

# Julkisen sektorin tavoitteet ja tuottavuus\*

PERTTI AHONEN

## 1. Tuottavuuskeskustelun lähtökohdat

Hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantaminen on noussut keskeiseksi teemaksi julkista sektoria koskevassa keskustelussa. Hallitusohjelmassa hallinnon kehittämistä käsitellään runsaan sivun verran. Eduskunnalle antamassaan tiedonannossa toimintansa suuntaviivoista hallitus ilmoittaa tähtäävänsä julkisen hallinnon uudistamispolitiikassa »palvelukyvyn parantamiseen, tuottavuuden kohottamiseen ja joustavuuden lisäämiseen läpi hallintokoneiston».

Julkisen sektori ei luonnollisestikaan toimi missään yhteiskunnallisessa tahi poliittisessa tyhjiössä. Julkisen vallan tehtävät ovat aikojen kuluessa kehittyneet kansalaisten tarpeiden ja erilaisten toimintaedellytysten mukaisesti. Perinteiset »yövärtijavaltion» tai »kurinpitovaltion» tehtävät ovat laajentuneet käsittämään suuren määrän terveydenhuoltoon, sosiaaliturvaan, koulutukseen, liikenteeseen ja kulttuuriin liittyviä tehtäviä, jotka ovat leimallisia hyvinvointivaltiolle.

Julkisen sektorin tehtävät ovat työvoimavaltaisia ja julkisten palvelujen lisääminen on merkinnyt henkilöstön voimakasta lisääntymistä. Valtion henkilöstön määrä on nyt 215 000 ja kuntasektorin 460 000. Työvoiman tarjonnan hidastuessa olennaisesti on selvää, että tarpeelliset palvelujen laajennukset on aikaansaataava ennustettua työvoimatarvetta vähäisemmällä henkilöstömäärällä, mikä pakottaa tehostamaan palvelujen tuotantoa.

Suoranainen työvoimapula rajoittaa palvelujen kehittämistä jo eräin osin. Toisaalta tuotannon kasvun selvä hidastuminen muuttaisi tilanteen nopeasti perinteiseksi työttömyydeksi.

Tuottavuus- ja tehokkuusvaatimukset lienevät alunperin nousseet julkista sektoria koskevan keskustelun kärkeen seurauksena talouspoliittisesta ajattelusta, joka etenkin Englannissa ja USA:ssa piti läntisten teollisuusmaiden talousongelmien pääsyyinä liian suurta julkista sektoria. Hieman näkökulmasta riippuen voi tehokkuuden lisäämispyrkimystä pitää joko itse tuon ajattelun osana tai vastauksena julkisen sektorin supistamisvaatimuksiin.

Tämän hetken keskustelu etenkin Pohjoismaissa pohjautuu ennen muuta korkeaksi väitettyyn verotuksen tasoon, jonka sanotaan saavuttaneen kattonsa. Näin varsin laajasti myöskin Suomessa vaikka Suomen veroaste on karkeasti ottaen noin 10 prosenttiyksikköä muita pohjoismaita alempi.

Päättymässä olevan vuosikymmenen henkeen näyttää luontuvan yksilöllisyyden, kilpailun ja valinnan vapauden korostaminen. Julkisten palvelujen tasa-arvoa korostavat lähtökohdat ja niihin perustuva kollektiivinen toteutustapa koetaan tässä ilmapiirissä jo pelkästään luonteensa puolesta vanhanaikaisina, kielteisinä ja byrokraattisina.

Julkisten palvelujen tehostamisella, byrokratian poistamisella ja palveluhenkisyys lisäämisellä on ajan hengessä sosiaalinen tilaus. Se saattaa kielteisessä tapauksessa johtaa »poliittiseen» tuottavuuden parantamiseen, jossa toimenpiteitä ei sanele todellinen tarve ja

\* Kansantaloudellisen Yhdistyksen iltapäiväseminaarissa 14. 11. 1989 pidetty puheenvuoro.

huolellinen valmistelu, vaan toteutuksen näytävyyden esimerkiksi poliittisten kannattajien keskuudessa.

Läpi vuosikymmenten jatkunut julkisen hallinnon kehittäminen on aiemmin korostanut hallintokoneiston yksinkertaistamista menojen säästämiseksi, oikeusturvaa, kansanvaltaisuutta ja ylipäänsä hallinto-oikeudellisia näkökohtia, jotka tämän päivän keskustelussa ovat syrjäytyneet tuottavuuden korostamisen tieltä.

