

Tuottavuus- kehitys

julkisten palveluiden tuotannossa

Tilastokeskuksessa on kehitetty valtion, kuntien ja kunta-yhtymien palvelutuotannon tuottavuuden muutoksen mittareita. Tuoreet laskelmat osoittavat, että se on jäänyt viime vuosina jälkeen koko kansantalouden tuottavuuden noususta.

Jani Heikkinen
Projektipäällikkö
Tilastokeskus
jani.heikkinen@stat.fi

Sami Hautakangas
Yliaktuaari
Tilastokeskus
sami.hautakangas@stat.fi

Suomessa ja muissa kehittyneissä maissa tuotetaan paljon erilaisia julkisia palveluja, joilla turvataan oikeuksia, aikaansaadaan turvallisuutta, edistetään terveyttä ja tuetaan uuden oppimista koulutuksen ja tutkimuksen avulla. Julkisen sektorin toiminta vaikuttaa merkittävästi koko Suomen talouden tunnuslukuihin, sillä sen osuus kansantaloudesta on lähes 20 prosenttia.

Julkisen sektorin tuottavuuden mittaaminen on tärkeää koko talouden kehityksen seuraamisen kannalta. Tilastoinnissa on tavoitteena seurata kansantalouden tilinpidon periaatteita ja määrittämiä¹.

¹ Ks. tarkemmin Hautakangas ym. (2007).





Valtion tuottavuustilastointi perustuu vuosittaiseen tiedonkeruuseen. Tilasto kuvaa valtion tilivirastojen ja laitosten tuotosten ja panosten määrämuutoksia sekä näistä laskettuja työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden muutoksia. Työn tuottavuus kuvaa tuotoksen volyymin muutosta suhteessa työpanosten volyymin muutokseen ja kokonaistuottavuus tuotoksen volyymin muutosta suhteessa kaikkien tuotantopanosten volyymin muutokseen. Tilasto ei sisällä valtion liikelaitoksia, valtion omistamia

yhtiöitä, rahastoja eikä valtionapuyhdistyksiä.

Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastointi koskee koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Tilasto laaditaan suoraan kansantalouden tilinpidon tiedoista. Laskennassa käytetään paikallishallinnon markkinattoman tuotoksen volyymi-indikaattoreina tuotettujen palvelujen määrien muutoksia eri palveluluokissa, joiden oletetaan kuvaavan tuotettujen palvelujen volyymin muutosta.

Julkisten palveluiden tuottavuustilastoinnin periaatteita

Julkisten palveluiden tuottavuuden mittauksen erityispiirteitä

Tuottavuus on määritelmällisesti tuotoksen ja panoksen välinen suhde. Mittattaessa tuottavuutta on tärkeää tehdä rajausta, mitä tuottavuus- ja tuotoskäsitteeseen sisällytetään. Tilastokeskuksen julkisen sektorin tuottavuustilastointi ei arvioi julkisten palveluiden saatavuutta,

Tuottavuuden nostamisen vaihtoehdot.

Tuottavuus nousee, jos tuotos kasvaa panoksia nopeammin tai tuotos pienenee panoksia hitaammin. Resurssiohjauksen näkökulma painottaa panosten kasvun hallintaa ja tuotosnäkökulma taas tuotosten määrään vaikuttamista. Kun Δ :lla merkitään muutosta, niin

Δ Tuottavuus (+) =

| | | | | |
|----------------------|-----|---------------------|-----|----------------------|
| Δ Tuotos (-) | tai | Δ Tuotos (+) | tai | Δ Tuotos (++) |
| Δ Panos (- -) | | Δ Panos (-) | | Δ Panos (+) |

kohdistumista, tarpeellisuutta tai oikeellisuutta, vaan julkiset turhakkeet tulee mitattua siinä missä hyödykkeetkin – kaikki tuotoksethan tuotetaan ja kulutetaan tilinpidon periaatteiden mukaisesti. Tämä pätee yhtä hyvin kaikkien muidenkin sektorien tuotantoon.

Tuottavuustarkastelussa eri tuotokset ja panokset yhdistetään kokonaistuotokseksi ja -panoksiksi arvopainoilla. Markkinatuotannossa tuotoksen arvopainoina ovat hintojen perusteella saadut perushintaiset arvot, kun taas julkisen sektorin markkinattomassa tuotoksessa ja panoskäytössä arvopainoina ovat kustannuspainot. Oletuksena on, että julkinen palveluntuottaja tuottaa palvelut voitotta.

