

Julkisen sektorin tuottavuus ja siihen vaikuttaminen*

JUHANI KIVELÄ

Suomen kansantalouden tuottavuus on kohonnut viime vuosikymmeninä varsin tyydyttävästi. Nopeaa tuottavuuden kasvu on ollut erityisesti teollisuudessa. Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen on pakottanut avoimen sektorin yritykset pääomavaltaistumiseen ja tehokkuuden kasvattamiseen. Sitä vastoin suojatuilla yksityisillä ja julkisilla palvelualoilla tuottavuuden kasvu ei ole ollut läheskään samaa luokkaa.

Täsmälliset vertailut ovat vaikeita, koska julkisen sektorin tuottavuutta on Suomessa tutkittu vähän. Vähäiset tutkimukset, joita esimerkiksi tulopoliittinen selvitystoimikunta on tehnyt, osoittavat tuottavuuden varsin vaatimatonta kehitystä. Eräät yksittäiset tutkimustulokset antavat negatiivisia kehityslukuja.

Työn tuottavuus (BKT/tehdyt työtunnit) on Suomessa kehittynyt eri sektoreilla vuosina 1960—1986, prosenttia:

	1970/ 1960	1980/ 1970	1986/ 1980	1986/ 1960
Kilpailusektori	5.9	4.0	5.6	5.1
Yksityinen suojattu sektori	4.6	4.7	3.2	4.3
Julkisen sektori	0.5	0.8	0.5	0.6
Yhteensä	4.5	4.2	3.2	4.1

Taulukko osoittaa julkisektorin tuottavuuskehityksen yhden osa-alueen jälkeenjääneisyyden.

* Kansantaloudellisen Yhdistyksen iltapäiväseminaarissa 14. 11. 1989 pidetty esitelmä.

Ruotsissa on suoritettu laajoja julkisen sektorin tuottavuuslaskelmia, jotka ovat katta- neet noin 70 prosenttia julkisen sektorin tuotannosta. Laskelmat osoittivat tuottavuuskehityksen olleen vuosina 1970—80 yleensä negatiivista useilla tehtäväalueilla. Monissa valtion virastoissa on tuottavuuskehitys Ruotsissa kuitenkin kääntynyt positiiviseksi 1980-luvulla, kun tuottavuuden parantamiseksi on alettu työskennellä.

En tässä yhteydessä halua puuttua tämän enempää julkisen sektorin nykyiseen tuottavuuteen enkä tuottavuuden mittausergelmiin. Niitä pohditaan parhaillaan valtiovarainministeriön asettamassa tuottavuusprojektissa.

Tavoitteenani on antaa lyhyt läpileikkaus siitä, mitä tuottavuuden kohottamisrintamalla parhaillaan valtionhallinnossa tehdään ja tapahtuu.

Hallinnon uudistus on nykyisen hallituksen ohjelmassa keskeisellä sijalla. Hallitusohjelmassa todetaan, että »hallinnon tuottavuuteen ja palvelukyvyn kohottamiseen kiinnitetään erityistä huomiota yhteistyössä julkisen sektorin henkilöstön edustajien kanssa». Hallitus on näissä asioissa myös tosissaan. Se on asettanut ensimmäisen kerran Suomen hallintohistoriassa keskuudestaan Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan. Valiokunta johtaa hallinnon uudistustyötä. Se kokoontuu lähes viikoittain, tuottaa päätöksiä ja valvoo niiden etenemistä.

Ministeriöt ovat käynnistäneet lisäksi useita omia hallinnonalojensa kehittämisprojekteja.

Olen jäsentänyt käynnissä olevan uudistusprosessin kuudeksi eri osa-alueeksi, joita pyrin seuraavassa kuvaamaan.

1. Ohjauvälineet

Julkisen toiminnan tärkein ohjauväline on valtion vuosibudjetti. Siinä määritellään valtion eri hallinnonhaarojen vuosittaiset voimavarat.

Budjetilla ei ohjata kuitenkaan yksin valtion toimintaa. Budjetti säätelee myös huomattavaa osaa kuntien taloudesta.