## 2. Tuloksellisuus tuottavuuden sijalle

Keskustelu julkisen sektorin tuottavuudesta on niin kauan epätasallista, kun käytössä ei ole yhtenäisesti määriteltyä käsitteistöä. Sekä julkisuudessa että hallinnon asiantuntijoiden keskuudessa voidaan julkisen sektorin piirissä tapahtuneesta kehityksestä päätyä tarkasteltavasta taikka käytetystä käsitteistöstä riippuen erilaisiin johtopäätöksiin. (Ks. tuloksellisuuskeskustelusta esim. *Lumijärvi*, 1988 ja siinä mainitut lähteet).

Tuottavuus määritellään kaavan muodossa vakiintuneesti seuraavasti:

$$\text{TUOTTAVUUS} = \frac{\text{TUOTOS}}{\text{PANOS}}$$

Merkitystä tuottavuus saa vain silloin, kun mitataan sen muutosta tai kun sitä verrataan johonkin, joko omaan aikaisempaan toimintaan tai johonkin vertailukelpoiseen toimintaan.

Tuottavuuskäsite on peräisin teollisuustuotteita aikaansaavan tuotannon piiristä, jolloin sillä on alunperin tarkoitettu tuotettua määrää työntekijää kohti (esim. kpl/työtunti).

Työn tuottavuutta on mahdollista lisätä paitsi lisäämällä tuotosta myös pienentämällä työpanosta. Silloinkin kokonaistuottavuus saattaa pienentyä pääoman tuottavuuden tai materiaalipanoksen tuottavuuden pienentymisen vuoksi, joten tuottavuuden kehitystä olisi mitattava ensi sijassa kokonaistuottavuuden pohjalta.

Yleinen käsitys on, että tuottavuus on julkisessa sektorissa pienempää kuin yritystoi-

minnassa. Käsityksen taustalla on sekä asenteellisia tekijöitä että tietämättömyyteen ja vähäiseen tutkimukseen perustuvia syitä. Kuitenkin esimerkiksi tulopoliittisen selvitystoimikunnan tuottavuustyöryhmä toteaa, että »julkisten palvelutoimialojen voimakas tuotannon kasvu ja vaatimaton työpanoksen kasvu ovat taanneet hyvän tuottavuuskehityksen — n. 5 prosenttia keskimääräistä vuosikasvu kummallakin tarkastelukaudella (1975—1987 ja 1982—1987). Ero muihin ryhmiin (säädellyt ja kilpaillut palvelutoimialat) on ollut useampi prosenttiyksikkö; etenkin tarkasteltaessa pidemmän aikavälin keskiskasvuja.» (*Tulopoliittisen selvitystoimikunnan tuottavuustyöryhmä* 1989).

Tullilaitoksen tuottavuutta koskevan tutkimuksen mukaan on tullilaitoksen kokonaistuottavuus kasvanut nopeammin kuin kansantalouden muilla lohkoilla ja nopeammin kuin esimerkiksi teollisuudessa. Myös liikenneministeriön alaisissa suurissa laitoksissa on ollut varsin hyvä tuottavuuskehitys (*Korpela* 1989).