Kritiikissään Hjerpe ja Virén (2000) ehdottivat julkisen sektorin tuotosten painottamista arvopainoilla, joissa otetaan huomioon palvelujen käyttäjien saama hyöty, kuten markkinahintoihinkin oletetaan sisältyvän. Tähän ei ole ryhtytty, sillä kansantalouden tilinpitojärjestelmässä tavaroiden ja palvelujen taloustoimia vastaa aina jokin todellinen siirtynyt rahamäärä toimijoiden välillä. Markkinapalveluissa rahamäärä sovitaan ja maksetaan tuottajan ja käyttäjän välillä palvelutapahtuman yhteydessä, mutta julkisessa palvelussa vastaavat siirtymät havaitaan verotuksessa. Palvelun käyttäjän maksama arvo on "ajatuksellisesti" se, mitä hän on verotuksessa siitä joutunut maksamaan, ja kaikki maksavat julkisista palveluista eri hinnan, riippuen tuloistaan ja palveluiden käytöstä.

Painotus kustannuksilla aiheuttaa sen, että kehitetty uusi palvelu ei julkisella sektorilla paranna tuottavuutta heti ensimmäisenä vuonna vaan nostaa tuotosta panosta vastaavan määrän. Tuottavuus tilastoissa kohenee vain silloin, jos palveluita pystytään tuottamaan pienemmällä panosmäärällä kahden tarkasteluhetken välillä. Tosin on todettava, että uusien palvelu-

jen määrä on vuosittain pieni, ja ne tulevat tilastointiin mukaan luokitusmuutoksissa. Kustannuspainot ovatkin tällä hetkellä ainoa tapa yhdistää eri julkiset palvelut kansantalouden tilinpidon kehikossa².

Tuotosindikaattorit ja laatu tuotoksen osana

Tilastokeskuksen tilastojen markkinattomien palvelujen tuotostmittaus perustuu Euroopan tilastoviraston ohjeistukseen (European Communities 2001), jonka mukaan kiinteähintaisen tuotoksen mittaamista volyyymi-indikaattoreilla pidetään parhaimpana vaihtoehtona kansantalouden tilinpidon näkökulmasta niin yksilöille kuin kollektiivipalveluillekin³. Tuotoksen volyymin ja tuottavuuden tarkastelusta rajautuvat pois niin julkisen toiminnan tarpeellisuuden kuin vaikutustenkin arviointi. Tällä menetelmällä mitattu tuotoksen volyyymi ja tuottavuus vastaavat mahdollisimman suurelta osin markkinatuotoksen volyymin ja tuottavuuden tarkastelua ja ovat yhdistettävissä vertailukelpoisesti kansantalouden tilinpitojärjestelmässä.

Käytetyn mittaamisen menetelmän vahvuus perustuu lukuisten tuotosindikaattoreiden käyttöön. Muun markkinattoman tuotoksen volyyymia mitataan pakollisessa sosiaalivakuuttamisessa noin 40, koulutuspalveluissa noin 60, terveydenhuoltopalveluissa noin 550 ja sosiaalipalveluissa noin 20 indikaattorilla (taulukko 1). Valtionhallinnon kollektiivisia markkinattomia palveluita mitataan yli 3 000 suoriteindikaattorilla. Taulukko 1 kertoo vain keskeiset indikaattorit, ja siitä voi havaita periaatteet, joilla tuotosta on pyritty ja kyetty luokittelemaan eri palveluihin.

Tuotoksen laatu on jatkuvan keskustelun aihe julkisen sektorin tuottavuutta mitattaessa. Markkinatuotannossa hyödykkeiden hintojen oletetaan heijastavan laatua, mutta julkisen palvelun laadun muutokset täytyy havaita muilla keinoilla. Laadun käsite Tilastokeskuksen tilastoissa on rajattu koskemaan vain osaa laaduksi ymmärrettyjä ominaisuuksia. Kuviosta 1 nähdään, että laatuna voidaan käsittää useaa eri asiaa riippuen näkökulmasta.

Tuotoksen kohdalla tulisi kuitenkin ottaa huomioon vain tuotokseen liittyvät laatuominaisuudet. Kuluttajan, panosten tai tarpeisiin vastaamiseen liittyvät laatuominaisuudet eivät ole osa tilastoitua tuotoksen laatu käsitettä, vaan tuotoksen laatu on tuotokseen liittyvä määrällinen ominaisuus.

