

Strateginen asema, tilivelvollisuuden ulottuvuudet ja resurssien allokointi julkisella sektorilla

Ari Manninen

STRATEGIC SETTING, DIMENSIONS OF ACCOUNTABILITY AND THE RESOURCE ALLOCATION IN THE PUBLIC SECTOR

Nonprofit organizations are facing a continuously complicating strategic situation. This is mostly because their, so called, resource dependency setting is changing. In the past the funding was mostly based on a rather static public budget policy, which meant that the existing public activities were maintained and developed year after year. Consequently, it can be even claimed that in the past it was essential to follow the rules and principles, because that kind of a compliance accountability secured a continuous funding.

This static situation has changed. Nowadays the nonprofit organizations are facing new challenges and they are often asked to legitimate their existence. This means that in order to get resources the nonprofit organizations need to convince the resource holders. This situation creates a setting where the nonprofit organizations face a danger to lose their operational freedom if they persistently decide to follow the good old compliance accountability. This is because the nonprofit organizations, more and more, receive the funding by fulfilling the exact requirements set by those instances which give the resources. In this situation nonprofit organizations need to examine whether they could gain some independence by redefining their attitude toward accountability. This could mean that the nonprofit organizations would examine the possibilities to find new partners and the possibilities to anticipate and even negotiate over the requirements which will be set by the resource givers.

The emerging change in the strategic setting of the non-profit organizations is also difficult to those managers who are made responsible over the resource allocation decisions. The lack of market information results in that the accounting data can not relieve the resource allocators from the responsibility, i.e. the accounting data can not tell unambiguously over the success of the different units. In this sense it is impossible to follow the system of private diversified companies, which, at least in some extent, receive valuable information from accounting and information systems (e.g. ROI-figures) for their allocation decisions. Thus it appears that in the non-profit sector the managers

can not rightfully base their allocation decisions on numbers which reflect the operation, but on their understanding of the role and the actual activities of public sector in the welfare state.

1. TAUSTAA

Julkinen sektori on yhä lisääntyvässä määrin ottamassa vaikutteita ansaintaloudellisten yritysten toiminnasta. Erityisesti yrityksistä tutut toiminnan ohjauksen ja arvioinnin välineet tekevät tuloaan julkiselle puolelle. Tulokulttuuri, tulosjohtaminen, tulosalueet, strateginen ajattelu ja muut yritysten toiminnasta tutut ja tehokkaita kuulostavat käsitteet ja johtamisen välineet ovat vakiintuneissa osaksi julkisen sektorin yksiköiden toiminnan ohjausta.

Nykyiseen maailman menoon kuuluu, että julkisen sektorin voimakas muuttuminen ja muuttaminen ei ole pelkästään suomalaista keksintöä, vaan yhtymäkohdat muualla Euroopassa tapahtuneisiin julkisen sektorin mullistuksiin ovat selkeät. Itse asiassa puhutaankin uudesta eurooppalaisesta julkisesta sektorista, jonka keskeisiä elementtejä ovat kaupallisuus, tulosjohtaminen, ja julkisen talouden yksikön toimintakelpoisuuden osoittaminen resurssien hankintakyvyllä niin kilpailuilta »oikealta markkinoilta», kuin myös tarpeen tullen myös varta vasten rakennetuilta »luoduilta markkinoilta» (ks. markkinatyypisistä mekanismeista, Valtionvarainministeriö 1993).

Luonnollisesti myös valtiontalouden kriisi ja sen mukaan tuomat taloudellisuusvaatimukset ovat omalta osaltaan sekä vauhdittaneet että sävyttäneet julkisen sektorin muutosprosessia. Yhdessä nämä kolme asiaa – yritysten toiminnasta tutut tehokkuutta ja dynaamisuutta huokuvat käsitteet ja toimintamallit; kansainvälinen malli julkisen sektorin tehostamisesta ja supistamisesta; sekä kolmantena valtiontalouden kriisi – ovat kykeneviä luomaan melkoisen vauhtipyörän julkisen sektorin muuttamiselle ja muuttumiselle. Kaiken muutoksen keskellä olisi kuitenkin pystyt-

tävä tunnistamaan julkisen talouden ominaispiirteet, sekä näiden piirteiden merkitys niin julkisen yksikön johtamiselle kuin resurssien allokoinnillekin.

Tämä artikkeli pyrkii omalta osaltaan herättämään keskustelua tarkastelemalla julkisen puolen tilivelvollisuuden luonnetta ja yrityksissä sovellettujen ajattelumallien käyttökelpoisuutta julkisen talouden toiminnan ohjauksessa, kontrollinnissa ja resurssoinnissa. Näkökulma on vertaileva, ja erityisenä tarkoituksena on osoittaa kuinka yritystoiminta tavoitteineen ja ongelmineen on erilaista verrattuna julkisen puolen tilanteeseen. Tällaisten keskeisten erojen olemassaolon takia myöskään ohjaus- ja johtamissysteemit eivät ole ongelmattomasti siirrettävissä yksityiseltä puolelta julkisen toiminnan käyttöön.