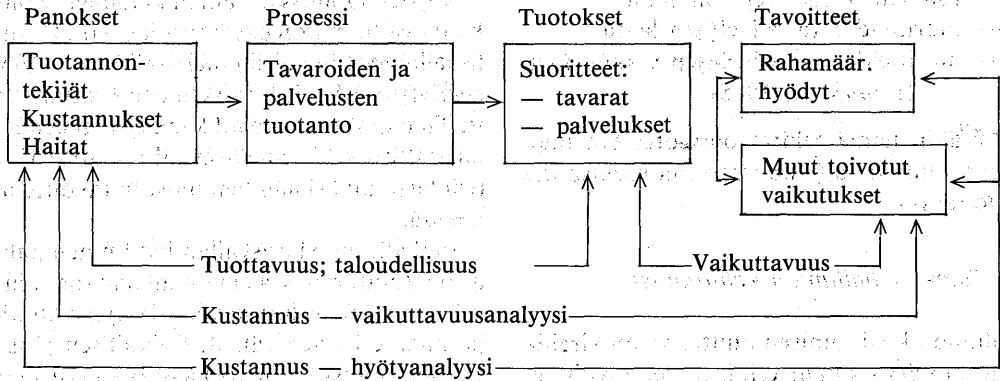
Julkista sektoria ei pitäisi leimata tehottomaksi ja voimavarojen tuhlaajaksi vain jotakin alaa koskevien heikompien tuottavuuslukujen vuoksi, etenkin tuntematta kehityksen taustalla olevia tekijöitä. Julkisen sektorin tehokkuuden mittaamiseen liittyy monia ongelmia. Siksi olisi järkevää pyrkiä mahdollisimman laaja-alaiseen tarkasteluun, jossa otettaisiin tuottavuuden lisäksi huomioon tavoitteiden saavuttaminen sekä toiminnan yhteiskunnalliset ja kansantaloudelliset vaikutukset.

Oheista kaaviota voi pitää julkiseen sektoriin sovelletun tuottavuustarkastelun klassikkona.

Tutkimuksen piirissä puhutaan myös laajennetun tuottavuuden käsitteestä. Näin esimerkiksi *Dalton* ja *Dalton* (ks. *Lumijärvi*, 1988), joiden mukaan tuottavuus on:

1. Perinteistä tehokkuutta
2. Taloudellisuutta
3. Organisaation sosiaalista toimivuutta
4. Palvelujen tarpeen ja kysynnän tyy-

## KUSTANNUS—HYÖTYANALYYSI



dyttämiseen ja kohdentumiseen liittyvää tehokkuutta

5. Sosiaalisia hyötyjä ja vaikuttavuutta
6. Poliittista toimivuutta

Suomessa ovat *Uusitalo* ja *Uotila* kritisoineet tavaratuotannon tuottavuuden ideologian soveltamista julkiseen hallintoon. He toteavat sen johtavan määrällisten suoritusmitausten ylikorostumiseen ja yksipuoliseen soveltamiseen. Läheskään kaikissa yhteiskunnallisesti tärkeissä asioissa ei heidän mukaansa voida eikä pitäisikään pyrkiä määrällisiin mittauksiin. He ehdottavat julkisen hallinnon rationaliteetin kriteereiksi seuraavia aspekteja (*Lumijärvi, 1988*):

1. Palvelujen laadullisuus
2. Työllisyysvaikutusten huomioonottaminen
3. Kustannusten pitäminen oikeassa suhteessa kansantalouden kantokykyyn
4. Ympäristö- ja kansanterveydellisten vaikutusten huomioonottaminen
5. Kansalaisten oikeusturvavaateiden huomioonotto
6. Työnteon psyykkisten ja fyysisten haittojen minimointi
7. Rehellisyys ja korruptoimattomuus
8. Ammattitaidon riittävyys
9. Avoimuus ja kritiikin sietokyky
10. Innovatiivisuus

*Uusitalon* ja *Uotilan* luetteloa voi pitää eräänlaisena ideaalimallina, jonka soveltaminen konkreettisessa tilanteessa voisi olla työlästä. Toisaalta se havainnollistaa niitä tekijöitä ja vaikutuksia, jotka julkisen sektorin toimintaan liittyvät.

Julkisten palvelujen arviointiin soveltuvat kuvatunkaltaiset tarkastelutavat paremmin kuin perinteinen tehokkuuskäsitteistö. Kehittyntyään tuottavuuden seurantajärjestelmä ei voi korvata vaikuttavuuden, tavoitteiden saavuttamisen ja laajassa mielessä yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia, jotka ovat väistämätön osa julkissektorin tehtäviä.

Arviointitekijöiden moninaisuus johdattaa kysymään, kuinka mielekästä on yrittää laatia yleispätevää koko julkiseen hallintoon ja sen palvelutuotantoon sovellettavissa olevaa tuloksellisuuskäsitteistöä saatikka yhteistä mittaria.

Julkista keskustelua varten tosin olisi tarpeellista laatia tuottavuutta parempi julkisen sektorin tuloksellisuutta kuvaava tunnusluku. Varsinainen hallinto, palvelutuotanto, koulutus ja tutkimus sekä liikelaitosten harjoittama toiminta vaatisivat lisäksi kukin oman toimintansa luonteeseen perustuvan mittausjärjestelmän.

