

**Tilastokeskus**

Tekijä	Päiväys	N:o
Kaija Hovi, Olavi Niitamo	25.8.1980	63

JULKINEN SEKTORI, JULKINEN TOIMINTA, JULKINEN HALLINTO;
KÄSITTEIDEN SISÄLTÖ

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

1.	ESITYKSEN JOHTOAJATUS	1
2.	JULKINEN VALTA JA SEN SUOMAT POTENTIAALISET MAHDOLLISUDET	1
3.	JULKISEN SEKTORIN KÄSITEKEHIKKO	3
3.1	Institutionaalinen ja funktionaalinen näkökulma	3
3.2	Julkinen sektori funktionaalisesta näkökulmasta	4
3.3	Julkinen sektori institutionaalisesta näkökulmasta	5
4.	JULKISEN SEKTORIN OSUUS YHTEISKUNNASSA	10
4.1	Työlliset	11
4.2	Tuotanto	12
4.3	Investoinnit	12
4.4	Tulonsiirrot	13
4.5	Rahoitusvarojen ja velkojen hankinta	13
5.	RAKENTEIDEN JA TOIMINNAN KYTKEMINEN	15

1.

ESITYKSEN JOHTOAJATUS

Juristit, hallintoasiantuntijat, talousmiehet tms. käyttävät julkisen vallan eri alajärjestelmistä kuin myös julkisesta vallasta sinänsä peräti vaihtelevia käsitteitä ja tulkintoja. Tämä sekavuus tulkinnoissa on paljolti tahatonta. Lisäksi tulevat kuvaan yhteiskuntapoliittisesti tahallisen harhaiset tulkinnat. Tämä kaikki on omiaan hämmentämään kansalaisia ja tavoitteelliseen päätöksentekoon pyrkiviä kansalaisten edustajia - politiikantekijöitä. Tästä syystä kirjoittajat ottavat riskikseen tehdä erään ehdotuksen edes jonkinlaisesta sopimisesta edellä mainittuun ongelmaan liittyvien termien sisällöksi:

- peittäähän julkinen sektori kolmanneksen yhteiskunnan taloudellisesta toiminnasta; 1
- onhan näin ollen tämän suuruuden uhat ja mahdollisuudet oltava myös käsitteellisesti selkeän, yksikäsitteisen pohdinnan kohteena;
- onhan edessä oleva 1980-luku toki sekä poikkeuksellista uhkien että niiden välttämisen tai ainakin pehmentämisen aikaa. Tämän pehmentämisen väline on tuo yhteinen sektorimme ja siihen liittyvät käyttömahdollisuutemme.

2.

JULKINEN VALTA JA SEN SUOMAT POTENTIAALISET MAHDOLLISUUDET

Saatamme siis kaavamaisesti lähteä esimerkiksi kahdesta perusolettamuksesta

- Julkinen sektori on parlamentaarisesti tahtomamme ja hyväksymämme yhteinen instituutti, joka ajaa yhteisiä asioitamme.
- Teollisuusmaiden kriisialttius:
 - pitkälle viety ja siksi hyvin herkästi haavoittuva työnjako,
 - raaka-aineiden saatavuus,
 - todella halvan työvoiman maiden uhka,

1

Osuuksista lähemmin luvussa 4. Osuuden yksiselitteinen määrittely on hyvin hankalaa, kun muistamme esimerkiksi, että välillisten verojen ja tukipalkkioiden ollessa yhtä suuret ne kansantuote-eränä kumoavat toisensa ja kuitenkin molemmat taloustoimet jo sinällään ovat merkittäviä julkisen vallan välineitä.

- "Kaiken riippuminen kaikesta",

- poliittiset välistävedot,

- jne. jne.

johtavat siihen, että meidän on ohjattava kohtaloamme yhteisesti hyväksymillämme välineillä.

Tällöin saatamme tarkastella noita välineitä kolmesta toisiinsa kietoutuneesta näkökulmasta:

1. MIKÄ ON KOKO JULKISEN VALLAN RAKENNE

- julkinen hallinto
- julkiset liikelaitokset
- julkisenemmistöiset yhtiöt
- julkiset rahoituslaitokset
- muut.

2. MITKÄ OVAT NÄIDEN ERI INSTITUUTTIEN VÄLINEET

- Tulo- ja menopolitiikka tarkoitettuine lopullisine kohteineen ja vaikutuksineen
- julkisen vallan muihin suoritteisiin sisältyvät ohjaus- ja vaikutustoimet; lainsäädäntö, koulutoimen opetussisältö, virallisen tilastotoimen kuvaussisältö jne.
- muut ohjaustoimet; nimityspolitiikka jne.

3. MITKÄ OVAT NE KRITEERIT, JOILLA EDELLÄ MAINITUT INSTITUUTTIOT NOITA VÄLINEITÄ KÄYTTÄVÄT

Julkisen sektorin eriasteisista luokista: Seuraavassa luvussa esitetään käsitekehikko, joka on siis tässä suositeltu ehdotus. On syytä erittäin karkealla tasolla yhdistää edellä esitetyt näkemykset tuohon kappaleen "3" käsitekehikkoon ja samalla viitata keskeisimpien käsitteiden- julkinen valta, julkinen sektori, julkinen toiminta ja julkinen hallinto välisiin yhteyksiin esimerkiksi seuraavasti.

JULKINEN VALTA = kaikki edellä luetellut kohdat 1 - 3 eli yhteisten asioiden hoitamista varten perustetut instituutiot ja niiden rakenne, niiden käyttämät välineet, näiden välineiden käytön kriteerit (käytännössä myös: soveltaminen toimintoihin ja vaikutuksiin).

