus henkilökohtaiseen omaisuuteen, oikeus puolueettomaan oikeudenkäyntiin), vaikka näistä monet aiheuttavatkin julkisia menoja.

### 3. Finanssinäkökulma

#### Sosio-ekonomiset tekijät

Finanssinäkökulma tarkastelee julkisten varojen muodostumista suhteessa yhteiskunnan taloudellisen-tuotannolliseen perustaan. Pääosa varoista tulee verotuksen kautta. Mitä laaja-alaisempaa taloudellinen vaihto on, sitä suuremmat ovat verotusmahdollisuudet.

Teollistumisen myöhäisvaiheeseen on liittynyt monien tehtävien siirtyminen kotitalouksista markkinoiden piiriin tai julkisen sektorin vastuulle. Samalla suuri osa naisista on siirtynyt työelämään. Bruttokansantuotteeseen kelpaavan työn osuus on kasvanut, kun 'näkömätön' talous, eli taloudellisen vaihdon ulkopuoliset kodin toiminnot, eivät ole aikaisemmin olleet sen piirissä. Tämä on lisännyt taloudellista vaihtoa ja sitä kautta verotuspohjaa ja siten julkisia tuloja ja lopulta julkisia menoja. Kasvutaloutteen muodostuu ongelmia, jos esimerkiksi ulkomaankauppa vastoin kaikkia toiveita vähenee, sillä silloin vähenee myös siihen kytkeytyvän liiketoiminnan verotuspohja.

Vastakkainen päättely johtaisi siihen, että taloudellisen vaihdon vähentäminen vähentäisi verotuspohjaa ja sitä kautta verojen kertymää ja lopulta julkisen sektorin osuutta kansantaloudessa.

Kaikkeä vaihtoa (kuten kirjakauppaa) ei tietysti ole pakko verottaa, mutta houkutus on aina olemassa. Vaihdon tietoinen vähentäminen merkitsisi sitä, että osa palveluista siirrettäisiin pois yksityisiltä organisaatioilta ja siten pois markkinoilta kotitalouksien vastuulle. Yksityisten organisaatioiden palvelutoiminta olisi nimittäin edelleen elinkeinotoiminnan ja sitä kautta helpon verotuksen piirissä (tietysti verotusaste olisi valittavissa, mutta tyypillisesti se helposti nousee). Perheen ja suvun jäsenten sekä naapureiden toisilleen tekemät rahattomat palvelukset taas olisivat verottajan ulottumattomissa. Toinen vaihtoehto olisi palvelutuotannon siirtäminen osin vapaaehtoisorganisaatioiden palkatta työskentelevien työntekijöiden hoidettaviksi ilmaispalveluiksi. Siten *yksityisten ilmaispalvelujen tuottaminen* olisi keino kaventaa verotuspohjaa ja vähentää julkisia menoja vähentämällä ensin julkisia tuloja. Julkisen talouden suhteellinen kansantulo-osuus ei tätä kautta kuitenkaan supistuisi, koska rahaa ei käytettäisi. Tältä kannalta ainoa mahdollisuus olisi julkisen palvelutuotannon yksityistäminen siirtämällä palvelut maksullisiksi ja tuotettaviksi yksityisissä organisaatioissa, mutta tämä taas lisäisi vaihtoa ja potentiaalista verotuspohjaa. Yksityisen sektorin palvelujen tulisi olla mahdollisimman vähän verotettuja tai kokonaan *verovapaita*. Yksityisten ilmaispalvelujen tuottaminen olisi joka tapauksessa 'halvempaa' kuin julkisten ilmaispalvelujen tuottaminen, koska hintaa ei mitattaisi rahalla.

#### Ideologiset-kognitiiviset tekijät

Verotuspohjan olemassaolo ei vielä määrää verotusta, sillä jos kukaan ei kannata verotusta, verojen määrääminen on hankalaa. Siksi asenteet verotusta kohtaan ovat tärkeitä.

Valmius maksaa veroja lisääntyy tulotason kasvaessa, sillä kun perustarpeet on tyydytetty, kansalaiset luopuvat ylimääräisistä resursseistaan todennäköisesti helpommin. Tällä tavoin verotusta koskevat asenteet joustavat tulojen mukaan.

Veroja vastustettaisiin tämän mukaan sitä enemmän, mitä huonommin perustarpeet olisi tyydytetty. Tulojen pienentäminen johtaa ennen pitkää tulojousteisen kysynnän pienemiseen. Kun samalla verotus olisi juuri niin ankaraa, että

tulot nipin napin riittäisivät vain perustarpeiden tyydyttämiseen, kaikki vihaisivat veroja eikä julkinen sektori pääsisi kasvamaan. Vaikeampi tapa *lietsoa kielteisiä asenteita verotusta kohtaan* olisi propagoida verotusta vastaan julkisin varoin. Eräs hyväksi koettu keino on, että hallitus lähettää jokaiseen kotiin tiedotteen 'verotus kevenee' silloin kun verotus kiristyy.

Hallituksen arvovalta vaikuttaa myös verotusta koskeviin asenteisiin ja käsityksiin. Legitiimin ja tehokkaan valtiovallan on helpompi verottaa kuin illegitiimin ja tehottoman. Legitimiteettiä lisää yleisen käsityksen mukaan demokraattinen valtiomuoto ja sotien välttäminen. Lisäksi vaikuttavat kansalaisten oikeat ja väärät käsitykset virkavallan lahjottavuudesta ja tehokkuudesta. Luottamus poliitikkoihin ja virkamiehiin johtanee suuremman veroasteen hyväksymiseen kuin epäluottamus.

Verotuksenvastaisuus voitaisiin tämän ajattelutavan mukaan saada aikaan, kun poliitikot alkaisivat suosia sotilaallisia ratkaisuja, säätäisivät demokratiaa rajoittavia lakeja eivätkä välittäisi valtansa legitimiteetistä ja kun virkamiehet alkaisivat ottaa lahjuksia ja toimia avoimen tehotomasti. Näin *epäluottamuksen synnyttäminen* poliitikkoja ja virkamiehiä kohtaan (politiikanvastaisuus) johtaisi kansalaisten haluttomuuteen maksaa veroja ja vaikeuttaisi poliitikkojen mahdollisuuksia säätää veroja. Tämä ei kuitenkaan toimi, jos poliitikot haluavat edes jossakin määrin käyttää valtaansa yli yhden vaalikauden ja mikäli vallassapysyminen ei ole mahdollista ilman edes joidenkin väestöryhmien tukea.

