

Hallinnon ytimen etsintä: ” ikuista panos- tuotosmallin painopisteiden vaihtamista”?

Tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus vilisee yhä useampien kansalaisten ja eri alan asiantuntijoiden puheissa. Tehottomuus on perinteisesti liitetty julkisen sektorin työntekijöihin, tehokkuus yksityisen sektorin työntekijöihin. Kun nyt kuitenkin niin yksityisissä kuin julkisissa organisaatioissa työskennellään myös siten, ettei hyvinvointia tuoteta organisaatioina, eikä työntekijäkään voi välttämättä hyvin, on kaikesti oikeutettua kysyä jälleen uudelleen mikä tulee ensin, vaikuttavuus vai jokin muu käsite. Julkisuudessa vastaukseksi esitetään helposti populistisesti tehokkuusvaatimusten vähentämistä. Todellisuudessa joissakin organisaatioissa kaivataan tehokkuutta lisää, jotta voisi tehdä sitä työtä mitä haluaa ja osaa. Vastaus ei siis ole suinkaan näin mustavalkoinen.

Vakava hallinto- ja taloustieteen perustutkimuksellinen ongelma on se, että edellä mainittujen käsitteiden merkityssisällöt määrittyvät kontekstin ja analyysitason vaihtelun mukaan. Ne voivat olla tieteellisen neutraaleja tai ideologisia. Niitä käytetään myös ristiriitaisesti - tehokkuutta väitetään jopa säästämiseksi. Viittaus sosiaaliryöpylän tuloksellisuuteen saatetaan tulkita arvolutauksellisesti, liiketaloudellisesti, vaikka mahdollisuus julkisen intressin ja eettisyyden huomioivaan tulkintaan ovat mahdollisia. Julkisissa organisaatioissa kuten terveydenhuollossa on tulos käännetty aikaansaannokseksi, suoritteeksi tai tarkemmin hoidollisen termein ilmaisten hoitopisodiksi. Nämä käsitteet ovat alkaneet selvästi elää eri alan asiantuntijoiden ja päättäjien keskuudessa omaa elämäänsä - saaden mitä ihmeellisimpiä merkityksiä. Vakavampi kysymys on silti se, jos tuloksellisuus tarkoittaa sitä, että jokainen julkinen ja yksityinen toimintayksikkö käyttää rajalliset resurssimahdollisuudet mahdollisimman hyvin yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti, niin miten toimintayksiköiden tavoitteet, tai syvemmin tarkoitus, määriytyy tai määritetään.

Tehokkuuden määrittely on kontekstin, analyysitason ja tieteenalan kysymys. Muun muassa taloustieteilijä Jeffrey D. Sachs on ottanut esille Intian esimerkkinä siitä, että tuottavaa investointia on juuri mm. lasten kouluttaminen julkisin varoin. Makrotaloudellisesti on kyse valtiontalouden kasvun tavoittelusta allokatiivisen tehokkuuden keinoin. Tässä kohdin tavoitellaan siis investointien kokonaistaloudellista vaikuttavuutta. Intian kaltaisten esimerkkien kohdalla puhutaan usein siitä, että mm. tehokkuutta alentaneet kaupan esteet poistettiin 1990-luvulla. Kansanterveys- ja yhteiskuntatieteilijät puolestaan ovat osoittaneet, että kansantaloudellinen tuottavuus heikentää mm. urbanisoitumisen myötä terveyttä, mutta julkiseen terveydenhoitoon panostaminen lisää kansantaloudellista tuottavuutta. Kun tähän soppaan lisätään psykologisen taloustieteen, tulevaksi Nobelistiksi veikatun, Peter Diamonidin ajatuksia, niin käsitys tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta monimutkaistuu entisestään. Hänhän on tuonut esille: kehitysmaissa "homo economicus" ei toimi, koska mm. vanhemmat pyrkivät joskus estämään lastensa kouluttautumista. Tämä johtaa väistämättä keskusteluun, jossa taloustieteilijöiden ns. prosessilaatikkoo ei enää otetakaan ns. mustana laatikkona, vaan itse asiassa mm. ihmisten toimintaa organisaatioissa tutkitaan avain yhtä lailla kuin sitä on tutkittu vaikkapa organisaatiotutkijoiden keskuudessa. Kun tähän liitetään niin nobelisti Herbert Simonin kuin Gary Kleinin tutkimukset ihmisen päätöksenteosta, ollaan väistämättä jälleen perimmäisten kysymysten äärellä. Tällöin todetaan helposti, että tehokkuuden ja laajemmin

tulostavoitteiston tulee olla riittävän monipuolinen ja kattava. Kriittisempi kysymys kuuluu, ohjaako perinteinen panos- tuotos-malli meitä tiedostamattamme jatkuvasti etsimään tehokkuudelle, taloudellisuudelle ja vaikuttavuudelle universaalia ja vieläpä erityistieteiden määritelmää, joka ei tee oikeutta erilaisille konteksteille ja poikkitieteellisille analyyseille?

