

# Kannustinjärjestelmien soveltuvuudesta julkiseen hallintoon yksityisen sektorin kokemusten valossa

*Pekka Tossavainen*

## 1 JOHDANTO

Työelämän uudistamista koskevat kannanotot ovat lisääntyneet. Palkkasopimustoiminnan keskittämistä ja hajauttamista koskevien keskustelujen lisäksi ovat erilaiset kannustinjärjestelmät olleet esillä. Julkiselle sektorille on ollut myös ominaista keskustelu yksityistämisestä ja sääntelyn purkamisesta. Keskustelun taustalla on näkemys, jonka mukaan julkisen sektorin — aivan samoin kuin yksityisenkin — toiminnalla on omat puutteensa hyvinvointiteoreettisessa mielessä. Tähän ajatteluun perustuvan ns. »public failure» — ajattelun mukaan julkisen toiminnan tehottomuus johtuu mm. taloudellisten kannustimien eli insentiivien puutteesta (Tsupari 1987).

Suomessa osallistumisjärjestelmäkomitea on julkaissut yksityistä ja julkista sektoria koskevat osamietinnöt, joissa pyrittiin antamaan toimenpidesuosituksia erilaisten kannustimien käytöstä. Lähtökohtana yksityisen sektorin kannustimien käyttöönottoon on se, että uusi joustavuutta korostava organisaatiomalli ja teknologia luovat painetta työpaikkakohtaisten ja toiminnan tuloksellisuuteen perustuvien palkkaustapojen ja yhteistoimintamuotojen etsimiselle.

Komiteatyön toisen, julkista sektoria koskevan osan tarkoituksena olikin tarkastella yksityiselle sektorille osamietinnössä I esitettyjen uusien, taloudellista demokratiaa ja yritysten kilpailukykyä edistävien yhteistoimintamuotojen soveltuvuutta julkisen sektorin työpaikoille. Julkista sektoria koskeva mietintö on siten suorainen jatko yksityistä sektoria koskevaan mietintöön.

Seuraavassa arvioidaan erilaisten kannustimien, voitto- ja tulospalkkioiden, henkilöstörastojen ja osallistumisjärjestelmien sekä koulutusmenetelmien soveltuvuutta julkishallintoon yrityssektorilta saatujen teoreettisten ja empiiristen tutkimustulosten pohjalta.

Näiden järjestelmien tarkastelussa on syytä korostaa kahta seikkaa, jotka ratkaisevasti erottavat julkishallinnon ja yrityssektorin. Ensiksi julkishallinnon luonne yhteiskunnan hyvinvoinnin turvaajana ja julkisten palveluiden tuottajana vaikeuttaa toiminnan tuloksellisuuden määrittämistä. Toiseksi perussyyt kannustimien käyttöönottoon ovat erilaiset. Yksityisellä sektorilla markkinoiden kilpailuolosuhteiden muutos, informaatioteknologian kehitys ja kysynnän ennustettavuuden vaikeutuminen johtavat uusien joustavien teknologia- ja organisaatiotarkaisujen käyttöönottoon. Tästä seuraa myös joustavuuden ja tehokkuuden korostuminen palkoissa ja työehdoissa. Sitä vastoin julkishallinnossa vastaava kausaaliteetti ei päde. Siksi yrityssektorin kannustimien soveltamiseen julkishallinnossa on suhtauduttava kriittisesti.

## 2 OMAISPIIRTEET JA TULOSELLISUUDEN MÄÄRITTÄMINEN JULKISESSA HALLINNOSSA

Julkisen hallinnon virastot ja laitokset, kuten yksityiset yritykset, voidaan nähdä instituutioina, jotka tyydyttävät kuluttajien tarpeita erilaisia hyötyjä ja hyödykkeitä tuottamalla. Tsupari (1987) ryhmittää erilaiset talouselämän perusyksiköt ja instituutiot seuraavasti

- kotitaloudet
- vapaaehtoisorganisaatiot<sup>1</sup>
- yksityiset yritykset
- välilliset julkisen hallinnon yksiköt
- julkiset yritykset (esim. julkisenemmitöiset osakeyhtiöt)
- julkiset liikelaitokset
- muut julkiset laitokset (sairaalat, työvirastot, koulut tms.)
- julkiset virastot (mm. ohjaavan hallinnon yksiköt).

Tässä esityksessä keskitytään lähinnä kol-

mannen ja viimeisen instituutioryhmän käsitte-lyyn.