Veronmaksualltiutta lisää myös ideologia, jonka mukaan 'yhteiskunnan' on vastattava sosiaalisten ongelmien ratkaisemisesta eikä työnnettävä niitä yksityisten ihmisten tai organisaatioiden itsensä ratkaistavaksi. Tässä ideologiassa korostetaan yhteiskunnan ja yhteisen hyvän arvoa yli yksilöllisen hyvän.

Vastakkainen päättely johtaisi ajattelemaan, että yksilöllisen hyvän arvostaminen yli yhteisen hyvän johtaisi verojen karsastamiseen. Tällöin arvostettaisiin laajoja kansalaisoikeuksia ja yrittämisen vapautta. *Individualistisen ideologian* ja *laissez-faire* -ajatteleutavan tukeminen johtaisi näin verojen vastaisuuteen ja sitä kautta julkisen sektorin supistumiseen. Eräät tutkijat ovatkin väittäneet, että mitä suuremmat veronmaksajien

tuloerot ovat yhteiskunnan yhdessä kehitysvaiheessa, sitä vähemmän tulojen uudelleenjako julkisen sektorin kautta saa tukea jossakin myöhemässä vaiheessa.<sup>2</sup> Tämä puolustaisi epätasa-arvon myönteisten seurausten korostamista julkisten menojen supistumisen edellytyksenä.

### Poliittis-institutionaaliset tekijät

Verotusjärjestelmän vaikutus julkisten varojen määrään kytkeytyy tämän verotusjärjestelmän muotoutumiseen poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon kautta. Voi olla mahdollista, että kansalaisten kesken poliittinen vaikutusvalta on jakautunut eri tavalla kuin verotaakka. Tämä voi hidastaa tai kiihdyttää julkisten menojen kasvua. Jos jonkin ryhmän poliittinen vaikutusvalta on suuri, mutta verotaakka pieni (esim. progressiivisen verotuksen takia), ryhmä ei erityisemmin paheksu palvelujen kehittämistä johtuvia veronkorotuksia. Jos sitä vastoin ryhmän poliittinen vaikutusvalta on suuri ja verotaakkin suuri, kannattanee ryhmä verotuksen alentamista ja onnistuukin siinä. Jos ryhmän poliittinen vaikutusvalta on pieni mutta verotaakka suuri, pyrkii ryhmä alentamaan verotusta siinä onnistumatta. Mikäli ryhmän vaikutusvalta ja verotaakka on pieni, ei sen keskuudessa veronkorotuksia vastusteta mitenkään erityisemmin – eikä se niitä pystyisi estämään.

Verotusoikeuden jakaminen on keskeinen verotusjärjestelmän rakennetekijä. Suomessa verotusoikeus on valtiolla, kunnalla ja kirkolla (joka voidaan tässä sivuuttaa). Verotusoikeuden jakaminen johtaa siihen, että mikään taho ei ole vastuussa kokonaisverotuksesta. Ennen valtionosuus uudistusta kunnilla oli mahdollisuus sysätä kustannuksia valtionverotuksella kerättäviksi, mutta yhtä hyvin ennen kuin jälkeen tuon uudistuksen valtiolla on mahdollisuus lakien avulla velvoittaa kunnat hoitamaan tehtäviä ja hankkimaan niihin varat miten pystyvät. Tämä johtaa helposti veroasteen nousuun.

Verotusoikeuden rajoittaminen samalle taholle kuin julkisten varojen allokaatiopäätöksetkin

<sup>2</sup> Tähän Peltzmanin käsitykseen yhtyy esimerkiksi Aaron Wildavsky (1985). Vastaavasti, mitä pienemmät ovat tuloerot tiettyssä aikaisemmassa vaiheessa, sitä enemmän sitä halutaan myöhemminkin.

voisi tämän perusteella johtaa kokonaisveroasteen parempaan kontrolliin. Ilmaisipalvelujen tuottamisvastuuta ei tällöin voisi osoittaa millekään taholle osoittamatta samalla verovaroista resurssiraamia, jonka ylittäminen laukaisee oikeudelliset sanktiot. Periaatteessa olisi lakkautettava joko valtion tai kunnan verotusoikeus. Jälkimmäisen oikeuden lakkauttaminen olisi ehkä verotusjärjestelmän tekniikan kannalta yksinkertaisempi, mutta samalla se merkitsisi suurelta osin kunnallisen itsehallinnon lakkauttamista. Valtion verotusoikeuden siirtäminen kunnille johtaisi sekä kuntien kilpailuun että yhteistyöhön. Yhteistyöllä olisi esimerkiksi sovittava riittävän kokoisen valtion keskushallinnon rahoittamisesta (eduskunta, presidentti, hallitus, ministeriöt). Se muuttaisi poliittis-hallinnollista järjestelmää radikaalisti. Lähimmäksi poliittista realismia tulee vaihtoehto, jossa valtio määräisi kunnallisverotuksen katon (esimerkiksi Ruotsissa valtio on kieltänyt kuntia nostamasta verotusta). Tällainenkin *kunnallisen verotusoikeuden rajoittaminen* vaikuttaisi kuntajaotukseen, kunnalliseen itsehallintoon ja moniin muihin poliittis-institutionaalisiin tekijöihin.

Kun verotulojen keräämisestä ja käytöstä päättävät monet toisistaan erilliset päätöksentekelijät paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, julkisen sektorin osuus kasvaa helposti. Valtion varoja käytetään eri kehitystasolla olevien alueiden ja kuntien julkisen palvelutuotannon tukemiseen. Mikäli tuen jakamisperiaatteet ja saamisoikeudet ovat tiedossa jokaista palvelumuotoa kohden erikseen, tuettava pystyy yleensä osoittamaan perusteltuja tarpeita, jotka osuvat juuri tuettavien toimintojen piiriin. Näin tuen määrää ei ratkaise verovarojen määrä vaan niiden tarpeiden määrä, joihin valtio on sitoutunut antamaan tukea. Samaa koskee periaatteessa myös yksityisille kansalaisille ja organisaatioille jaettavaa tukea, oli sen antaja valtio tai kunta.

