

Näkökulmia julkisen sektorin tehokkuusvaikutukseen*

PAAVO OKKO

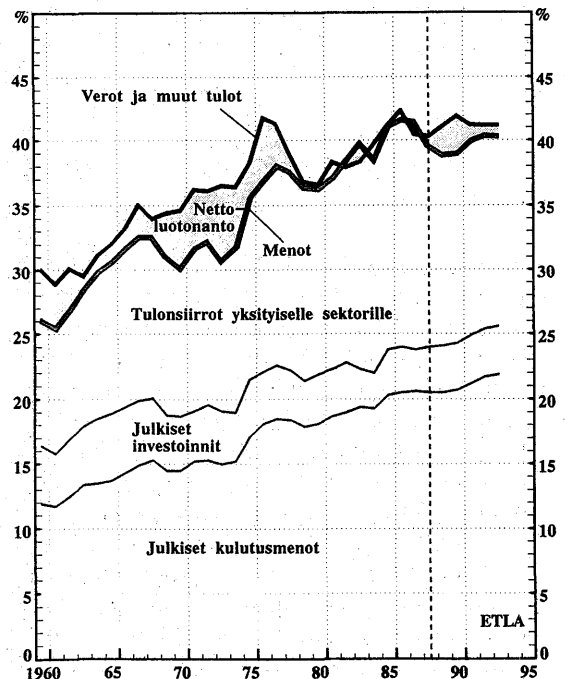
1. Julkisen sektorin liiallisen laajuuden ongelma

Julkisen sektorin liiallisen kasvun uhkaa on pidetty vanhastaan tärkeänä kysymyksenä. Tämä teema tuli Suomessakin varsin suosituksi 1970-luvulla. Kansantaloudellinen yhdistys järjesti silloinkin aiheesta teemaseminaarin, jossa kysyttiin, onko julkisen sektorin kasvu pysäytettävissä (*Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1977: 2). Aiheen kotimaista kysyntää lisäsi koettu veroasteen nopea nousu ja talouden ulkoisen sekä sisäisen tasapainon ongelmat. Arveltiin, että hidastuneen kasvun yksi syy oli julkisen sektorin kasvun tukahduttava vaikutus yritys sektorin toimintaan. Jotkut tosin näkivät kasvun tulleen ainakin osittain siitä, että julkista valtaa kaivattiin apuun talouskasvun hidastumiseen ja yritystenkin ongelmiin.

Kansainvälisestäkin teemä kiinnosti. Sillähän on suorat yhteydet koko talousteorian kannalta keskeisiin makroteorian ja talouspolitiikan kiistakysymyksiin. Sittemmin olemme saaneet olla näkemässä, että joissakin maissa ns. *Lafferin* käyrän idea otettiin yllättävän vakavasti. Suomessakin veroastetta laskettiin (ks. kuvio 1.). Meillä kuitenkin on haluttu selittää, ettemme olleet koskaan sortuneetkaan yltiökeynesiläisyyteen ja antaneet julkisen kysynnän paisua, vaan olimme kilpailukykyar-

gumentin muodossa aina oivaltaneet tarjonnan kilpailukyvyyn säilyttämisen tärkeyden.

Viime aikojen ongelmat ovat ulkoisen tasapainon osalta 1970-luvun kaltaiset, ja siihen on katsottu löysän finanssipolitiikan olleen osaltaan vaikuttamassa. Vaikkei verouudistus johtanutkaan toivottuun veroasteen laskuun, ei meillä kuitenkaan voida kai nyt puhua julkisen sektorin paisumisen ongelmasta perin-



Kuvio 1. Julkisyhteisöjen tulot ja tulojen käyttö suhteessa bruttokansantuotteeseen.

* Kansantaloudellisen Yhdistyksen iltapäiväseminaarissa 14. 11. 1989 pidetty-esityelmä.

teisessä makromielessä. Kiinnostusta asiaan on kuitenkin syytä tuntea nytkin. Suomessa-kin kiinnostus liittyy nyt aikaisempaa enemmän julkisen sektorin tehokkuushaasteisiin ja samalla nähtävissä oleviin julkisen palvelusyynnän ja resurssikehityksen muutossuuntiin. Hallinnon kehittäminen tulosjohtamiskokoluineen koskettaa jopa korkeakoululaitosta. Teoreettiset lähtökohdat julkisen sektorin tehokkuusongelman miettimiselle ovat perinteisesti mikroteoriassa. Viime aikoina vahvasti kasvanut *industrial organization* -teoria tarjoaa uusia näkökulmia kysymykseen.

