

Kommentti: Tehokkuutta vai markkinaromantiikkaa

SEIJA PARVIAINEN*

Reino Hjerpen esitelmä tarkastelee julkisen sektorin tehokkuuskysymyksiä hyvin monipuolisesti, mutta kovin perinteisestä näkökulmasta. Julkisen sektorin toimintaan, myös sen tehokkuuteen, vaikuttavat voimakkaasti mm. kansainvälistyminen, teknologinen kehitys sekä ympäristötekijät. Julkinen talous ei ole enää muulta maailmalta suljettu sektori, jonka toimintaa voisi täysin kontrolloida poliittisin ja hallinnollisin päätöksin. Julkisen talouden herkkyyks kansainvälisen talouden muutoksille on merkittävästi kasvanut.

Ihmisten ja pääomien kansainvälinen liikkuvuus on omiaan lisäämään maiden välistä verokilpailua tai jopa laajempaa fiskaalista kilpailua, jossa tuotannontekijöitä houkutelaa myös julkisten palvelujen tarjonnalla. Tämä voi muuttaa sekä verotuksen että julkisten palvelujen määräytymisperusteita ja kohdentumista.

Teknologinen kehitys, erityisesti uusi tieto-

tekniikka, muuttaa myös julkisten palvelujen luonnetta. Tekniikka antaa uusia mahdollisuuksia käyttäjäkunnan laajentamiseen tai rajaamiseen. Kehitys voi pakottaa määrittelemään uudelleen, mitkä ovat ns. puhtaita julkishyödykkeitä. Se luo myös kokonaan uusia hyödykkeitä ja palveluja, joiden määrittely yksityisiksi tai julkisiksi voi olla hankalaa. Informaatio markkinoista leviää tietoverkkojen kautta hetkessä ympäri maailmaa. Suurimpien julkisten hankintojen kilpailuttaminen ETA-alueella onkin jo arkipäivää.

Ympäristöongelmat ovat lisänneet tarvetta kansainväliset rajat ylittäviin julkisiin palveluihin, investointeihin ja tulonsiirtoihin. Samalla kun julkinen sektori pyrkii supistamaan toimintojaan monilla perinteisillä toiminta-alueillaan siirtämällä niitä markkinoille, saa se samaan aikaan uusia tehtäviä mm. ympäristöpolitiikan alueella.

Tehokkuuden monet määritelmät

Tehokkuuskeskustelun lähtökohtana tulisi olla jonkinlainen yksimielisyys julkisen talouden tavoitteista. Kuitenkin on luonnollista, että niis-

* Kommentti tutkimusjohtaja Reino Hjerpen esitelmään Kansantaloudellisen yhdistyksen vuosikokouksessa 16.2.1995.

tä vallitsee mitä polttavimpia poliittisia näkemyseroja. Päätöksenteossa on tehokkuuskriteerin ohella myös kilpailevia kriteerejä, kuten tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus.

Tehokkuuden korostaminen ei aina johda oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Mutta tehokkuuden ei tarvitse olla myöskään sen este. Tiedon ja tutkimuksen odotetaan vastaavan siihen, kuinka löytää allokaatio- ja insentiiviratkaisut, jotka johtavat tehokkaasti oikeudenmukaiseen lopputulokseen siten että yhteiskunnan kokonaishyvinvointi kasvaa.

Tehokkuuskeskustelussa on ollut usein vaikea erottaa toisistaan menojen leikkaaminen ja todelliset tehostamistoimet. Jos lopputuote ei ole säästöjen jälkeen laadullisesti tai määrällisesti enää entisen veroinen, on kysymyksessä toimintojen supistaminen eikä tehostaminen.

Koska julkisen sektorin tehokkuutta on vaikea mitata tuotosten avulla, päädytään usein vain panoskustannusten tarkasteluun. Työvoimavaltaisissa julkisissa palveluissa huomattava osa panoskustannuksista muodostuu palkoista, jotka eivät määräydy markkinoilla. Hyvinvointipalvelut hoidetaan Suomessa suurimmaksi osaksi alipalkatun naistyövoiman avulla. Eriytyisen arveluttavaa onkin puhua tehostamisesta silloin, kun kustannuksia karsitaan palkkatasosta tinkimällä. Tällöin on kysymys tulopoliitiikasta ja tulojakopolitiikasta, eikä sillä ole mitään tekemistä tehostamisen kanssa. Olisikin erotettava selvästi toisistaan kustannustehokkuus ja varsinaisen toiminnan eli reaali prosessin tehokkuus.