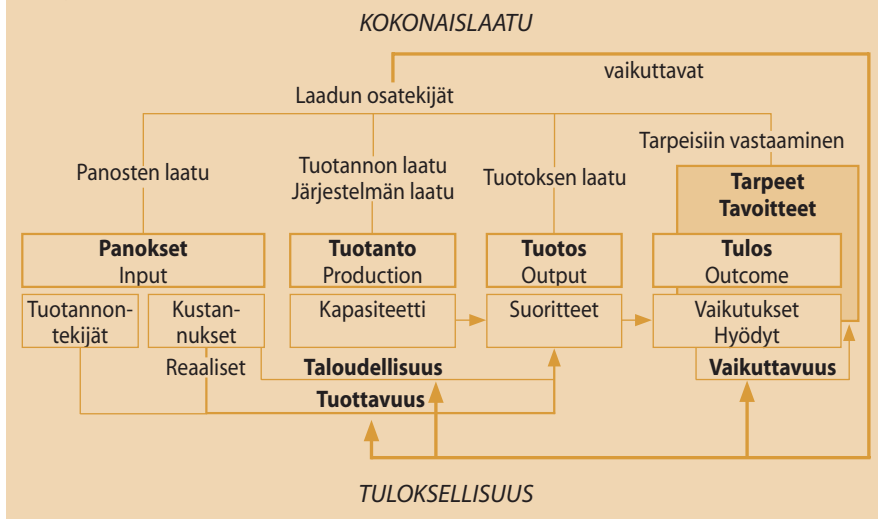
² Ks. keskustelua esim. artikkelissa Aulin-Ahmavaara ja Kokkinen (2001).

³ Yksilöllisen palvelun kuluttajat ovat yksilöitävissä, tällaisia palveluita ovat esim. koulutus- ja terveyspalvelut. Kollektiivipalveluiksi luokitellaan mm. maanpuolustus ja poliisi, niiden tuottamat palvelut kohdistuvat koko väestöön.

Taulukko 1. Esimerkkejä markkinattomien palveluiden volyymi-indikaattoreista Tilastokeskuksen tuottavuustilastoinnissa.

| | Valtionhallinto | Paikallishallinto (kunnat ja kunta- yhtymät) | Tietojen lähde |
|---|--|---|--|
| Koulutus | | | |
| Peruskoulutus | | | |
| Esiopetus | | oppilaiden lukumäärä, (vammais- opetus erikseen) | Opetushallitus |
| Perusopetus | oppilaiden lukumäärä (vammais- opetus ikäluokittain) | oppilaiden lukumäärä, (erityis- ja vammaisopetus erikseen) | Opetushallitus |
| Toisen asteen koulutus | | | |
| Ammatillinen koulutus | oppilaiden lukumäärä (vammais- opetus) | oppilaiden lukumäärä koulutus- aloittain | Opetushallitus |
| Lukiot | oppilaiden lukumäärä (kielikou- lut) | oppilaiden lukumäärä, (aikuislu- kiokoulutus erikseen) | Opetushallitus |
| Kolmannen asteen koulutus | | | |
| Ammattikorkeakoulut | | opintopisteet koulutusaloittain | Oppilaitostilastot, Tilastokeskus |
| Yliopisto-opetus | perustutkinto-opiskelijoiden opintopisteet koulutusaloittain jatko-opiskelijoiden lukumäärä julkaisujen lukumäärä | | Opetushallitus Opetushallitus Opetushallitus |
| Kansalaisopistot | | oppilaiden lukumäärä | Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus |
| Terveydenhoitopalvelut | | | |
| Sairaalapalvelut (erikoissaira- hoito) | hoitopäivät (mielisairaalat) | DRG-hoitoepisodit | Stakes |
| Lääkäripalvelut (perusterveyden- huolto pl. hammashuolto) | | käyntien lukumäärä hoitoluokit- tain; RUG-painotetut hoitopäivät | Stakes; Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilasto- keskus |
| Hammashuolto | | käyntien lukumäärä käyntitarkoi- tuksittain | Stakes |
| Sosiaalipalvelut | | | |
| Majoituksen sisältävät sosiaali- palvelut | | | |
| Lasten ja nuorten laitoshuolto | hoitopäivät (koulukodit) | asumisvuorokaudet | Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus |
| Vanhusten laitoshuolto | | RUG-painotetut asumisvuoro- kaudet | Stakes; Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilasto- keskus |
| Vammaisten laitoshuolto | | asumisvuorokaudet | Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus |
| Sosiaaliset avopalvelut | | | |
| Lasten päivähoito | | hoitopäivät | Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus |
| Perhepäivähoito | | hoitopäivät | Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus |
| Esiopetus | | oppilaiden lukumäärä | Opetushallitus |
| Suojatyö ja kehitysvammatoi- minta | | asiakkaiden lukumäärä | Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus |
| Kotipalvelut | | käyntien lukumäärä | Stakes |
| Muut vanhusten ja vammaisten palvelut (sis. erilaisia asumispal- veluita) | | asiakkaiden lukumäärä; hoitopäi- vien lukumäärä | Stakes; Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilasto- keskus |
| Muu julkinen hallinto | luvat, päätökset, oikeustoimet, tarkastukset jne... (indikaattorei- ta >3 000) | | Valtion tuottavuustilastointi |