*Lumijärven* tapaan tuloksellisuuden voisi täsmentää seuraavista osa-alueista koostuvaksi kokonaiskäsitteeksi:

- sisäinen tehokkuus
- sisäinen sosiaalinen toimivuus
- suoritteiden ja palvelujen laatu
- suoritteiden ja palvelujen vaikutukset  
(Lumijärvi, 1988)

Ainakin nämä tekijät olisi otettava huomioon kunkin hallinnonalan tuloksellisuutta arvioitaessa.

### 3. Tuloksia hallinnon kehittämisellä

Hallinnon kehittämisen puitteissa on vireillä lukuisia sellaisia hankkeita, joiden tavoitteena on hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden tahi oikeammin tuloksellisuuden parantaminen.

Liikelaitosuudistus antaa valtion liikelaitoksille liikkumavapautta oman toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä vastuuta palvelu- ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Uudistus parantaneekin myös laitosten tuloksellisuutta.

Lupahallinnon keventäminen ja normi-uudistus vähentävät kankeiksi ja byrokraattisiksi koettuja menettelytapoja. Ne samoin kuin virastojen aukioloaikojen joustavoittaminen lisäänevät virastojen palveluhenkisyttä ja vaikuttavat näin hallinnon kuvaan palvelusten käyttäjiin päin. Hallinnon moniportaisuus ja byrokraattiset menettelytavat estävät järkevää työskentelyä ja heikentävät palvelutasoa.

Virastojen budjetoinnin uudistamisen perusteena on toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisuuden parantaminen sekä oikean voimavarojen kohdentamisen helpottaminen. Tuottavuus ja tuloksellisuus kohonnevat, mutta vaikutusten arviointia olisi täydennettävä edellä kuvatuilla laajemmilla tuloksellisuuskäsitteistöillä.

Budjettiuudistuksen käytännön toteutuksen epäilyihin on liitettävä kysymys kansanvaltaisuuden lisääntymisestä sekä käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta silloin, kun toiminnan tavoitteita yritetään kuvata muutaman lähinnä taloutta kuvaavan tunnusluvun avulla.

Lähi vuosien suurin kysymys lienee kuitenkin kuntien valtionosuuksien ja -avustusten uudistamishanke. Valtion rooli ohjaajana ja rahoittajana ja toisaalta kuntien rooli toteut-

tajana edustaa oikeaa työnjakoa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tämän kaltainen työnjako on välttämätön edellytys sille, että kunnallishallinnolle luotaisiin mahdollisimman hyvät edellytykset hyvien palveluiden tuottamiseksi. Tuloksellisen ja tehokkaan työn tekeminen kannattavaksi kunnalle ei välttämättä ole riskitidiassa myöskään henkilöstön tavoitteiden kanssa.

Paikallisen päätösvallan lisääminen palvelusten tuottamisessa ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että palvelutaso alkaisi eriytyä kuntien ja maan eri osien välillä. Paikallisen joustavuuden nimissä ei myöskään ole perusteltua keskittyä esimerkiksi näyttävään laitosrakentamiseen tai vastaaviin muotivirtauksiin.

Keskustason hallinnon kehittämisellä on saavutettavissa tuloksia vain tiettyyn rajaan saakka. Sen jälkeen, kun kehittämistarpeesta on riittävä poliittinen yksimielisyys, olisi päästävä käytännön valmisteluun käytännön toteuttajien tasolla. Ylätason kehittämisellä alkaa olla rajat vastassa.

### 4. Työntekijä hallinnon tärkein voimavara?

Koulutuksen merkitys tuottavuuden kehityksessä on tunnettu jo pitkään. Työn vaatimusten muuttuessa nopeasti yhä vähemmän merkitystä on kenties pitkän aikaa sitten saadulla peruskoulutuksella ja muodollisilla tutkinnoilla. Työprosessin ymmärtäminen ja sen häiriöiden korjaaminen edellyttää työn yhteydessä tapahtuvaa oppimista.