Valtion avut kunnille ovat vuoden 1990 budjetissa 26 prosenttia sen loppusummasta. Kuntien ja kuntainliittojen yhteenlasketuista menoista pyöreästi 75 prosenttiin saadaan valtion osuuksia ja -avustuksia. Näin eduskunta vaikuttaa kolmeen neljännekseen kaikista kuntien ja kuntainliittojen menopäätöksistä. Kunnanvaltuustot ja kuntainliittojen liittohallitukset puolestaan vaikuttavat neljännekseen valtion menoista, ja ilman, että menon lopullista suuruutta ennakolta voidaan määrätä. Tämä johtuu nykyisestä prosentti- ja menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä.

Julkisen taloudenhoidon parantamisen avainasioita ovat budjetti- ja valtionosuusjärjestelmien uudistukset.

Molemmat ovat vasta alulla. Vuoden 1990 budjetissa alkaa tulosohjaukseen perustuva budjettikokeilu kolmessa valtion virastossa, tie- ja vesirakennuslaitoksessa, tullihallituksessa ja patenti- ja rekisterihallituksessa. Vuonna 1991 kokeilun piiriä on tarkoitus laajentaa ottamalla mukaan työministeriö, asuntohallitus, maanmittaushallitus, maatilahallitus, merenkulkuhallitus, VTT, valtiokonttori ja Keski-Suomen lääninhallitus.

Tulosbudjetointikokeilussa on tässä vaiheessa kolme menomomenttia yhdistetty yhdeksi toimintamomentiksi. Yhdistettävät momentit ovat palkkaus-, kulutusmeno- ja kaluston hankintamomentti.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus alkoi vuoden 1989 budjetissa. Silloin yhdistettiin ns. pienet valtionavustukset yhdeksi laskennalliseksi valtionosuudeksi. Tämä merkitsi avasta

prosentti- ja menoperusteisesta rahanjaosta irtottautumisessa. Vuonna 1990 uudistuslinjaa varovaisesti jatketaan. Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalan perustamiskustannusten valtionosuudet muuttuvat laskennalliseksi. Valtionosuusjärjestelmän jatkotoimet jäävät riippumaan selvitysmies *Teemu Hiltusen* ehdotuksista, joita odotetaan näinä päivinä julkisuuteen.

Huomattava ohjauvälineuudistus on myös ns. normien perkaushanke.

Hankkeen puitteissa on arvioitu, että yli 8 500 normipäätöksestä noin puolet olisi kumottavissa ja uusittavissa. Hankkeen aloitusvuonna 1988 ehdittiin kumota 1 600 normipäätöstä sekä valtionrautateiden että posti- ja telelaitoksen kaikki normit. Samanaikaisesti on uusittu 180 normipäätöstä. Lähinnä opipaiksi ja tiedotteiksi on muutettu 180 velvoittavaa normia.

Ohjauvälineiden joukossa on vielä monia uudistajiaan odottavia kohteita. Miljardiluokkaan niistä kuuluvat maatalouden moninaiset tukirakenteet ja yli 900 yksityisen valtion-apulaitoksen menoperusteiset avustusjärjestelmät.

Ohjaustoiminnan tueksi on ryhdytty kehittämään tuottavuusmittareita. Päänavaus julkisten palvelujen tuottavuuden arvioimiseksi budjetin yhteydessä liittyy vuoden 1990 esitykseen. Siinä esitetään ensimmäisen kerran eräiden julkisten palvelujen arvioituja yksikkökustannuksia. Budjettikirja kertoo mm., että vuonna 1988 oppilaspäivä peruskoulussa maksoi 93 markkaa. Päiväkustannus sairaalan vuodeosastolla oli 1 212 markkaa päivää. Lainaus kirjastoista maksoi 10 markkaa lainaus. Työnvälityskustannus oli 1 800 markkaa täytettyä työpaikkaa kohden.

Tuottavuusprojekti on vasta niin alullaan, ettei se ole vielä ehtinyt tuottamaan omia mittareitaan. Mutta tulossa on.

