Muistio • Brief 33 • 22.4.2015
ISSN-L 2323-2463, ISSN 2323-2463

**ETLA Muistiot** tarjoavat ajankohtaista tutkimustietoa polttavista yhteiskunnallisista kysymyksistä.
www.etla.fi » julkaisut » muistiot
ETLA • Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

**ETLA Briefs** provide timely research-based information on pressing societal issues.
www.etla.fi » publications » briefs
ETLA • The Research Institute of the Finnish Economy

# Tuottavuusmittarit julkisen sektorin tuottavuuskasvun vetoavuksi

**Tero Kuusi** on ETLAn tutkija (tero.kuusi@etla.fi).

Kiitän esimerkin organisaatiota yhteistyöstä sekä Vesa Vihriälää (ETLA) ja Tarmo Valkosta (ETLA) kirjoitukseen liittyvistä kommenteista.
Suositeltava lähdeviittaus tähän muistioon: Kuusi, Tero (22.4.2015). ”Tuottavuusmittarit julkisen sektorin tuottavuuskasvun vetoavuksi”. ETLA Muistio No 33. http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-33.pdf

*Tässä kirjoituksessa esittelen tuloksia tilastollisten tuottavuusmittareiden soveltamisesta noin 100 hengen julkisella sektorilla toimivassa organisaatiossa, jossa tehdään korkeakoulutettua hakemuskäsittelytyötä. Yhteenvetona menetelmien käytöstä saaduista kokemuksista voi todeta:*

- *Tuottavuusmittarin käyttöönoton avulla saavutettiin merkittäviä positiivisia tuottavuusvaikutuksia.*
- *Vaikutuksia syntyi erityisesti organisaation ongelmien tiedostamisen ja niihin puuttumisen kautta.*
- *Tuottavuusmittarin käyttö tukee hyvin erilaisia tapoja organisaation kehittämiseksi vierihoidosta tulospalkkaukseen.*
- *Tilastolliset tuottavuusmittarit sopivat varsin pieneenkin organisaatioon.*

Suomen kansantalouden nykytilassa sen kyky kantaa suurta julkista sektoria on uhattuna. Arviot sopeuttamistarpeesta ovat useita miljardeja euroja riippuen laskentatavasta ja kiistaa taloustieteilijöiden välillä on lähinnä sopeutustoimien ajoittamisesta. Osa uskoo, että talouden tuotantopotentiaali on kärsinyt pysyvästi ja sopeutuksia tarvitaan välittömästi. Osa taas uskoo, että talous tulee vielä nousemaan suhdanteesta ja ongelmat ovat väliaikaisia, jolloin taloutta tulisi edelleen elvyttää.

Joka tapauksessa paras ratkaisu julkisen talouden ongelmiin olisivat tuottavuutta kasvattavat investoinnit. Ne lisäävät kokonaiskysyntää välittömästi, mutta myös julkisen talouden kestävyyttä pitemmällä aikavälillä. Investoinnit voivat siten tarjota ratkaisun sekä suhdanneluonteiseen, että rakenteelliseen kriisiin. Myös Euroopan unionissa niihin on otettu hyvin myönteinen kanta. Vakaus- ja kasvusopimuksen uusissa tulkinnoissa tällaisten investointien ei katsota vaikuttavan julkistalouden rahoitusasemaan, tai ainakaan julkistalouden rahoitustilanne ei estä niiden tekemistä (Euroopan komissio, 2015).

Samalla kuitenkin vallitsee varsin suuri epätietoisuus siitä, millaisia investointien pitäisi olla. Tuottavuuden kasvattaminen informaatioteknologiaa käyttöönottamalla on ilmeisin vaihtoehto, mutta useinkaan se ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin, minkä esimerkiksi Kuusi (painossa) osoittaa. Tuottavuuden kasvattaminen vaatisi teknologian hankkimisen ohella organisaatioiden muuttamista, mikä on kuitenkin osoittautunut yleisesti ottaen hyvin haastavaksi tehtäväksi.

Seuraavassa esittelen yhtä varteenotettavaa ratkaisua julkisen sektorin tuottavuusongelmaan: tilastollisen tuottavuusmittariston laajempaa käyttöönottoa ja tuottavuuserojen kaventamista sen avulla. Tarkastelen ensin yhtä esimerkkiä tuottavuusmittareiden soveltamisesta julkisella sektorilla ja arvioin sen jälkeen sen laajemman käytön mahdollisuuksia.