Vertailuasetelma yritystoiminnan ja julkisen toiminnan välille tarkennetaan toisaalta yksikön johdon, ja toisaalta resurssija allokoivan tason näkökulmaksi. Kappaleessa 2 tarkastellaan sitä, kuinka yksikön johdon kannalta – niin julkisella kuin yksityiselläkin puolella – on tärkeää paikallistaa oman yksikön strategisen asema ja kyseisen aseman vaatima tilivelvollisuuden luonne. Oman strategisen aseman ymmärtämistehtävä on siis sama, mutta kappaleessa kolme tullaan näkemään, että julkisella puolella käynnissä oleva strategisen pelitilanteen muutos asettaa julkisen puolen tilivelvollisuudelle omat vaatimuksensa ja haasteensa. Kappaleessa 4 siirrytään katsomaan asioita resurssija allokoivan tason näkökulmasta. Tästä näkökulmasta on tärkeää ymmärtää, millaista informaatiota resurssien allokointipäätösten tueksi on ylipäättänsä saatavissa. Nyt yhteisenä periaatteellisena ongelmana julkisella ja yksityisellä puolella on tiedon saanti ja tiedon pätevyuden arviointi. Tarkemmin katsottaessa yhteinen ongelma-alue osoittautuu kuitenkin ohueksi, ja julkisen puolen allokoijan saama päätöksenteon tuki laskenta- ja informaatiojärjestelmien kautta on vielä vähäisempää kuin mitä yrityspuolella on totuttu ajattelemaan.

2. YKSIKÖN STRATEGINEN ASEMA

Yksinkertaistaen sanottuna yrityksen strategista asemaa voi kuvata yksikön toimintamahdollisuuksien pelikenttänä tuotannontekijämarkkinoiden ja suoritemarkkinoiden välissä. Tässä asetelmassa keskeistä strategista ajattelua on uhkien ja mahdollisuuksien kartoittaminen näillä kaksilla markkinoilla, sekä omia vahvuuksia hyväksikäyttävään toimintaan pyrkiminen. Voidaan ajatella, että jos

yritys on menestyksellinen tuotannontekijä- ja suoritemarkkinoilla, niin silloin yrityksellä on yleisesti ottaen hyvät mahdollisuudet jatkaa toimintaansa ja menestyä. Näin voidaan tiivistää, koska resurssien hankinnassa ja suoritteiden myynnissä onnistunut yritys omaa edellytykset tyydyttää myös muiden toiminnan kannalta keskeisten sidosryhmien tarpeet, jolloin yrityksen toiminnan jatkumisen kannalta keskeinen ryhmittymä voi pysyä koossa (ks. Cyert & March, 1963). Voidaan siis sanoa, että yrityksen toiminnan menestymisen edellytys on kannattavuus, eli yrityksen kyky luoda sellainen kassatulojen virta, jonka avulla on mahdollista pitkällä tähtäimellä vastata eri sidosryhmien yritykseen kohdistuviin vaatimuksiin (vrt. Kettunen ym. 1980, 23).

Julkistalouden yksiköiden strateginen asema on puolestaan jo lähtökohdaltaan erilainen. Tosin myös julkistalouden yksikkö tuottaa suoritteita, mutta useimmiten suoritteiden nauttija ei ole välittömästi ja yksiselitteisesti suoritteiden maksaja. Niinpä julkistalouden yksikön kohtaamat suoritemarkkinat eivät ole samanlaisessa roolissa kuin yrityksen kohtaamat. Julkistalouden yksikön itselleen saama »kassatulojen virta» ei ole suoraa seurausta asiakkaiden arvottamasta toiminnasta suoritemarkkinoilla. Tällä seikalla on huomattavaa merkitystä, koska suoritemarkkinoiden puuttumisen takia kannattavuuskriteeriä ei voida käyttää toiminnan ohjauksessa samalla tavalla kuin yritysten tapauksessa (Pitkänen 1979, 14). Suoritemarkkinoiden sijasta julkistalouden yksikön keskeinen rahoituksen lähde on valtion tai kunnan budjetti.