Julkisen hallinnon ja yksityisten liikeyritysten eroja voidaan hahmottaa myös byrokratiamal- lin avulla (Tsupari 1987). Julkinen hallinto on or- ganisoitu virkamieshallintona ja sen toimintaa sitovat toimivallan ja virkahierarkian periaatteet, lisäksi toimijat julkisessa hallinnossa on erot- tettu tuotannon ja hallinnon välineiden omista- juudesta. Edelleen periaatteellisista erottelua määrittelevistä tekijöistä voidaan mainita aina- kin päätöksenteko, organisaatio ja johtaminen, ohjaus ja valvonta, laskentajärjestelmät, rahoit- tus, sekä taloudellinen päämäärä.

Eroista korostuu ratkaisevasti erilaisia kann- nustimia ajatellen juuri taloudellinen päämää- rä. Yrityksen päämääränä on talousteorian op- pien mukaan voiton maksimointi. Yrityksen tu- loksellisuus ja kannattavuus ovat tällöin helpos- ti nähtävissä ja koko yrityksen toiminta arvioi- tavissa tuloslaskelman ja taseen eri riveiltä. On selvää, että yrityksissä erilaisille kannustimil- le, kuten voittopalkkioille, on löydettävissä suh- teellisen selkeä peruste.

Sitä vastoin julkisessa hallinnossa on tulok- sellisuuden mittaamista pidetty perinteisesti lä- hes mahdottomana tehtävänä. Julkisesta hal- linnosta puuttuu yritystoiminnan keskeinen motivaatiotekijä eli voitto. Myös yrityssektorille ominaiset epävarmuus toiminnan jatkumisesta ja kilpailu eivät julkishallinnosta tietyssä määrin puuttuessaan muodosta kiihoketta pal- velujen kehittämiselle<sup>2</sup>.

Pääosa julkissektorin toiminnasta luetaan voittoa tavoittelemattomaan osaan tuotantoa. Tärkeä julkisen hallinnon tehtävä onkin yhteis- kunnan hyvinvoinnista huolehtiminen. On muis- tettava, ettei tämän hyvinvoinnin tuloksellisuud- en ja sen muutoksen mittaaminen käy samal- la tavalla kuin taloudellisen tuloksen mittaami- nen yksityisellä sektorilla.

### 3 KOHTI JOUSTAVIA ORGANISAATIOITA

Kannustimien perusteet ovat varsin erilaisia yrityksissä ja julkisessa hallinnossa. Merkittä- vä ero on myös siinä, miksi kannustimia otetaan käyttöön. Yksityisen sektorin liikeyrityksissä kannustimet ja yrityskohtaiset palkkausjärjes- telyt yleistyvät tuotanto-organisaation joustavoittamisen ja hierarkisuuden poistamisen myötä. Sen sijaan julkishallinnossa puuttuu vä- litön yhteys markkinoihin. Tällöin on mahdol- lista, että kannustimia pyritään vääräoppisesti

ottamaan käyttöön ilman huomion kiinnittämis- tä organisaation joustavuuteen.

#### 3.1 Joustavuuden käsite ja syy joustavien organisaatioiden käyttöönottoon

Joustavuudelle on olemassa useita käsittei- tä. Yksittäisen yrityksen tai organisaation kan- nalta voidaan joustavuus pelkistetysti jakaa tek- nologiseen ja organisatoriseen joustavuuteen. Oire teknologiseen joustavuuteen pyrkimises- tä on uusien tuotantomenetelmien kuten FMS:n käyttöönnotto. Organisatorisesta joustavuudesta voidaan mainita japanilainen »kanban»- menetelmä. Käytännössä teknologinen ja orga- nisatorinen joustavuus pyritään yhdistämään. Se, millainen kombinaatio valitaan, riippuu yleensä teknologiakustannuksista ja vallitsevis- ta työmarkkinasuhteista.

Seuraava joustavuuden jaottelu koskee työ- markkinoita ja palkkasopimuksia.

- (i) Määrällinen joustavuus merkitsee työvoi- man sopeuttamista tuotteen kysynnän vaihteluiden mukaisesti.
- (ii) Palkkajoustavuus tarkoittaa palkkojen alen- tamista ja nostamista kannattavuuden mu- kaan.
- (iii) Toiminnallisella joustavuudella käsitetään organisaation toimintojen ja työtehtävien sopeuttamista kysyntäolosuhteiden mukai- sesti.

Kun taloudellinen yhdentymisen kiihdyttää markkinoiden muutosnopeutta, 1990-luvulla on kehittyneiden teollisuusmaiden keskityttävä tuotteisiin, joissa suhteellinen etu halvan työ- voiman maihin perustuu korkealle teknologial- le ja ammattitaitoiselle työvoimalle. Toiminnal- lisen joustavuus (iii) tulee siten keskeiseksi.

On esitetty kolme argumenttia, jotka on yri- tyssektorilla nähty syyksi joustavuuden etsimi- selle ja toisaalta mahdollistaneet joustavan mallin käyttöönoton.