Kuvio 1. Tuloksellisuuskehikko, kokonaislaadun ja tuloksellisuuden osa-alueet (Tilastokeskus 1999).



Tuotosten laadun muutos voidaan tilastoinnin näkökulmasta jakaa kahteen komponenttiin: rakenteelliseen ja sisäiseen laadun muutokseen. Rakenteellinen muutos tarkoittaa tapausta, jossa tuottajan kokonaistarjonta muuttuu, mutta eri määrän erityyppisissä tuotoksissa. Tällainen rakenteellinen laadun muutos voidaan mitata tuotoksen volyymin muutoksena luokittelemalla tuotteet ja palvelut mahdollisimman homogeenisiin suoriteryhmiin ja painottamalla ne kustannusosuuksillaan. Rakenteellinen muutos kuvaa siis tuottajan tuotannon määrän vaihtumista laatuluokasta toiseen. Esimerkiksi jos hammashuollon käyntien kokonaismäärä pysyy samana, mutta hammaslääkärikäyntien osuus kasvaa ja hammashoitajakäyntien määrä laskee, on kyseessä rakenteellinen muutos. Tämä saadaan havaittua, kun hammashuollon tuotosta tarkastellaan luokittelemalla se eriasteisiin käyntityyppeihin hammaslääkäri-, hammashoitaja- ja suuhygienistikäynteihin. Esimerkkitaapauksessa tuotoksen volyyymi kasvaa, koska hammaslääkärikäynnin kustan-

nukset ovat suuremmat kuin hammas-hoitajakäynnissä.

Toisena esimerkkinä on erikoissai-raanhoito, jossa tuotoksena käytetään hoitoepisodien määrä ja kulutietoja DRG -luokituksen (NordDRG)⁴ mukaan.

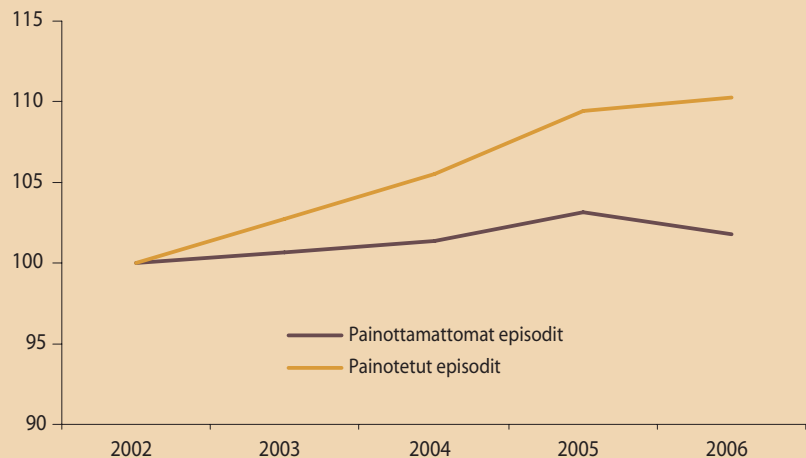
4 Nordic Centre for Classifications in Health Care (2007).

NordDRG määräytyy hoitajakson diag-noosien ja toimenpiteiden perusteella. Suomessa luokitusta hallinnoi Suomen kuntaliiton ja FCG Finnish Consulting Group Oy:n DRG-keskus⁵. Luokituksen avulla hoitotapahtumista muodostetaan omat keskimääräisillä kustannuksillaan painotettavat suoriteluokat. Luokituk-sessa mitataan siis tarjotun (ja käytetyn) palvelun määrää luokiteltuna homogee-nisiin palveluluokkiin, mikä vastaa volyy-mimittaukselle kansantalouden tilinpi-don puitteissa asetettuja ehtoja.