Perinteinen julkisen talouden kirjallisuus esittää, että julkisen sektorin keskeiset vaikutukset kohdistuvat talouden tasapainoon, allokointiin ja hyvinvoinnin uudelleenjakoon. Verotuksen allokointivaikutukset ovat olleet jatkuvasti keskeinen teema alan tutkimuksessa. Verouudistukset ovat lisänneet aiheen kiinnostavuutta edelleen. *Industrial organization* -mielessä allokointikysymyksiin on alettu tuntea entistä vahvempaa kiinnostusta viime aikoina. Tällöin ovat tulleet uudella tavalla esille myös julkisen sektorin oman hierarkian sisäiset tehokkuusvaikutukset eivätkä vain julkisen intervention tai tuotannon allokointia muuttavat vaikutukset.

2. *Julkisen sektorin tehokkuusanalyysin kysymyksiä*

Julkisen sektorin tehokkuusvaikutusten arvioiminen on saanut uutta teoreettista sisältöä *industrial organization* -suunnasta. Julkisen talouden mikroteoria on nyt vahvemmin esillä kuin esim. 1970-luvun keskustelussa, joka oli enemmän kiinnostunut veroasteen korkeudesta tai julkisen sektorin muuten mitattua laajuudesta. Toki silloinkin ajateltiin, että liiallisen kasvun ongelmat syntyvät sen vaikutuksista työpanoksen ja yrittäjäpanoksen jontaan ja julkisen sektorin sisäisestä tehotomuudesta. Taloudellisten organisaatioiden teorian kehitys on kuitenkin tarjonnut näiden kysymysten pohdintaan paljon uutta ainesta. Julkista taloutta käsittelevien oppikirjojenkin (esim. *Stiglitz* 1986) luonne on nykyisin vah-

vemmin mikroteoreettinen kuin aikoinaan meilläkin käytettyjen. Julkisen sektorin tehokkuusvaikutukset tulevat mikropohjalta arvioinnin kohteeksi eikä julkisen sektorin koko tai sen muutokset sinänsä ole suoraan mielenkiinnon kohteena.

Perinteinen kysymys julkisen sektorin tehokkuusvaikutuksesta on koskenut julkisen vallan väliintulon perusteltavuutta. *Market failure* -lähestymistavan kannalta on pidetty jokseenkin yksinkertaisena arvioida, onko väliintulo sinänsä tehokas, mutta vaikeampana on pidetty kysymystä, onko interventio tehokkaampi kuin olla tekemättä mitään (*Noll* 1989). Markkinoiden epäonnistuminen on vasta välttämätön ehto — ei riittävä — julkisen vallan väliintulolle tehokkuusmielessä. Nämä tulokset koskevat siis tapauksia, joissa on täydellinen informaatio eikä ole liiketoimikustannuksia. Koska taloudenpidon ongelmat ovat tyypillisesti sellaisia, ettei kumpikaan äsken mainituista ehdoista juurikaan täyty, on kehitetty monipuolisempia malleja. Myös *Williamsonin* liiketoimikustannusten minimointiselitys institutionaalisten ratkaisujen tehokkuudelle on ilmeisen hyödyllinen lisä. Talouden organisoitumisen prototyypit: *markkinat* ja *hierarkiat* ovat tarjolla olevat perusvaihtoehdot eikä *a priori* voida pitää markkinaa tässä mielessä parempana kuin julkisen vallan hierarkista ratkaisua. Käytetyt sopimustenhallintajärjestelmät sisältävät erilaisia yhdistelmiä prototyypeistä. Markkinaratkaisu ja julkinen valtakin kytketyvät monella tavalla toisiinsa. Erilaisten hallintarakenteiden suorituskyky on liiketoimikustannusten mielessä erilainen. Niiden välinen valinta on kuitenkin tehokkuusperusteinen ratkaisu, johon tulevat mukaan muutkin tekijät kuin liiketoimikustannukset. Ei myöskään voida päätellä, että julkisen vallan organisoima suora ratkaisu olisi väistämättä markkinoiden epäonnistumisen tilanteessa parempi. Siihenhän voi liittyä monia ongelmia, joista syntyy *government failure*. Koko pulma on yleinen taloudelliseen toiminnan organisointiin liittyvä monisäikeinen kysymys, joka sisältää myös institutionaalisen puolen.