#### 1. Mittavuuden taloudesta kattavuuden talouteen

Toisen öljykriisin jälkeen muuttui kehittynei- den teollisuusmaiden kilpailustrategia. Tuolloin huomattiin, että aiempi hintakilpailuun perus- tuva linja on huono kilpailtaessa halpaa työvoi- maa käyttävien maiden kanssa. Laadun ja no- pean toimitusajan merkitys on sen sijaan koros- tunut. Uuden strategian mukaan valmistetaan korkealuokkaisia ja erilaistettuja tuotteita eriy- tyneille markkinoille. Tuotteiden yksilöllisyys

korostuu, eikä massatuotannolla valmistettu »liukuhihnatuote» enää tyydytä kuluttajan tarpeita.

Kustannusetuja tarkasteltaessa puhutaan siirtymisestä mittavuuden taloudesta (economies of scale) kattavuuden talouteen (economies of scope) eli tuotantotekijöiden monikäyttöisyys korostuu. »Yhdentävä kulutus» ja kulutustottumusten muutokset luovat tarpeen vallitsevan tuotantoprosessin uudelleenorganisointiin. Tuotteet valmistetaan kuluttajan tarpeiden ja toivomusten mukaan. Tällaiset »muotimarkkinat» edellyttävät ammattitaidon ja tuotannon organisoinnin paranemista (Aoki 1988).

## 2. Varastoon tuottamisesta markkinoille tuottamiseen

Korkojen nousun ja tietotekniikan suhteellisten kustannusten lasku mahdollistavat tuottamisen suoraan markkinoille. Varastojen ylläpitäminen on kallista pääomakustannusten vuoksi. Informaation hinnan aleneminen tekee sitä vastoin kannattavaksi vähentää varastoja ja tuottaa suoraan markkinoille. Oikea informaatio markkinoista korvaa siten varastot (Dudley ja Lasserre 1989). Organisaation sisällä tulosvastuulliset yksiköt kytketään tietotekniikkaa hyväksi käyttäen yhteen organisaation ulkopuolisten jakelu- ja hankintaverkostojen kanssa. Syntyneestä kaupallisesta rakenteesta käytetään nimitystä verkostotalous (Ranta 1989).

## 3. Henkisen pääoman merkityksen kasvu

Työntekijöiden koulutuspuhjan ja ammattitaidon (informaation käsittelyn kapasiteetin) lisääntyminen mahdollistaa siirtymisen joustavaan organisaatioon. Kyky käsitellä lisääntyvää informaatiota muodostuu kilpailukeinoksi läntisissä teollisuusmaissa. Tuotevariaatiot ja tuotannon häiriöt aiheuttavat sen, etteivät työntekijät voi toimia enää etukäteen annettujen ohjeiden varassa. Työntekijöiden tulisi toimia »ongelmanratkaisijoina» organisaatioissa ilman asiantuntijoiden apua. Toimitusajan nopeudella kilpailtaessa työntekijöiden omatoimisuus korostuu.

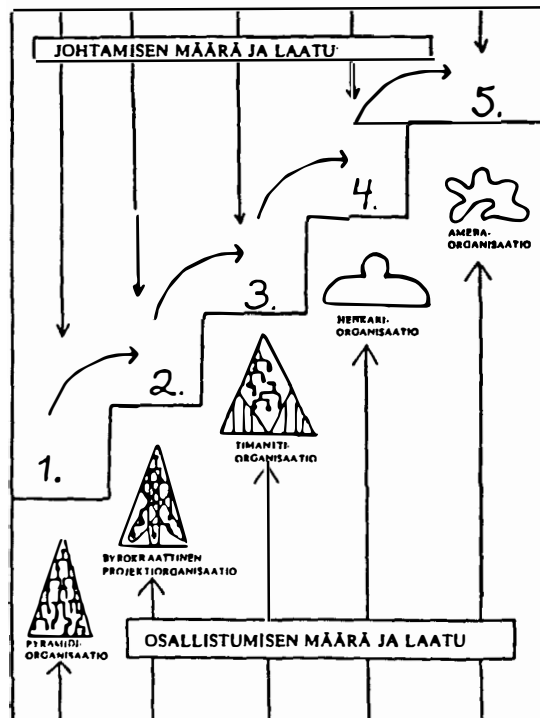
Argumenteista kaksi ensimmäistä selittävät osaksi joustavan mallin yleistymistä. Viimeinen argumentti eli työntekijöiden riittävä koulutuspuhja on sitä vastoin ehdoton edellytys joustavan mallin käyttöönotolle. Useiden kannustinjärjestelmien tarkoituksena onkin juuri houku-

tella ammattitaitoista työvoimaa yrityksen palvelukseen.