Esityksessä todettiin, että pyrkimys tehokkuuteen ei saisi olla vain suhdannepoliittinen ilmiö. Vaarana onkin, että rahoituskriisissä preferoidaan nopeasti saavutettavia tehokkuusvoittoja jopa pitkän aikavälin tehokkuuskehityksen kustannuksella. Tulisi myös selvittää, mikä yhteys säästöillä ja tehokkuudella on --

ovatko säästöt aina lisänneet tehokkuutta, vai onko vaikutus joissain tapauksissa voinut olla myös päinvastainen.

Markkinavoimat ja tehokkuus

Markkinat allokoivat resurssit tehokkaasti -- tietyillä oletuksilla, jotka sellaisinaan vain harvoin pätevät reaali maailmassa. Jos markkinoiden toiminnassa on puutteita, tehokkuus ei toteudu. Julkinen sektori on syntynyt korjaamaan markkinoiden epäkohtia; perusteena ovat olleet mm. julkisten palvelujen erityisluonne, ulkoisvaikutukset, tasa-arvotavoitteet, meriittihyödykkeet ja paternalismi. Kun maailma ympärillä muuttuu, joudutaan näitä perusteita arvioimaan uudelleen. Samalla raja julkisen ja yksityisen sektorin välillä hämärtyy.

Jos ennen elettiin suunnitteluromantikassa, niin viime vuosina on voitu puhua lähes markkinaromantiikasta. Niin voimakas on ollut monilla tahoilla usko markkinoiden kykyyn ratkaista julkisen sektorin ongelmia. Yksityistä sektoria on pidetty varsin kriittikömmästi aina automaattisesti julkista sektoria tehokkaampana ja yksityistäminen on suorastaan samaistettu tehostamiseen.

Todelliseen markkinahenkisyyteen kuuluu ennen kaikkea asiakkaan kuuleminen: käyttäjän näkökulman tulisi olla kaiken lähtökohtana. Sen jääminen liian vähälle huomiolle monissa uudistuksissa paljastaa, että markkina-ajattelu on omaksuttu vain toinen puoli.

On helppo yhtyä näkemykseen, jonka mukaan markkinavoimilla on julkisella sektorilla täydentäjän rooli. Markkinamekanismi voi olla tärkeä informaation tuottaja, joka auttaa päätöksentekijöitä paljastamaan käyttäjien todellisia preferenssejä ja maksuhalukkuutta sekä hakemaan optimaalista allokaatiota ja oikeita hintoja.

Tehokkuutta tavoittelevat uudistukset Suomessa

Suomessa on toteutettu viime vuosina useita tehokkuusstrategiaan liittyviä uudistuksia, joilla on tavoiteltu markkinaohjausta julkisen sektorin toimintoihin organisoimalla niitä yksityisen sektorin tavoin.

Valtion virastojen ja laitosten siirtyminen tulosbudjettiin viimeistään tämän vuoden loppuun mennessä tarkoittaa niiden itsenäisyyttä päättää taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä. Uudistus pakottaa virastot ja laitokset arvioimaan omaa tuotostaan ja kiinnittämään huomiota tehokkuuteensa.

Liian kapeasti ymmärrettyä tulohajautuksenkin liittyviä ongelmia. Kun kukin yksikkö keskittyy vain oman tehokkuutensa kohentamiseen, voi siitä aiheutua ongelmia yksiköiden väliselle yhteistyölle, jolloin kokonaistehokkuus saattaa laskea. Toinen ongelma on tulojen määrittely. Harkitsemattomasti määritellyt tulostavoitteet voivat johtaa toimintojen vääristymiseen -- erityisesti, jos laatutekijöiden sisällyttäminen niihin on hankalasti toteutettavissa. Tulohajautusta pidemmälle meneviä uudistuksia ovat virastojen ja laitosten muuttaminen liikelaitoksiksi ja liikelaitosten yhtiöittäminen.

Osa uudistuksista on tähänkin kilpailun lisäämiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Useissa tapauksissa markkinavoimien soveltaminen kuitenkin vaatisi jo alunperin kilpailun ja kehittyneiden markkinoiden olemassaoloa toimialalla. Hyvä kysymys onkin, kuka hyötyy, kun julkisista monopoleista tehdään yksityisiä monopoleja?