Organisaatiotasolla terminologian kirjavuus synnyttää useita kysymyksiä. Seuraako tuottavuuden tavoittelusta, panosten ja suoritteiden optimaalisena suhteena, toivottuja vaikutuksia? Eli kun tekninen tehokkuus eli toiminnan sujuva organisointi on optimaalista voiko siitä olla itse asiassa vain haittaa? Tällä hetkellä valtiohallinnossa odotetaan mahdollisuutta "henkilöstöpoliittiseen vallankumoukseen", jossa osaajia rekrytoimalla lisätään teknistä ja allokatiivista tehokkuutta. Samalla siis panosten, henkilöstöresurssien käytön oikeisiin tarpeisiin oletetaan kasvattavan toiminnan vaikuttavuuden kasvua. Tietyillä mm. palvelualoilla ongelmaksi muodostuu silti se, että henkilöstön hyödyntäminen palvelujen parantamisessa ei vastaa palvelutarpeita. Eli henkilöstön määrä on yksinkertaisesti liian vähäinen vaikutusten aikaansaamiseksi. Tässä yhteydessä usein nostetaan esille laadun kysymys panos-prosessi-tuotokset ketjussa. Kun tämä saadaan korjatuksi vaikkapa sovitun standardin tasolle joudutaan jälleen vaikeuksiin, koska toiminnalla voi olla sekä hyödyllisiä ja haitallisia vaikutuksia.

Tarkentaen ilmaisten vaikuttavuutta ja vaikutuksia tulisi ehkä kuvata laajemmin. Tuotanto- ja palveluprosessin sujuvuusajattelulla on paljon annettavaa hallinnon alojen tehokkuuskeskusteluun aina oikeuslaitoksesta sosiaali- ja terveydenhuoltoon asti. Silti terveydenhuollossa on jo aikaa sitten havaittu, että potilaan liian nopea läpimenoaika hoitoprosessissa ei sinänsä takaa optimaalisia terveysvaikutuksia. Kyse on siitä, missä vaiheessa mm. operatiivisen leikkaustoiminnan rajahyöty tulee vastaan kasvavana jatkohoidon tarpeena. Niin ikään on useita aloja, joissa vaikutukset näkyvät vasta vuosien päästä (vrt. ympäristönsuojelu). Näin palaudutaan jälleen "maalista lähtöruutuun", jossa kysytään pahimmillaan niin Nokian organisaatioissa kuin ympäristövirastoissakin: miksi me juoksemme tätä tulosputkea lävitse?

Tehokkuuden ja tulosten mittaamisessa voisi olla aika ajoin hedelmällistä palata vaikuttavuuskäsitteen alkulähteille. Hyvän tulosmittarin on julkishallinnossa todettu kuvaan hyvin sitä, mikä on toiminnan aikaansaannos, eikä toiminta itse. Tämä on ongelmallista, koska käytetyn työajan jakautumisen mielekkyyteen suhteessa organisaation tavoitteeseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Esimerkiksi ympäristösuojeluviranomainen voi joutua työskentelemään täysin toisarvoisten asioiden parissa ja häntä eniten motivoiva ympäristösuojelullinen osa työstä jää vähäiseksi mm. liiallisen normi- ja tulosohtauksen vuoksi. Ongelmaksi muodostuu tässä silti se, että panos-prosessi-tuotos ketjussa erilaisten virastokulttuurien vaikutusta panosten ja suoritteiden suuntaan ei kyetä riittävästi huomioimaan, vaan oletetaan helposti panoksilla saatavan aikaan sitä mitä organisaation tavoitteisiin on kirjattu. Valitettavasti joissakin kohdin muutoshakuiset strategiset tavoitteet ovat luonteeltaan teknisiä ja yhteyttä perustehtävään ei löydy. Eikä myöskään kysymystä perustehtävästä ole pohdittu virastoissa laillisia velvoitteita tai yrityksissä vuosineljännestavoitetta pidemmälle. Kiusallinen kysymys vaikutuksista ja vaikuttavuudesta unohtuu silti helposti.