JULKINEN SEKTORI = julkisen vallan instituutiot (kohta 1) ja niiden harjoittama a) julkinen toiminta, b) yrittäjätoiminta.

JULKINEN TOIMINTA = julkisen sektorin toiminta poisluettuna yrittäjätoiminta (kohta b) edellä).

JULKINEN HALLINTO = yleisessä kielenkäytössä tällä tarkoitetaan usein samaa kuin "julkinen toiminta". Tälle termille saattaisi löytyä mielekäs erityistulkintansa, jos sillä tarkoitettaisiin hallintoyksiköjä (ks. kappale 3.3) ja erityisesti niiden toiminnan jakamista

- julkisiin hallintopalveluihin ja
- muihin julkisiin palveluihin.

JULKINEN HALLINTO JA MAANPUOLUSTUS = julkinen toiminta. Tällä termillä on haluttu korostaa viime mainitun erityistehtävän kuulumista hallintoon - mm. varusmiesten lukumäärän assosioiminen valtion työpanokseen "byrokratiakeskustelussa".

3.

JULKISEN SEKTORIN KÄSITEKEHIKKO

3.1

Insitutionaalinen ja funktionaalinen näkökulma

Julkista sektoria voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta, institutionaaliselta ja funktionaaliselta kannalta. Institutionaalisen tarkastelun kohteena on sellainen talousyksikkö, joka itsenäisesti tekee päätöksiä rahoitusvarojensa käytöstä. Institutionaalisen tarkastelun tavoitteena tällöin on sen rakenteen kuvaus, jonka puitteissa taloudellinen päätöksenteko ensisijaisesti tapahtuu.

Institutionaaliset pääluokat¹ koko kansantaloutemme osalta ovat:

- 1) yritykset
- 2) rahoituslaitokset
- 3) julkisyhteisöt
- 4) yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt
- 5) kotitaloudet
- 6) ulkomaat.

Funktionaalisen tarkastelun kohteena on taloudellisen toiminnan laji ja pääjako perustuu tämän toiminnan tarkoitukseen:²

- a) yrittäjätoiminta (voittoa tavoittelevaa toimintaa)
- b) julkinen toiminta (voittoa tavoittelematonta toimintaa)
- c) yksityinen voittoa tavoittelematon toiminta
- d) kotitalouspalvelutoiminta.

Toimialoittainen tarkastelu on luonteeltaan juuri talouselämän funktionaalista tarkastelua.

3.2

Julkinen sektori funktionaalisesta näkökulmasta

Julkisen sektorin toiminta jakaantuu kahteen funktionaalisen toiminnan luokkaan, "varsinaiseen" julkiseen toimintaan ja yrittäjätoimintaan.

Julkista toimintaa (yleisessä kielenkäytössä julkista hallintoa) harjoittavat valtio, kunnat ja kuntainliitot, sosiaaliturvarahastot sekä muut julkisyhteisöt. Julkinen toiminta voidaan jakaa edelleen seuraaviin tehtäväluokkiin:

1 Eli ne "laitokset" joiksi organisoituneena yhteiskunnan sosioekonominen toiminta tapahtuu

2 Tämä pääjako on tarkoituksenmukaisuussyistä lähes sama kuin institutionaalinen jako, ja tämä seikka saattaa hämärtää funktionaalisen jaon päätarkoitusta, eli sitä että sen pääluokat kootaan taloudellisen toiminnan lajin mukaan suoritettujen yksikköjen pääasiallisen toiminnan (funktion, tehtävän) tarkastelun pohjalta. Sinänsähän institutionaalisuuden pääjako jo sisältää "funktionaalisuuden siemenen" kun rahoituslaitokset on erotettu yrityksistä erilliseksi luokakseen, jota ei edes funktionaalisessa pääjaottelussa esiinny.

yleishallinto
yleinen järjestys ja turvallisuus
maanpuolustus
koulutustoiminta
terveydenhuolto
sosiaaliturva ja sosiaalipalvelut
asuminen ja yhdyskunnat
virkistys-, kulttuuri- yms. palvelut
liikenne
elinkeinot
muut tehtävät.

Tehtäväluokka on julkisen toiminnan tarkastelussa olennaisempi luokitus kuin toimialaluokitus, joka on tarkoitettu lähinnä yrittäjätoimintaluon- toisen taloudellisen toiminnan kuvaukseen.

Yrittäjätoimintaa julkisessa sektorissa harjoittavat
liikelaitokset
julkisenemmistöiset osakeyhtiöt
rahoituslaitokset.

3.3

Julkinen sektori institutionaalisesta näkökulmasta

Institutionaalisesti julkisen sektorin muodostavat

1. julkisyhteisöt
2. julkiset yritykset
 - julkiset liikelaitokset
 - julkisenemmistöiset yhtiöt¹
3. julkiset rahoituslaitokset.

Julkisyhteisöjä ovat

- 1.1 valtio
 - hallintoyksiköt
 - julkisyhteisöjä palvelevat liikelaitokset

1 Ks. lähemmin myöhemmässä tekstissä.

- 1.2 kunnat ja kuntainliitot
 - hallintoyksiköt
 - julkisyhteisöjä palvelevat liikelaitokset
- 1.3. sosiaaliturvavarahastot
- 1.4. muut julkisyhteisöt.

"Hallintoyksiköt" on ymmärrettävä käsitteenä laajasti niin, että niihin kuuluvat puhtaasti hallintotoimintaa harjoittavien yksiköiden (ministeriöt, keskusvirastot, kuntien kansliat ja tilitoimistot) lisäksi julkisia palveluja tuottavat yksiköt, kuten sairaalat ja terveyskeskukset terveyspalveluja tuottavina yksikköinä, koulut ja yliopistot opetuspalveluja tuottavina yksikköinä sekä vanhainkodit ja lasten päiväkodit sosiaalipalveluja tuottavina yksikköinä. Julkiset palvelut ovat ilmaishyödykkeitä tai myydään hintaan, jolla ei ole tarkoituksaan kattaa tuotantokustannuksia.