2. Organisaatorakenteet

Organisaatorakenteet ovat ohjauvälineiden ohella toinen keskeinen alue pyrittäessä kehittämään hallinnon tuottavuutta. Hallinnon

uudistus on nähty usein vain organisaatiorakenteiden uudistuksena. Tässä on syytä painottaa, että ne ovat vain osatekijöitä laajassa kokonaisuudessa.

Organisaatiorakenteiden kohdalla on tehty jo huomattavia edistysaskeleita.

Valtionhallinnossa on siirrytty asteittain kohti yhtymärakennetta. Tärkein askel tässä on ollut liikelaitosten perustaminen. Vuonna 1989 aloittivat kolme ensimmäistä uusimuotoista liikelaitosta toimintansa. Nämä olivat valtion tietokonekeskus, valtion painatuskeskus ja valtion ravitsemuskeskus. Vuonna 1990 tähän joukkoon liittyivät kaksi suurta, valtionrautatiet ja posti- ja telelaitos sekä pienempänä karttakeskus. Uusi budjettiehdotus toteaa lisäksi, että selvitetään muiden liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten muuttaminen liikelaitoksiksi vuoden 1991 alusta.

Perinteisen budjettitalouden piiriin jäävien virastojen ja laitosten toimintojen tarkoituksenmukaisuutta on ryhdytty arvioimaan uudelleen. Tämä työ on johtanut jo päätökseen yhdistää sosiaali- ja lääkintöhallitukset vuonna 1990. Ammattikasvatus- ja kouluhallituksen yhdistämissuunnitelma on parhaillaan valmisteltavana. Metsähallinnon uudistus on myöskin ovella. Maatilahallinnon laajaa neuvontajärjestelmää ollaan järjeistämässä. Puolustusvoimat siirtyvät uuteen kenttäorganisaatioon. Muitakin järjestelyjä on vireillä.

Yksi hallitusohjelmassa mainittu koko julkisen talouden tuottavuuden kannalta merkittävä uudistus antaa vielä kuitenkin odottaa liikkeellelähtöään. Tällä tarkoitan siirtymistä nykyistä järkevämpään kuntarakenteeseen.

Maassa on 460 kuntaa ja pyöreät 400 kuntainliittoa eli yhteensä 850 kunnallisyksikköä. Rakenne perustuu hevosvetoisen yhteiskunnan aikaan.

Ongelma ei ole kuitenkaan yksin kuntasektorin. Raskas rakenne pitää yllä raskasta keskushallintoa. Huomattava osa keskushallinnon tehtävistä koituu tai niiden ainakin perustellaan johtuvan laajan ja monenkirjävän kuntasektorin ohjaamistarpeesta.

Ajastaan jälkeenjäänyt kuntarakenne ja sen ylläpitämä keskushallinto merkitsevät sitä, et-

tä maamme on raskaasti ylihainnoitu. Kuntatä rakennetta vielä pönkitetään nykyisellä valtiosuusjärjestelmällä ja kantokykyluokituksella, niin yhdessä ne muodostavat vyyhden, jonka tuottama tehottomuus on ilmeinen. Kuntasektorin nykyaikaistamisessa pesii todella suuria tuottavuuden parantamisreservjä.

3. Johtamisjärjestelmien kehittäminen

Julkisen toiminnan uudistamisen kolmas avainalue on johtamisjärjestelmien kehittäminen. Se on liikkeellä hallinnossa monella tasolla.

Ylätasolla valtioneuvoston piirissä on ollut käynnissä yleisistunnon kehittämisprojekti. Sen tavoitteena on siirtää runsaat rutiini- ja vähäpätöisemmät päätökset ministeriöihin. Vastaavasti ministeriöistä siirretään päätösvaltaa niiden alaisille virastoille lääneihin ja kuntiin.

Tavoitteena on keskushallintotasolla uudistaa virastojen johto-organisaatioita asteittain virastokohtaisesti vuosien 1990—92 aikana. Vanhanaikaiset keskusvirastojen virkamieskolleegiot tullaan korvaamaan pääsääntöisesti valtioneuvoston määräaikaiseksi asettamalla johtokunnilla. Johtokunnat ovat luonteeltaan suppeita asiantuntijaelimiä. Johtokunnissa pyritään siihen, että niiden jäsenistö olisi virastolle merkittävä lisäresurssi, joka edustaa toiminnan asiantuntemusta ja yleisjohtamista.