Tuotosten painotuksen välttämättö-myys erikoissairaanhoidossa on näky-vissä kuviossa 2. Huomiota herättää, että painottamattomien episodien volyyymi on pysynyt lähes samana vuosien 2002 ja 2006 välillä, mutta painotettujen epi-sodien volyyymi on kasvanut yli kymme-nen prosenttia neljässä vuodessa. Tul-kinta tälle tilanteelle on, että hoidot ovat muuttuneet yhä vaativammiksi (ja kal-liimmiksi). Syynä tähän voi olla se, että sairaudet ovat keskimäärin vaikeampia tai annetut hoitoepisodit ovat keskimää-rin laadukkaampia, ts. samaa sairautta

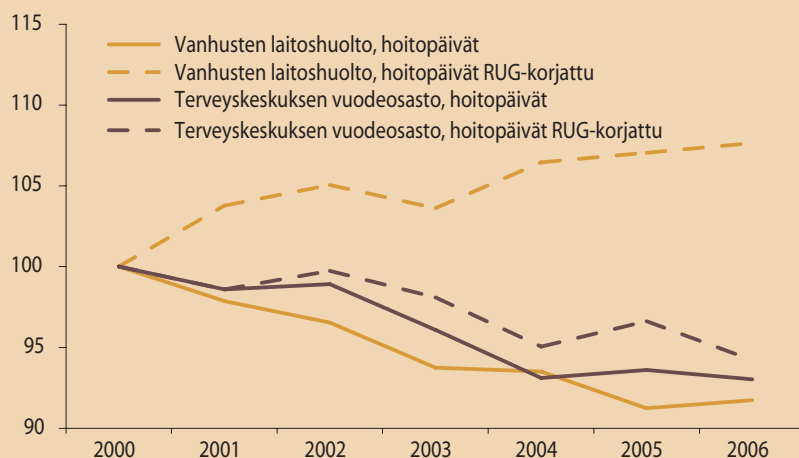
5 <http://norddrg.kuntaliitto.fi/>

Kuvio 2. Erikoissairaanhoidon vuodeosaston painotettujen ja painottamattomien episodi-tietojen volyymin kehitys (2002=100).



Lähteet: Stakes, Tilastokeskus.

Kuvio 3. Vanhusten laitoshoidon tuotoksen kehitys laatukorjattuna ja ilman korjausta 2000–2006 (2000=100).



Lähteet: Stakes, Tilastokeskus.

hoidetaan vaativammilla hoitajaksoilla, vaikkapa parempien hoitotulosten saavuttamiseksi.

Tuotoksen sisäisen laadun muutoksen mittaaminen on vaikeampaa kuin rakenteellisen laadun muutoksen mittaaminen. Tässä laadunmuutoksen tapauksessa jonkin tuotosryhmän sisällä on olemassa laatumuutoksia, josta ei välttämättä saada havaintoa. Myös käytetty suoriteryhmittely voi olla liian kar-

kea, jolloin rakenteellista muutosta ei havaita. Ongelma on saada suoriteluokasta tarpeeksi tietoa laatueroista ja tietoa eri laadun aiheuttamista kuluista. Ongelma voidaan ratkaista käyttämällä laatuker-toimia.

Esimerkiksi perusterveydenhuollon vuodeosastohoitoa tarkastellaan yhtenä tuotosryhmänä, hoitopäivinä. Hoitopäivistä saadaan kuitenkin havaittua sisäisiä laadunmuutoksia Stakesin tuot-

tamien potilaiden hoidon vaativuutta koskevien tietojen (Resource Utilization Groups, RUG) avulla (ks. esim. Noro ym. 2005). Jos vuodeosaston hoitopäivät pysyvät ennallaan, mutta hoidon vaatimat resurssit lisääntyvät, kasvaa tuotoksen volyymi (kuvio 3).

Kuvion 3 käyrissä näkyy kaksi toisistaan poikkeavaa kehitystä. Terveyskeskusten vuodeosastojen tuotoksen volyymikehitykseen ei laatukorjauksella ole suurta vaikutusta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei terveyskeskusten vuodeosastolla hoidettavien potilaiden keskimääräinen hoitovaativuus ole kasvanut merkittävästi vuosien 2000–2006 välillä.

