

MIKSI TULOS- JOHTAMINEN ON NIIN VAIKEATA SOSIAALIHUOLLOSSA — VAI ONKO?

Elli Aaltonen:

Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa. Tutkimus tulosjohtamisen soveltamisen mahdollisuuksista kunnan sosiaalihuollossa. Sosiaaliturvan Keskusliitto, Helsinki 1992.

Tulosohjaus, tuo neoliberalismin eräs realisoituma, vavisuttaa monen julkisen sektorin virkamiehen maailmankuvaa. Erityisen hankalaksi tämä uusi toiminnan ohjauksen ja arvioinnin malli on koettu alueilla, joissa tuloksen määrittely ja mittaaminen ovat ristiriitaisia tehtäviä. Sosiaalihuolto on eräs tällainen alue. Elli Aaltonen on tuottanut tutkimuksen, jossa käydään käsiksi tulosjohtamisen, tai laajemmin tulosajattelun soveltamisen problematiikkaan kunnallisessa sosiaalihuollossa. Tutkimuksen pragmaattinen tavoite on tieteellisin menetelmin selvittää tulosjohtamisen yleisiä ja erityisiä pidäkkeitä sosiaalitoimen piirissä. Ja edelleen, tutkimuksessa on pyritty kriittisesti arvioimaan mahdollisuuksia arvioida ja mitata sosiaalihuollon toimintojen taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Tutkimus on monessa mielessä pioneiryö. Aaltonen lisäksi muistaakseni vain Terho Vuorela (1991) on systemaattisesti käynyt käsiksi tähän problematiikkaan. Tutkimus on sekä hallintotieteellinen että sosiaalipoliittinen. Empiirinen aines on ammennettu tutkijan kotikunnassa, Nurmeksessa, läpiviedystä tujo-projektista.

Johdantoluvussa tutkija esittelee asetelmansa, tavoitteensa, käsitteensä ja soveltamansa teoria-aineksen. Tosiasiassa teoreettinen aines ei tutkimuksessa ole kovinkaan painava. Aaltonen sanoo soveltavansa hyvinvointivaltioteorioita sekä weberiläistä byrokratiateoriaa. Hyvinvointivaltioperspektiivi ei kannu kovinkaan pitkälle. Tähän on useita syitä, kuten tekijä huomauttaakin. Ensinnäkin hyvinvoinnin taloustieteellinen ote tai vaikkapa sosiaalitalouden tutkimus ei syystä tai toisesta ole koskaan löy-

tänyt paikkaansa suomalaisessa sosiaalipolitiikkatieteessä. Tämän ilmiön merkitys tulee sitäkin ilmeisemmäksi, kun muistamme terveystaloustieteen painon suomalaisessa terveydenhuoltotutkimuksessa. Toiseksi, suomalaisessa sosiaalipolitiikkatutkimuksessa on melko tyystin sivuutettu kunnan rooli ja merkitys hyvinvointivaltion kenties keskeisimpänä toimijana. Tämä puute sietää paikata viimeistään 1993, jolloin edellytykset uudelle lokalismille valtionosuus- uudistuksen myötä lisääntyvät tunnustavasti universalistisen hyvinvointipolitiikan jäädessä mahdollisesti historiaan.

Vahvimmillaan Aaltonen on tutkimuksensa niissä luvuissa, joissa tulosjohtamisen sovelluksia yritetään sijoittaa konkreettiin kunnalliseen sosiaalihuoltoon. Sosiaalitoimen organisaatio ei oleellisesti poikkea muista hallintokunnista. Voisikin puusta katsoen ajatella, että tulosohjauksen heikko istuminen sosiaalihuoltoon johtuu itse sosiaalisen toiminnan ideoista ja substanssista. Näin toki tutkijakin päättelee. Kuitenkin hän nostaa esille sosiaalitoimen nykyorganisaatiosta tulevat esteet tulosjohtamisen tehokkaalle soveltamiselle sekä luonnostelee »uuden», kehittyneemmän organisaation mallin. Tämä on kiinnostavaa ja myös yksinkertaista. Elli Aaltonen mukaan organisaatiossa tulee toteuttaa kaksi uudistusta — funktionaalinen ja spatiaalinen desentralisointi. Tämän jälkeen toiminta taipuu uuteen johtamis- ja ohjauskulttuuriin. Funktionaalinen desentralisointi merkinnee eräänlaisia sektorivapaita palvelu- ja toimintayksiköitä ja yleisemminkin kapeasta ekspertiisistä luopumista. Spatiaalinen desentralisointi puolestaan johtaa alue- ja väestövastuuseen. Loogista, siinäkin mielessä, että useat kunnat ovat kehittämässä hyvinvointipalvelujan juuri näihin suuntiin tiedostamatta välttämättä, että ovat samalla luomassa tulosjohdettavaa organisaatiota.