## 3.2 Organisaation muutoksen kuvaus

Vielä vallitsevan organisointitavan tunnuspiirteitä ovat massatuotanto, tarkkaan yksilöity työtehtävien määrittely, hierarkkinen linjaorganisaatio, tekniikan ja ihmisen vastakkaisuus sekä tuotannon mittavuuden korostuminen kustannuseduissa (economies of scale). Uudelle joustavuutta korostavalle organisaatiolle on ominaista horisontaalinen matala muoto, lyhyet tuotantosarjat, työntekijöiden monipuolista ammattitaitoa ja ryhmätyökykyä korostava työta- pa sekä tuotteiden laadun ja erilaistamisen korostuminen kilpailustrategiana. Tuotannon tekijöiden monikäyttöisyys vähentää kustannuksia (economies of scope).

Joustavoittamiskehitystä voidaan pelkistää kuvion 1. avulla (Kauppinen 1989). Joustavuutta etsiessään organisaation muoto muuttuu hierarkioista henkareihin. Pyramidimalliset hierarkiset organisaatiot (1.) pyrkivät lisäämään



Kuvio 1. Organisaation kehitys ja johtamisen sekä osallistumisen muutos.

Lähde: Kauppinen (1989).

joustavuutta ensin projektiorganisaation (2.) avulla. Osaamisen avainalueita etsiessään alihankkijoille siirretään päätoimintaa tukevat tehtävät, jolloin tuloksena on keskeltä leveä ja päistä kapea timanttiorganisaatio (3.). Julkisella sektorilla tätä kutsutaan yksityistämiseksi.

Joustavuuden hakeminen jatkuu hierarkioiden purkamisella ja tulosvastuullisten ryhmien muodostamisella. Syntyy henkariorganisaatio (4.). Tässä vaiheessa ulkoapäin määräytyvät palikat ja työehdot koetaan toiminnan rajoitteeksi. Myös ammattiyhdistysliikkeestä ja solidaarisesta palkkapolitiikasta vieraannutaan. Viimeistään joustavan henkarimallin käyttöönoton myötä aloitetaan työnantajapuolella kannustinjärjestelmien suunnittelu ammattitaitoisen työvoiman sitomiseksi organisaatioon.<sup>3</sup>

## 4 KANNUSTINJÄRJESTELMÄT

### 4.1 Voittopalkkiot ja riittämätön informaatio

Voittopalkkioiden käyttöä yrityksissä kannustimena ilman työntekijöiden mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon on kritisoitu. Voittopalkkioiden kaltaisten kannustimien käyttö edellyttää, että työnantaja- ja työntekijäpuoli pääsevät yksimielisyyteen niiden käytöstä. Organisaatioteorian päämies-agentti-kirjallisuudessa nähdäänkin usein ongelman voittopalkkioiden käytössä juuri riittämätön informaatio.

Ihanteellisinta kannustimien toimivuuden kannalta on tilanne, missä informaatio on täydellistä. Tällöin tulosityksikön toimenpiteet ovat valvottavissa, ja voittopalkkio-osuus voidaan maksaa tavoitteiden saavuttamisen perusteella. Kuitenkin todellisuudessa kollektiivisia työsuorituksia palkitsevat kannustimet aiheuttavat kustannuksia, jotka ovat seurausta erilaisista insenttiiviongelmista, kuten »vapaamatkustaminen» (free-riding). Ongelma syntyy, kun palkkion määräytyessä koko työryhmän tai tulosityksikön tuloksesta yksittäisen työntekijän etujen mukaista voi olla pidättäytyä täyspainoisesta työskentelystä.

Teoreettisessa tarkastelussa voitonjaosta on etua vain, mikäli informaatio oletetaan täydelliseksi ja symmetriseksi<sup>4</sup>. Riittämättömän informaation vuoksi voittopalkkiot eivät täytä niille asetettuja toiveita. Myöskään uusimmat voittopalkkoista saadut empiiriset tutkimustulokset (Blanchflower ja Oswald 1988) eivät puolla voittopalkkioiden käyttöä työnantajan ainoana

keinona vaikuttaa työmotivaatioon. Tutkimusten mukaan osallistuminen työtä koskevaan päätöksentekoon koetaan vähintään yhtä tärkeäksi.

Eräiden tutkimusten (FitzRoy ja Kraft 1986, 1987) mukaan yritykset, joiden työvoima on hyvin koulutettua, käyttävät keskimääräistä enemmän kannustinjärjestelmiä. Merkille pantavaa oli, että hyvin koulutetun työvoiman vaihtolukkuus työpaikkaan oli suuri. Onkin todennäköistä, että yritykset käyttävät kannustinjärjestelmiä pyrkiäkseen pitämään ammattitaitoisen työvoiman yrityksen palveluksessa. Työvoimapolun oloissa järjestelmien merkitys työvoiman kysynnässä painottuvat entisestään.