Vanhusten laitoshoidossa on merkittävä ero laatukorjatun ja korjaamattoman tuotoksen volyymi-indeksin välillä. Hoitopäivien määrä on laskenut, mutta keskimääräisen potilaan hoitovaativuus on kasvanut vuosina 2000–2006 laatukorjaamattoman volyymin seitsemän prosentin laskusta lähes kahdeksan prosentin kasvuun laatukorjatussa volyymissä. Seli-tyksenä tälle kehitykselle voi olla se, että vanhusten palveluasumista tuetaan voimakkaasti ja vanhusten laitoshuollon hoitovuorokausia on yhä vähemmän, mutta samalla laitoshuoltoon tulevat ovat iäk-

Taulukko 2. Valtion virastojen ja laitosten tuotoksen, tuotantopanosten ja tuottavuuden kehitys 1995–2006, prosenttia edellisvuodesta.

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tuotos | 3,9 | 4,9 | 4,2 | 4,1 | -0,6 | -0,9 | 1,5 | 0,8 | 0,5 | 1,1 | 1,0 | -0,1 |
| Työpanos | -0,1 | -1,7 | 4,2 | 0,8 | 0,9 | 0,2 | 1,2 | 1,0 | 0,3 | 1,2 | -0,2 | -0,5 |
| Kokonaispanos | 4,4 | 4,1 | 2,3 | .. | -1,4 | -0,2 | -1,3 | 2,3 | 2,7 | 1,2 | 0,0 | -1,0 |
| Työn tuottavuus | 3,0 | 6,8 | 0,0 | 3,3 | -1,5 | -1,1 | 0,3 | -0,2 | 0,2 | -0,1 | 1,1 | 0,4 |
| Kokonaistuottavuus | -0,5 | 0,8 | 1,9 | .. | 0,8 | -0,7 | 2,8 | -1,4 | -2,1 | 0,0 | 1,0 | 0,9 |
| Kattavuus | <40 | <40 | <40 | 51 | 53 | 59 | 65 | 67 | 70 | 72 | 75 | 75 |

.. tietoa ei saatavilla valtion liikekirjanpidon muutoksen takia,

* tiedot eivät täysin vertailukelpoisia edellisten vuosien kanssa,

** vuoteen 2004 asti kattavuus mitattu henkilöstökuluilla ja vuodesta 2005 alkaen kokonaiskuluilla

Lähde: Valtion tuottavuustilasto 2006, Tilastokeskus.

käämpiä ja huonompikuntoisia. Tämä kehitys tulee huomioduksi käyttämällä RUG-luokituksen perustuvaa laatukorjausta vanhustenhoidossa. RUG-kertoimilla saadaan sama lopputulos kuin silloin, jos hoitopäiviä olisi seurattu suoraan eri laatuluokissa kustannukset laskettuna.

Suoriteindikaattoreiden määrää tulisi kasvattaa aina, mikäli laatueroista ja uusista suoritteista on saatu havaintoja. Tilastoinnin kannalta suurimman ongelman aiheuttaa se, että kustannus- ja suoritetiedot laatuluokkiin on laadittu eri perusteilla, eivätkä ne ole aina yhdistettävissä keskenään. Toisaalta hallinnollista aineistoa ei välttämättä ole kerätty siten, että tietoja voitaisiin hyödyntää tuotoksen volyymin mittauksessa. Laatukertoimet korjaavat ongelmaa vain osittain.

Tuottavuuden kehitys

Valtionhallinnon virastojen ja laitosten tuottavuuskehitys parani lievästi vuosina 2005–2006, mutta suurta hyppäystä edellisiin vuosiin ei ole havaittavissa (taulukko 2). Kokonaistuottavuuden muutos on ollut vuodesta 1995 alkaen vain joinakin vuosina selvästi positiivinen (Tilastokeskus 2007a).

Tarkasteluajana valtion palvelut ovat osittain muuttuneet ja palveluita on tullut lisää lähes vuosittain. Toisaalta vuodesta toiseen palveluita ei saada tuotettua juurikaan entistä tehokkaammin, vaikka tuotost määrä kasvaakin. Päätökset, opintovii-
kot, tutkimukset ja muut palvelut tulevat tuotetuiksi samoilla tai vain hieman pienemmillä panoksilla.

Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen sekä terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden yhteenlaskettu kokonaistuottavuus laski puolisen prosenttia vuonna 2006 (taulukko 3). Vuonna 2005 kokonaistuottavuus kasvoi jo hieman, mutta kehitys ei jatkunut, sillä tuotost määrän tasaisesta kasvusta huolimatta panoskäyttö kasvoi tuotosta nopeammin (Tilastokeskus 2008).

Kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuoltopalveluissa merkittävimpana kehityksenä, hoitotakuun tuoman leikkausjonojen purun lisäksi, oli vuosina 2004 ja 2005 lisääntynyt liikelaitostaminen, joka näkyy tilastoissa tuotoksen ja kokonaispanoksen kasvuna. Tuolloin mm. HUS perusti labo-

Tuottavuusmittaajina Jani Heikkinen (alh.) ja Sami Hautakangas elävät mielenkiintoisia aikoja odottaen PARAS -hankkeen ja tuottavuuden toimenpideohjelmien vaikutuksia julkisten palveluiden tuottavuuskehitykseen.



Taulukko 3. Kuntien ja kuntayhtymien tuotoksen volyymin, kokonaispanoksen volyymin ja kokonaistuottavuuden muutos toimialoittain vuosina 2001–2006, prosenttia edeltävästä vuodesta.

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006* |
|------------------------|--------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Koulutus | Tuotos | 0,3 | 0,7 | 0,1 | 0,0 | 2,2 | -0,4 |
| | Kokonaispanos | 1,6 | 1,8 | 1,5 | 0,5 | 1,8 | -0,6 |
| | Kokonaistuottavuus | -1,3 | -1,1 | -1,4 | -0,6 | 0,4 | 0,3 |
| Terveysthuoltopalvelut | Tuotos | 0,4 | 0,7 | 1,1 | 4,0 | 4,4 | 0,7 |
| | Kokonaispanos | 3,7 | 3,6 | 2,9 | 5,5 | 4,3 | 1,4 |
| | Kokonaistuottavuus | -3,2 | -2,8 | -1,8 | -1,4 | 0,1 | -0,7 |
| Sosiaalipalvelut | Tuotos | -1,7 | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 1,8 | 0,8 |
| | Kokonaispanos | 3,9 | 3,0 | 0,7 | 0,9 | 1,5 | 2,3 |

Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2006, Tilastokeskus.

ratoriopalveluita tarjoavan Huslabin. Sosiaalipalveluissa suuntaus on viime vuosina ollut se, että resursseja on siirretty vanhusten laitoshuollosta palveluasumiseen. Koulutuspalveluissa kehitys on ollut maltillista varsinkin tuotospuolella, johon suurelta osin vaikuttaa perusopetuksen tasaisena pysyttelevä oppilasmäärä. Kokonaistuottavuus on kasvanut kahtena peräkkäisenä vuotena, joista vuonna 2006 tuotos laski ensimmäistä kertaa millään toimialoilla tällä vuosituhannella. Vuoden 2005 kasvupiikki johtuu kansantalouden tilinpidon sektorirajauksen muutoksesta, joka ei vaikuta tuottavuuteen, koska vaikutus kohdistuu yhtäläillä sekä tuotokseen että panokseen.

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollossa tuotos on kasvanut oleellisesti, ja keskeiset laatutekijät on otettu huomioon tuotoksen yhteenlasketussa volyymissä. Kuitenkin tuottavuuden kehitys on ollut heikkoa, sillä panokset ovat kasvaneet aina vähintään yhtä nopeasti kuin tuotanto. Selitykseksi ei riitä terveysthuolteiden monipuolistuminen tai hoidettavien henkilöiden vaatiman hoidon lisääntyminen, sillä ne on otettu huomioon DRG- ja RUG-tiedoissa. Toisaalta palk-

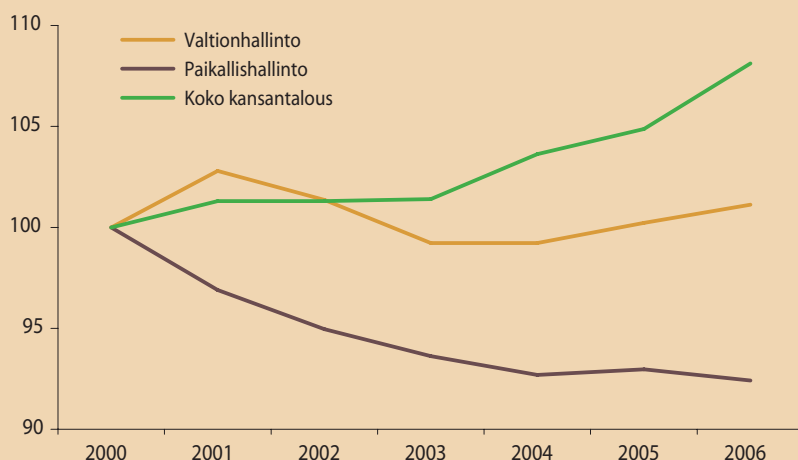
kosten ja muiden tuotannontekijöiden hintojen muutokset on häivytetty panoskäytöstä. Selistystä pitäisi etsiä näiden tekijöiden ulkopuolelta siitä, miten panoksia on yhdistetty lisätuotannon aikaansaamiseksi.