Kuntasektorissa on puolestaan käynnistetty vapaakuntakokeilu. Kokeilussa valtion viranomaisten valvonta- ja ohjausvaltaa sekä normistoa on purettu. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen ja kunnallishallinnon uudistamiseen tähtäävä itsehallintoprojekti on tarkoitettu parantamaan kuntatason palvelukykyä.

Johtamisuudistuksien avainsana on ollut hajautus. Toiminnan tehokkuuden kannalta kuitenkin on oleellista löytää hajautuksen ja keskityksen oikea tasapaino. Tärkeintä on siirtää päätöksenteko oikeaan paikkaan. Yhteiskuntapoliittisesti tärkeät linjausehdot kuuluvat valtioneuvostolle ja ministeriöille. Toiminnalliset päätökset virastoille ja laitoksille.

4. Henkilöstöpolitiikka

Rakenteet ja järjestelmät ovat välineitä käyttäjiensä kädessä. Julkisella puolella niiden ohjaava vaikutus on suuri, selvästi merkittävämpi kuin yksityisessä sektorissa. Viime kädessä kaikkien toimintojen tulokset riippuvat kuitenkin ihmisistä, henkilöstöstä. Valtiotyöntantajan kohdalla 215 000 hengestä, kuntien piirissä peräti yli 450 000 hengestä.

Tämän laajan joukon osaamisella, asenteilla ja motivaatiolla on tärkeä osa pyrittäessä tuottavuuden kohottamiseen. Tästä potentiaalisesta voimasta on kannettava erityistä huolta, ei yksin tuottavuuspyrkimysten, vaan yleisestä yhteiskuntapoliittisesta ja myös työmarkkinanäkökulmasta. Julkisen sektorin on oltava tulevaisuudessakin vetovoimainen työnantaja osaaviin nuoriin nähden.

Valtion henkilöstöpolitiikka on parhaillaan laajan uudistustyön kohteena. Virkoja ei enää vuodesta 1988 lähtien tarvitse yksilöidä tulo- ja menoarviossa, lukuunottamatta korkeampia ns. erittelyvirkoja. Noin 10 000 viran osalta on jätetty virkojen perustamisoikeus virastoille ja laitoksille itselleen. Samalla niille on delegoitu sopimusvaltaa. Itse virkanimityksiä on siirretty sekä tasavallan presidentiltä että valtioneuvostolta ministeriöille ja keskusvirastoille.

Osallistumisjärjestelmä- ja liikkuvuuskomitea ovat jo jättäneet mietintönsä. Parhaillaan työskentelee henkilöstökomitea. Sen tehtävänä on valmistella ehdotukset valtion henkilöstöpolitiikan ja hallinnon lähiajan keskeisiksi kehittämislinjoiksi ja toimenpiteiksi. Tavoitteena on virastojen ja laitosten toimivallan lisääminen sekä palkkaus- ja sopimusjärjestelmien kehittäminen tuottavuuden, tehokkuuden ja palvelun tason edistämiseksi.

5. Tietojärjestelmät

Nykyaikaisessa ohjauksessa ja johtamisessa tieto sekä tiedonhallinta näyttelevät keskeistä osaa. Tietoteknologian riipeä eteenpäin meno on ollut niin yksityisen kuin julkisenkin toi-

minnan tuottavuuskehityksen tärkeä taustavoima.

Löpuillaan oleva 1980-luku on tuonut mukanaan uuden kehitysaallon, mikro- ja tietoverkkojärjestelmät. Vaikka valtio ei olekaan täysin pysynyt nopealiikkeisemmän yksityissektorin tasolla uuden tekniikan käyttöön- otossa, niin eivät asiat tässä suhteessa mitenkään retuperällä ole. Päinvastoin kansainvälisessä vertailussa sijoitumme tietotekniikkainvestoinneissamme julkisella puolella hieman länsi-eurooppalaisen keskitason yläpuolelle. Esimerkiksi vuonna 1988 olivat valtion tietotekniikkapanostukset 1,4 miljardia eli 1,2 prosenttia budjetin loppusummosta. Tietotekniikkamenot ovat kasvanut viimeisinä vuosina 14—18 prosenttia vuodessa eli pyöreästi kaksi kertaa nopeammin kuin muut menot.