Kun pysyväisoikeuksiin nojaava yksityiskohmainen tarveharkinta johtaa julkisten menojen kasvuun, *julkisen rahoitustuen sitominen julkisten tulojen eikä tarpeiden kehitykseen* mahdollisesti estäisi julkisten menojen automaattisen kasvun. Oikeastaan paras julkisen tuen periaate on tästä näkökulmasta sellainen, jossa tuen kokonaismäärä määräytyy täysin vapaasti tarkoitukseen käytettäväksi haluttujen varojen mukaan (ilman tuet-

tavien säädettyjä oikeuksia tukeen) ja jossa tuki osoitettaisiin kokonaissummina tuettaville karaan tarveharkinnan (kuten kantokyvyn) mukaan erittelemättä sen yksityiskohtaista käyttöä. Uusi valtiosuusjärjestelmä on askel tätä kohden. Osa kertaluonteisesta julkisesta tuesta on tietenkin järkevää kohdentaa tarkasti joihinkin toimintoihin. Mikäli tuettavalla ei ole säädettyjä oikeuksia tukeen, hänen on kuitenkin vaikea suunnitella toimintaansa yli yhden budjettikauden. Tällöin kärsii julkisen vallan toiminnan ennustettavuus, mitä puolestaan toimivat markkinat (esimerkiksi rahamarkkinat) monin osin edellyttävät.

#### 4. Tuottajanäkökulma

##### Sosio-ekonomiset tekijät

Teknologian kehitys vaikuttaa julkisten hyödykkeiden tuottamiseen siinä missä yksityistenkin. Kehittynyt teknologia tuottaa usein mittakaavaetuja, jotka johtavat suuriin tuotantoyksiköihin, uusiin toimintoihin ja uusiin ammatteihin. Toisaalta massatuotannon korvauminen tuotekirjoa kasvattavalla 'studiotuotannolla' lisää myös ammattitaidon eriytymistä. Kaikki tämä näkyy myös julkisella sektorilla.

Suhdannevaihtelut ovat lisänneet julkisen sektorin painetta tasapainottaa suhdannekehitystä ja puuttua peliin talouden toimivuuden ja täystyöllisyyden turvaamiseksi etenkin laskusuhdanteessa. Tämä on johtanut työvoiman työllistämiseen julkisin varoin. Kun ammatteja erottamaan on kehittynyt ammattisuoja ja pitkä koulutus ja ammatillinen järjestäytyminen on tuottanut professionaalisen identiteetin, työntekijät eivät ota vastaan mitä hyvänsä työtä vaan sitä työtä mitä osaavat ja ovat ennenkin tehneet. Tällä tavoin stabiloituvat työmarkkinat edellyttävät julkisia varoja sekä työttömyyskorvausten maksamiseen että yksityiselle sektorille sijoittumattoman työvoiman työllistämiseen.

On selvää, että julkisen työllistämisen vähentäminen vähentää julkisia menoja, ainakin jos samaan aikaan vähennetään työttömyyteen liittyvää sosiaaliturvaa. Myös ammattisuojan purkaminen pakottaa töihin silloin kun töitä on saatavilla. On kuitenkin ilmeistä, että täystyöllisyys on tavoittamattomissa. Siksi julkisen sektorin supistuminen työllisyyspolitiikan kautta on mahdollista vain *työllisyysturvaa purkamalla*. Vaikka sii-



tä aiheutuu sosiaalisia ongelmia, ne eivät lisää julkisia menoja, kun annetaan ihmisten kärsiä (esim. rikollisuuden lisääntymisestä johtuvaan vankiloiden lisärakennustarpeeseen ei ole pakko reagoida, jos jätetään rikolliset tuomitsematta lieventämällä rikoslain tulkintaa tai itse lakia).

Julkisia menoja lisää – ainakin väitetty – julkisen sektorin organisaatioiden suhteellinen tehottomuus verrattuna yksityisen sektorin organisaatioihin. Sikäli kuin tässä on perää on syynä pitkälti kilpailevien tuottajien puuttuminen. Toinen puoli on kuitenkin se, että julkisen palvelutoiminnan tehokkuuden arviointi on hankalampaa, koska siinä on otettava huomioon myös paljon kvalitatiivisia, ei rahalla tai edes numeroilla mitattavia kriteereitä, jota voidaan yleistäen nimittää oikeudenmukaisuudeksi. Oikeudenmukaisten palvelujen tuottaminen on rahalla mitattuna usein kalliimpaa kuin vain sellaisten suoritteiden tuottaminen, joille on maksukykyistä kysyntää, koska oikeudenmukaisuuden luominen edellyttää aikaa vievää arvokeskustelua monissa tuotantoprosessin vaiheissa ja usein palvelujen maksutomuutta niiden käyttäjälle.

Julkisia menoja voidaan supistaa myös pyrkimällä tehokkuuden parantamiseen. Myös oikeudenmukaisuutta voidaan pyrkiä mittaamaan yhä tehokkaammin, kuten muodostamalla sellaisia julkisten organisaatioiden rakenteita, jotka mahdollistavat edes suhteellisen konsensuaalisia lopputuloksia tuottavat tehokkaat arvokeskustelut. Tällä tavalla mitattu tehokkuus voi kuitenkin olla kallista. Tällöin syntyy paineita kehittää rahanmääräisyyttä korostavia tehokkuuden mittaustapoja. Tämä saattaa johtaa ennen pitkää siihen, että tuotannon piiriin tulee vain suoritteita, joiden kysyntää ja tuotantoa voidaan rahanmääräistää. Tämä säästää julkisia varoja, sillä palveluille ei ole nyt tarpeen tuottaa oikeudenmukaisuusasteikolla määräytyvää arvonlisää. Siten *tehokkuusmittauksen rahanmääräistäminen* on yksi keskeinen edellytys julkisten menojen karsimiselle, koska se johtaa tuottajan kannalta halpojen suoritteiden valikoimaan julkisessa palvelutuotannossa.

