

Julkisen talouden tehokkuus - tehoaako suunnittelu?

ERKKI VIRTANEN

Julkisen talouden päätöksentekojärjestelmää tukevat suunnittelujärjestelmät, joiden pitäisi tuottaa päätöksentekijöiden tarvitsemat tiedot. Näitä suunnittelujärjestelmiä on vuosikymmenten saatossa kehitelty milloin matkien ulkomaisia esikuvia, milloin jäljittelemällä yritysmaailman uusimpia keksintöjä.

Valtion taloussuunnittelujärjestelmä sai elää melko rauhallista elämää 1970- ja 1980-luvuilla. Luonnollista evoluutiota tapahtui, mutta peruseriaatteet, kuten inkrementalismi, lähes äärimmäisyyteen viety pikkutarkkuus ja bottom up-ohjaussuunta pitivät pintansa.

1980-luvun lopulla meilläkin alettiin kuitenkin hahmotella uudentyypisiä lähestymistapoja valtion taloudenpitoon. Esimerkkejä uusista malleista ja kehityssuunnista löytyi Euroopasta jo runsaasti. Väärinkäsitysten välttämiseksi on korostettava, että järjestelmien uudistaminen alkoi "rauhanomaisissa" olosuhteissa, taloudesta ja yhteiskunnassa "kaikki oli hyvin".

Valtion taloudenpidon uudistus on edennyt monella tapaa. Suunnittelujärjestelmäpuolella otettiin vuonna 1991 käyttöön ns. kehysmenettely. Keskeisintä tässä uudistuksessa oli, että poliittinen päätöksentekokoneisto, maan halli-

tus, tuli mukaan jo suunnittelun alkuvaiheessa. Kehysmenettely antaa hallitukselle mahdollisuuden - ja pakottaa sen - kannanottoon alkamassa olevan budjettikierroksen raamitukseen. Kun kehykset ovat poliittinen, julkinen ja sitova ohje budjetin valmistelijoille, on jatkovalmistelulla aivan toinen luonne kuin aiemmin, jolloin ministeriöiden budjettiesityksiä ei aina tahtonut erottaa lasten joulupukkikirjeistä.

Onko kehyspäättösmenttely luonteeltaan ja valmistelultaan sellainen, että se tuottaa yhteiskunnallisesti kokonaistehokkaan kehyspäättöksen? Luultavasti ei riittävästi. Sitä laajaa arvo keskustelua, johon kehyspäättöksen piti perustua, ei oikein ole saatu toimimaan. Muutenkin uudistettu järjestelmä on vuosien saatossa useastakin syystä tältä osin hieman rapautunut.

Toinen keskeinen osa uudistusta oli se, että ministeriöiden autonomia tehdä esityksiä annettujen raamien sisällä luonnollisesti lisääntyi huomattavasti. Näin myös ministeriöiden vastuu esityksistään kasvoi merkittävästi, ja vastaavasti valtiovarainministeriön punakynätyön tarve budjettivalmistelussa väheni murto-osaan aiemmasta. Korostettakoon, että vaikka uudistus näytti vähentävän valtiovarainministeriön

valtaa, uudistus oli nimenomaan ko. ministeriön voimakkaasti ajama. Valtakaan ei välttämättä paljoa vähentynyt, sitä vain siirtyi kehysvalmisteluun.

Tehokkuusmielessä on joka tapauksessa tärkeä huomata, että uudessa järjestelmässä kullakin sektoriministeriöllä on sekä valta että vastuu kohdentaa "käyttöönsä" saamansa resurssit niin, että niillä hoidetaan ko. yhteiskuntapolitiikan lohkoa mahdollisimman tehokkaasti. Yksikään ministeriö ei voi enää vetäytyä vastuutaan esimerkiksi valtiovarainministeriön selän taakse.

Toisena uudistusrintamana eteni tulosohjaus ja tulosbudjetointi. Nyt tämä uudistus on tavallaan viety loppuun, kaikki valtionhallinnon yksiköt ovat tulosbudjetoinnin piirissä. Kokeemukset ovat olleet hyviä: virastojen tulostietoisuus on lisääntynyt, samoin toimintavapaudet, ja toiminnoissa on saavutettu huomattavat taloudellisuussäästöt.

Ongelma on se, että tulosbudjetointia ei ole kyetty vielä ulottamaan valtion siirtomenoihin. Siirtomenojenkin osalta toki on otettu yksi merkittävä askel, kun kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettiin. Nykyjärjestelmää voidaan lastentaudeista huolimatta pitää erinomaisena, kun vertailukohtana pidetään aiempaa.

Kolmas iso uudistus on ollut markkinavoi-

mien käyttöönotto, liikelaitostaminen, yhtiöittäminen, yksityistäminen. Tämän prosessin kuluessa on noin kolmannes budjettiäidin helmoissa työskennelleistä ihmisistä siirtynyt markkinamaailmaan. Tulokset näyttävät lähes poikkeuksetta hyviltä sekä palvelujen laadun että niiden tuottamisen tehokkuuden suhteen.

On syytä korostaa, että valtiontalouden tehokkuutta ei oikeudenmukaisesti voida tarkastella tavanomaisen tehokkuuskäsitteen näkökulmasta. Valtion taloudenpitoa sääntelevät monet muut tavoitteet ja rajoitteet, jotka on otettava huomioon tehokkuustavoitteen rinnalla. Mainittakoon tällaisina vaikkapa poliittiset paineet ja lainsäädäntö. Usein nämä tekijät ovat jopa vastakkaisia tehokkuustavoitteelle: esimerkiksi viime aikoina käyty vainoharhainen, pöyhöpopulistinen jääviyskeskustelu johtaisi siihen, että asioiden hoito kielletään niiltä, jotka niistä jotain tietävät!

Kokonaisuutena julkisen talouden suunnittelujärjestelmän ja muun uudistustyön voidaan arvioida vastaavan vähintäänkin tyydyttävästi ajan vaatimuksiin, onhan sitä testattu erinomaisen vaikeissa ja nopeasti muuttuneissa taloudellisissa olosuhteissa. Tästä huolimatta itse tyytyväisyyteen ei ole syytä vaipua, uudistustyön on jatkuttava.