Työpaikkatasolla komiteamietintö I on jättänyt vähemmälle huomiolle osallistumisen merkityksen insenttiivien käytössä. Työntekijöiden motivointi painottuu voittopalkkioihin, joiden käytöstä on saatu ristiriitaisia kokemuksia, sekä henkilöstörahas-to-osuuksiin. Yhteys tapahtuvaan markkinoiden ja teknologian muutokseen sekä organisaatioiden joustavoittamiseen on painottunut vähemmän.

Yrityssektorin voittopalkkioita vastaavasti on julkishallinnossa omat tulokseen perustuvat insenttiivit. Julkista sektoria koskevassa komiteamietinnön toisessa osassa erotetaan julkishallinnon tulospalkkausjärjestelmä ja tulospalkkiot toisistaan<sup>5</sup>. Ongelmana näissä menetelmissä on sopivan suureen löytäminen, johon palkitseminen perustuisi. Mietinnössä todetaankin, että vasta kun selkeät tuloksellisuuden mittarit ja arviontimenetelmät on kehitetty, on mahdollista julkissektorilla siirtyä tulokseen perustuvan kannustamisen käyttöönottoon.

### 4.2 Osallistumisjärjestelmät, informaatio ja muutostilanteet organisaatioissa

Kohtasen ja Kauppinen tutkimuksessa, joka koski neuvottelusuhteita ja käytyjä työtaisteluita paperiteollisuudessa vuosina 1971 — 1984, kartoitettiin millainen tehdas on lakkoaltis. Tutkimuksen mukaan yleisenä piirteenä työtaisteluille on erilaisten muutostilanteiden yhteydessä puhjenneet erimielisyydet. Kyse on tavallisesti ollut uusien koneiden ja laitteiden aiheuttamista organisaatioiden muutoksista aiheutuneet syyt. Vähemmän lakkoherkissä tehtaissa muutostilanteista neuvotellaan ja niitä koskevat palkkauskysymykset hoidetaan ennako-neuvotteluiden kautta (Kohtanen ja Kauppinen 1989).

Voidaan olettaa, että hyvät työmarkkinasuhteet osaltaan helpottavat uuden teknologian käyttöönottoa (OECD 1988). Maissa, joissa työntekijöillä on mahdollisuus osallistua työtä koskevaan päätöksentekoon, kuten Japanissa, Länsi-Saksassa ja Ruotsissa, on uutta teknologiaa otettu ennakkoluulottomasti käyttöön. Osallistumisjärjestelmien merkitys korostuu ammattitaidon kehittämisen vuoksi. Kun työsuopimus nähdään molemminpuolisena sitoumuksena, joka edesauttaa investointeja henkisen pääoman kehittämiseksi, niin mahdollisten konfliktien takia tulisi yrityksessä kehittää osallistumiskanavia varmistamaan näiden investointien toteutuminen (FitzRoy ja Kraft 1986).

Julkisen sektorin osalta komiteamietintä ehdottaa julkisessa hallinnossa käynnistettäväksi työyhteisön vuorovaikutussuhteita koskevia selvityksiä. Lisäksi mietinnössä korostetaan aivan oikein yhteistoimintamenettelyä kehittäessä painopisteen olevan luontevassa jokapäiväisessä työpaikoilla tapahtuvassa yhteistyössä (operatiivinen päätöksenteko).

### 4.3 Henkilöstörahastoista

Kesällä 1989 hyväksyttiin eduskunnassa henkilöstörahastolaki. Rahasto voitaisiin perustaa yritykseen, jossa on jo toimiva voittopalkkiojärjestelmä. Yritys suorittaisi henkilöstörahastolle voittopalkkioeriä. Periaatteena on, että yrityksen johto päättäisi voittopalkkoiden käyttöönotosta, kun taas yrityksen henkilöstö saisi vastaavasti sopia perustetaanko yritykseen henkilöstörahasto. Yhteisen neuvonpidon ja päätöksenteon merkitystä myös korostetaan.

Julkista sektoria koskevassa komiteamietinnössä todetaan, ettei tässä vaiheessa ole riittäviä edellytyksiä henkilöstörahastojen perustamiseen muihin kuin julkisen sektorin liikelaitoksiin. Henkilöstörahaston soveltaminen julkiseen hallintoon onkin ongelmallista, sillä rahaston pohjana tulee olla jo toimiva tulospalkkiojärjestelmä.

### 4.4 Ammattitaidon kehittäminen ensisijaisena kannustimena

Organisaatioteorian keskeinen osa-alue, transaktiokustannusteoria<sup>6</sup>, näkee taloudelliset organisaatiot sopimuksina (Williamson 1985). Transaktiokustannuksia ovat esimerkiksi työntekijöiden palkkaamis- ja koulutuskus-

tannukset sekä työntekijöiden valvonnasta aiheutuvat kustannukset.