#### Ideologis-kognitiiviset tekijät

Julkisten palvelusten tuottaminen ja kehittäminen edellyttää innovaatioita ja tietoja, jotka ovat osin peräisin kansalaisten yhteydenotoista. Mitä mo-

nipuolisempaa viestintä kansalaisten suuntaan on, sitä enemmän poliitikoilla ja virkamiehillä on tietoa uusista vaatimuksista ja toiveista ja sitä enemmän on pohjaa julkisen sektorin kasvattamiselle.

Palvelusten tuottaminen on kehittynyt lisääntyneen työnjaon ja monimutkaistuneen organisaatioteknologian johdosta yhä ammatillisemmaksi. Julkisen hallinnon työntekijät tavoittelevat yleisesti professio-ominaisuuksia. Professionaalisiin arvoihin kuuluu oma tietämyksen uudistaminen ja kehittyminen omassa työssä. Tällaisen etiikan noudattaminen johtaa siihen, että palveluja pyritään jatkuvasti parantamaan jo ammatillisen kunnian vuoksi. Tämä lisää usein menoja, jos kohta joissakin kohdin tehostaakin toimintaa.

Mikäli menoja halutaan vähentää, on vastakohtaispäätelyn kautta tarjolla *professionaalisten normien heikentäminen*, asiantuntemuskorostuksen kelpoisuusajattelun alasajo. Erityisen edullista olisi, jos voitaisiin luopua moderniin ajatteluun maailmaan sitoutuneesta kaiken parantamisen ja uudistamisen arvosta. Tämän tulisi kuitenkin olla tietystä miehestä yksipuolista, sillä myös säästäminen edellyttää tietoa ja taitoa. Jos säästämässä pyritään ylläpitämään hyvälaatuista palvelua niin pitkälle kuin mahdollista, edellyttää säästäminen alan professionaalista pätevyyttä, joka puolestaan saattaa hidastaa säästämisen toteutumista. Professionhaltijoilla on myös oma keinoensa puolustaa etujaan julkisuudessa puhumalla asiantuntijoina palvelujen säilyttämistarpeesta. Siksi helpoin tapa toteuttaa äkkileikkauksia on tehdä ne epäasiantuntevalla henkilökunnalla. Jos palveluvaatimuksia alennetaan, on vähemmänkin pätevä kelpoinen tehtävään eikä palkankaan tarvitse olla korkea. Esimerkiksi kunnissa vireillä olevat hankkeet, joissa luovutaan tutkintonimikkeistä muodollisista kelpoisuusvaatimuksista joustavuuden nimissä, voidaan nähdä tässä valossa.

Kun virkamiehet kommunikoivat toisten virkamiesten kanssa, saavat he jatkuvasti tietoa muiden työolosuhteista, työn vaatimustasosta ja palvelussuhteen ehdoista. Tämä johtaa helposti siihen, että omaa työtä pidetään ainakin yhtä tärkeänä kuin toisten tekemää mutta paremmin palkattua ja työolosuhteiden puolesta muutoinkin parempaa työtä. Tasa-arvon toteuttaminen johtaa käytännössä julkisten

organisaatioiden menojen lisääntymiseen, koska johtotähtenä pidetään niitä joilla menee paremmin. Virkamiesten järjestäytyminen tukee tätä kehityspiirrettä.

Julkisten menojen supistaminen edellyttäisi nyt *virkamiesten tasa-arvotavoitteista luopumista*. Mikäli tulosohjausta ja kilpailuperiaatetta aletaan soveltaa myös julkisen sektorin sisällä, pitäisi oikeastaan tulla hyväksytyksi myös periaate '*palkka myynnin eikä työn mukaan*'. Tämä tarkoittaa, että palkka ei määräytyisi vain tehdyn työmäärän ja suoritteiden laadun mukaan vaan myös sen mukaan kuinka paljon asiakkaat suostuvat maksamaan tuotteesta tai palvelusta. Tuotavuus ei ole tärkeää vaan kannattavuus – se, että asiakas hyväksyy tuotteen hinnan. Tällöin virkamiehen palkka ja urakehitys määräytyisi ensisijaisesti hänen suoritteidensa markkina-aseman, kysynnän mukaan (asiakastyytyväisyys), ei ahkeruuden, taitavuuden tms. mukaan. Tärkeintä ei olisi palvelun itseisarvoinen laatu (esimerkiksi oikeudenmukaisuus) tai työajan tehokas käyttö vaan asiakkaiden enemmistön tunnustus. Virkamiehen tulisi siis etsiä suosiota ja arvonnousua ja samalla hyväksyä, että 'samasta työstä tulee eri palkka'. Tämä voisi toimia jossakin määrin, ja ainakin parhaiten, maksullisten palvelujen puolella, jos kiinteistä maksuista luovuttaisiin ja hinnoittelu jätettäisiin virkamiehen myyntitaidon varaan (esim. passin hinta, jos passitoimistot kilpailisivat). Tavanomainen työmäärien eroon perustuva urakkapalkkaepätasa-arvo pätsisi muilla alueilla, koska 'kuningas asiakasta' ei olisi luomassa markkinapohjaista arvonnousua.

Organisaatioiden koon kasvu on organisaatioiden johtajien yleinen tavoite. Tyypillisesti kasvusta aiheutuvat hyödyt eivät ole julkisella sektorilla liikevaihdon kasvun hyötyjä vaan organisaation painoarvon, uusien johtajan vakanssien, arvovallan kasvun yms. hyötyjä. Kasvuideologia vaikuttaa myös niin, että oma toimiala halutaan osoittaa lähes tulkoon kaikkein tärkeimmäksi, tai ainakin tärkeämmäksi kuin voisi budjettiosuudesta päätellä. Tämä ylläpitää myös painetta julkisten menojen kasvuun.