Suomessa kuntien tehtäväksi on annettu kansalaisten peruspalveluista huolehtiminen. Näiden, erityisesti terveys- ja sosiaalihuollon sekä opetus- ja sivistystoimen palvelujen koh-

dalla on alettu eriyttää palvelun tilaajan ja tuottajan roolia. Kunnan vastuuta on täsmennetty siten, että sen tehtävänä on järjestää näiden palvelujen saatavuus joko tuottamalla ne itse tai ostamalla ne markkinoilta.

Peruspalvelujen järjestämisessä on ollut kahdenlaisia kokeiluja. Tuottaja-tilaaja-mallissa kunta ostaa palvelut kuntalaisten käyttöön yksityiseltä sektorilta tarjouskilpailun perusteella. Vielä pidemmälle markkina-ajattelussa menee palvelusetelikeleilu, jossa asiakas saa täysin vapaasti itse hankkia palvelut sieltä mistä haluaa. Kunta maksaa tietyn summan ja sen ylimenevästä osuudesta vastaa kuluttaja itse. Setelin käytön uskotaan lisäävän asiakkaiden laatu- ja kustannustietoisuutta. Tosin laadun kontrollissa on edelleen puutteita. Epäselvää on myös se, miten palvelusetelit vaikuttavat markkinahintoihin. Setelin arvosta tulee markkinoilla helposti minimitaso, jonka alle hinnat eivät missään olosuhteissa laske.

Nämä molemmat mallit edellyttävät toimintaan todellisten vaihtoehtojen ja aidon markkinakilpailun olemassaoloa tuottajien kesken. Suomessa ongelmana on usein asukasmäärältään liian pieni kuntakoko ja pitkät välimatkat. Todelliset edellytykset aidon kilpailun syntymiselle rajoittunevatkin pääkaupunkiseudulle.

Vuoden 1993 alussa toteutettu valtionosuusjärjestelmän uudistus pyrki lisäämään kuntien autonomiaa. Vanhaa kustannusperusteista järjestelmää kritisoitiin siitä, että se ei kannustanut tehokkuuteen eikä kustannussäästöihin. Uudessa järjestelmässä kunnan valtiolta saaman määrärahan käyttötarkoitusta ei ole enää tarkasti määritetty. Periaatteessa kunnat voivat järjestää palvelunsa entistä tarkemmin kuntalaisten tarpeita vastaaviksi. Paikallistasolla uskotaan olevan parempi tietämys kuntalaisten preferensseistä. Tässä hengessä on ehdotettu myös koko tuloverotuksen siirtämistä kunnille.

Samoin on ehdotettu valtionosuuksien sitomista valtion tulo- ja varallisuusverojen tuottoon. Tämä olisi varmaankin valtiontaloudellisesti järkevää, mutta siihen liittyisi myös ongelmia. Koska kunnat vastaavat pitkälti juuri peruspalvelujen tuottamisesta, niiden reagointi suhdannevaihtelujen mukaan vaihtuviin verotuloihin olisi paitsi hankalaa se myös lisäisi yhteiskunnallista epästabiilisuutta. Viime vuosien lamassa kunnat ovat olleet tasapainottava elementti. Stabilisaatio kuuluu luontevimmin ylemmän tahon, siis valtion tehtäviin. Valtiolla on selvästi kuntia parempi riskinotto-kyky ja paremmat toimintaedellytykset kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla.

Tehokkuuden nimissä Suomen julkisen sektorin päätöksentekoa on milloin hajautettu, milloin keskitetty. Tärkeää olisi löytää hajautuksen ja keskityksen oikea tasapaino niin päätöksenteossa, rahoituksessa kuin toteutuksessakin. Varsinkin nyt EU-jäsenyyden myötä olisi syytä arvioida, mikä on muuttuneissa olosuhteissa optimaalinen taso julkisen sektorin eri toimintojen toteuttamiselle: EU, valtio vai kunta -- vaiko mahdollinen maakuntataso.

Uudistusten yhteydessä ongelmia on aiheuttanut eri viranomaisten toimintojen koordinoimattomuus. Julkinen sektori itse on usein aiheuttanut hankaluuksia uudistustensa toteuttamiselle. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen tuottajan välistä kilpailua vääristää erilainen kustannusrakenne, kun työnantajan sivukulut ovat korkeammat julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Kuntien entiset työntekijät, jotka ovat siirtyneet tuottamaan kunnalle palveluja yksityisyrittäjinä, ovat törmäneet ongelmiin verottajan kanssa yrittäjyyden käsitteen tuottaessa tulkin- taongelmia. Kunnat ovat myös voineet menettää valtionosuuksia siirtyessään käyttämään os- topalveluja.

