

# Hallinnon tuloksellisuus ja tulosvastuu

*Pentti Meklin ja Raimo Ikonen*

Tuloksellisuutta käsiteltiin nyt neljänsillä Hallinnon tutkimuksen päivillä. Tällä kertaa työryhmässä esiteltiin keskustelun pohjaksi kuusi alustusta. Osanottajia työryhmän työskentelyssä oli runsaasti ja esitykset herättivät vilkasta keskustelua. Ensimmäisenä oli verojohtaja Veli J. Lappalaisen esitys aiheesta »Verotuskonsernin tulosjohtaminen — kuka johtaa ja mitä». Aihe on ajankohtainen ja mielenkiintoinen, sillä verohallinto on parhaillaan siirtymässä tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen. Tähän kokonaisuuteen liittyy monia asioita, joita esityksessä havainnollisesti tuotiin esille. Kehittämistoiminta on alisteinen verohallinnon tuloksellisuudelle, joka on lainmukaisen verotuksen suorittamista (vaikuttavuus) minimikustannuksin (taloudellisuus/tuottavuus), sekä verohallinnon että sen asiakkaiden näkökulmasta katsottuna. Tulosohjauksessa ja tulosjohtamisessa on siis kyse siitä, miten verohallinto organisoidaan palvelemaan parhaiten näitä tuloksellisuuselementtejä. Esityksessä verohallintoa käsiteltiin konsernina, joka sitoo kovinkin erilaisilla tavoilla tuloksellisuutta tavoittelevat yksittäiset lääninverovirastot ja vero toimistot yhteen. Sitoaminen tapahtuu tulostavoitesopimuksilla.

Käyty keskustelu oli vilkasta, siinä esitettiin kysymyksiä monista yksityiskohdista, mutta myös epäilyjä konserniajattelun soveltuvuudesta ja tarpeellisuudesta verohallinnossa.

Assistentti Mauno Rönkön aiheena oli »Palvelutuotannon pehmeät tunnusluvut». Pehmeät tunnusluvut liittyvät palvelevuuden kohdentamiseen. Esitys perustui aineistoon, joka on koottu valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosastolla Hyvän Palvelun virasto -kilpailussa virastoilta kerätyistä tiedoista ja toimintakertomuksista. Palvelutuotannon pehmeitä tunnuslukuja tarkasteltiin palvelutyypeittäin. Ensiksi erotettiin julkiset monopolipalvelut ja yksityisen sektorin kanssa kilpailevat palvelut. Toinen tekijä liittyi palvelun määrään ja laadun merkitykseen, ja kolmas tunnuslukujen pohjaksi tarvittavan tiedon tuottamistapoihin, joina erotettiin viranomaisten itse suorittama tilastointi ja asiakaskyselyt. Esityksen tuloksena syntyi taulukko palvelutuotannon peh-

meistä tunnusluvuista edellä mainittujen elementtien pohjalta.

Syntyneessä keskustelussa kiinnitettiin huomiota tämän alueen käsitteistön horjuvuuteen julkisessa keskustelussa. Esityksessä rakennettua systematiikkaa pidettiin yleisesti mielenkiintoisena ja todettiin, että sitä voidaan käyttää hahmotusvälineenä, mutta ei vielä pidemmälle menevänä analyysivälineenä tai suositusten pohjana.

Hallintotieteiden kandidaatti Pasi Malmi käsiteli esityksessään »Inkrementalistinen jumiutumisen» mielenkiintoisesti päätöksentekotilanteiden hahmottamiseen liittyviä vaaroja ja niiden välttämistä. Esityksessä lähdettiin hinnoitteluesimerkkiä hyväksikäyttäen liikkeelle inkrementalistisesta jumiutumisesta, jolla tarkoitetaan sitä, että päättäjät pyrkivät etsimään vallitsevaan tilanteeseen vain pelkkiä marginaalisia muutoksia. Kun inkrementalisteilla on »liian suppea hakuhorisontti» tai »liian lyhyt hakusäde», he eivät lainkaan hahmota vaihtoehtoja, jotka ovat kauempana marginaalisista vaihtoehtoista. Esityksessään Pasi Malmi päätyi suosittamaan luovuutta edistävän organisaatiokulttuurin kehittämistä sekä päätöstilanteiden strategista hahmotustapaa.