Julkisten palvelujen lisäksi julkisyhteisöt tuottavat pienessä määrin yrittäjätoiminnalle ominaisia tavaroita tai palveluksia kuten painatuspalvelukset, pesulapalvelukset, hankinta- ja varastopalvelukset sekä tietojenkäsittelypalvelukset. Tällöin kuitenkin kyseiset hyödykkeet tuotetaan etupäässä julkisyhteisöjen käyttöön.

Julkisyhteisöihin kuuluvia sosiaaliturvarahastoja ovat sellaiset yksiköt, jotka pääasiassa toteuttavat julkisen vallan säätämää sosiaaliturvaa ja jotka ovat varojen käytössä itsenäisiä. Rahastoja ovat Kansaneläkelaitos, työttömyyskassat ja työttömyyskassojen keskuskassa sekä tukirahasto. Tällä hetkellä vielä Eläketurvakeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Työeläkekassa ja Merimieseläkekassa ovat mukana sosiaaliturvarahastossa, mutta ne tultaneen työeläkkeitä käsittelevinä laitoksina siirtämään vakuutuslaitoksiin (rahoituslaitoksiin), missä muutkin työeläkkeet käsitellään. Asian käsittely Tilastokeskuksessa on vielä kesken. Päätös liittyy kansainvälisen suosituksen soveltamista koskevaan ratkaisuun. Nykykäytäntö on ko. suosituksen mukainen.

Kansainvälisten suositusten mukaan julkisten palvelusten tuottajiin tulisi lukea mukaan myös sellaiset voittoja tavoittelemattomat yhteisöt, jotka tuottavat samantapaisia palveluksia kuin julkisyhteisötkin - esimerkiksi yksityiset vanhainkodit tai koulut - ja joiden rahoituksesta pääosa katetaan julkisin varoin.¹

Julkisia yrityksiä ovat

- valtioenemmistöiset osakeyhtiöt
- kuntaenemmistöiset osakeyhtiöt
- valtion liikelaitokset (yleisöä palvelevat)
- kuntien liikelaitokset (yleisöä palvelevat) ml. kuntainliittomuotoiset liikelaitokset.

Osakeyhtiöihin ei siis lueta kuuluvaksi osakeyhtiömuotoisia rahoituslaitoksia, sillä ne kuuluvat pääluokkaan rahoituslaitokset. Osakeyhtiöstä täytyy olla valtion tai kunnan omistuksessa yli 50 % osakepääomasta ja omistus "ketjuuntuu" siten, että tytäryhtiöt ja näiden tytäryhtiöt tulevat mukaan, jos julkisenemmistöinen emoyhtiö tai useampi yhtiö yhdessä muodostavat osakepääoman omistuksesta enemmistön. Täten valtion tai kunnan ei tarvitse olla suoraan omistajana yhtiössä, joka luokitellaan julkisenemmistöiseksi.

Kuntaenemmistöisistä yhtiöistä tärkeimmät ovat sähkölaitoksia ja vesilaitoksia, kun taas valtionyhtiöistä suurimmat ovat perusteollisuusyrityksiä. Valtionyhtiöitä on lukumääräisesti vajaat yhdeksänkymmentä, kuntaenemmistöisiä yhtiöitä noin 360.

Yrityssektoriin kuuluvat valtion liikelaitokset palvelevat etupäässä yleisöä ja ovat kooltaan sellaisia, että niiden voidaan katsoa olevan itsenäisiä yksiköitä. Liikelaitokset eivät ole yhtiömuotoisia, mutta ne tuottavat hyödykkeitä, siis tavaroita ja palveluksia, myytäväksi markkinoilla hintaan, jolla pyritään peittämään tuotantokustannukset. Joissakin tapauksissa, tietyistä hintapoliittisista syistä saatetaan hinnat pitää keinotekoisesti tuotantokustannuksia alemmina tukipalkkioin.

1

Suomen kansantalouden tilinpidossa ko. yksityiset, mutta etupäässä julkisin varoin rahoitetut laitokset on jätetty kuitenkin julkisyhteisöjen ulkopuolelle lähinnä tietojen puutteellisuuden vuoksi. Sama ratkaisu on tehty myös julkisyhteisöjen talous- ja toimintatilastojärjestelmässä.

Yleisöä palvelevia valtion liikelaitoksia ovat Posti- ja lennätinlaitos, Valtionrautatiet, Valtion viljavarasto, Valtion margariinitehdas, Maanmittaushallituksen karttapaino, Metsähallitus, Metsäntutkimuslaitoksen metsät sekä Yliopiston apteekki. Muut valtion liikelaitokset ovat etupäässä julkisyhteisöjä palvelevia ja ne luokitellaan julkisyhteisöihin.

Kuntien liikelaitoksia ovat sähkö- ja vesihuoltolaitokset, viemärilaitokset, liikennelaitokset, satamalaitokset yms.

Julkisia rahoituslaitoksia ovat ne julkisen sektorin talousyksiköt, joiden pääasiallisena toimintana on rahoitusvaateiden so. saatavien, ja velkojen hankkiminen.

Julkisia rahoituslaitoksia ovat:

Suomen Pankki

Postipankki

Muut julkiset rahoituslaitokset

- Mortgage Bank of Finland
- Kehitysaluerahasto Oy
- Vientiluotto Oy
- Sponsor Oy.