Kun näiden näkökulmien avulla mietitään

esim. luonnollisten monopolien sääntelyn tai privatisoinnin ongelmia, pitää formuloida oikein kulloisenkin valinnan tosiasialliset vaihtoehdot. Privatisoinnissa voi markkina-asema säilyä eivätkä monopoliongelmat poistu. Toiselta puolen julkiseen sektoriin sisäytetty luonnollinen monopoli johtaa ilmeisesti toisenlaiseen hierakiaan, mitä tapahtuisi yksityisen yrityksen tapauksessa. Tällöin voi toki syntyä tehokkuusero markkinaratkaisun ja julkisen vaihtoehdon välille. Kannustinjärjestelmään liittyvät seikat ovat siis tärkeitä molemmissa vaihtoehdoissa. *Stiglitzin* (1986) mukaan julkisen yrityksen tehokkuus voi jäädä heikomaksi organisatoristen tai yksilöllisten kannustimien eron takia. Edelliseen ryhmään kuuluvat kilpailun sekä konkurssin uhkan puute ja jälkimmäiseen mm. julkisen sektorin palkkauseriaatteet, joilla ei useinkaan ole läheistä yhteyttä työn tuloksellisuuteen.

3. *Julkisen vallan elinkeinopoliittinen vaikuttaminen*

Suomessakin on joskus arveltu valtion ja kuntien yrityksille myöntämän tuen saaneen liian laajat mitat. Jos sitä vertaillaan Pohjoismaihin, voi meidän teollisuusyritysten rahoitustukea pitää suhteellisen maltillisena. Yrittäjien omien käsitysten mukaan julkisella tuella ei ole ollut kehitysalueiden voimakkaimmin tuettuja seutuja lukuunottamatta suurta merkitystä toiminnan olemassaololle. Rahoitustuen yleiset tavoitteet ovat olleet meillä enemmän uudistumista edistäviä kuin taantuvien alojen suojaamista (ks. esim. *Okko* 1986). Silti kuitenkin pitää kysyä, onko menettely tehokas. Luotonsäännöstelyn aikana rahoitustukea pidettiin tarpeellisena, etteivät hyvät hankkeet kaadu rahoituksen saatavuuteen. Lopputulokseksi lienee tullut erityisrahoituslähteiden käyttö yleisen luottorahoituksen substituuttina ilman, että se olisi useinkaan ratkaisut itse toiminnan käynnistymistä tai laajuutta. Nykyisillä rahoitusmarkkinoilla rahoituksen saatavuus ei ohjaa entiseen tapaan investointeja. Korkosubventio voisi olla tosin entistäkin vahvempi ase, jos niin haluttaisiin.

Elinkeinopoliitiikan ongelmasta tarjoaa kiinnostavan esimerkin telakkateollisuuden viimeaikaiset tapahtumat. Niihin liittyy perinteinen kysymys, pitääkö valtion huolehtia, ettei jokin ala pääse kokonaan häviämään maasta. Se antaa myös hyvän osoituksen odotusten merkityksestä päätöksenteossa. Valtion ilmeisesti odotettiin takaavan tulevaisuudessakin telakoiden toimintamahdollisuudet, koska se aikaisemminkin oli yritysten tulkinnan mukaan tarvittaessa näin tehnyt. Viime vaiheissa annettu suoranainen ilmoitus siihen suuntaan (*announcement*-efekti) vaikutti varmaankin vahvasti toimintaan eri puolilla. Vaikkei tässä ole mahdollista yrittää arvioida tämän tietyn tapauksen sisältämää ongelmaa, on syytä korostaa, että epävarmuudessa tapahtuvan käyttäytymisen takia odotuksia korostavan teorian sanoma on tärkeä. Valtion elinkeinopoliittisella tuella on vaikutusta jo ennenkuin se merkitsee kassavirtaa yrityksiin. Käyttäytyminen muuttuu jo, kun yritysten odotukset muuttuvat. Hallitus voi joutua näissä oloissa maineensa vangiksi. Vaikkei se omasta mielestään ole vielä luvannut mitään, siihen voidaan vedota ikäänkuin asiaa voisi pitää sovittuna. Perusteluksi tarjotaan sitä, että yritykset ovat toimineet kaiken aikaa olettaen valtion hoitavan »oman osuutensa» asiassa. Tämä antaa tietysti aihetta olla varovainen elinkeinopoliittisen tuen jakamisessa.