## Tuottavuuden mittaaminen auttaa ongelmien tiedostamisessa

Esimerkkinäni toimii noin 100 hengen hakemuskäsittelyihin erikoistunut organisaatio, jossa tehdään julkishallinnolle tyypillistä varsin korkeakoulutettua työtä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla samanlaisissa töissä on yli 9 000 työntekijää mm. eläkeyhtiöissä, verotoimistoissa, kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa.

Aloittaessamme yhteistyön vuonna 2011 organisaation tuottavuusmittariston ongelma oli julkiselle organisaatiolle tyypillinen: työntekijät tekivät monia eri tehtäviä, joiden keskinäisiä vaativuuseroja ei tunnettu. Kun mittaristo ei ollut yksikäsitteinen, ei kokonaistuottavuutta tai sen muutosta voitu myöskään tarkasti seurata.[1] Tietoa tosin kerättiin paljon koskien esimerkiksi yksittäisten työntekijöiden työaikoja ja tehtäväkohtaisia suorituksia, mutta niitä ei käytetty aktiivisesti organisaation ohjaamisessa.

Ongelman ratkaisemiseksi tehtävät luokiteltiin organisaatiosta kootun aineiston perusteella ja laadittiin tilastollinen malli eri luokkien suhteellisten haastavuuksien selvittämiseksi. Tilastollisen mallin pohjana käytettiin tyypillisiä hallinnollisia tietoja työtehtävien suorituksista ja kokonaistyöajasta viikkotasolla, joiden vaihtelua seuraamalla voitiin tilastollisesti eristää eri tehtäviin keskimäärin kuluneet resurssit. Kun arviointi oli tehty, voitiin sen perusteella tehtäviä painottaa ja laatia edelleen painotettuun keskiarvoon perustuva yksikäsitteinen mittari tuottavuuden mittaamiseksi organisaation päätehtävässä, hakemuskäsittelyssä. Kaiken kaikkiaan arviointi ei vaatinut suurta tuottavuustutkijan työpanosta: aineisto oli suurimmaksi osaksi jo valmiiksi olemassa ja sovelletut tilastolliset menetelmät varsin tavanomaisia.

Mittarin käyttöönoton tärkein seuraus oli organisaation ongelmien tiedostaminen. Työntekijöiden välillä havaittiin esimerkiksi suuria tuottavuuseroja: heikoimman ja vahvimman ryhmän väliset tuottavuuserot olivat jatkuvasti yli kolminkertaisia. Ilman selvää tuottavuusmittarin osoittamaa näyttöä yksittäisten työntekijöiden ongelmista epäkohtiin puuttuminen olisi voinut olla hyvin vaikeaa. Uskottava tuottavuusmittari tarjoaa objektiivisen signaalin sekä työntekijälle, että johdolle ongelmien olemassaolosta, minkä huomattiin edesauttavan olennaisesti ongelmien ratkaisemista. On lisäksi huomionarvoista, että ilman tuottavuusmittaria erityisesti keskijohdon työpanos heikoimpien työntekijöiden auttamiseksi olisi voinut jäädä vähälle huomiolle.

## Tuottavuuseroihin voidaan vaikuttaa monella tavalla

Tuottavuusmittareiden käyttöönottoon on liitetty pelkoja esimerkiksi työntekijöiden eriarvoisuuden kasvusta ja työilmapiirin heikkenemisestä. Tosiasia kuitenkin on, että jäsennellyn tiedon kerääminen tuottavuudesta mahdollistaa hyvin erilaisia lähestymistapoja tuottavuuden kehittämiseen.

Havaintojen tekemisen jälkeen tuottavuuseroihin puututtiin organisaatiossa aktiivisesti asettamalla minimitavoite työntekijöiden tuottavuudelle ja tukemalla heikon tuottavuuden työntekijöitä monella tavalla. Tilastollisesti arvioiden minimitavoitteen käyttöönoton synnyttämä tuottavuusparannus heikoimpien käsittelijöiden joukossa oli n. 5 prosenttia koko organisaation tasolla mitattuna.

Heikon tuottavuuden taustalla vaikuttaneisiin ongelmiin (”ylilaatu”, epäonnistumisen pelko, fokuksen puute, motivaatio, koulutuksen puute ja ajanhallinta) puututtiin varsin pehmeillä keinoilla ja keskijohdon aktiivisella otteella. Keinoja olivat mm. säännölliset keskustelut, vierihoito ja tehtävien uudelleen rajaaminen, eikä tuottavuuden kehittäminen vaatinut esimerkiksi yhtään työnantajan antamaa varoitusta. Kaiken kaikkiaan organisaatiossa arvioidaan tuottavuuden parantuneen tuottavuusmittarin käyttöönoton ja ongelmiin puuttumisen ansioista pysyvästi n. 10 prosenttia.