Laajasti ottaen jokaisen organisaation tehtävänä olisi lisätä, parantaa tai ainakin ylläpitää ihmisten hyvinvointia. Globalistihan tämä rajaus tarkoittaisi sitä, että tehokkuus ihmisen aineettoman ja aineellisen hyvinvoinnin tavoittelussa olisi oltava koko ihmiskunnan tavoite. Buber (1958, 8) toteaa, että "aikaamme kiusaava tuottavuuden yliarvostus on kukoistavuudessaan, näennäisteknisessä kimalluksessaan, poissulkenut järjettömästi perustansa jopa niin, että alun perin luovat ihmiset sallivat luontaisten taitojensa rapautua nykypäivän vaatimusten tyydyttämisen tasolle." Tässä

palaudutaan eksistentialistisen organisaatioteorian peruskysymyksiin. Tämän suunnan edustajat tuovat esille, että ihminen on luonnostaan teoillaan vaikutuksiin pyrkivä, jolle on ihmislunnon vastaista olla tehoton. Eipä siis ihme, että 'valitus' tulee vastaan menimme mihin tahansa. Lääkärit valittavat sitä, etteivät saada tehdä sitä mihin he ovat koulutettu ja mitä he haluavat tehdä, professorit ovat tyytymättömiä 'rahan kerääjän' rooliinsa, johon heitä ei ole koulutettu, virkamiesten arjessa hieno perustehtävä toteutuu mielikuvissa kun tehdään asioita, jotka ovat vain välillisesti yhteydessä perustehtävään. Yrityksissä osa työntekijöistä ja johtajista pohtii aidosti sitä onko yrityksiltä kadonnut institutionaalinen ja yhteisöllinen yhteys hyvinvointiin: onko välineistä eli voitontavoittelusta tullut tavoite sinänsä - onko kasvuntavoittelulla rajoja? Myös nämä kysymykset johtavat takaisin lähtöruutuun. Tällöin on hyvä jälleen muistaa, että vaikuttavuus (effectiviness) tulee latinakielen sanasta *efficacitas*. Ihmiselle se merkitsee jonkin sellaisen tekemistä tai suorittamista, jota himoitsee ja arvostaa. Se viittaa myös kykyyn tehdä jotain. Eksistentialistiset organisaatioteoreetikot sanovat, että ihmisille tämä merkitsee, että voi tehdä itsensä näkyväksi tekeväenä minänä, subjektiivisena ja aktiivisena olentona.

Kun me nyt väistämättä elämme kulttuurisesti länsimaissa yksilökeskeistä ja suurten mullistusten aikakautta, joudumme varmasti miettimään yhä enemmän panostuotos-mallia minänsä näkyvyyttä etsivien ehdoilla. Halusivatpa organisaatioiden olemassaolosta päättävät tahot tai ei, niin asiantuntijat haluavat tulevaisuudessa arvottaa toiminnan tarkoitusta, ei vain arvioida. Tuloksellisuuden tunnuslukujen kehittämisen vaativuus liittyy eittämättä juuri tähän filosofiseen dilemmaan. Jotta henkilöstöstä tulisi kustannusten sijasta paljon puhuttu voimavara tulisi heidän ottaa *efficacitas* omiin käsiinsä tulkitsemalla mm. lakeja tarkoituksenmukaisesti, ei niitä kirjaimellisesti noudattamalla. Eksistentialistisen organisaatioteorian edustajat esittävätkin, että "lainsuojattoman" asemaan ei ole silti halukkaita, ja voi olla niin, että kaikkia organisaatioissa määrittävät yhä enemmän vain taloudelliset, ei sosiaaliset, moraaliset tai jopa hengelliset arvot. Tällöin mitattu vaikuttavuus alkaa määrittämään tarpeita ja jopa organisaation tarkoitusta, ja näin henkisten tai inhimillisten voimavarojen kehittäminen rapautuu vain tämän vaikuttavuuden lisäämisen "näennäistekniiseksi" kehittämiseksi mm. erilaisina koulutuksina. Onneksi jopa oikeusviranomaiset asettavat kansalaiset eriarvoiseen asemaan sen suhteen kenen tarve vastaa eniten organisaation todellista tavoitetta. Näin palvelut kohdentuvat oikein. Olisiko siis sitenkin niin, että organisaatioissa pystytään miettimään väitetystä tehottomuudesta huolimatta koko toiminnan tärkein ohjaavaa tekijää eli päämäärää ja ihmisen luonnollista tehokkuusorientaatiota? Tässä päämäärän tavoittelussa pystytään toivon mukaan määrittelemään kaikki keskeiset käsitteet, niin ettei "tehokkuus syö ihmistä ja ihminen tehokkuutta".

Jari Vuori