E erityisesti teknologiapolitiikan alueella on nähty mahdolliseksi hankkia sellaisia synergisia ulkoisia etuja, että julkisen vallan investoinnit olisivat perusteltuja. Innovaatiotoiminnan epävarmuuden on nähty tarjoavan julkiselle sektorille mahdollisuuden toimia tehokkuutta edistäen vakutuuslaitoksen roolissa. Esim. Euroopan teknologiaohjelmien yhteydessä on keskusteltu tällaisten ohjelmien roolista. Samalla on keskusteltu, millä tavalla EY:n elinkeinopoliitiikan tulisi jakautua koko blokin ja jäsenmaiden kesken. Pitääkö julkisen elinkeinopoliitiikan olla erotuomarin vai joukkueen valmentajan roolissa. Euroopan elinkeinopoliittisen strategian luomiseen tarvitaan EY-tason puitteita, jotta keskinäiseen kilpailuun johtavat kansalliset puolustus-toimet voidaan välttää (ks. esim. *Cowling*

1989). Jo perinteisen infrastruktuuriargumentin valossakin näyttää mahdolliselta, että elinkeinopolitiikka voi parhaimmillaan olla *public good*, joka auttaa tehokkuuden tavoittelussa.

4. *Julkisen sektorin rooli aluerakenteen muodostumisessa*

Edellä puhutusta teollisuuden rahoitustuesta meillä kanavoidaan suuri osa aluepolitiikan kautta. Tässä mielessä aluepolitiikkaa on epäilty joskus ylimitoitetuksi ja tehottomuutta synnyttäväksi. Asian luonteeseen kuuluu, että aluerakenteen epätasapainon takia on vaadittu myös päin vastoin laajempaa aluepoliittista resurssien kohdentamista. Suomen aluepolitiikan osalta viittaa aikakauskirjan edelliseen numeroon ja otan tässä esille vain yhden näkökulman.

Maan aluerakenteen kannalta sekä myös verotuksen ja julkisten menojen tehokkuuden kannalta on paikallisten julkishyödykkeiden tuottamisen järjestelmällä ilmeisesti merkittävä rooli. Julkishyödykkeistä on suuri osa alueisiin sidottuja ja lisäksi niin, että niiden vaikutusalueet ovat vaihtelevan suuruisia. Paikallishallinnollisia yksiköitä tarvitaan näissä oloissa organisoimaan julkinen sektori alueellisesti. Perinteinen *Tiebout* -malli väittää, että julkisten palvelusten tarjonnasta huolehtivien paikallishallinnollisten yksiköiden muodostamasta kokonaisuudesta tulee tehokas rakenne, kun verotus toimii pääluvun mukaan ja kansalaiset äänestävät jaloin eli valitsevat mieleisensä asuinkunnan erilaisista verotus/julkiset palvelukset -vaihtoehtoista. Yleensä kuitenkin suhtaudutaan epäillen hajautetun itsehallinnollisen aluerakenteen ja vapaan liikkuvuuden mahdollisuuksiin muodostaa tehokas rakenne ilman koordinaatiota (ks. esim. *Mieszkowski ja Zodrow* 1989).

Suomalaiselle kuntasektorille on tyypillistä proportionaalinen verotus, joka vaihtelee melko paljon, ja huomattavan suuret valtion osuudet kuntien menoista. Samoin tälle rakenteelle on ominaista pienet kunnat mutta nii-

den kesken paljon yhteistyötä kuntainliittojen muodossa. Tällaisen rakenteen tehokkuudesta ja sen vaikutuksesta aluerakenteeseen ei ole kovin paljoa meillä keskusteltu. Valtionosuuksien ja kunnallisveron osuudet menojen kattamisessa vaihtelevat kunnittain huomattavasti. Sen on aluepoliittinen keskustelukin noteerannut. Jos kaikki paikallisesti tuotettujen ja kulutettujen julkishyödykkeiden kustannukset pitäisi kattaa paikallisesti kerätyillä veroilla, olisi ilmeisesti monen nykyisen kunnan veroaste niin korkea, ettei väestö pysyisi kunnassa.