Institutionaalisen ja funktionaalisen näkökulmien keskinäisistä yhteyksistä:

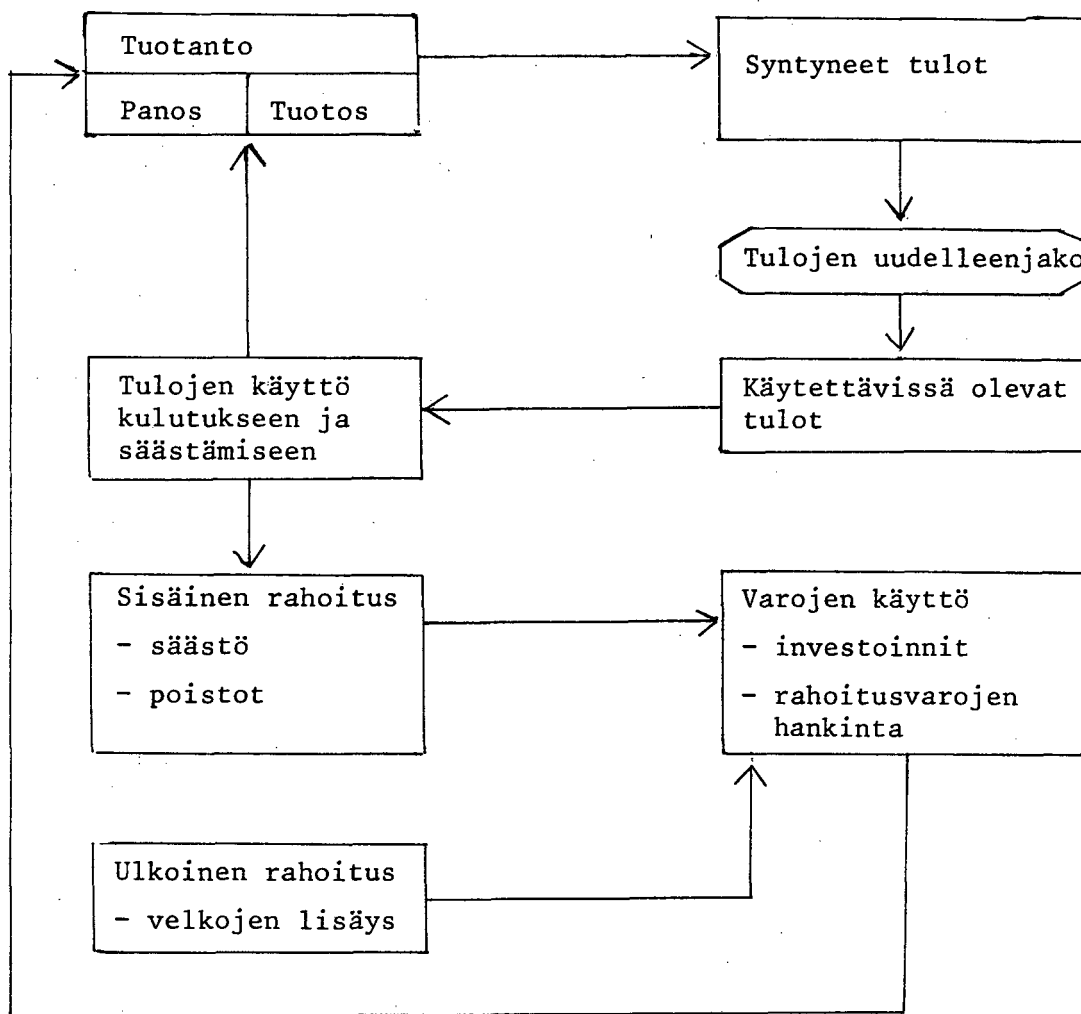
Julkisen sektorin institutionaaliset yksiköt ja niiden funktionaalinen toiminta:

Institutionaalinen luokka	Funktionaalinen toiminta
1. Julkisyhteisöt	
1.1. Valtio	
- hallintoyksiköt	julkinen toiminta
- julkisyhteisöjä palvelevat liikelaitokset	yrittäjätoiminta
1.2. Kunnat ja kuntainliitot	
- hallintoyksiköt	julkinen toiminta
- julkisyhteisöjä palvelevat liikelaitokset	yrittäjätoiminta
1.3. Sosiaaliturvarahastot	julkinen toiminta
1.4. Muut julkisyhteisöt	julkinen toiminta
2. Julkiset yritykset	
2.1. Yleisöä palvelevat julkiset liikelaitokset	yrittäjätoiminta
2.2. Julkisenemmistöiset osakeyhtiöt	yrittäjätoiminta
3. Julkiset rahoituslaitokset	
3.1. Suomen Pankki	yrittäjätoiminta
3.2. Postipankki	yrittäjätoiminta
3.3. Muut julkiset rahoituslaitokset	yrittäjätoiminta

4.

JULKISEN SEKTORIN OSUUS YHTEISKUNNASSA

Julkisen sektorin osuutta ja vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnassa voidaan tarkastella seuraavan loogisen kiertokulkukaavion - virtojen - eri pisteistä.



Seuraavissa taulukoissa hahmotellaan Suomen kansantalouden tilinpidon lukuihin nojautuen julkisen sektorin osuutta työpanoksesta, investoinneista, tulonsiirroista sekä rahoitusvarojen ja velkojen lisäyksestä. Luvut ovat vuoden 1978 ennakkotietoja ja ne voivat lopullisina tietoina hieman muuttua, mutta kuva julkisen sektorin asemasta prosenttiosuuksina ilmaisten on sängen luotettava.

4.1

Työlliset

Ensimmäisessä taulukossa pyritään julkista sektoria kuvaamaan työpanoksella mitattuna. Kyseessä ei siis ole työllistettyjen lukumäärätieto. Ero on pidettävä mielessä, sillä esimerkiksi valtion palveluksessa on noin 7000 ja kuntien palveluksessa 37000 osa-aikaisesti työllistettyä.