Esitys synnytti vilkkaan keskustelun, jossa inkrementaalisen jumiutumisen todettiin toteutuvan useasti käytännön päätöksenteossa. Tässä suhteessa luova organisaatiokulttuuri ja päätöstilanteiden avoimempi hahmottaminen nähtiinkin tärkeänä. Kuitenkin inkrementaalilla päätöksenteolla korostettiin myös olevan omat etunsa.

Apulaisprofessorit Salme Näsi ja Pentti Meklin käsitelivät Suomen julkisen hallinnon muutosta ja tämän muutoksen vaikutuksia laskentatoimeen. Suomen julkisen hallinnon muutoksessa, joka myötäilee monissa Länsi-Euroopan maissa tapahtuvia muutoksia, erotetaan kaksi päämuutossuuntaa: päätösvallan hajauttaminen ja markkinamekanismin merkityksen lisääntyminen. Nämä muutokset näkyvät tällä hetkellä lainsäädännössä ja budjettirakenteissa tehdyissä päätöksissä, muun muassa julkinen liiketoiminnan ja palvelujen maksullisuuden lisääntymisenä, tukijärjestel-

mien purkamisena, ja ennen kaikkea valtion-osuusjärjestelmän uudistamisena. Taloudenhoidon näkökulmasta nämä muutokset ilmenevät muun muassa siirtymisenä menolajibudjetoinnista yhden summan budjettiin, bruttobudjetoinnista nettobudjettiin ja yksivuotisesta kaksivuotiseen taloudenhoitoon. Julkisen yksikön näkökulmasta kaikki nämä muutokset lisäävät vapautta, mutta samalla niiden tarkoitus on lisätä myös vastuuta eli virkavastuu laajentuu tulosvastuiksi.

Laskentatoimen perustana esitettiin kaksi vaihtoehtoa: Informaation käyttöön perustuva (useful information approach) ja tilitysvelvollisuuden perustuva lähestyminen (accountability approach). Vallan ja vastuun lisäystä korostavaa julkisen hallinnon uutta ajattelutapaa vastaa tilitysvelvollisuuteen perustuva lähestyminen; jokainen yksikkö ja henkilö on vastuussa ja tilitysvelvollinen toiminnostaan. Tilitysvelvollisuudessa voidaan erottaa useita tyyppejä sen mukaan mistä ja kenelle ollaan tilivelvollisia. Tämä ajattelutapa merkitsee laskentatoimen järjestämistä siten, että siitä saadaan tilitysvelvollisuutta varten tarpeelliset tiedot.

Syntyneessä keskustelussa epäiltiin tilitysvelvollisuuden mahdollisuuksia nykyisessä kulttuurissa, mutta ei pidetty sen laajentumista mahdollisena tulevaisuudessa. Joka tapauksessa kyse on kulttuuritason asiasta.

Johtava konsultti Jaakko Virkkusen esityksen nimenä oli »Sektorioorganisaatiosta tulosyksikköorganisaatioon, keskijohdon pelot ja toiveet». Siinä esiteltiin kertomusten käyttöä organisaation, erään kunnan sosiaali- ja terveystoimen johtamisjärjestelmän muutoksen tutkimisessa. Kertomusten käyttöön Virkkunen oli päätenyt sen vuoksi, että strukturoidut kyselyt, väitelistat ja teema-haastattelut eivät tuottaneet kaikkea ja ehkä juuri oleellista tietoa siitä, miten työyhteisön jäsenet asennoituvat nykyisiin käytäntöihin ja vireillä oleviin muutoksiin. Kertomukset voivat tässä suhteessa tarjota hyvän vaihtoehdon. Kertomusten aineistona on muistitieto. Kertomus voi olla myös tapa ilmaista tulevaisuutta koskevia toiveita tai huolia. Tällöin kertomus alkaa nykyhetkestä ja jatkuu tulevaisuuteen. Kertomusten erittelyä varten on kehitetty useita erilaisia jäsennyksiä. Tekijä erotti aluksi teoreettisesti kahdeksantoista eri tyyppistä kertomusta, joiden avulla empiirisestä muutostilanteesta koottuja kertomuksia analysoitiin.