»Työntekijöiden tietotaidon eli henkisen pääoman merkitys kasvaa. Muodollinen peruskoulutus ei kuitenkaan yksin riitä, vaan suuri osa tästä pääomasta hankitaan kokemuksen kautta. Japanilaiset taloustieteilijät *Aoki* ja *Koike* ovat arvioineet kokemuksella hankitun tietotaidon muodostavan 10—40 prosenttia maansa teollisuustyöntekijöiden henkisestä pääomasta» (*Pohjola* 1989 ja siinä mainitut lähteet). Hallinnossa ja palvelutuotannossa kokemuksen ja työssä tapahtuvan oppimisen merkitys tuskin on vähäisempi.

Valtionhallinnon henkilöstön keskimääräi-

nen koulutustaso on tutkintojen määrällä mitaten korkeampi kuin työmarkkinoilla yleensä. Jatko- ja täydennyskoulutus on kuitenkin valtiolla pääosin järjestämättä. Hallinnon kehittämisen uskottavuuden kannalta myös johdon koulutuksen radikaali laajentaminen on välttämätöntä. Sama koskee keskijohtoa etenkin liikelaitoksissa.

Koulutusta sekä muodollisten kelpoisuusehtojen vähentämistä koskeneet ns. *Kosken* komitean ehdotukset olisi pikaisesti pantava täytäntöön.

Hallinnon ja palvelujen kehittäminen edellyttää myöskin aitoa yhteistoimintaa johdon ja henkilöstön kesken. Tietämättömyys oman työn merkityksestä ja epävarmuus tulevaisuudesta merkitsevät, että kehittäminen jää kuniiksi ajatuksiksi paperilla. Todelliset muutokset ovat mahdollisia vain muuttamalla itse konkreettista työsuoritusta; siksi piilevät mahdollisuudet olisi saatava käyttöön.

Työtehtävien kehittämisen ja laajentamisen mahdollisuudet ovat vielä pääosin hyödyntämättä. Toistaiseksi vain kuulopuheina liikkuvat tiedot tuloksellisuuden kymmenkertaistumisesta työn uudelleenorganisoinnin seurauksena pitäisi saada seurattaviksi esimerkeiksi.

Hallinnon johtamiskulttuuri — sikäli kuin sitä ylipäänsä tunnistettavana esiintyy — lielee lähinnä peräisin armeijan käskyvaltaan perustuvasta järjestelmästä tai tayloristisesta teollisesta johtamistavasta. Hallinnon ja palvelusektorin tahii asiantuntijaorganisaation johtamisen tulisi rakentua omille perusteilleen, lähinnä yhteistyölle ja motivoinnille.

Johtamiseen tulisi kuulua olennaisena osana palautteen antaminen työstä. Myös valtionhallinnossa yleisin tapa kiittää hyvästä työsuorituksesta on antaa lisää työtä. Raja työntekijäin hiostamiseen on kuitenkin pidettävä selvänä. Käytännössä se ei olisi pitkään mahdollistakaan sairauspoissaolojen ja työntekijöiden vaihtuvuuden lisääntymisen vuoksi.

##### 5. Sopimustoiminnan mahdollisuudet

Päätösvallan hajauttaminen edellyttää myös sopimistoimivallan hallittua siirtämistä

virasto- ja laitostasolle. Valtuuksien siirto voi kuitenkin koskea vain kunkin hallinnonalan omiin erityisolosuhteisiin perustuvia tekijöitä. Tulopoliittisen tason asiat sekä koko valtion- tai kunnallishallintoa koskevat kysymykset on syytä jatkossakin pitää keskustalla.

Palkkausta ja muita palvelusehtoja koskevien asioiden delegoinnissa ei voi olla kyse vain viraston tai laitoksen johdon toimivaltuuksien lisäämisestä. Toimivallan siirto on työntekijäin kannalta perusteltua vain lisäämällä paikallisen tason neuvottelu- ja sopimisoikeuksia.

Eräissä julkisissa puheenvuoroissa on pidetty tulospalkkauksen käyttöönottoa julkisen alan sopimustoiminnan keskeisimpänä kysymyksenä. Valtiolla on kuitenkin tosiasiaa edetty tulospalkkauksen sovellutuksissa nopeammin kuin yksityisellä sektorilla työntekijöiden osalta. Kokeiluvirastoista etenkin TVL:n kokemukset ovat myönteisiä. Johdon mielestä tulospalkkioihin uhrattu summa on tuottavuuden paranemiseen verrattuna pieni.