Budjettityyppisen rahoituksen keskeisyys onkin aikanaan paaluttanut julkisyhteisöjen strategisen aseman sellaiseksi, jossa keskeiseksi toiminnan ja erityisesti taloushallinnon sisällöksi on nähty sääntöjen noudattaminen ja budjettien raameissa toimiminen. Tällaista ajattelua on totuttu kutsumaan kameraaliseksi kulttuuriksi, jolloin julkistalouden yksiköiden taloushallinto on ollut budjettien kautta tulleiden määrärahojen käytön hallintaa. Kärjistetysti sanottuna strategisuutta on ollut raameissa pysyminen ja määräysten noudattaminen. Tämä asetelma on kuitenkin muuttumassa ja paljolti jo muuttunutkin. Tämän päivän suomalainen yhteiskunta asettaa yhä enemmän vaatimuksia, jotka ovat varsin selkeästi muuttamassa julkisten yksiköiden strategista asemaa aikaisempaa monimutkaisemmaksi. Tällöin myös johtamiselle ja taloushallinnolle asetetut vaatimukset muuttuvat. Muutoksen tunnistaminen ja hallitseminen on vaativa haaste julkisyksikköjen selviytymisestä vastaaville.

		Ulkopuolisen kontrollin luonne	
		Eksplisiittistä	Implisiittistä
Julkistalouden yksikön reagoititapa	Taktista	LOKERO 1 <i>Noudattava tilivelvollisuus</i>	LOKERO 2 <i>Paljastuva tilivelvollisuus</i>
	Strategista	LOKERO 3 <i>Ennakoiva tilivelvollisuus</i>	LOKERO 4 <i>Harkittu tilivelvollisuus</i>

Kuvio 1. Tilivelvollisuuden ulottuvuudet (vrt. Kearns 1994, 188).

Muutoksen suuntana näyttää olevan, että yhä useammat julkistalouden yksiköt joutuvat aiempaa useammin puolustamaan olemassaolon oikeutustaan ja hankkimaan resursseja erilaisilla keinoilla. Resurssien hankkiminen tapahtuu sekä tulosbudjetoinnin hengessä vastaamalla asetettuihin tulostavoitteisiin, että toisaalta kääntymällä erilaisten, uusienkin sidosryhmien puoleen. Tätä ilmiötä voidaan kutsua resurssi riippuvuuden kasvuksi (vrt. Pfeffer and Salancik 1978). Kasvava riippuvuus erilaisista ulkoisista tahoista johtaa toimimiseen »useiden markkinoiden tilanteessa». Tällöin yksikkö, saadakseen resursseja eri tahoilta, joutuu vastaamaan näiden tahojen vaatimuksiin ja on täten tilivelvollinen toiminnastaan yhä useampaan suuntaan. Ilmiön merkitystä johtamisen kannalta voidaan kuvata tilivelvollisuuden ulottuvuuksien avulla.

3. TILIVELVOLLISUUDEN ULOTTUVUUDET

Laajasti ymmärrettynä tilivelvollisuus (accountability) tarkoittaa sitä, että yksikkö on vastuussa toimistaan jollekin toiselle – ylemmälle ja/tai yleisemmälle – taholle. Tilivelvollisuutta voidaan tarkastella kahden ulottuvuuden kautta (Kearns 1994). Ensinnäkin tilivelvollisuuteen liittyvä kontrollin luonne voi olla joko eksplisiittistä tai implisiittistä. Eksplisiittistä se on silloin, kun toiminnan arviointiin on olemassa selvät, usein kirjallisen asun saaneet säännöt ja normit, jotka jokin tietty, selvästi tunnistettava ja valtuudet omaava taho on asettanut. Implisiittisyys on puolestaan sitä, että toiminnan arviointiperusteet eivät ole selkeästi »paperilla», jolloin sekä tilivelvollisuuden sisältö, että myös jossain määrin vaatimuksia asettavat tahot joudutaan päättämään erilaisten tilannekohtaisten vihjeiden ja havaintojen perusteella. Esimerkiksi jonkin julkisen talouden yksikön tapauksessa saattaa käydä ilmi, että ns.

suuri yleisö nousee tahoksi, jonka esittämiin vaatimuksiin on jollakin suhteellisen välittömällä tavalla vastattava.

Toinen tilivelvollisuuden ulottuvuus on tilivelvollisen yksikön reagoititapa. Yksikön reagoititapa voi olla joko taktista (tapahtuneeseen reagoivaa) taikka strategista (tapahtuvaa ennakoivaa). Yhdistämällä nämä tilivelvollisuuden ulottuvuudet saadaan nelikenttä (ks. kuvio 1).

Seuraavaksi tilivelvollisuuden ulottuvuuksia tarkastellaan strategisen aseman muuttumisen kautta. Katsotaan ensiksi perinteisessä kameraalisessa ympäristössä toimivan yksikön tilannetta. Tämän jälkeen siirrytään arvioimaan sitä, kuinka strategisen aseman muuttuminen muuttaa tilivelvollisuuden luonnetta, ja millaisia vaatimuksia tästä näyttäisi aiheutuvan johtamiselle.