Tukemisen lisäksi tuottavuusmittareiden avulla voidaan ottaa käyttöön myös järkevästi laadittuja tulospalkkiojärjestelmiä. On näyttöä siitä, että hyvin perusteltu ja oikeudenmukainen tulospalkkiojärjestelmä ei heikennä työhyvinvointia (Kangasniemi, 2012). Esimerkin organisaatiossa tuottavuusmittareihin perustuvan tulospalkkausjärjestelmän toivotaan edesauttavan edelleen tuottavuuden paranemista.

## Myös pienet organisaatiot hyötyisivät tuottavuuden mittaamisesta ja parantamisesta

Toinen tuottavuusmittaamiseen liittyvä yleinen käsitys on, että mittaaminen olisi erityisen kallista eikä sen kohdistaminen pieniin organisaa-

tioihin olisi siten kannattavaa. Kuitenkin kyseessä olleessa varsin pienessä organisaatiossakin saatu välitön hyöty tuottavuuden parantamisesta oli suuri suhteessa tuottavuusmittarin käyttöönoton kustannuksiin. Suhteellinen edullisuus mahdollistaa myös jatkuvan kehitysprosessin, jossa edellisen vaiheen ongelmista pyritään oppimaan ja parantamaan mittareita edelleen. Vuosien 2011 ja 2015 välillä tuottavuusmittareista on tullut varsin luonteva osa organisaation toimintaa. Niitä on päivitetty, tilastointia tehostettu ja arvioitu tehokkaita työskentelytapoja mittareiden avulla.

On tosin huomioitava, että tuottavuusmittarin laskeminen ei ole ainoa kustannus, joka organisaation muuttamisesta syntyy. Vaatii paljon aikaa, resursseja ja johtamistaitoa saada mittarit toimintaan, saavuttaa muutoksia ja lopulta niiden avulla säästöjä. Näitä kehittämiseen liittyviä kustannuksia organisaatioissa syntyy kuitenkin tyypillisesti joka tapauksessa, mutta edellisen perusteella arvioituna mittareiden avulla toiminnan ohjaaminen on ollut tehokkaampaa.

## Päätelmiä

Kaiken kaikkiaan esimerkki osoittaa, että tuottavuusmittariston kehittäminen sallii varsin atomistisen lähtökohdan julkisen sektorin – ja yleisemmin koko kansantalouden – tuottavuuden kehittämiseen. Sen sijaan, että tuottavuusmittarien toimivuutta arvioitaisiin julkisella sektorilla kokonaisuutena, on pyrittävä tarkastelemaan organisaatiokohtaisesti mahdollisuuksia mittareiden käyttöönottoon. On tosiasia, että joillakin alueilla tuottavuuden mittaaminen on helpompaa kuin toisilla. On esimerkiksi erittäin vaativa tehtävä mitata hoiva- tai palvelutyön suoritteita ja laatua objektiivisesti, kun taas hallinnollisissa tehtävissä, kuten esimerkin tapauksessa, määrittelyjen tekeminen on helpompaa.

Toisaalta esimerkki osoittaa, että tuottavuuden parantamiseen voidaan päästä hyvin erilaisilla toimenpiteillä. Lähtökohtaisesti organisaatioiden tulisi itse antaa päättää niille parhaiten sopivista vaihtoehdoista, vaikka tavoitteita asetettaisiinkin niille ulkoapäin. Tämä voi edesauttaa niiden halukkuutta muutoksiin, varsinkin kun vaihtoehtona voisivat olla varsin karkeat menoleikkaukset. Sen sijaan informaation käyttämättä jättämistä ei saa enää pitää vaihtoehtona.

## Viite

[1] Tyypillinen havainto oli, että organisaation / työntekijän toiminta tehostui yhdellä työsuorituksen mittarilla, kun taas toisella se muuttui tehottomammaksi.

## Lähteet

Euroopan komissio (2015). Making The Best Use Of The Flexibility Within The Existing Rules Of The Stability And Growth Pact. Communication From the Commission to the EP, the Council, the ECB, the ESC, the CR And the EIB.

Kangasniemi, M. (2012). Palkkaerot ja työntekijän hyvinvointi – ratkaiseeko tasa-arvo vai kannustavuus? Talous & yhteiskunta 2012/2.

Kuusi, T. (2015, painossa). The Dynamics of ICT adaptation and the Productivity Gaps Across Advanced Nations. Journal of Productivity Analysis.