Esitys oli kokonaisuudessaan mielenkiintoinen, ja se herätti vilkkaan keskustelun kertomusten käyttömahdollisuuksista syvällisen tiedon hank-

kimiseksi työyhteisön jäsenten asennoitumisesta.

Apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen aiheena oli »Tuloksen määrittely ja arviointia julkisessa organisaatiossa». Esityksen pääteemaksi nousi asiantuntijaorganisaatioiden monitavoitteisuus. Tavoitteiden on muodostettava tavoitenippu, jossa on kovia taloudellisia tavoitteita, kehittämistavoitteita, laadullisia tavoitteita ja arkisia toimintatavoitteita. Mitä ylempi organisaatiossa mennään, sitä merkittävämpiä ovat toiminnalliset tavoitteet. Tavoitteiden tarkkuus ja mitattavuus ei ole niinkään ongelma kuin tulostietoisuuden aikaansaaminen. Henkilökohtaisella tasolla tavoitenipussa ei ole taloudellisia tavoitteita kuten henkilökohtainen tuottavuus. Tällaiset tavoitteet kuuluvat koko organisaation tai tulosyksikön tasolle. Toinen merkittävä linjaus esityksessä oli suoraan osallistumiseen perustuva johtamisen prosessi ja sen selkeä erottaminen työprosessista. Johtamisprosessi ei ole sekavaa osallistumisen puuroa, vaan se muodostuu määrämuotoisesta ja määraikaisesta prosessista, h-hetkestä, jolloin tapahtuu henkinen kiinnittyminen organisaatioon. Menettely edellyttää tulosvastuun ja yksittäisten asioiden suorittamiseen liittyvän virkavastuun selkeää määrittelyä, jotka Ikonen teki esityksessään.

Esitys herätti monipuolista keskustelua. Esille tuotiin positiivisena seikkana se, että osallistuminen ja arviointi voivat korvata liialliset mittauksen ongelmat. Samalla esitettiin epäilyjä siitä, milloin ja missä määrin jäykkään hallintoon totuneet esimiehet ja alaiset ovat valmiit avoimeen ja osallistuvaan menettelyyn.

Tuloksellisuus on ollut teemana julkisessa keskustelussa useita vuosia. On varsin todennäköistä, että se on yksi keskeisistä teemoista vielä lähivuosinakin. Mielenkiintoista on kuitenkin havaita, että keskustelussa on tapahtunut muutoksia. Muutama vuosi sitten keskeistä oli kiistelemine siitä, mitä tuloksellisuus on käsitteellisellä tasolla. Näyttää siltä, että peruskäsitteistä on saavutettu kohtuullinen yhteisymmärrys, vaikka käytännön hankkeissa vielä nytkin törmätään käsitteellisiin vaikeuksiin. Keskustelu joka tapauksessa näyttää siirtyneen seuraavalle tasolle, jossa kiinnostavaksi ovat tulleet uudet teemat. Meneillään olevassa julkisen hallinnon muutoksessa on kyse laajoista muutoksista sekä ilmirekenteiden että organisaatioiden kulttuurin tasolla. Keskustelua sekoittaa, mutta myös vauhdittaa vallitseva taloudellinen lama. Näinä aikoina tehdään julkisessa hallinnossa päätöksiä, joista on vaikea erottaa, mitkä niistä on tehty tulosajattelun ja mitkä laman nimissä.