Perinteinen kameraalinen ympäristö

Tilivelvollisuuden lajeista noudattava tilivelvollisuus (Lokero 1) on lähellä perinteistä kameraalista ajattelua. Tällöin yksikön toimintaa ja taloushallintoa ohjataan noudattamalla voimassa olevia säädöksiä ja määräyksiä. Strateginen asema on sellainen, jossa olennaisten resurssien saanti todennäköisesti varmistuu noudattavalla politiikalla, eli näyttämällä toteen, että säädöksiä ja muotoja on noudatettu. Toisin sanoen, yksikkö kokee voivansa luottaa siihen, että resurssien allokoinnista päättävät jatkavat toimintojen rahoitusta kuten ennenkin.

Perinteiseen tilivelvollisuuteen kuuluu myös se, että yksikön varsinainen toiminta on ollut varsin erillään resurssoinnista. Varsinaista toimintaa ei ole kovin tiukasti valvottu siinä mielessä, että resurssien antaminen olisi sidottu johonkin tarkasti määriteltyyn, ja mahdollisesti vielä jollakin tavalla mitattavaan toimintaan. Tällainen asetelma on jättänyt julkisen sektorin toimijoille va-

pauksia, joskin samalla on muistettava, että säädelty määrärahojen jako joihinkin tarkoituksiin (vrt. momentit) on toisaalta kaventanut toimijoiden vapautta.

Strategisen aseman muuttuminen muuttaa tilivelvollisuuden luonnetta

Näyttää kuitenkin väistämättömältä, että strateginen pelitilanne on muuttumassa suuntaan, jossa julkisen sektorin yksiköiden resurssiriippuvuus lisääntyy. Tämä muutos näyttää pitävän sisällään sen, että resursseja jakavat tahot vaativat aikaisempaa tarkempaa selvitystä yksikön varsinaisesta toiminnasta. Tästä käy esimerkiksi nä vaikkapa ajatus, jonka mukaan ministeriöt tulevaisuudessa entistä selvemmin ikään kuin ostavat tiettyjä sovittuja palveluja eri toimintayksiköiltä (ks. Meklin, 1991, 179). Samaan aikaan hankkeet esimerkiksi kustannuslaskennan kehittämiseksi merkinnevät myös omalta osaltaan toiminnan aikaisempaa tarkempaa seurantaa (vrt. vaikkapa Suomen Kuntaliitto, 1995). Yleisesti ottaenkin on merkkejä siitä, että melkein pä rahoittajasta riippumatta rahalle halutaan aikaisempaa selkeämmin jotakin tiettyä vastinetta, joka saisi olla mielellään jotain mahdollisimman selkeästi havaittavaa ja nopeasti esille tulevaa. Niinpä perinteinen taloushallinnon ja varsinaisen toiminnan välinen kuilu on kaventumassa. Enää ei ole järkevää ajatella taloudenhoitoa pelkästään erityisten talousihmisten huolena, joka ei oikeastaan kuulu varsinaisen tehtävän suorittajille (vrt. Meklin, 1991, 9–10). Tämä tarkoittaa samalla, että yksikön toiminnallisesta itsenäisyydestä ja resurssien saatavuudesta kiinnostunut johto joutuu aikaisempaa aktiivisemmin kertomaan yksikön toiminnasta nykyisille ja/tai potentiaalisille resurssien antajille ja ylipäätänsä seuraamaan ja olemaan vuorovaikutuksessa yksikön ympäristön kanssa. Kyseessä on vaatimus muuttua resurssien käyttäjästä resurssien hankkijaksi. Seuraavassa tarkastellaan muuttuvan strategisen aseman asettamia vaatimuksia julkisen yksikön johdolle.

Paljastuva tilivelvollisuus (Lokero 2) tarkastelee tällaista jo hieman monimutkaisemmassa strategisessa asemassa toimivaa yksikköä. Lokeron 2 tilanteessa toimivan yksikön resurssien saanti ei ole enää yksioikoisesti »taattua» selkeitä säädöksiä noudattamalla, vaan yksikkö joutuu huomiomaan erilaisten sidosryhmien vaatimukset. Toisin sanoen yksikkö tarvitsee resursseja ja tukea sellaisiltakin tahoilta, joiden vaatimukset ei-

vät ole, ainakaan vielä, selkeästi jostakin luettavissa. Paljastuvan tilivelvollisuuden politiikan valinneiden, tai tähän toiminnan muotoon muuten ajautuneiden yksiköiden toiminnassa on aito »jäntymisen momentti». Seikkailullinen elementti tulee näiden yksiköiden taktisesta eli tapahtuvaan reagoivasta toimintatavasta, josta seuraa, että edeltä käsin ei olla valmistuneita vastaamaan niihin vaatimuksiin, joita tarpeellisten resurssien antajat yksikölle kohdistavat. Vasta neuvottelussa eri tahojen kanssa paljastuu, että ovatko resurssit saatavissa kohtuullisilla vai hyvinkin ankarilla ponnistuksilla.