Työlliset 1978		% palkan- saajista	% työlli- sistä
Koko kansantalous	2 103 200		100
- palkansaajat	1 807 700		86
- yrittäjät	295 500		14
1. Julkinen sektori	660 000	36	31
1.1. julkisyhteisöt	411 100	23	20
- valtio	145 000		
- kunnat + kuntainliitot	260 000		
- sosiaaliturva rahastot	6 100		
1.2. julkiset yri- tykset	242 400	13	11
- liikelaitokset	135 500		
- yhtiöt	107 000		
1.3. julkiset rahoi- tuslaitokset	6 500	0	0

Tilastollinen pohja ei riitä antamaan täysin tarkkoja lukuja, siksi edellä olevat tiedot ovat lähinnä suuruusluokkia kuvaavia. Valtion lukuihin sisältyvät varusmiehet.

4.2

Tuotanto

Julkinen sektori kansantuoteosuuksilla mitattuna:

Bruttokansantuote markkinahinnoin (milj. mk) 1978		%-osuus
Koko kansantalous	139 466,6	100
Julkinen sektori	35 890,5	26
1.1. Julkisyhteisöt (vain julkinen toiminta)	19 356,3 ¹	14 ¹
- valtio	6 123,1	
- kunnat ja kuntainliitot	12 912,2	
- sosiaaliturvarahastot	312,0	
1.2. Julkiset yritykset	15 739,5	11
- liikelaitokset	6 369,4	
- yhtiöt	9 370,1	
1.3. Julkiset rahoituslaitokset	794,7	1

Julkisyhteisöjen kokonaistuotos menee valtaosaltaan (90-prosenttisesti) omaan käyttöön eli julkiseen kulutukseen, ovathan koulutus-, sosiaali-, turvallisuus- yms. palvelut käyttäjilleen lähes ilmaisia. Julkinen kulu- tus oli vuonna 1978 reilut 26 miljardia kattaen neljänneksen kokonais- kulutuksesta. Kulutusmenoihin ei lasketa mukaan tulonsiirtotyyppisiä menoeriä eikä pääomanmuodostusta.

Käytettävissä oleva tulo joko kulutetaan tai säästetään. Suomessa jul- kisyhteisöt on vanhastaan positiivisen säästämisen ryhmittymä säästä- misasteen ollessa 70-luvulla noin 30 %:n tasolla. Vuonna 1978 kotimais- ten talousyksiköiden yhteenlasketut säästöt olivat lähes 15 miljardia, mistä julkisyhteisöjen osuus oli 40 %.

1 Julkisyhteisöjen luvuissa ei ole mukana julkisyhteisöjä palvelevien liikelaitosten BKT-osuutta, joten kokonaisosuus on noin yhden prosentti- yksikön verran liian pieni.

4.3

Investoinnit

Julkinen sektori investointiosuuksilla mitattuna:

Kiinteän pääoman bruttomuodostus 1978 (milj. mk)		%-osuus
Koko kansantalous	32 528,2	100
Julkinen sektori	10 923,0	34
1.1. Julkisyhteisöt	5 147,6	16
- valtio	2 094,6	
- kunnat ja kuntainliitot	3 039,5	
- sosiaaliturvarahastot	13,5	
1.2. Julkiset yritykset	5 591,9	17
- liikelaitokset	3 047,5	
- yhtiöt	2 544,4	
1.3. Julkiset rahoituslaitokset	183,5	1

Kiinteän pääoman bruttomuodostukseen eivät sisälly maanostot, varastojen lisäys tai rahoitusvarojen hankinta. 70-luvun loppupuolella julkisyhteisöt ovat ostaneet maata noin 300 milj. markan vuosivauhtia, mikä huomioonotettuna nostaa esimerkiksi vuoden 1978 julkisyhteisöjen osuutta noin prosenttisyksiköllä.

4.4

Tulonsiirrot

Julkinen sektori tulonsiirroilla mitattuna:

1978 milj. mk	Saadut tulon- siirrot ¹	% kansan tulosta	Maksetut tulon- siirrot ²	% kansan tulosta
Julkinen sektori	51 781,9	43	23 114,4	20
1.1. Julkisyhteisöt	51 781,9	43	22 249,3	19
- valtio	31 647,9		11 350,4	
- kunnat ja kuntain- liitot	12 556,9		1 881,9	
- sosiaaliturvarahastot	7 577,1		9 017,0	
1.2. Julkiset yritykset	-	-	841,6	1
- liikelaitokset			832,4	
- yhtiöt			9,2	
1.3. Julkiset rahoituslai- tokset	-	-	23,5	0

4.5

Rahoitusvarojen ja velkojen hankinta

Julkinen sektori rahoitusvarojen ja velkojen hankkijana

1977 milj. mk	Rahoitus- varojen netto- hankinta	%-osuus	Velkojen netto- lisäys	%-osuus
Kotimaiset talousyksiköt	38 078,2	100	39 465,2	100
Julkinen sektori	12 945,6	34	12 797,6	32
1.1. Julkisyhteisöt	8 553,3	23	3 776,7	10
- valtio	3 932,8		1 246,1	
- kunnat ja kuntain- liitot	3 651,6		2 298,5	
- sosiaaliturvarahastot	968,9		232,1	
1.2. Julkiset yritykset	1 897,3	5	6 874,7	17
- liikelaitokset	96,3		2 400,9	
- yhtiöt	1 801,0		4 473,8	
1.3. Julkiset rahoitus- laitokset	2 495,0	6	2 146,2	5

1 Sisältää välittömät ja välilliset verot, pakolliset maksut ja sakot, sosiaalivakuutusmaksut sekä muut tulonsiirrot julkisen sektorin ulkopuolelta.