Insentiivit ja tehokkuus tulonsiirroissa

Eriyisen hankala on arvioida tulonsiirtojärjestelmien tehokkuutta, koska tasa-arvotavoitteet ovat perinteisesti korostuneet niissä tehokkuutta enemmän. Toisaalta tasa-arvoakin voidaan edistää tehokkaasti tai tehottomasti. Täl- löin tarkoitetaan lähinnä tulonsiirtojen vaikutuksia muun talouden toimintaan.

Maataloustuki ja koko elinkeinotuki ovat erinomaisia esimerkkejä tulonsiirtojärjestelmistä, joiden tehostamisessa on sekä tiedon että tahdon ongelma. Myös näiden järjestelmien tehokkuuden tulee olla yhtä avoimesti arvioitava kuin palkansaaajienkin tulonsiirtojärjestelmien. Mikään järjestelmä ei saisi tulla niin monimutkaiseksi, että muodostuu asiantuntijavaltaa -- erityisesti kun on kyse näin suuren mittaluokan tukijärjestelmästä. Niin kauan kuin yksityinen yritystoiminta tarvitsee mittavaa yhteiskunnan tukea, voidaan myös syystä kysyä, mikä on yksityisen sektorin tehokkuus Suomessa.

Tulonsiirtojärjestelmien tutkimukselle, erityisesti sukupolvitilinpäädölle, tuottaa yhä suurempia haasteita ihmisten kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen. Suomessa on tuudittauduttu käsitykseen, että työvoiman liikkuvuus Euroopassa ei tule merkittävästi kasvamaan nykyisestä. Tämä näyttääkin todennäköiseltä, mutta historia osoittaa suurten muutto- liikkeiden joskus yllättävän päätöksentekijät. Jos näin käy Euroopassa, joudutaan miettimään radikaalejakin uudistuksia niihin periaatteisiin, joilla maksumiehet ja etuuksien saajat määräytyvät. On myös ratkaistava, miten koordinoituaan elinaikanaan eri maissa asuvien ja työskentelevien ihmisten maksuja ja tulonsiirtoja.

Tutkimustiedon merkitys tehokkuusstrategialle

Tehokkuus on paitsi tahdon ongelma, myös mitä suurimmassa määrin tiedon ongelma. Tietoisuus tehokkuudesta ja tehokkuusvertailut kannustavat itsessään tehokkuuden tavoitteluun. Runsaan rahan aikana tehokkuuteen ei yksinkertaisesti kiinnitetty riittävästi huomiota tai elettiin siinä illuusiassa, että uusi tekniikka automaattisesti edistää tehokkuutta samalla kun se lisää tuottavuutta.

Kun maailma muuttuu yhä monimutkaisemmaksi, tehokkaiden ratkaisujen löytäminen käy yhä hankalammaksi. Meiltä puuttuu riittävä seuranta ja arviointi tehdyistä hyvinvointiuudistuksista. Eri reformeilla voi olla merkittäviä päällekkäisyyksiä ja yhteisvaikutuksia, joiden seurauksia ei tunneta. Kokonaisuus saattaa usein hämärtyä, varsinkin jos samoilla markkinoilla toimii sekä julkinen sektori että yksityisiä yrittäjiä. Julkisen sektorin toimia tulisi tar-

kastella myös koko yhteiskunnan tehokkuuden kannalta.

Tarvitaan myös täsmällisempää tietoa siitä, minkälaisien muotospaineiden edessä julkinen sektori on niin lähitulevaisuudessa kuin pidemmälläkin aikavälillä. Kun muutoksia voidaan ennakoita, jää sopeutumiseen riittävästi aikaa. Julkisen talouden monimutkaisia järjestelmiä ei voi muuttaa hetkessä, paniikkitunnelmissa. Tehokkuuden nimissä tehdyt liian lyhytnäköiset uudistukset voivat johtaa pitkällä aikavälillä tehokkuustappioihin.

Informaationtuotannon ja politiikkatavoitteiden väliset suhteet eivät ole aina ongelmattomia tehokkuustutkimuksessakaan. Epämiellyttävät tutkimustulokset helposti torjutaan ja niiden merkitystä vähätellään. Usein jo pelkkä keskustelu tehokkuudesta koetaan uhkaksi, mutta se ei saa olla esteenä sen enempää tiedon tuottamiselle kuin sen ennakkoluulottomalle soveltamisellekaan.