Luonnollisesti julkistalouden yksikönkään ei ole pakko tyytyä odottamaan, vaan yksikkö voi pyrkiä strategisempaan reagoitintapaan, eli ennakoimaan ja vaikuttamaan niihin vaatimuksiin, joita merkittävät tahot tulevat asettamaan. Tällöin yksikkö pyrkii muuttamaan ja ohjaamaan toimintaansa omasta aloitteestaan ilman välitöntä ulkoista painetta. Strategista reagoitintapaa voidaan myös tarkastella niin implisiittisessä, kuin eksplisiittisessäkin kontrollitilanteessa.

Eksplisiittisessä ympäristössä ennakoivasti toimiva yksikkö voi pyrkiä varautumaan omalta kannaltaan keskeisiin tuleviin säädöksiin (Lokero 3). Luonnollisesti yksikkö voi myös pyrkiä vaikuttamaan siihen, millaiseksi resurssiintoihin vaikuttavat määräykset, esimerkiksi tulosbudjetoinnin tavoitteet lopulta muotoutuvat.

Implisiittisen kontrollin ympäristössä strategisesti toimiva yksikkö voi pyrkiä vaikuttamaan siihen, millaisten ulkoisten tahojen kanssa se ylipäätänsä rakentaa toimintaansa. Harkittu tilivelvollisuus (Lokero 4) asettaa suuria vaatimuksia yksikön johdolle, koska ulkoisten tahojen vaatimusten ennakoiminen on vaikeaa ja erityyseen hankalaa on suunnata yksikön toimintaa haluttujen ulkoisten tahojen vaikutuspiiriin. Siinä kun yrityksen johto taiteilee monella tavalla segmentoituneiden ja vaikeasti hallittavien suoritemarkkinoiden ja tuotannon tekijämarkkinoiden välillä, saattaa julkisyksikön johtaja joutua etsimään mahdollisia »markkinoita» ehkä vieläkin moninaiemmasta ja erityisesti tavoitteiltaan heterogeenisemmasta ulkoisten tahojen muodostamasta joukosta. Tällöin joudutaan jopa miettimään, että onko jonkin mahdollisen resurssien saajien tahon vaikutus yksikön toimintaan sellaista, jota pitkällä aikavälillä halutaan. »Ilmaista lounasta» ei useinkaan ole tarjolla. Yksikön toiminnan päämäärästä ei kuitenkaan tulisi luopua resurssien metsästyksen tiimellyksessä (organisaation päämäärän merkityksestä ks. Bartlett & Ghoshal, 1994).

Erityisen mielenkiintoiseksi muodostuu noudattavan tilivelvollisuuden politiikan (Lokero 1) seurausten analysointi strategisen asetelman muutuksessa. Voi nimittäin väittää, että noudattava politiikka jossain määrin turvasi varsinaisen toiminnan vapauden perinteisessä kameralaisessa ympäristössä. Tämä johtui taloushallinnon ja varsinaisen toiminnan kohtaamattomuudesta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että strategisen muutoksen jälkeen noudattava tilivelvollisuus jättää kaikista tilivelvollisuuden lajeista vähiten liikkumavapautta yksikölle. Uudessa strategisessa tilanteessa noudattavaa politiikkaa toteuttava julkisen talouden yksikkö tyyty ottamaan varsinaista toimintaa ohjaavat tulos- ja toimintatavoitteet annettuina. Tämä tarkoittaa sopeutumista toimimaan ulkoisen kontrollin alla.

Tässä esitetyt tilivelvollisuuden lajit eivät luonnollisestikaan ole kattava taikka kiveen hakattu kuvaus julkistalouden yksiköiden kohtaamista tilanteista. Ennemmin esitetty nelikenttä voi toimia yleisemmän keskustelun pohjana ja yksiköiden vastaavien kannalta eräänä näkökulmana, jonka pohjalta oman yksikön asemaa, uhkia ja mahdollisuuksia, voi paikallistaa (ks. myös Kearnsin, 1992, esitys SWOT-analyysin soveltamisesta julkisen sektorin yksikön kohtaamien uhkien ja mahdollisuuksien kartoittamiseen). Luonnollista on myös se, että esitetyt tilivelvollisuuden ulottuvuudet eivät koske samalla tavalla ja samalla vakavuudella kaikkia julkisen puolen yksiköitä. Toisaalta lienee vastaan sanomatonta, että julkistalouden yksiköiden strateginen asema on muuttunut voimakkaasti viimeisten vuosien aika. Strategisen pelitilanteen muuttuminen vaatii myös tilivelvollisuuden uudelleen harkintaa. Yhä harvemmin ja yhä harvemman yksikön tapauksessa noudattava tilivelvollisuus palvelee parhaalla tavalla yksikön etuja, tai edes turvaa kyseisen yksikön säilymistä.