Päinvastaisesti jollakin 'luonnonvoimaisella' tavalla vaikuttavia tekijöitä on vaikea keksiä, sillä julkiset organisaatiot ovat yleensä alallaan parhaita ja samalla monopolisoituneita asiantuntijoita. Virkamiesetiikan puolesta puhuminen ei ole

kovin tehokasta. Yksi kasvun hidastajia saattaisi olla *säästämisen supistusvaikutusten palkitseminen*. Tällöin julkisen organisaation olisi voitava käyttää määrärahojen säästyminen omaksi hyväkseen niin, että virkamiehet pitäisivät säästämistä edullisena organisaatiolleen ja sitä kautta itselleen, vaikka viraston kokonaisbudjetin säästämahdollisuuksien ilmaantuminen johtaisikin budjetin *pysyvään* supistamiseen seuraavilla budjettikerroksilla. Kyse ei siten olisi säästämisen ekspansiivisten vaikutusten palkitsemisesta, kuten yritystoiminnassa. Tulosbudjetointia on mahdollista kehittää tällaisen 'itserankaisun' suuntaan, mutta säästämisen motivaatiovaikutusta voi epäillä. Raja tämän keinon käytössä on myös siinä, että säästäminen ei saisi merkitä toimintaan tarkoitettujen varojen valumista virkamiesten palkkauksen paranemiseen (esim. tulospalkkioiden kautta) ainakaan ilman toiminnan laadullista paranemista ja tehostumista. Säästäjien palkitseminen suuremmalla tulospalkkiolla on itse asiassa kasvuideologiaan perustuvaa motivoimista. Johdonmukainen kasvuideologiasta luopuminen edellyttäisi, että *motivaatio säästää kasvaisi sitä suuremmaksi mitä pienemmän palkkion säästämistä itse saisi*. Tällaista '*luopumsideologiaa*' ei monikaan kannata, koska se olisi vastoin koko länsimaista omien etujen parantamisen eetosta. Se taas on koko markkinatalouden tehokkuusparadigman ja kannattavuutta optimoivan yritystoiminnan sielu: pääomalle etsitään tuottoa, ei tappiota. Mutta kun juuri tämä eetos toimii taloudellisen kasvun moottorina, miten se voisi toimia oman toiminnan supistamisen moottorina? Onkin tyypillistä, että ulkopuolelta palkatut saneeraajat saavat suuret rahapalkkiot ja omaa väkeä vaaditaan moraalisiin perusteisiin luopumaan eduistaan.

#### Poliittis-institutionaaliset tekijät

Julkisten palvelusten tuotannon lisääminen pohjautuu ainakin osaltaan poliittisen toiminnan säännönmukaisuuksiin. Tähän vaikuttavat osallistuminen toimintapolitiikkojen valmistelukäytäntöön, pääsy päätöksentekijöiden puheille, yhteydenpito kuluttajiin, yleisen mielipiteen johtajuus ja kulloisenkin julkisen hyödykkeen korvaamattomuus.

Poliittisen johdon suunnitelmat ja päätökset perustuvat aina suurelta osin hallinnollisen

valmistelutoiminnan tuottamaan tietoon ja laatiimiin ehdotuksiin. Usein hallinto-organisaatiot korostavat uusien tehtävien ja lisäresursien välttämättömyyttä, mutta ovat hiljaa ole-massaolevien tehtävien ja voimavarojen leikkaamismahdollisuuksista. Ylemmät organisaatiot ovat perillä tästä taipumuksesta, mutta silti hallinnollisen toiminnan kautta kanavoituu jatkuvasti painetta julkisten menojen lisäämiseen.

Vastakohtaispäätely johtaisi nyt ajattelemaan, että poliittisten päätöksentekijöiden pitäisi osallistua hallinnolliseen valmistelutoimintaan enemmän, jotta he näkisivät myös leikkausmahdollisuudet, joista (poliittisesti nimitetytkään) virkamiehet eivät oma-aloitteisesti kerro. Hallinnollisen valmistelun politisoiminen kohtaa kuitenkin ongelmia, jotka liittyvät toimintapoliittisen asiantuntemuksen hyvin epätasaiseen jakautumiseen. Poliitikkojen osallistuminen voi toisaalta aiheuttaa myös kasvupaineita, koska ikävien päätösten tekeminen on heille vaikeampaa kuin hallintovirkamiehille. Siksi *hallinnon valvonnan lisääminen* on ehkä parempi, joskin näin ilmaistuna epämuodikas keino.

Hallinnon avoimuuden lisääminen on osa valvonnan lisäämistä. Tällöin yhtä hyvin poliitikot kuin kansalaisetkin – yksilöinä tai erilaisten organisaatioiden (kuten viestimien) työntekijöinä – voivat periaatteessa saada vääristymätöntä tietoa myös hallinnollisen toiminnan supistamismahdollisuuksista. Julkisuudelta suojatun valmistelun piiriä ei voi kuitenkaan supistaa olemattomiin.

Valvontaa voidaan lisätä myös tulosbudjetoinnin tapaisilla järjestelyillä, joilla voidaan kuitenkin kontrolloida lähinnä menokehitystä. Tulosbudjetoinnin soveltaminen auttaa poliittiselta tasolta tulevien rahamääräisten leikkauspäätösten tekemisessä, jos leikkausten kohdentaminen palvelusuoritteisiin jätetään virastojen itsensä päättäväksi ilman että poliitikkojen kädet 'tahriutuvat'. Tulosbudjetointi ei kuitenkaan ilman muuta johda poliittisen johdon parempiin tietoihin karsittavien suoritteiden tarpeesta, koska hallinto-organisaatiolla on yleensä ylivoima toimintapoliittikkakohtaisessa informaatiopelissä. Leikkauspäätösten kohdentamisessa on sitä vaikeampi välttää hallinto-organisaatioiden itseintressin toteutumista, mitä enemmän tulosbudjetointi siirtää leikkausten kohdentamisessa valtaa virastoille itselleen. Hallinnon julkisuuden toteutuminen

leikkauksia kohdentavassa päätöksenteossa voi myös johtaa 'liian responsiiviseen' hallintoon, joka leikkaa vain niitä suoritteita joiden tarvitsijoilla ei ole vahvoja edunvalvontaorganisaatioita. Siksi valvonta toteutuu parhaimmin rahan käytön alueella, ei palvelujen sisältökysmyksissä. Mutta julkisen sektorin yksioikoiselle supistamistavoitteelle tämä onkin riittävä toteutumismuoto.