Valtionhallinnon, paikallishallinnon ja koko kansantalouden vertailussa voidaan Tilastokeskuksen aineistoista käyttää vain kokonaistuottavuuden kehitystä. Vertailussa näkyy selvä ero valtionhallinnon, paikallishallinnon ja koko kansantalouden tuottavuuden kehittymisessä (kuvio 4). Vuosi

2001 voi olla poikkeuksellinen valtiolla, sillä vuonna 2000 valtionhallinnossa kokonaistuottavuuden kehitys oli lähes prosentin miinuksella. Hyppy on tyypillinen tuottavuuskehityksen tarkastelussa, sillä panosten ja tuotosten ajoittuminen eri vuosille on normaalia ja toimialoittain tarkasteltuna vuosimuutokset voivat olla suuria.

Kansantalouden keskimääräinen tuottavuuden muutos vuosina 2000–2006 oli noin 1,3 % vuodessa, kun taas kuntayhteisöillä (koulutus-, sosiaali- ja terveysthuolteet yhteensä) tuottavuus heikentyi 1,4 % ja valtiolla tuottavuuden keskimääräinen kasvu oli 0,2 % vuodessa. Tuottavuuskehityksen trendin voidaan olettaa olevan lievästi negatiivista koko julkishallinnossa ja koko kansantalouteen suhteutettuna selvästi heikompa. Julkisen sektorin kehityksestä tosin näkyy, et-

Kuvio 4. Valtionhallinnon, paikallishallinnon ja koko kansantalouden kokonaistuottavuuden kehitys vuosina 2000–2006 (2000=100).



Lähteet: Tilastokeskus.

tä vuosina 2003–06 tuottavuudessa ei ole havaittavissa merkittävää huonontumista tai parantumista (kuvio 4).

Kuviosta 4 ei voida päätellä, onko valtionhallinto tehokkaampi kuin paikallishallinto, sillä muutosprosentit lasketaan sektorin sisäisestä kehityksestä. Kehityskulkuja vertaamalla voidaan kuitenkin todeta, että vuosina 2001–2005 tuottavuuskehitys on ollut samansuuntaista molemmilla sektoreilla eroten taas vuonna 2006. ■

KIRJALLISUUS

Aulin-Ahmavaara, P. & Kokkinen, A. (2001), Julkisyhteisöjen tuotoksen määrittäminen, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 97, 124–128.

European Communities (1995), European System of Accounts 1995, Eurostat.
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/titelen.htm>

European Communities (2001), Hand-book on Price and Volume Measures in National Accounts, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
http://www.euklems.net/pub/eurostat_handbook_on_volumes_&_prices.pdf

Hautakangas, S. & Heikkinen, J. & Laine, S. & Seppänen, O. (2007), Julkisten palvelujen tuottavuuden mittaaminen Tilastokeskuksessa, teoksessa Kangasharju, A. (toim.) (2007), Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opin-tien varrelta, VATT Julkaisuja 46, 139–154.

Hjerppe, R. & Virén, M. (2000), Tuottavuuden kasvu julkisessa sektorissa. Unohdettu mutta sitäkin tärkeämpi kiistakysymys, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 96, 428–440.

Nordic Centre for Classifications in Health Care (2007): NordDRG Users' Manual, Version 2007-FIN-Full-B1.
http://www.nordclass.uu.se/index_e.htm

Noro, A. & Finne-Soveri H. & Björkgren, M. & Vähäkangas, P. (toim.) (2005), Ikääntyneiden laitoshoidon laatu ja tuottavuus. RAI-järjestelmä vertailukehittämisessä, Helsinki: Stakes.

OECD (2001), OECD Manual: Measuring Productivity: Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth, Paris: OECD.

Salminen, M. (toim.) (2005), Tulosohjauksen käsikirja, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.

Tilastokeskus (2008), Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2006.
<http://tilastokeskus.fi/til/kktu/index.html>

Tilastokeskus (2007a), Valtion tuottavuustilasto 2006.
<http://tilastokeskus.fi/til/vatt/index.html>

Tilastokeskus (2007b), Tuottavuustutkimukset.
<http://tilastokeskus.fi/til/ttut/index.html>

Tilastokeskus (1999), Julkisen toiminnan tuottavuus-tilastoinnin kehittämisprojektin loppuraportti, Helsinki: Tilastokeskus.

United Nations (1993), System of National Accounts 1993, New York: United Nations.