4. RESURSSIEN ALLOKOINNIN ONGELMA

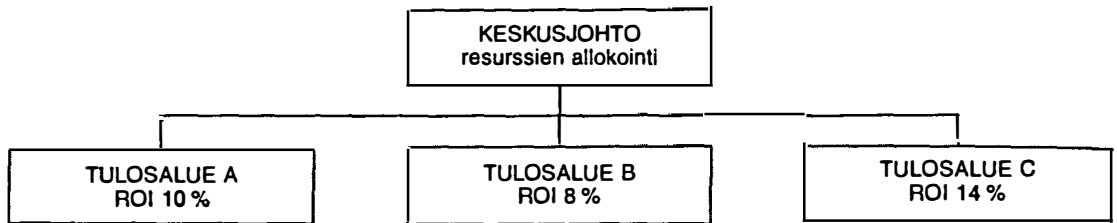
Julkistalouden strategisen aseman muuttuminen näkyy sisä vähittäisenä siirtymisenä seläiseen tilivelvollisuuteen, jossa resurssieja allokoidaan, tai ainakin väitetään allokoitavan saavutettujen tulosten perusteella. Tulosten perusteella johtaminen on tuttua yrityselämästä, joten periaatteellinen malli on olemassa. Tällaisen mallin olemassaolo tietysti helposti houkuttelee soveltamaan yrityspuolen ajatuksia julkiselle puolelle. Kuitenkin myös resurssien allokointiin liittyä asioita, jotka vaativat julkisen sektorin omi-

naispiirteiden tarkkaa huomioinnottamista. Erityisesti tämä koskee sitä, että millaista informaatiota on tulosalue rakenteen kautta saatavissa resurssien allokointipäätösten tueksi.

Voidaan väittää, että tulosalueitten muodostaminen markkinoilla toimivan yrityksen tapauksessa toisaalta helpottaa johtamista ja toisaalta monimutkaistaa sitä. Perinteisesti on kylläkin korostettu johtamisen helpottumista ja selkeyttymistä. On sanottu, että tulosalueitten muodostaminen teki omalta osaltaan mahdolliseksi suurten teollisten jättiläisten johtamisen. Tällöin on kerrottu, kuinka yritysten koon kasvu ja toiminnan yleinen monimutkaistuminen teki johtamisen vaikeaksi 1900-luvun alun USA:ssa. Johtajien ei ollut enää mahdollista hallita koko suurta organisaatiota. Tässä tilanteessa merkittävän johtamisen avun kerrotaan löytyneen tulosalueitten kehittämisestä ja ROI-mittarista (Return on Investment, karkeasti tulos/tase). Suurten yritysten toimintaa kehitettiin siten, että operatiivinen vastuu siirrettiin tulosalueille ja tulosalueitten johtajien huoleksi, ja resurssien allokointivalta, esimerkiksi investointirahoituksesta päättäminen, jätettiin keskusjohdon vastuulle (ks. esim. Johnson & Kaplan, 1987. Miller & O'Leary, 1990, tosin puolestaan esittävät, että ROI-laskentaa ei tule nähdä pelkästään teknisenä keksintönä, vaan on syytä huomata ROI-tarkastelun yhteiskunnallinen tilaus 1930-luvun USA:ssa. Tuohon aikaan pelättiin yritysten vallan liiallista kasvua ja ROI-laskenta omalta osaltaan koettiin kontrollivälineeksi, jonka kautta yritystoiminta pysyisi kannattavuuden tavoittelussa). Seuraava kuvio 2 näyttää yksinkertaisen tilanteen, jossa suuri yhtiö on jaettu kolmeen tulosalueeseen ja jossa kullekin tulosalueelle on laskettu kyseisen kauden ROI.

Kuviossa 2 kunkin tulosalueen sijoitetun pääoman tuotto prosentti (ROI) kertoo siitä kuinka tuottavaa on tehdä sijoitus tälle tulosalueelle. Ainakin on mahdollista verrata eri tulosalueitten tuottoa keskenään, jolloin nimenomaan kannattavuudesta kiinnostunut johto saa merkittävää »helpotusta» allokointipäätöksenteoonsa. Kannattavuuden näkökulmasta markkinainformaatio on luotettavaa.