Jakso, jossa analysoidaan yhtäältä tulosjohtamisen ja toisaalta sosiaalihuollon tavoiteasettelun ongelmia, jää itselleni jossakin määrin hämäräksi. Ei niin, etteikö asiaa olisi riittävästi. Kysymys on pikemminkin sanoman tavoittamisen vaikeudesta. Selvää kuitenkin on, että kaikessa toiminnan arvioinnissa olisi yksiselitteistä ainesta oltava niin tavoitteista kuin

saavutetuista tuloksistakin. Ja näinhän ei sosiaalipolitiikassa eikä varsinkaan sosiaalihuollossa ole asiaa laita. Tavoitteet on ilmaistu epäselvästi, jopa ristiriitaisesti ja auttamattoman yleisellä tasolla. Tulosten määrittelystä puolestaan ei monella sektorilla ole minkäänasteista yksimielisyyttä. Tätä myös tutkija raportissaan tuskailee.

Aaltonen sukelttaa seuraavaksi tuloksellisuuden käsiteviidakkoon. Hän ei kuitenkaan jää semantisoi- maan tai ahdistu ristiriitaisista käsiteläseläselästä, vaan valitsee omansa. Hän tukeutuu pääosin Pentti Meklinin (1989) »tuottavuus — taloudellisuus — vaikuttavuus = tuloksellisuus»-kaavaan. Pääosa raportin loppuosasta keskittyy näin määritellyn tuloksellisuuden osatekijöiden arvioinnin ja mittamisen problematiikkaan. Pelkkää teknokratiaa teksti ei kuitenkaan ole, vaan jokunen kriittinen aines pääsee joukkoon. Tässä mielessä kiintoisa on sivumääräisesti lyhyehkö jakso, jossa tarkastellaan tulosajattelun suhdetta neoliberalismiin. Toiminnan vapaus, itsenäisyys valinnoissa, autonomia ja vastuu (tulosvastuu) ovat liberalismin lapsia ja sellaisenaan ristiriidassa monien hyvinvointivaltioiden käytäntöjen kanssa. Niinpä tulosajattelun myötä päähämme pääsee pujahtamaan monia pieniä impulsseja, jotka perustelevat socialidemokraattisen projektin purkamisen. Suomessa äskettäin vierailut Lontoon yliopiston professori Nikolas Rose tiivistä tilanteen toteamalla, että poliittisen oikeiston voima Euroopassa on siinä, että se on luonut kansalaisten päähän illuusion markkinoistumisen luomasta valinnan vapaudesta samalla kun vasemmisto ei kykene tarjoamaan mitään uusia vaihtoehtoja. Ehkä tulosohjauksessa on kysymys samantyyppisestä kehityksestä. Vahvat hedelmiä tuottavat oksat saavat jäädä, kuihtuvat, tuottamattomat leikattakoon pois.

Luulen kuitenkin, että sosiaalihuollon kentän ja myös hallinnon etsivä katse kiinnittyy niihin tutkijan teksteihin, joissa pureudutaan taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen käytännössä. Elli Aaltonen on sen verran kunnallinen virkamies, että hän ei jää pelkästään kritiikin tasolle, vaan esittää myös omia ehdotuksiaan soveltuviksi mittareiksi. Tieteellisyys korvautuu tällöin väistämättä pragmatismilla, mutta tämä työ on väistämättä tehtävä. Mitta-

reiden ja tunnuslukujen kehittäminen kunnallisessa palvelutuotannossa etenee vauhdilla. Oleellisin pulma tässä kehittämisessä näyttää olevan yhteismitattomuus. Sekä tuottavuuden että vaikuttavuuden arvioinnissa on käytössä varsin kir-

java välineistö. Jos Elli Aaltonen tarjoaa tähän kehittelyyn edes vähäisessä määrin lähtökohtia yhdenmukaistavaa teoreettista perustaa, voi hän onnitella itseään. Tutkimuksen ansioita näen lisäksi lähinnä kahtaalla — laajasti ym-

märretyt sosiaalitaloustutkimuksen kontribuoina sekä hallinto-opillisen apparaatin soveltamisena hyvinvointivaltion keskeisimpään yksikköön, kuntaan.

Matti Heikkilä