Vaikkei tämä ole toki riittävä analyysi asiasta, näyttäisi olevan mahdollista väittää, että nykyinen kuntarakenne itsenäisine pienkuntineen ja nykyinen valtionosuusjärjestelmä hajauttavat maan aluerakennetta olennaisesti. Tasa-arvon perusteella valtion meno-osuuksia useimmiten kai puolustetaankin. Tämän järjestelmän vaikutus on melko varmasti suurempi kuin eksplisiittisen aluepolitiikan. Hajautuksen ja tasa-arvon kustannuspuoli näkyy kai väistämättä julkisten menojen kokonaistasossa. Jos maan kuntarakenne olisi keskittyneempi kuin nykyinen, sen aluerakennevaikutus voisi olla kuitenkin yllättävä. Se saattaisi merkitä läänien aluerakenteessa nykyistä hajautuneempaakin tilannetta, vaikka se paikallisuudessa mittakaavassa näyttäisi johtavan väistämättä keskittymiseen. Suuremmat kunnat voisivat kilpailla nykyistä tehokkaammin maakuntiensa keskuseutujen kanssa. Valtionapuihin liittyvä kiinteäsuhteisuus menoihin nähden ja niihin liittyvä automatiikka ovat varmaan kannustinvaikutuksensa suhteen tehokkuuden kannalta ongelmallisia.¹ Ne kysymykset ovatkin julkisen hallinnon tehostamisohjelmissa otettu esille. Kuntainliittojärjestelmää voinee tehokkuuden kannalta pitää hyvänä siinä mielessä, että ne antavat ainakin periaatteessa kunnalle mahdollisuuden valita millaisiin »klubeihin» kunta osallistuu alueulottuvuudeltaan vaihtelevien julkishyödykkeiden hankkimisessa.

¹ Ks. Tiebout-mallin sisältämän ongelman täydellisemmästä analyysistä esimerkiksi *Boadway ja Wildasin* (1984), luku 15.

5. Lopuksi

Kun ajattelemme Suomen nykyistä julkisen sektorin tilaa, ei liene sittenkään perusteltua huolestua suuresti sen tasosta tai kasvun nopeudesta. Koska se kuitenkin sitoo huomattavan osan talouden resurssien käytöstä, on tehokkuusnäkökulma paikallaan. Myös esim. väestön ikärakenteen tulevaan muutokseen liittyvä työvoiman tarjontanäkymä ja julkisten palvelusten kysynnän kasvunäkymä antavat toki aihetta miettiä, kuinka julkiset palvelukset tuotetaan ja rahoitetaan. Samanlaista niukkuuden lisääntymistä merkitsee halu pysäyttää tai mieluummin kääntää laskuun veroasteen nousu. Tehokkuuden käyttöön julkisen sektorin sisäisenä allokaatiokriteerinä liittyvät mm. palvelusten tuottavuusmittauksen tunnetut ongelmat. Tuotoksen mittaaminen jollakin sisäisen laskentatoimen mittarilla olisi tarpeellista mutta ilmeisen vaikeaa. Julkinen sektori on kuitenkin muuttamassa omaa ohjausjärjestelmäänsä jotta tehokkuusperiaatte vahvistuisi. Hallinnon rationalisointi näyttää pyrkivän kannustinjärjestelmien tiedostamiseen ja kehittämiseen.

Tehokkaiden tuotantomuotojen kehitys pois perinteisestä tehdasteollisesta paradigmasta tulee vaikuttamaan myös julkisen sektorin toimintojen organisoimistapaan. Julkisen vallan oma hierarkkinen rakenne on etsi-

mässä hajautetumpia ja joustavampia toimintatapoja, joille on ominaista myös yhteyksien monipuolistuminen markkinasektorin kanssa.

Kirjallisuus

- Boadway, R. W. — Wildasin, D. E. (1984): Public Sector Economics.* Boston.
- Cowling, K. (1989): A New Industrial Strategy: Preparing Europe for the Turn of the Century.* Presidential Address, European Association for Research in Industrial Economics, Annual Conference, Budapest.
- Mieszkowski, P. — G. R. Zodrow (1989): Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes.* Journal of Economic Literature, 27, 1098—1146.
- Noll, R. G. (1989): Economic Perspectives on the Politics of Regulation* teoksessa Schmalensee, R. — R. Willig (eds.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 2., North-Holland, Amsterdam.
- Okko, P. (1986): Julkisen rahoituksen tehokkuus ja sen kohdentuminen eteläsuomalaisiin teollisuusyrityksiin.* Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Keskusteluaiheita N:o 194, Helsinki.
- Stiglitz, J. E. (1986): Economics of the Public Sector,* New York.
- Williamson, O. E. (1989): Transaction Cost Economics* teoksessa Schmalensee, R. — R. Willig (eds.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1., North Holland, Amsterdam.