Edellä kuitenkin esitettiin, että erityisesti tulosalueet ja miksei myös ROI-luvut ovat toisaalta monimutkaistavia tekijöitä yritysten johtamisessa. Lienee nimittäin niin, että järkevästi toimiva keskusjohto ei voi kovin pitkälti toimia esimerkiksi ROI-lukujen varassa (vrt. ROI-laskennan ongelmista esim. Dearden 1987). Tämä johtaakin käytännössä siihen, että keskusjohdon on kuitenkin tunnettava hyvin eri tulosalueitten ominaispiirteet,



Kuvio 2. Tulosalueet ja markkinainformaatio yksityisellä puolella.

niiden kunkin kehittymismahdollisuudet ja markkinanäkymät. Niinpä allokointipäätökset eivät käytännössä perustukaan pelkkiin lukuihin, vaan asiantuntemuksen, näkemykseen ja vähän myös niiden pohjalta järkeviksi uskottuihin lukuihin. Tämän näkemyksen mukaan tulee ymmärrettäväksi, että eri tulosalueitten syvälinen hallinta on vaikea tehtävä, ja että yrityspuolella tulosalueet samalla sekä helpottavat, että monimutkaistavat johtamistehtävää.

Enyisen mielenkiintoista tämän raportin kannalta on kuitenkin se, että julkistalouden kannalta on vaikea nähdä tulosaluejaottelun tuovan helpotusta järkevän ja huolellisen allokointitehtävän kannalta. On olennaista huomata, että yritysten tapauksessa tulosalueiden kannattavuudesta kertovat luvut informoivat johtoa, koska ROI-mittarin kautta välittyy tieto eri yksiköiden markkinoilla menestymisestä, ja markkinoilla menestyminen on yrityksen keskeinen tavoite. Niinpä markkinainformaatio, eli toiminnan tarkastelu kannattavuus-uottuvuudessa on luonnollisesti ratkaisevan tärkeä merkitys.

Julkisella sektorilla markkinainformaatio pääsääntöisesti puuttuu. Niinpä resurssien allokointijälle ei ole edes periaatteessa rakennettavissa ROI-luvun kaltaista mittaria, joka kertoisi vastaavalla tavalla organisaation toiminnan onnistumisesta. Lisäksi julkiselle puolelle on tyypillistä, että on olemassa useita erilaisia tavoitteita, joille kullakin on oma oikeutuksensa. Keskeistä usein onkin neuvottelu ja tasapainottelu eri tavoitteiden välillä. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että vaikka tulosalueajattelu ja -ohjaus näyttäisivät olevan leviämässä julkiselle sektorille, niin julkiselle puolelle ei ole ajateltavissa yksiselitteistä mittaria, jonka avulla »turvallisesti» voitaisiin allokointipäätöksiä tehdä. Niinpä tulosalueajattelu ja -ohjaus eivät tule päästämään julkisen sektorin resurssien allokointia siitä epävarmuuden tilasta, jossa informaation tarve epäilemättä yltää hankittavissa

sa ja hallittavissa olevan informaation määrän (vrt. Galbraith 1973, 5).

Arvattavasti tällainen epävarmuuden tila luosen mahdollisuuden, että epävarmuudesta vapautumiseksi joitain tulosmittareita (ROI-mittauksen hengessä) aletaan soveltaa julkisella puolella. Tietysti julkisen puolen allokointijon on mahdollista vetäytyä jollakin tavalla aikaansaatujen mittareiden taakse ja antaa kyseisten mittareiden ratkaista, mihin resursseja jaetaan. Kuitenkaan julkisen talouden ominaispiirteet huomioiva resurssien allokointia ei luonnollisestikaan päädy tällaiseen ratkaisuun, vaan pyrkii jatkuvasti kehittämään näkemystään siitä, millaiseen toimintaan resursseja kunakin ajankohtana tulisi suunnata. Tehtävä on vaikea ja olisi mukava, jos voisi esittää laskentatoimen tarjoavan apua. Valitettavasti yrityskäytännön mukainen ROI-ajattelu tai sen soveltaminen julkiselle puolelle ei näytä toimivalta ajatukselta. Mittareiden kautta tapahtuvan välillisen ohjauksen sijasta näyttää usein tarkoituksenmukaisemmalla kehittää mahdollisimman välitöntä toiminnan tuntemusta ja suoraa toiminta- ja tulosohjausta (vrt. Pihlanto, 1994).

4. LOPUKSI

Julkisen sektorin johtamista voi tarkastella toimintana, jossa on kaksi keskeistä tavoitetta. Ensimmäkin usein korostetaan taloudellisuuden periaatetta, eli tietyn tuotoksen tekemistä mahdollisimman pienillä panoksilla, tai mahdollisimman suuren tuotoksen aikaansaamista tietyillä panoksilla (vrt. Kovero 1935, 54; Pitkänen 1979, 11). Taloudellisuuden periaate on yhteinen julkisella ja yksityisellä puolella, jolloin tämän periaatteen korostaminen johtaa helposti ajatukseen yrityksestä tuttujen ohjausmallien kopioinnista julkiselle puolelle. Edellä on kuitenkin osoitettu, että markkinainformaation puuttumisen vuoksi yrityksissä

käyttökelpoisilta näyttävät ajatusmallit eivät ongelmatomasti toimi julkisella puolella. Niinpä julkisen puolen on vastattava taloudellisuuden vaatimukseen kehittämällä toimintaansa omista lähtökohdistaan, jolloin julkisen sektorin tehtävän syvällinen ymmärrys on avainasia.