Ammattitaidon merkityksen korostuminen edesauttaa transaktiokustannusteorian soveltuvuutta työmarkkinoiden tarkasteluun. Joustavat organisaatiot edellyttävät suhteellisen kestävästä työsuhteesta, koska monipuolisiin työtehtäviin kouluttaminen on kallista, ja työsuhteesta aiheutuvien kustannusten vuoksi pyritään teorian mukaan työsuhteessa molemminpuoleiseen sitoumukseseen. Esimerkiksi kannustinjärjestelmillä pyritään yksityisellä sektorilla sitomaan työntekijät yrityksen palvelukseen. Siten ammattitaidon merkityksen korostuessa ei työmarkkinoiden luonnetta voida ymmärtää kilpailullisina työmarkkinoina. Työvoiman kysynnässä korostuvat työvoiman laadulliset tekijät.<sup>7</sup>

Organisaatiossa monipuolista ammattitaitoa kehitetään työkierrätyksellä osastolta toiselle. Kokonaiskuva organisaatiosta selkiytyy. Työn ohessa oppiminen (learning by doing) kehittää »äänettömiä» tietoja (tacit knowledge). Tällaista tietämystä ei voida koskaan korvata tietokoneella — ihmistä tullaan tarvitsemaan (Aoki 1988).

Aoki (1988) näkee ensisijaiseksi keinoksi motivoida työntekijöitä kehittämään henkistä pääomaansa ja edesauttamaan työn ohessa oppimista »rank promotion»- palkkausjärjestelmän. Järjestelmä perustuu moniin eri luokkiin ja asteisiin palvelusvuosien mukaan. Työpaikkatasolla pyrittäisiin tehokkuuteen, työvoiman rajatuotosta vastaisi peruspalkkaa. Kuitenkin uuden työntekijän kohdalla palkka olisi työsuhteen alussa rajatuotosta pienempi, kuten weitzmanilaisessa voitto-osuuteen perustuvassa palkkauksessa (Weitzman 1984). Implisiittisen sopimusteorian mukaisesti työnantaja nähtäisiin instituutiona, joka takaisi sekä pysyvän työpaikan että maksaisi esimerkiksi eläkkeen (joint-product). Työntekijä olisi tällöin valmis menemään töihin alhaisella palkalla tietäen, että ajan myötä hänen palkkansa kasvaisi ammattitaidon karttumisen myötä.

Tässä palkkausjärjestelmässä ylempiin palkkaluokkiin valikoituisivat ne työntekijät, jotka jatkavat ammattitaitonsa kartuttamista. Tällöin palkka olisi mahdollisesti rajatuotosta suurempi. Tämä korvaus, kuin myös eläkkeelle lähtevän työntekijän vastaanottama eläke tai eroraha, olisi kompensatiota työsuhteen alun alhaiselle palkalle.

Tällainen ammattitaidon kehittämistä kan-

nustava palkkausjärjestelmä voisi periaatteessa ratkaista palkkaukseen kohdistuvia tehotteusongelmia (Pohjola 1988). Joustavia organisaatioita ja kannustamista ajatellen olisikin järkevämpää rahalla palkitsemisen sijaan painottaa työntekijöiden koulutusta. Tässä suhteessa osallistumisjärjestelmäkomitea on oikeassa molempien, sekä yksityisen että julkisen, sektorien osalta ehdottaessaan työntekijöiden koulutuksen ja urakierron tehostamista.

Varsinkin komitean julkishallintoa koskevis- sa suosituksissa on koulutuksen ja uudelleensijoituksen merkitys myönteisesti painottunut. Sopivan palkkaustavan yhdistäminen näihin aineksiin on keskeisimpiä kysymyksiä julkishallinnon tuloksellisuuden ja palvelujen kehittämisessä. Lisäksi komitea toteaa, että työtehtävissä menestymiselle sekä koulutuksella hankitulle lisäpätevyydelle tulisi antaa eniten arvoa palkanmääräytymisessä. Näkemys vastaa peruseriaatteeltaan em. aokilaista henkisen pääoman kehittämiseen perustuvaa palkkausjärjestelmää.

Työnantajan ja työntekijän yhteinen investointi työntekijän henkisen pääoman kehittämiseksi edellyttää kyseisen investoinnin suunnittelua ja seurantaa. Tämä loisi samalla myös edellytykset komitean hahmottamalle luontevalle osallistumiselle ja yhteistoiminnalle organisaatioissa.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tulevan taloudellisen yhdentymisen vaikeuttaessakysynnän ennustettavuutta on erityisesti yksityisen sektorin sopeutuminen joustavoittamiskehitykseen ollut keskeisesti esillä. Kuitenkin myös julkisella sektorilla, niin liikelaitoksissa kuin hallinnossakin, pyritään joustavuuteen hierarkiolta purkamalla ja toiminnan tuloksellisuuteen perustuvien palkkausjärjestelmien koekilemisen aloittamisella. On ilmeistä, että joustavoittamiskehitys kohdistuu kaikkiin talouselämän organisaatioihin ja instituutioihin.