Kolmas valvonnan lisäämisen tapa saattaisi olla hallinnon riippumattoman arviointijärjestelmän luominen esimerkiksi ulkomaisista asiantuntijoista. Tähän voitaisiin yhdistää myös vertaisarviointia. Vaikka periaatteessa voi olla mahdollista, että vertailu muihin organisaatioihin ei olisi luotettavaa, koska muutkin toimivat saman kasvuideologian pauloissa, lienee eri osatekijöissä aina sen verran eroja että uusia kasvua hillitseviä vaihtoehtoja tulisi esiin.

Neljäs hallinnon valvonnan keino voisi olla virkamiesten virassapysymisoikeuden heikentäminen helpottamalla irtisanomista ja siirtämistä toisiin tehtäviin. Vaikka tämä pakottaisi virkamiehen seuraamaan ylempiensä mielenliikkeitä paremmin ja siten lisäisi lojaalisuutta, voisi tuloksena olla myös epäitsenäisiä virkamiehiä, jotka muuttavat toimintatapaansa 'tuulten mukana' jättäen asia-argumentit ja vahvistettujen sääntöjen seuraamisen toisarvoiseen asemaan.

Kun julkisia palveluja tuottavia organisaatioita on paljon, on myös paljon näissä organisaatioissa työskenteleviä virkamiehiä. Virkamiehet järjestäytyvät niin puolueisiin kuin etujärjestöihin ja käyttävät kansalaisoikeuksiaan myös puolustaakseen oman toimialansa organisaatioita ja sitä kautta omia työpaikkojaan. Usein nämä julkisia palveluja tuottavat virkamiehet voivat liittoutua näiden palvelujen käyttäjien, kuluttajien, kanssa. Tämä johtaa julkisten menojen kasvupaineisiin, kun virkamiehillä on poliittista voimaa myös vaalijärjestelmän eikä vain toimeenpano-organisaatioiden kautta.

*Virkamiesten kansalaisoikeuksien rajoittaminen*, kuten vaalikelpoisuuden tai peräti äänioikeuden lakkauttaminen, olisi tehokas keino vähentää virkamiesten poliittista voimaa vaalijärjestelmän sisällä. Oikeuskäsityksemme taitaa kuitenkin sotia tätä vastaan, etenkin kun on kyse sadoista tuhansista ihmisistä. Hallinnon responsiivisuutta osoittavaan tuottajien ja kuluttajien liittoutu-

miseen puuttuminen edellyttäisi virkamiesten organisaatiojäsenyyksien rajoittamista oikeudellisin normein (esim. hallintoneuvosto-, etujärjestö- yms. 'kuluttaja'-organisaatioiden jäsenyyksiä). Osin ehkä riittäisivät virkamieseettiset normit, jotka paheksuisivat tällaista 'kahdella tuolilla' istumista. Tämä tarkoittaisi virkamiesten luottamustoimia koskevien eettisten normien muodostamista (vrt. Turun kaupungin samantyyppisiin suunnitelmiin). Oikeudelliset normit sopinevat sääntelemään vain keskeisimpiä julkisia luottamustoimia (esim. kunnan virkamiehet kunnallishallituksen jäseninä).

Hallitus tekee yhtä toimintapolitiikkaa koskevia päätöksiä suhteellisen harvoin. Vaikka vuosittaisen budjetin yhteydessä on periaatteessa mahdollisuus arvottaa uudelleen jokainen toimintapolitiikka, mitään perusteellisia arviointoja ei siinä yhteydessä tehdä. Palaute toimintapolitiikan onnistumisesta nousee näin päätöksenteon korkeimmille tasoille yleensä vasta sitten, kun toiminnasta on saatu jo paljon kokemuksia. Kertaalleen hyväksytyjä toimintapolitiikkoja toteutetaan yleensä pitkän aikaa ja korjauksia tehdään vain vähän, jos mitään aivan olennaisia muutoksia ei toimintaympäristössä tapahdu. Tämä johtaa vähäiseen muutosherkkyyteen ja välinpitämättömyyteen.

Kun toimintapolitiikan muutoksissa pyritään ottamaan huomioon kustannustason muutokset, tämä ei merkitse pelkästään muutosherkkyden lisäämisen tarvetta vaan *uudistusten sitomista taloudellisiin suhdanteisiin*. Tällöin poliitikot muuttaisivat julkisia palveluja koskevia päätöksiään aina, kun kustannustaso muuttuu. Menojen kasvu voitaisiin tällöin myös hyväksyä, jos samalla tingittäisiin muista palveluista, mutta itse poliittis-institutionaalisen järjestelmän toimintatapoihin pitäisi kuulua tällainen markkinatietoisuus. Poliittisen toiminnan on kuitenkin vaikea sopeutua ajatukseen, että oikeudenmukaisuustavoitteet olisivat alisteisia markkinoiden hinnanmuodostusta sääteleville, 'mielettömille' tekijöille. Konkreettinen muutos tähän suuntaan olisi vaalikausien sitominen taloudellisiin suhdannevaihteluihin. Tällöin poliittinen järjestelmä voisi reagoida kansalaisista lähtien muuttuneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Tämä edellyttää kuitenkin yhteisesti hyväksyttyä tiedonmuodostustapaa sen selvittämiseksi, milloin taloudessa me-

nee huonosti. Mitään takeita ei olisi kuitenkaan siitä, että kansalaiset haluaisivat luopua itselleen edullisista uudistuksista taloudellisesti huonoina aikoina. Silloin julkisia palveluja päin vastoin juuri arvostetaan. Tällöin voisi tuoda apua perustuslaintasoinen säännös, jossa budjettien alijäämäisyys olisi täsmällisesti sanktioitu.