Kokeilujen perusteella voi päätellä, että tulospalkkaus voi olla palkkausjärjestelmän kiinteä osa vain liikelaitoksissa ja sellaisissa tehtävissä, joissa työtulos on määrän ja laadun suhteen riittävän luotettavasti mitattavissa tai arvioitavissa ja joissa työtulos riippuu pääasiassa vain omista toimenpiteistä. Muissa töissä on tarpeellinen liikkumavara palkkauksessa toteutettava muulla tavoin palkkausjärjestelmää kehittämällä.

Palkkauksella on kannustustekijänä merkitystä, mutta sitä ei pidä ylikorostaa. Palkka on edelleenkin ensisijaisesti toimeentulon lähde eikä palkitsemisen väline. Palkkatasolla on selkeät tulopoliittiset ja kansantaloudelliset yhteydet, joten sen säätely tapahtuu tulevaisuudessakin pääasiassa kollektiivisopimuksin. Solidaarisella palkkapolitiikalla ja tuloerojen kaventamisella on edelleen vankkaa kannatusta, mikä vähentää yksilöllisten palkkausjärjestelyjen liikkumavaraa.

Palkkauksen vaikutus tuottavuuteen, tehokkuuteen ja palvelutasoon on lähinnä aksiomaattista. Kyselytutkimukset saattavat jopa aliarvioida palkan merkitystä motivaatio-

tekijänä. Hallinnossakin kannattaisi panostaa työntekijän vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen vähintään yhtä paljon kuin yksilöllisten palkkausjärjestelmien kehittämiseen.

*Matti Pohjola* toteaa, ettei voittopalkkioilla ole tutkimusten mukaan havaittu olevan mitään systemaattista vaikutusta työn tuottavuuteen (*Pohjola, 1989*). Hänen mukaansa teoreettisen organisaatiotutkimuksen opetus on yhtä pessimistinen: kannustevaikutuksia tavoiteltaessa ei milloinkaan ole optimaalista käyttää bonuspalkkausta yksin eikä koskaan ensisijaisena menetelmänä. Muut vaihtoehdot, esimerkiksi työntekijöiden päätöksentekoon osallistuminen ja aktiivisen henkilöstöpolitiikan kehittäminen, ovat tehokkaampia (*Pohjola, 1989*).

## 6. Lopuksi

— Olisi tunnustettava, että julkinen ja yksityinen sektori toimivat vuorovaikutuksessa keskenään. Moni julkisen sektorin »tuottamaton» työ on yksityiselle sektorille tuottavuuden edellytys.

— Julkinen hallinto ja palvelut syntyvät ihmisten työllä. Moniportainen asioiden käsittely ja jäykät määrämuodot eivät saa estää aloitteellisuutta.

— Julkisen sektorin työlle ei pidä asettaa ulkopuolelta sellaisia kriteerejä, joita henki-

löstö ei työn luonteen vuoksi voi täyttää. Julkisten palvelujen taso on kustannuksiin nähden korkea.

— Julkiselta sektorilta on perusteltua edellyttää hyvää ja tehokasta työtä. Tulosta ei voi mitata pelkästään tuottavuudella.

— Julkisen sektorin henkilöstön palkkaus- ehtojen tulee olla kilpailukykyisiä yksityiseen verrattuna.

— Sopimistoimivaltaa on hajautettava hallitusti virasto- ja laitostasolle.

— Koulutus ja henkilöstön kehittäminen keskeiselle sijalle hallinnon kehittämisessä.

## Kirjallisuus

*Korpela, Juhani (1989): Puheenvuoro »Palvelun haasteet julkiselle hallinnolle» -seminaarissa 16.—17. 5. 1989.*

*Lehto, Eero (1989): Tuottavuus tullilaitoksessa, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 24, Helsinki.*

*Lumijärvi, Ismo (1988): Tuloksellisuuden arviointi julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulun julkaisuja Tutkimuksia No 133.*

*Pohjola, Matti (1989): Työelämän muutokset ja tulopoliittikka. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1989: 3, 271—283.*

*SAK/STK-Rationalisointineuvottelukunta (1988): Tuottavuuden seuranta.*

*Tulopoliittisen selvitystoimikunnan tuottavuustyöryhmä (1989): Muistiolounnos 26. 5. 1989.*