Joustavat organisaatiot yksityisen sektorin tuotannollisessa toiminnassa tulevat tarvitsemaan liikkumavaraa palkoissa ja työehdoissa. Organisaatioiden hierarkisuuden purkautumisen ja tulosvastuullisten yksiköiden ja ryhmien tuotannollisen itsemääräytymisen lisääntymisen seurauksena palkanmääräytymisessä siirrytään lähemmäksi työpaikkatansoa ja samalla otetaan käyttöön erilaisia toiminnan tuloksel-

lisuuteen perustuvia kannustimia. Julkishallinnossa ei vastaavaa yrityssectorilla havaittavissa olevaa syy-yhteysketjua, markkinat-organisaatiot-palkat, voida samassa määrin pitää kannustamisen tarpeen argumenttina.

Yksityisellä sektorilla voittopalkkiosta saatujen kokemusten ja tutkimustulosten perusteella ei tulospalkkioiden käyttöönottoa voi suositella julkisen sektorin hallinnossa. Yleisesti hyväksytyjen ja selkeiden tuottavuuden ja sen muutosten arviointimenetelmien kehittäminen on vaikeaa. On muistettava, että erilaiset voittaja tulospalkkiojärjestelmät ovat varsin vaativia ja arvostelulle alttiita järjestelmiä. Kerran epäonnistuneita menetelmiä on vaikeaa kokeilla toista kertaa.

Myös julkisen sektorin hallinnossa tulisi pääpaino insentiivien kokeilussa olla erilaisten osallistumisjärjestelmien ja yhteistoimintamuotojen, työkierrätyksen sekä työpaikkakohtaisen koulutuksen kehittämisessä. Vasta informaatio-kanavien kehittämisen ja selkeiden palkkiooperusteiden löytämisen jälkeen voidaan hallinnossa ryhtyä tulospalkkiokokeiluihin. Kannustimien kehittäminen ei muuta sitä tosiasiaa, että Suomessa työmarkkinoiden instituutiot ovat yhä vahvat. Myös tämä seikka tulisi ottaa huomioon erilaisia taloudellisen osallistumisen muotoja suunniteltaessa.

Julkishallinnon luonteenomaisena piirteenä on pelkän yleissivistävän peruskoulutuksen saaneen työvoiman suuri osuus. Tämä lisää työpaikkakohtaisen erityiskoulutuksen tarvetta. Julkishallinnon ominaispiirteitä ja tuloksellisuuden mittaamisen vaikeutta ajatellen on työntekijän uraputken suunnittelu yhdessä työnantajan kanssa kehityskelpoisin kannustamisen muoto. Ammattitaidon kartuttamista motivoivaan palkkaukseen yhdistettynä tämä yhteistoiminta korostaa pitkän tähtäimen tuloksellisuutta ja kannattavuutta sekä palvelujen kehittämistarpeita julkisessa hallinnossa lyhyen aikavälin tulostavoitteellisuuden sijaan.

## VIITTEET

- 1 Vapaa-ajan lisääntyessä ja henkisen pääoman kasvaessa kykenevät ihmiset vapaaehtoisella yhteistoiminnalla hoitamaan osan niistä palveluista, joita perinteisesti on totuttu pitämään valtion tai kuntien tehtävinä. Esimerkiksi koulut ja lasten päiväkodit voisivat tulevaisuudessa toimia vapaaehtoisten ja osuustoiminnallisten yhteenliittymien pohjalta. Tätä julkisen ja yksityisen sektorin väliin jäävää palvelujen tuotantoa voidaan tarkastella mm. klubien teorian avulla (ks. Starret 1988). Joustava