## 5. Supistumisen rakenteelliset pidäkkeet

Yllä hahmotellut julkisen sektorin supistumisen edellytykset voidaan sijoittaa tarkastelussa käytetyn kehikon mukaisiin yhteyksiinsä oheisen kuvion osoittamalla tavalla (kuvio 1.). Voidaan helposti havaita, että joitakin edellytyksiä on jo ryhdytty täyttämään. Osa edellytyksistä on selvästi *epärealistisia*: ainakin markkinoiden supistaminen omavaraistalouden hyväksi, työnjaon vähentäminen, teknologian käytön julkinen kontrolli (osin), julkisuuden vähentäminen ja oikeuksien sitominen kustannuskehitykseen. On pantava merkille, että kaikki nämä epärealistiset tekijät sijoittuvat kuluttajanäkökulman sarakkeeseen. Tällöin ne heijastavat länsimaisten markkinoiden, kulutustottumusten ja oikeudenmukaisuusajattelun lainalaisuuksia, mutta ovat niille täysin vastakkaisia. Näihin voidaan vaikuttaa oikeastaan vain säätämällä lakeja, joita kukaan ei hyväksy, sillä kyse olisi koko markkinavapauteen perustuvan elämäntavan muutoksesta. Tällaisia lakeja ei voi tuottaa demokraattisessa järjestyksessä.

Seuraava kysymys tietenkin on, riittääkö eteneminen finanssi- ja tuottajanäkökulmasta johdettavilla toimintalinjoilla, vai pitäisikö puuttua enemmän kuluttajanäkökulman mukaisiin prosesseihin, joiden muuttamista voi osin pitää epärealistisena? Voidaanko esimerkiksi julkisen sektorin tuotantopuolella onnistua supistamisaikeissa, jos kuluttajapuolella kannatetaan kasvuideologiaa ja säästöjen toteuttajat itsekin ovat kuluttajia. Jos länsimaisessa kulttuurissa voidaan onnistua toiminnan tehostamisessa ja säästämässä hyvin vain silloin, kun tehostajien omat edut paranevat, on julkisen sektorin supistaminen sen omien toimijoiden pyrkimysten varassa lähes mahdotonta. Se voi onnistua ilmeisesti vain, jos osa toimijoista pakotetaan hyväksymään etujen huononeminen, toisin sanoen jakamalla toimijat hyväosaisiin mutta harvalukuisiin tehostajiin ja huonoosaisiin mutta monilukuisiin tehostettaviin.

Kuvio 1. Julkisen sektorin supistumisen edellytyksiä.

	Kuluttajanäkökulma	Finanssinäkökulma	Tuottajanäkökulma
Sosio-ekonominen taso	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Väestön muuttoliikkeen vähentäminen</li> <li>* Ikärakenteen nuorentaminen</li> <li>* Teknologian käytön julkinen kontrolli</li> <li>* Markkinoiden supistaminen (omavaraistalouden osuuden kasvattaminen, työnjaon vähentäminen)</li> <li>* Työvoiman miesvaltaistaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Rahatalouden kaventaminen tuottamalla yksityisiä ilmaispalveluja (kodeissa ja solidaarisuusorganisaatioissa)</li> <li>* Yksityisten maksullisten mutta verovapaiden palvelujen tuottaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Työllisyysturvan purkaminen</li> <li>* Tehokkuusmittauksen rahamääräistäminen</li> </ul>
Ideologis-kognitiivinen taso	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tulojousteisen kysynnän vähentäminen laskemalla tulotasoa (julkisten 'elintasoohyödykkeiden' kysynnän rajoittaminen)</li> <li>* Julkisuuden vähentäminen (elintasoerojen piilottaminen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Kielteisten asenteiden luominen verotusta kohtaan</li> <li>* Epäluottamuksen luominen poliitikkoja ja virkamiehiä kohtaan ('politiikanvastaisuus')</li> <li>* Individualistisen ideologian tukeminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Professionaalisten normien heikentäminen</li> <li>* Tasa-arvotavoitteista luopuminen ('palkka myynnin eikä työn mukaan')</li> <li>* Säästämisen supistusvaikutusten palkitseminen</li> <li>* 'Luopumisideologian' omaksuminen</li> </ul>
Poliittis-instituutionaalinen taso	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Edustuksellisuuden vähentäminen lisäämällä enemmistövaltaa ja elitismiä politiikassa</li> <li>* Etujärjestötoiminnan korporatisaatio</li> <li>* Dissensuksen luominen</li> <li>* Oikeuksien sitominen kustannuskehitykseen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Kunnallisen verotusoikeuden rajoittaminen</li> <li>* Julkisen rahoitustuen sitominen julkisten tulojen (eikä tarpeiden) kehitykseen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Hallinnon valvonnan lisääminen (avoimuus, tulosbudjetointi, arviointi, virassapysymisoikeyden heikentäminen)</li> <li>* Virkamiesten kansalaisoikeuksien rajoittaminen</li> <li>* Uudistusten (ja vaalien) sitominen taloudellisiin suhdannevaihteluihin</li> </ul>

Kun henkilöstöä vähennetään, eivät irtisanotavat saa osallistua päätöksentekoon, jos leikkauksessa halutaan onnistua.<sup>3</sup> Tämä periaate hyväksytään julkisen organisaation sisällä, koska

<sup>3</sup> Ei olekaan ihme, että Yhdysvaltain paikallishallintoon kohdistuneen tutkimuksen mukaan (Levine et al. 1981, 199–216) fiskaalisten kriisien ratkaiseminen näyt-

täisi johtavan paineeseen keskittää valtaa. Myös Thatcherin hallituksen on nähty keskittäneen vallankäyttöä enemmän kuin mikään muu hallitus koko vuosisadalla rikkoessaan vanhoja valtarakenteita (Dunsire & Hood 1989, 216). Trade-off -tilanne on se, että depolitisoitu, keskitetty virallinen ja epävirallinen päätöksenteko auttaa kohdentamaan leikkauksia 'järkevästi', mutta edustuksellinen ja hajautettu päätöksenteko joka mahdollistaa eturyhmien voimakkaan vaikutuksen johtaa vaikeuk-

