

# Hallinnon tuloksellisuus ja tulosvastuu

*Ismo Lumijärvi & Pentti Meklin & Stefan Sjöblom*

Tuloksellisuusteema on ollut esillä hallinnon tutkimuksen päivillä jo useamman vuoden ajan. Tällä kerralla työryhmässä käytiin läpi kolme aiheeseen liittyvää esitystä. Osanotto ryhmän työskentelyyn oli tälläkin kerralla runsasta.

Aluksi kuultiin Pertti Ahosen suhteellisen laaja ja teoreettinen alustus aiheesta "Farewell to welfare in Finland?". Esitys kosketti tuloksellisuuden, evaluaation sekä hyvinvoinnin käsitteiden yhtymäkohtia. Näkökulma tuloksellisuuden makroperspektiiviä korostava. Tarkoituksena oli rakentaa viitekehys, joka kytkisi yhteen evuaation eri tasot ja ulottuvuudet.

Ahonen lähti tarkastelussaan hyvinvoinnin taloudellisista ulottuvuuksista sekä mallinsi sen kertymiseen ja jakamiseen liitettyjä periaatteita (esim. verotussysteemit, tulonsiirrot). Hyvinvointia tarkasteltiin sekä formaalisesta että substansiivisesta perspektiivistä. Tämän jälkeen tarkastelu siirtyi evaluaatioprosessin mallintamiseen, kontrollin kognitiivisten aspektien käsitteellistämiseen sekä varsinaisen tuloksellisuusarviointikäsitteen erittelyyn. Tässä yhteydessä Ahonen pohti mm. norminmukaisuusarvioinnin sekä kontrollioinnin yhtymäkohtia. Tuloksellisuusarvioinnin osalta esille nousi erityisesti vaikuttavuusarviointi ja yleensä poliittisten toimenpiteiden seurausten arviointiin liittyvät ongelmat. Juuri vaikutusten erittelyn kautta tarkastelu palautuikin lopuksi arvokysymykseen, rationaalisuus- ja hyvinvointikäsitteisiin sekä niiden tuloksellisuusarvioita ohjaavaan merkitykseen.

Ahosen esityksestä syntyneessä keskustelussa pohdittiin mm. verotusjärjestelmien ja hyvinvoinnin jakautumisen välisiä yhteyksiä, normatiivisuusarvioinnin ja taloudellisen rationaalisuuden kytkentöjä sekä professioiden vaikutusta tulosarvioinnin kriteeristöjen muodostamisproesseissa.

Työryhmän toisena alustajana oli Pekka Väänänen. Hän kuvasi tulosarvioinnin soveltamista ja ongelmia erityisesti Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Näkökulma on siten huomattavasti Ahosen esitystä käytännön-

läheisempi. Tarkastelussa nousi esille mm. tulosjohtamisen ja poliittisen ohjauksen välisiä probleemoja sekä yksiköiden toiminta- ja palveluajatuksen määrittelyyn liittyneitä vaikeuksia. Niinikään esityksessä sivuttiin hallinnon rakenteiden tulosityksiköittämiseen sekä ns. raamijattelun soveltamiseen liittyneitä vaikeuksia. Toisaalta monet esteistä näyttivät liittyvän juuri tuloskulttuurin muodostamisen (alku)vaikeuksiin.

Viimeisenä alustuksena kuultiin Stefan Sjöblomin esitys yksikkökustannusten eroista kunnallisessa palvelutuotannossa. Tarkastelu oli empiristissävytteinen ja kohdistui mm. siihen, missä määrin kuntien erilaiset toimintaympäristöt (esim. kuntakoko, pinta-ala) vaikuttavat niiden mahdollisuuksiin säädellä palvelujensa taloudellisuutta. Myös hallinnon säädelyneisyys vaihtelee eri palvelusektoreilla vaikuttaen kuntien omiin mahdollisuuksiin kehittää palvelujensa taloudellisuutta. Vertailtavina esimerkkialoina olivat peruskoulu-, vanhustenhuolto-, terveydenhoito-, päivähoito-, kirjasto- sekä kansalais- ja työväenopistoihin liittyvät palvelut. Tuloksellisuuden näkökulmaan Sjöblomin esitys liittyi erityisesti tulosarvioinnin kautta. Se pyrki tämentämään niitä varauksia ja edellytyksiä, jotka on otettava huomioon tehtäessä kuntien välisiä yksikkökustannus- ja palvelutasoverailuja.

Kaikenkaikkiaan vaikka alustuksia oli tällä kertaa vain kolme, niissä lähestyttiin tuloksellisuuden teemaa monipuolisesti, kiinnostavasti ja tuoreitakin näkökulmia esitellen. Tuloksäsitteen määrittelyyn tai mittaamiseen liittyvät »perinteiset» kiistat eivät vieneet tällä kertaa koko huomiota, kuten helposti käy vastaavissa tilaisuuksissa, joissa on läsnä sekä käytännön virkamiehiä että tutkijoita. Toisaalta työryhmässä käydyissä keskusteluissa ja loppuarviossa tuli esille useitakin alueita, jotka selvästi kaipaisivat edelleen tutkimusta osakseen. Yksi vaikeasti hahmotettava tulosarviointiin liittyvä alue on vaikuttavuus. Sen sisältö on ilmeisestikin selvitettävä kullakin hallinnonalalla erikseen. Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen arvioinnin yhdistämisen problematiikka kaipaisi sekin lisäselvit-

telyä. Ongelmaan törmätään käytännössä viimeistään tulospalkkauskokeilujen yhteydessä. Näitäkin tärkeämpi teoreettinen kysymys on tulosajattelun suhde poliittiseen ohjaukseen ja kunnalliseen demokratiaan. Miten uudistus on toteutettavissa siten, ettei se vaikeuta hallinnon parlamentaarista ohjattavuutta? Edelleen tulosajattelun merkitystä hallinnon sisäisen kilpailun

käynnistäjänä on valotettu toistaiseksi vain vähäisesti. Laajemmasta näkökulmasta voisi niinkään pohtia tulosajattelun ja privatisoinnin merkitystä vaihtoehtoisina julkisen hallinnon kehittämisstrategioina. Samaan teemaanhan puuttui myös Krister Ståhlberg herätteitä nostattaneessa yleisesitelmässään hallinnon tutkimuksen päivillä.