Tietojärjestelmien jatkuva kehittäminen on välttämätön edellytys kaikille tuottavuuden parantamispyrkimyksille.

Sen suhteen pätee: on juostava, jos aikoo pysyä edes suhteellisesti paikallaan.

6. Hallinto/palvelukulttuurit

Hallitusohjelman hallinnonkehittämiskohdan johtolause kuuluu: »Julkista hallintoa kehitettäessä pidetään lähtökohtana ihmisten tarpeiden mukaista palvelutuotantoa.»

Vuonna 1988 valtio, kunnat ja henkilöstöjärjestöt antoivat erityisen palvelujulistuksen, jossa ne sopivat myötävaikuttavansa julkisen hallinnon palvelukyvyn parantamiseen ja tehostamiseen. Tavoitteeksi asetettiin silloin palvelukulttuuri, jossa on luonnollista palvella hyvin.

Palvelujulistuksessa ei ole kyse vähemmästä kuin julkisen toiminnan kulttuurikumouksen käynnistämisestä. Hierarkisesta, keskitetystä ja laillisuutta ylikorostavasta hallinnointikulttuurista pitäisi pääosissa julkista sektoria siirtä kansalaispalveluun.

Tavoitteen toteuttamiseksi on kuluvana vuonna käynnistetty erityinen palveluhanke. Se on alkuvaiheessaan jakaantunut kahteen alahankkeeseen, palveluhallintoryhmään ja palvelujen joustavuusryhmään.

Alahankkeissa etsitään esimerkkivirastojen ja pienimuotoisten kokeilujen avulla välittömiä palvelujen parantamiskeinoja. Samalla paikannetaan rakenteellisia epäkohtia, jotka saatetaan jatkovalmistelun pohjaksi. Kokeilutulokset välitetään muuhun hallintoon kehittämistyön pohjaksi.

Palveluhankkeen piirissä selvitetään erityyppisiä mahdollisuuksia palvelujen tuottavuuden parantamiseksi. Ns. yhden luokun periaatteen kokeilussa on kyse samanaikaisesti parantaa asiakkaan kannalta sekä palvelujen saatavuutta että palvelujen laatua sekä toisaalta tehostaa palvelujen tuotantoa.

Palveluhanke on jo nyt alkuvaiheessaan tuottanut lukuisia sekä palvelujen parantamiseksi että tuottavuusideoita.

Toimintatapojen, kulttuurin muutos on normaalioloissa sitä hitaampi prosessi, mitä suurempi organisaatio on. Palvelukulttuurin tavoite vaatii tuekseen tietoisien ja pitkäaikaisen jatkuvan uudistamisprosessin ylläpidon.

7. Muita tehostamisalueita

Olen edellä lyhyesti käsitellyt niitä kuutta aluetta, joilla tällä hetkellä työskennellään valtionhallinnon tuottavuuden ja palvelukyvyn parantamiseksi. Mutta mahdollisuudet eivät suinkaan rajoitu tähän. Niiden rinnalle voisi nostaa kaksi lisäaluetta, joilla olisi perusteita alkaa samanlainen projekti- ja hanketyöskentely kuin muillakin kehittämisalueilla. Seitsemäntenä tehostamiskohteena voisi olla julkisten pääomien tuottavampi käyttö. Kahdeksanneksi ansaitsisi julkisen ja yksityisen sektorin välisen työnjaon selkeyttäminen omat hankkeensa.