sen johtoa eivät organisaation muut jäsenet ole demokraattisesti valinneet. Periaatetta ei kuitenkaan hyväksytä valtion tai kunnan tasolla. Leikkaajat on tällöin valittava demokraattisesti vapailta vaaleilla. Kansa ei kuitenkaan halua leikkauksia, minkä vuoksi poliittiset johtajat eivät uskalla leikata – ainakaan ajoissa. Siksi demokratia ylläpitää julkisten menojen kasvupainetta ja kriisiyttää julkisen talouden, jos julkisia tuloja lisäävää taloudellista kasvua ei ole. Tämä johtaa ajattelemaan, että *demokratia toimii vain taloudellisen kasvun oloissa, koska kansa hyväksyy vain sellaiset poliittiset päätöksentekijät jotka antavat kansalle lisäetuja*. Eräät tutkijat ovatkin liittäneet julkisen sektorin suhteellisen kasvun demokratian leviämiseen (A. de Tocqueville vuonna 1835, F.S. Nitti vuonna 1903). Mutta oikeastaan julkisen sektorin kasvu tulee liittää myös omavaraisalouden jatkuvaan supistumiseen ja markkinatalouden laajenemiseen teollistumisen aikana ja yhä vieläkin, sillä juuri tähän liittyvän taloudellisen kasvun kautta on syntynyt voimavaroja kerättäväksi julkisen sektorin käyttöön. Wagnerin laki (vuodelta 1877) sanookin, että julkinen talous kasvaa aina nopeammin kuin kansantuote, koska teollistuneet valtiot kehittyvät yhä monimutkaisemmiksi. Kun avoimen markkinatalouden kehitys ja demokratian kehitys vielä liitetään yhteen (vapaa kansalainen vaaleissa vastaa vapaa-ostajaa markkinoilla), saadaan kohtalokas kolmiyhteys: markkinatalous ja demokratia edellyttävät toisiaan, demokratia ja suuri julkinen sektori edellyttävät toisiaan, suuri julkinen sektori ja markkinatalous tulevat toimeen keskenään vain jos talous kasvaa. Jos talous ei kasva, kärsii sekä demokratia että julkinen sektori.

Asia tulee vielä monimutkaisemmaksi, kun mukaan liitetään ympäristön pilaantuminen. Jos nimittäin ympäristön suojeleminen vähentää taloudellista kasvua edellyttämällä markkinoiden supistumista, pakottaa se myös supistamaan julkista

sektoria ja se heikentää siten demokratian toteutumismahdollisuuksia. Demokratian vahvistaminen puolestaan saattaa lisätä ympäristön pilaantumista, koska se lisää painetta julkisen sektorin kasvattamiseen ja sitä kautta painetta taloudelliseen kasvuun markkinoiden laajentamisen kautta.

Asetelma kirvoittaa mielenkiintoisia kysymyksiä. Jos markkinat saadaan tuottamaan taloudellista kasvua vain supistamalla julkista sektoria, edellyttäväkö julkisen sektorin supistamisessa onnistuminen viime kädessä demokratian kaventamista? Kun tähän liitetään ympäristöfaktori, herää perustavanlaatuinen kysymys demokratian ja ihmiskunnan kohtalon keskinäisyhteydestä. Kun radikaali ympäristönsuojelu, taloudellisen kasvun periaatteeseen nojaavien markkinoiden heikentäminen ja julkisen sektorin supistaminen nivoutuvat yhteen, voidaanko tästä päästä eteenpäin demokraattisesti?

Julkisen sektorin supistaminen kytkeytyy siten poliittis-taloudellisen syvärakenteen muutostilaan, jolla lienee yhteys siihen mitä suuryritysten huippujohtajat (ABB:n Percy Barnevik, Apple Computerin John Sculley) ja viimeisimmät World Watch -raportit ovat maailmantalouden tasolla luonnehtineet uudeksi teolliseksi, ympäristövetoiseksi vallankumoukseksi. Voidaan kysyä, liittyykö siihen myös kansanvallan muodonmuutos. Kansallisvaltioiden poliittisissa instituutioissa tehtävä politiikka ei herätä yhtä suurta kiinnostusta kuin globaalien eliittijohtajien mielikuvakilpailu ekologisesti perustellussa markkinasodassa. Toisaalta vallankäyttö myös organisaatiotasolla on muuttumassa imelän luottamus-pelin muotoon naamioiduksi johtajavallaksi. Jos 'markkinoille heitetty', toisensa kadottaneet ihmiset alkavat pitää tätä demokratiana välttääkseen psyykkisen eristäytymisen, on mahdollista, että myös 'maailman huonontaminen' voidaan tehdä demokraattisesti. Mikäli tähän lisäksi yhdistyy etenkin vähäosaisten yhä pienempi vaaliaktiivisuus, onko ihmisillä muuta mahdollisuutta kuin syyttää itseään, kun muut leikkaavat heidän etujaan? Jos parlamentti edustaa yhä pienempää osaa kansasta, leikkaaminen – ja demokratian muodonmuutos – ei vaadi kajoamista demokratian sääntöihin. Moni on hiljaa ja kantaa syyllisyyttä omasta passiivisuudestaan. Mutta kuinka monen ahdinko löytää vain väkivaltaisen purkautumistien?

siin leikkausten kohdentamisessa ja sitä kautta huonosti perusteltuihin ratkaisuihin (esim. heikoimmat kärsivät eniten). Molemmissa tapauksissa menetetään jotakin, jota pidetään arvokkaana. On ilmeistä, että 'demokraattinen kulttuuri' ei ole eettisesti kypsä sellaiseen päätöksentekoon, jossa yksi mies – yksi ääni – periaatteella työyhteisön jäsenet irtisanoisivat keskuudestaan jotkut yhtä äänivaltaiset kuitenkin niin, että samalla organisaation toimintakyky tulisi turvattua.

## LÄHTEET

- Dunsire, Andrew ja Hood, Christopher (1989): *Cutback Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Levine, Charles H; Rubin, Irene S. ja Wolohojian, George G. (1981): *The Politics of Retrenchment. How Local Governments Manage Fiscal Stress*. Sage, Beverly Hills.
- Public Administration Review* 38 (1978). Teemanumero 'Organizational Management and Cutback Management'. July/August.
- Tarschys, Daniel (1975): The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation. *Scandinavian Political Studies Yearbook*, 10: 9–31.
- Uusikylä, Petri (1993): Sosiaali- ja terveydenhuollon säästöt ja paikallishallinnon politiikkaverkostot. Teoksessa *Hyvinvointivaltioista kilpailuvaltioon. Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisusarja: 4. Yliopistopaino, Helsinki, 105–210.
- Wildavsky, Aaron (1985): The Logic of Public Sector Growth. Teoksessa Jan-Erik Lane (toim.), *State and Market: the Politics of the Public and the Private*. Sage, Lontoo, 231–270.