Toinen julkisen puolen johtamiseen ja yleensäkin julkisen puolen toiminnan arviointiin vaikuttava keskeinen seikka on julkisen talouden roolin huomioonottaminen koko yhteiskunnan kannalta. Ehkäpä julkinen sektori on tänä päivänä muodostunut sillä tavalla itsestään selvyydeksi, että sitä ei osata ajatella kuin ainoastaan kustannustekijänä. Saattaa olla, että jokin muu ajankohta on tarjonnut paremman mahdollisuuden nähdä julkisen sektorin merkityksen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta. Tässä yhteydessä tekee mieleni lainata Koveroa (1935, 11), joka kirjoittaa: » Julkinen talous on pysyvä välttämättömyys (valtio on inhimillisen kehityksen ehto)... ». Koveron mukaan julkinen talous on inhimillisen kehityksen takaaja, koska julkinen talous pyrkii korkeisiin tarkoitukseen, ei mahdollisimman suureen ansioon, vaan laajojen kansalaispiirien palvelukseen.

Olenainen kysymys kuuluukin, että kuinka kaiken muutoksen keskellä turvataan sekä julkisen sektorin toiminnan taloudellisuus että julkisen sektorin kyky pyrkiä korkeisiin päämääriin. Tämän raportin perusteella näyttää siltä, että julkisten yksiköiden strategisen aseman muuttuminen on ajamassa yksiköitä liikkeelle kohti uudenlaisista tilivelvollisuusajattelua. On luonnollisesti vaikea nähdä, millaisia seurauksia tilivelvollisuusajattelun muutos tuo mukanaan. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että koska uudenaikaisessa tilivelvollisuudessa resurssien antajat kiinnittävät entistä enemmän huomiota varsinaiseen toimintaan, niin tämä helposti tarkoittaa samalla sitä, että julkisten yksiköiden kyky palvella laajoja kansalaispiirejä uhkaa supistua. Ennemminkin syntyy yksityiseltä puolelta tuttu tilanne, jossa organisaatio palvelee joitakin sidosryhmiä. Tässä tilanteessa julkisen sektorin resurssien allokoijan on syy-

tä erityisen tarkasti harkita niitä keinoja, joilla toimintaa ohjataan taloudelliseen suuntaan – korkeimpien päämäärien tavoittelumahdollisuutta uhraamatta.

LÄHTEET

- Bartlett, Christopher, A. & Ghoshal, Sumantra: Changing the Role of Top Management: Beyond Strategy to Purpose. *Harvard Business Review* 72(1994): 6, s. 79–88.
- Cyert, Richard, M. & March, James. G: *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1963.
- Dearden, John: Measuring profit center managers. *Harvard Business Review* 65(1987): 5, s.84–88.
- Galbraith, Jay: *Designing complex organizations*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts 1973.
- Johnson, Thomas, H & Kaplan, Robert, S: *Relevance Lost*, Harvard Business School Press, Boston 1987.
- Kearns, Kevin, P: From Comparative Advantage to Damage Control: Clarifying Strategic Issues Using SWOT Analysis. *Nonprofit Management & Leadership* 3(1992): 1, s. 3–22.
- Keams, Kevin, P: The strategic management of accountability in nonprofit organizations: an analytical framework. *Public Administration Review* 54(1994): 2, s.185–192.
- Kettunen, Pertti: Mäkinen, Vesa & Neilimo, Kari: *Tilinpäätösanalyysi*, Weilin & Göös, Espoo 1980 (1976).
- Kovero, Ilmari: *Tulokäsite ja julkinen talous*, WSOY, Porvoo 1935.
- Meklin, Pentti: *Valtiontalouden perusteet*, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1991.
- Miller, Peter & O'Leary, Ted: Making Accountancy Practical. *Accounting, Organizations & Society* 15(1990): 5, s. 479–498.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald, R: *The external control of organizations. A resource dependence perspective*, Harper & Row, New York 1978.
- Pihlanto, Pekka: Korkeakoulujen kustannuslaskennan kehittämisprojekti. *Tieteentekijä* 8(1994): 10.
- Pitkänen, Eero: *Julkisyhteisöjen laskentatoimi*, Weilin & Göös, Espoo 1979.
- Suomen Kuntaliitto: *Tuotteistus ja kustannuslaskenta*. Perusterveydenhuollon Tuoteprojektin raportti 1, Helsinki 1995.
- Valtionvarainministeriö: *Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti*, Helsinki 1993.