2 Sisältää tukipalkkiot, sosiaalivakuutusetuudet, sosiaaliavustukset sekä muut tulonsiirrot julkisen sektorin ulkopuolelle.

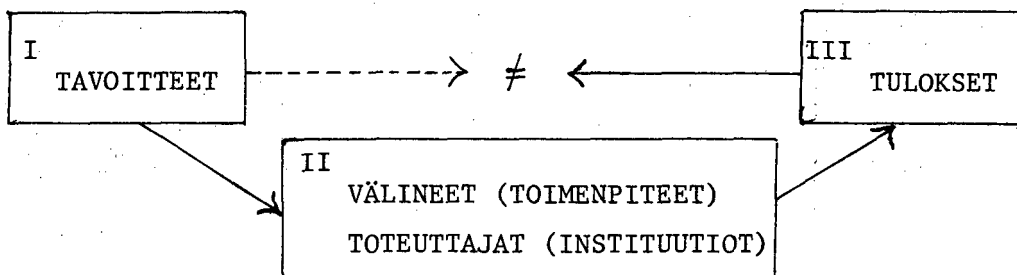
5. RAKENTEIDEN JA TOIMINNAN KYTKEMINEN

Edellisessä luvussa on kuvattu julkisen sektorin osuutta yhteiskunnassa käyttäen mittareina mm. tuotanto-, työllisyys- ja investointiosuuksia. Pelkkä formaaliosuuksien näyttäminen ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa julkisen vallan vaikutuksista yhteiskunnassa, ovathan esimerkiksi säädökselliset toimenpiteet yhtä keskeisellä sijalla vaikutusväylänä.

Julkisen vallan kuvausjärjestelmän on liitettävä toiminnan kuvaukseen sekä tavoitteiden asettamisprosessi ja sen tulokset että toiminnan vaikutusten seuranta. Tavoitteet voidaan jakaa laadullisiin ja määrällisiin tavoitteisiin. Tavallisin tapa käsitellä tavoitteita kuvausjärjestelmissä on asettaa ne hierarkiseen järjestykseen, jolloin niiden väliset vaikutussuhteet saadaan näkyviin.

Suunnittelu voidaan määritellä toiminnaksi, jonka tuloksena nähdään, mitä päämäärien toteuttamiseksi on tarpeen tehdä ja millä keinoin tehtävät voidaan suorittaa. Päämääriä toteuttavien tavoitteiden asettamisprosessi on osa toimintojen suunnitteluvaihetta. 1970-luvulla lisääntyi julkisyhteisöissä suunnittelutoiminta voimakkaasti, mitä kehitystä heijastaa mm. valtion keskushallintotason suunnitteluosastojen tai toimistojen lukumäärän kasvu kolmanneksella 70-luvun alkupuolella. Samanaikaisesti ovat syntyneet monet suunnittelujärjestelmät tuottamaan lakiin perustuvia tai alemmantasoisin säädöksiin säänneltyjä toiminnan ja talouden suunnitelmia.

Toimintojen suunnitteluvaiheeseen kuuluu - tavoitteiden asettamisprosessin lisäksi - selvittää, millaisin välinein (panoksin ja prosessein) asetetut tavoitteet pystytään parhaiten saavuttamaan, sekä mikä instituutio on soveliaim halutun tuloksen tuottaja. Tarkastelusysteemi on kaaviona seuraavanlainen:



Yksinkertaistetun kaavion II-lohko voidaan siirtää matriisimuotoon seuraavasti:

TOIMENPIDE JA TOTEUTTAJA	TOIMENPITEEN KOHDE		YLEISHALLINTO	YLEINEN JÄRJESTYS JA TURVALLISUUS	MAANPUOLUSTUS	KOULUTUSTOIMINTA	TERVEYDENHUOLTO	SOSIAALITURVA	ASUMINEN JA YHDYSKUNNAT	VIRKISTYS JA KULTTUURI	LIIKENNE	ELINKEINOT	MUUT TEHTÄVÄT
A. TALOUDELLISET TOIMENPITEET													
1) Julkinen kulutus - Valtio -keskushallinto -väliportaanhallinto -paikallishallinto -Kunnat ja kuntainliitot -Sosiaaliturvarahastot							terveyskeskustoiminta		kaavoitustoiminta	teatteritoiminta, juhlaviikot			
2) Tulonsiirrot - Valtio -keskushallinto -väliportaanhallinto -paikallishallinto -Kunnat ja kuntainliitot -Sosiaaliturvarahastot							sairausvakuutus järjestelmä					K-takuut	
3) Investoinnit - - -					koulujen rakentaminen						teiden ra- kentaminen		
4) Rahoitustaloustoimet								ARAVA lainat					
B. SÄÄDÖKSELLISET TOIMENPITEET											Oy- laki		
C. MUUT TOIMENPITEET													

Matriisin jokaiseen selliin voidaan kirjoittaa näkyviin ne toiminnot, joilla tavoitteisiin pyritään. Edellä on esi-
merkinomaisesti kirjoitettu näkyviin muutama toimenpide.

Käytetyillä välineillä eli tiettyjen instituutioiden suorittamilla toimenpiteillä on useita vaikutuksia - sekä tavoitevaikutuksia että häittavaikutuksia. Toisaalta tiettyyn tavoitteeseen vaikuttavat vuorovaikutteisesti monet toiminnot.