Pääomien käyttöalueella voi havaita, että valtiosta ja monista kunnista on tullut taitavia likvidien kassavarojen sijoittajia. Uusi-
muotoisissa liikelaitoksissa asetetaan jo toimintaan sidotulle pääomalle tuottovaatimukset. Mutta muualla julkisessa sektorissa investointipääomia saadaan ja niitä kulutetaan momenteittain. Niiden tuotosta ei huolta kanna-
ta. Tuottamattomuutta ja tehottomuutta löytyy monista kohteista niin maankäytöstä ma-

teriaalitaloudessa kuin kiinteistöjenkin käytön puolelta.

Kahdeksannen kohdan esilleottoa perustellee pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin levinnyt uusajattelu. Sen mukaan julkisen sektorin päätehtävänä on huolehtia julkisten palvelujen järjestämisestä ja tasapuolisesta saatavuudesta, ei välttämättä enää niiden kaikkien ikiomasta tuotannosta. Niiden tuottaminen pitäisi organisoida mahdollisimman tehokkaalla tavalla joko julkisesti, yksityisesti tai julkisen ja yksityisen yhteistyöllä.

Nämä kahdeksan eri aluetta ovat mielestäni avainalueita julkisen sektorin tuottavuuden parantamisessa ensi vuosikymmenellä.

En ole tähän joukkoon lukenut hallituksen säästöpäätöstä tammikuulta 1989. Sen julkisuudessa eniten huomiota saanut ja arvosteltu kohta on valtion palveluksessa olevan henkilöstön määrän vähentäminen 2 800 henkilöä vuosina 1989—1991.

Olen jättänyt sen pois siksi, ettei se ole 1990-luvun avainprojekteja. Se oli osa vuotuista erillistä säästöpakettia, joita aina on ollut ja tulee olemaan. Päätös oli kuitenkin samalla hallituksen tärkeä uusi signaali ja siinä mielessä mainitsemisen arvoinen. Signaalina se viestitti sitä, että henkilöstön määrän kohdalla aina vain kasvun aika on loppu. Sinänsä päätöksen toteuttaminen ei pitäisi olla vaikeaa, jos 2 800 lakkautettavaa virkaa kolmen vuoden aikana suhteutetaan yli 20 000 luonnollisen poistuman kautta vapautuvaan virkaan ja toimeen.

8. Tuottavuuden nosto ei itsetarkoitus

Lopuksi haluan konkretisoida numeroiksi niitä mahdollisuuksia, joita julkisen toiminnan tuottavuuden parantamisyrittämissä avautuu. Arvioni on, että julkisen talouden piirissä on edellytyksiä nostaa hallinnon ja palvelujen tuottavuutta vähintään 20 prosentilla 1990-luvun kahden ensimmäisen eduskuntakauden aikana. Vuotta kohden se merkitsisi 2,5 prosentin parantamistavoitetta kahdeksana vuotena.

Tuottavuus ei kuitenkaan parane itsestään eikä vielä tähänastisilla toimenpiteillä. Tavoitteeseen pääsy edellyttää tulevilta hallituksilta samaa poliittista hallinnonuudistustahtoa, jota nykyinen hallitus on osoittanut. Tehdyllä työllä on luotu vasta ponnistus pohja. Sitä pitäisi jatkossa vahvistaa. Tarvitaan jatkuvaa lakien uudistamista. Ilman vahvaa poliittista tukea virkamieskunnassa elävä ja leviävä uudistusaloitteellisuus tukahtuu. Uudistushalua on yllättävänkin runsaasti, mutta vastaanharajistakaan ei ole puutetta.

Tuottavuuden nosto ei ole tietenkään itse tarkoitus, vaan keino, jolla irroitetaan tehot-

tomassa käytössä olevia voimavaroja parempiin käyttötarkoituksiin.

Tuottavuuden nousun hedelmille on monia jakajia. Yhteiskunnan uudistustarpeet vaativat uusia voimavaroja. Henkilöstö haluaa luonnollisesti oman osansa. Veronmaksajatakaan eivät ole tässä suhteessa äänettömiä yhtiömiehiä. Julkisen toiminnan tuottavuuslisien jakoon liittyy ristiriitoja, jotka voidaan jättää aikanaan poliittisesti ratkaistavaksi. Tämän ajan yhteinen tavoite pitäisi kuitenkin olla jaettavan hankkiminen tuottavuutta kohottamalla.