- sopeutuminen kuluttajien yksilöllisiin tarpeisiin voisi siten syrjäyttää ainakin osan valtion jäykästä palvelujen tuotannosta.
- 2 Julkisen sektorin työntekijöiden laaja tuotannollinen itsenäisyys ja vastuu edellyttää jonkinlaisen markkinamekanismin synnyttämistä keskitetyn valvonnan sijaan. Kilpailupolitiikan periaatteiden soveltaminen julkisella sektorilla merkitsee kuitenkin keskenään kilpailevien organisaatioide luomista. Lisäksi rahoituksellinen itsekannattavuus edellyttää julkisten palveluiden maksullisuutta.
  - 3 Itseohjautuvuuden lisääntyessä syntyy ameebaorganisaatio (5.) (ks. kuvio 1.), joka muokkaa organisaationsa eri tilanteiden mukaan. Tulevaisuuden tuotanto-organisaatio lieneekin jatkuvasti muotoaan muuttava sopimusverkko, joka on kudottu tietotekniikan avulla. Tällaisessa organisaatiossa työt jaetaan kunkin työntekijän ammattitaidot huomioiden. Samalla organisaation rajat alkavat hämärtyä: samat työntekijät voivat olla sopimussuhteessa myös toisiin yrityksiin ja organisaatioihin.
  - 4 Informaation symmetrisyys tarkoittaa tässä sitä, että kumpikin neuvotteluosapuoli tietää tarkalleen saman kuin toinen.
  - 5 Tulospalkkausjärjestelmässä palkitseminen perustuu tavoitteiden tai tuloksen saavuttamiseen tai ylittämiseen tarkkailuajanjakson ollessa jopa vain yksi palkanmaksukausi. Sitä vastoin tulospalkkiot perustuvat vuositulokseen, tuottavuuden laskettuun muutokseen tai aikaansaatuun panossäästöön.
  - 6 Transaktiokustannusanalyysin metodologinen kehitysmättömyys on ollut usein kritiikin kohteena: ei ole olemassa määritelmää transaktioiden yhdistämiseksi konkreettisiin taloudellisiin ilmiöihin, jotta vastaavat transaktiokustannukset tunnistettaisiin operationaalisesti hyväksyttävänä kustannuserinä.
  - 7 On ilmeistä, että työvoimapula tulee koskemaan vain ammattitaitoisia työvoimaa. Sisäisten työmarkkinoiden teorioissa työmarkkinat jakautuvat alimarkkinoihin, segmentteihin. Esimerkiksi duaalityömarkkinoiden teoriassa primääri sektorilla palkat ovat korkeat ja työllisyys vakaa. Primääri työmarkkinoilla on saatavissa täydennyskoulutusta, jolloin työvoiman liikkuvuus on hyvä. Lisäksi primääri segmentissä kunnioitetaan neuvottelumekanismia työntekijöiden ja työnantajan välillä, ts. primääri työmarkkinoilla työntekijällä on neuvotteluvoimaa työnantajaansa nähden. Kasvava työvoimapula parantaa tällöin työntekijän mahdollisuuksia neuvotella itselleen esimerkiksi joustavia työaikoja.
- Matalan koulutusasteen sekundääri sektorilla ei edellämainittuja etuuksia tarjota.

## KIRJALLISUUS

- Aoki, M. (1988): A New Paradigm of Work Organization: The Japanese Experience, *Wider Working Papers* WP 36.
- Blanchflower, D.G. ja Oswald, A.J. (1988): Profit Related Pay: Prose Discovered?, *The Economic Journal* 98, 720—730.
- Dudley, L. ja Lasserre, P. (1989): Information as a substitute for inventories, *European Economic Review* 33, 67—88.
- FitzRoy, F.R. ja Kraft, K. (1986): Profitability and Profit-Sharing, *The Journal of Industrial Economics* 35, 113—130.
- FitzRoy, F.R. ja Kraft, K. (1987): Cooperation, Productivity, and Profit-Sharing, *Quarterly Journal of Economics* 102, 23—35.
- Kauppinen, T. (1989): Työelämän muutokset ja tulo-politiikka, puheenvuoro, kansantaloudellinen aikakausikirja 3:1989, HKI.
- Kohtanen, J. ja Kauppinen, T. (1989): Työtaistelut ja neuvottelut paperiteollisuudessa vuosina 1971—1984, Työelämän suhteiden neuvottelukunta, HKI 2/1989.
- Komiteamietintö (1987:40): Tuottava osallistuminen uudistuvassa työelämässä, Osallistumisjärjestelmäkomitean I osamietintö, HKI.
- Komiteamietintö (1988:36): Tuottava osallistuminen uudistuvassa julkisessa työelämässä, Osallistumisjärjestelmäkomitean II osamietintö, HKI.
- OECD (1988): Technology, Flexibility of Manufacturing and Industrial Relations, General Working Party of the Industry Committee, Paris 1988.
- Pohjola, M. (1988): Työehtosopimusjärjestelmän tulevaisuus, TTT, katsaus 4, 69—93.
- Ranta, J. (1989): Joustavuus, joustavat tuotantojärjestelmät ja teollisuuden rakennemuutos, TTT, katsaus 3, 1989, 83—94.
- Starret, O.A. (1988): Foundation of public economics, Cambridge University Press, 1988.
- Tsupari, P. (1987): Yksityistäminen valtionhallinnossa, Osa I — Yleiskatsaus, TTT, 1987.
- Weitzman, M.L. (1984): Share Economy — Conquering Stagflation, Harvard University Press, USA.
- Williamson, O.E. (1985): The economic institutions of capitalism, New York, The Free Press.