Esimerkiksi:

Haittavaikutukset:	Terveystalouden tavoitteet:	Muut suotuisat vaikutukset:
- väärä laitoshoido	.	- koulutus
- väärä avohoido	.	- työkyky
- tuhlaus	.	- tuottavuus
- jne.	.	- työllisyys
	.	- maksutase /
	.	- jne.
	Kotitalouksien terveydenhoito- tavoitteet:	Terveystaloudet:
	Muiden terveyden- hoitotavoitteet:	
	- työsuojelu (työ- suojeluhallitus)	
	-	
	-	

Täten sivulla 15 olevan tarkastelukaavion lohkot I ja II eivät voi olla "yhtäsuuret". Niinpä julkisen vallan toimintaa kuvattaessa on selvitettävä

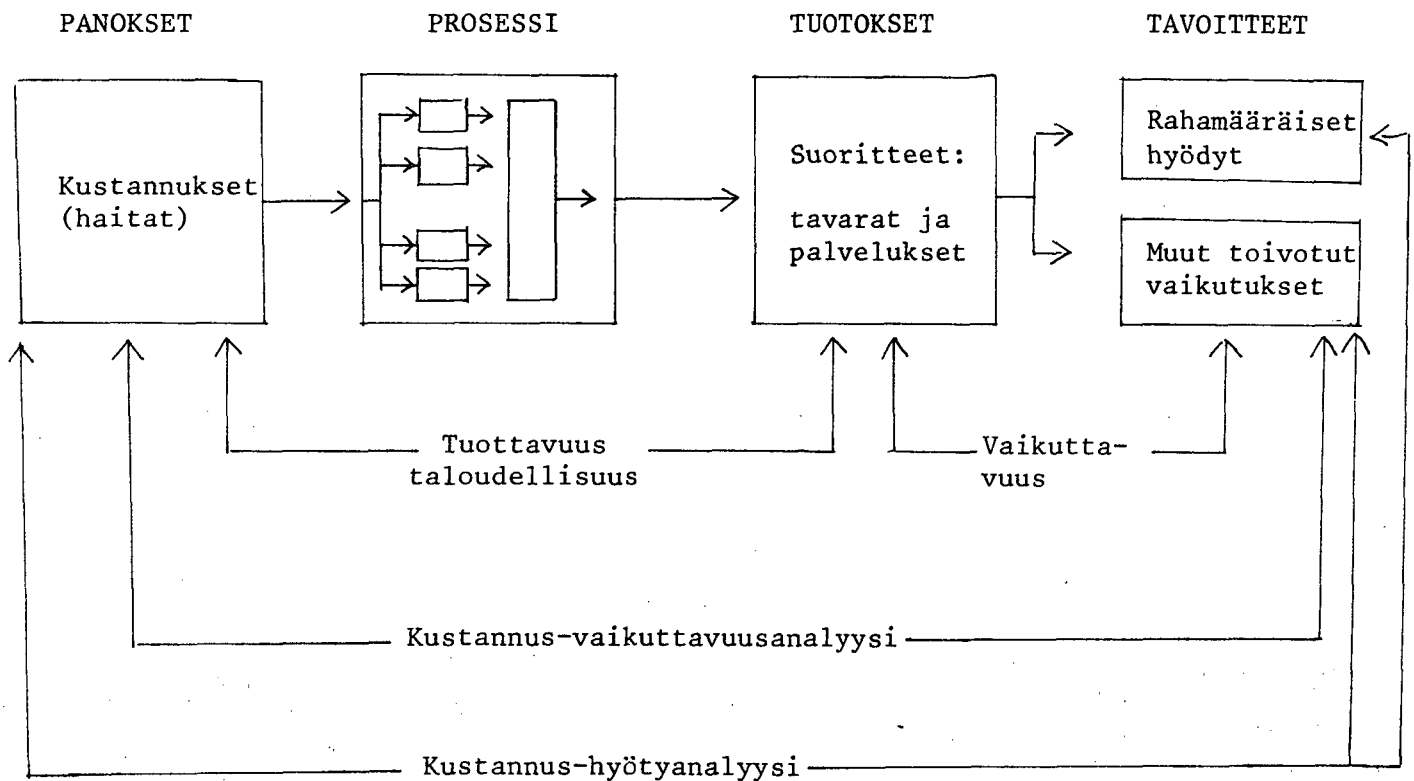
- missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu,
- onko pyrkimyksissä toimittu rationaalisesti.

Kohtaa a voidaan pyrkiä kuvaamaan käyttäen apuna sellaisia mittareita kuten sosiaali-indikaattorit, vaikuttavuusindikaattorit sekä saavutettavuusmittarit. Sosiaali-indikaattoreilla tarkoitetaan tällöin mittaria, joka kuvaa elinolosuhteiden tilaa tai siihen vaikuttavia tekijöitä erityisesti yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Vaikuttavuusmittareilla puolestaan pyritään arvioimaan ohjelmakokonaisuuksien tuloksia toimenpiteiden (suoritteiden) suhteena aikaansaatuihin vaikutuksiin.

Valtionhallinnon organisatorisen ja rakenteellisen kehittämisen tavoitteita ovat VM:n järjestelyosaston mukaan¹⁾

- tehokkuus
 - o suoritustehokkuus (tuottavuus ja taloudellisuus)
 - o ohjaustehokkuus
 - o päämäärätehokkuus
 - o rakennetehokkuus
- kansanvaltaisuus
- oikeusturva
- kansalaisten yhdenvertaisuus, palvelusten saavutettavuus ja tasa-arvo
- suunnitelmallisuus

Kuvattaessa edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista kuvataan julkisen vallan toiminnan rationaalisuutta. Toimenpiteiden erilaisia vaikutuksia on Eero Pitkänen²⁾ kuvannut seuraavasti:

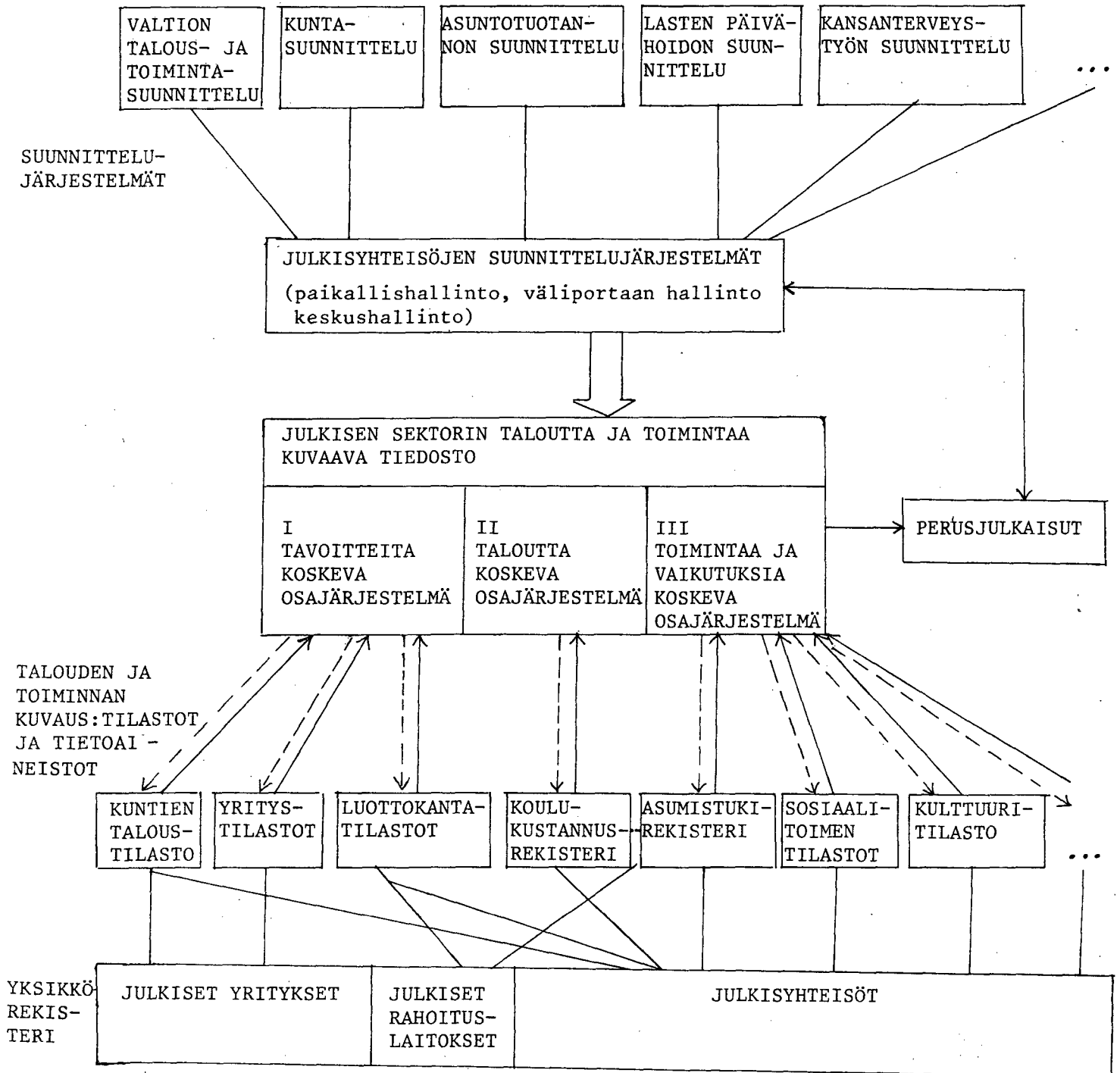


1) Virkkunen - Tuori (toim.): Hallinnon rakenteet; VM:n järjestelyosaston julkaisuja, H:ki 1980.

2) Eero Pitkänen: Liiketaloudellinen aikakausikirja 1971 n:o 1, s. 121.

Koko julkisen vallan kuvausjärjestelmän aikaansaaminen rakenteineen, välineineen, toimintakriteereineen on hyvin monimuotoinen ja vaikea tehtävä. Paitsi että teoriassa on monia käsitteellisiä ongelmia, vaikutuksia syntyy runsaasti pyrittäessä konkreettisesti mittaamaan muitakin suureita kuin niitä, jotka voidaan ilmaista markkoina. Tilastokeskuksessa on suunnitteilla julkisen sektorin talous- ja toimintatilastojärjestelmä, jonka pyrkimyksenä on saada aikaan kuvausjärjestelmä julkisesta sektorista tiedostomuodossa.

JULKISEN SEKTORIN TALOUDEN JA TOIMINNAN KÜVAUSJÄRJESTELMÄ



Ensimmäinen perusjulkaisu taloutta koskevasta osasta saataneen valmiiksi vuoden 1981 alkupuolella, ja suunnittelutyö jatkuu Tilastokeskuksessa toiminnan vaikutusten selvittämisellä.

Julkisen vallan rakenteita ja julkisten tehtävien toteuttamista ovat selvittäneet mm.

Virkkunen - Tuori (toim.): Hallinnon rakenteet; VM/Järjestelyosasto, HKI 1980.

Kanninen Tapio: Julkisyhteisöjen tilastojärjestelmät, Tilastokeskus, Tutkimuksia n:o 53/1979.

Tiihonen Seppo: Julkisen vallan julkinen valta¹⁾

1) Taustana Niitamo, Olavi: Kybernetiikasta ja systeemimalleista tiedontuotannon välineenä (kpl 6, Julkisen vallan julkisesta vallasta). Oulun yliopiston kansantaloustieteiden laitoksen Tutkimuksia n:o 5, 1974.