

# Yhteenvedo Hallinnon tuloksellisuus ja tulosvastuu — työryhmän toiminnasta Hallinnon Tutkimuksen Päivillä Kuopiossa 12.—13. 12. 1990

*Hannu Laurila  
Pentti Meklin*

Suomessa on viime aikoina keskusteltu vilkkaasti julkisen sektorin toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta. Kansantalouden käytettävissä olevien niukkojen resurssien oikea kohdentuminen, mistä huolehtiminen on sinänsä julkisen vallan keskeisimpiä tehtäviä, on noussut tässä keskustelussa yhä eksplisiittisemmin esille. Käytännössä tämä näkyy vaatimuksina julkisen toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi, turhan hallintobyrokratian leikkaamiseksi sekä kilpailun edistämiseksi julkishyödykemerkkinnoilla. Lisäväriä keskusteluun on tuomassa kansantalouden tilan kääntymisen laman suuntaan, mikä aiheuttaa paineita myös julkiselle sektorille.

Pohdittaessa julkisen sektorin toiminnan tuloksellisuutta on hyödyllistä erottaa toisistaan julkisen sektorin kaksi roolia: poliittinen, yhteiskunnallisia vaateita kanavoiva ja tavoitteita asettava rooli, ja hallinnollinen, tavoitteita toimeenpaneva rooli. Jälkimmäisessä roolissaan julkista sektoria tulee arvioida edelleen kahdesta näkökulmasta: politiikan vaikuttavuuden ja toisaalta toiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Edellämainittujen jaotteluiden merkitys tulee hyvin esiin, kun julkisen sektorin toimintaa tarkastellaan talouspolitiikan kannalta.

Nyt kun taloudellinen aktiviteetti on taantumassa, yksi mahdollinen suositus julkisen sektorin suhteen saattaisi olla se, että kun tuotantotoiminnalla ei tunnu olevan menestymisen edellytyksiä, niin myös julkisen sektorin toiminnan tulisi supistua vastaavasti tai jopa muuta taloutta enemmän. Tällöin vapautuisi resursseja tehokkaampaan tuotannolliseen käyttöön. Tämä merkitsi julkisten palveluiden ja organien uudelleenarviointia ja karsimista ja jäljellejäävien toimintojen tehokkuuden lisäämistä, eli kehityksen suunta olisi sama kuin se on viime aikoina ollut. Tämän kaltaista näkemystä edustaa myös ns. tarjontapuolen talousteoria,

joka selittää kokonaistaloudellisia ilmiöitä tuotannon näkökulmasta käsin.

Toisaalta, kansantaloudellisia heilahteluita voidaan lähestyä myös kysyntäpuolen näkökulmasta. Tällöin painopiste on talouden kokonaiskulutuksessa: laman katsotaan olevan seurausta siitä, että kansantaloudessa ei ole olemassa riittävästi kysyntää. Tämän ns. keynesiläisen talousopin kannalta katsottuna julkisella sektorilla ja nimenomaan sen omalla budjetti politiikalla on keskeinen suhdanteita tasoittava rooli: korkeasuhdanteessa julkisen sektorin budjetin on oltava ylijäämäinen (eli julkinen kulutus on pientä) ja matalasuhdanteessa alijäämäinen (julkinen kulutus suurta).

Tämä talousopillisten ajattelutapojen peruseroavaisuus on huomionarvoinen ainakin kolmesta syystä: Ensinnäkin, suomalainen talouspolitiikka on viime aikoina varsin tarkoin noudattanut keynesiläistä ajattelua. Toiseksi, esitetyt julkisen talouden kasvuun ja sen toiminnan tehostumukseen kohdistuneet arvostelut ovat ajoittuneet pitkään vallinneeseen taloudelliseen korkeasuhdanteeseen. Mikäli Suomessa jatkettaisiin keynesiläisellä linjalla, olisi laman uhatessa pyrittävä lisäämään kansantalouden kokonaiskysyntää myös julkisia menoja kasvatamalla sen sijaan, että jatkettaisiin julkisen sektorin tehtävien karsimista. Kolmanneksi, mikäli näkökulma on keynesiläisittäin kysyntäpuolella, on vaarana, että politiikan vaikuttavuuden ja hallintotoiminnan tehokkuuden välinen käsitteellinen ero hämärtyy. Onhan mahdollista että tehostomuus hallintokoneistossa, lisätesään julkista kulutusta, edistää politiikkatavoitteen, eli laman torjunnan toteutumista. Tällöin olisi kyettävä arvioimaan, onko julkisen sektorin suuresta koosta ja tehostomuudesta aiheutuva haitta suurempi kuin julkisen kysynnän kasvun taloutta elvyttävästä vaikutuksesta koituva hyöty, mikä on tietenkin erittäin hankalaa.

Toiminnan tuloksellisuus ja resurssien tehokas hyödyntäminen ovat kuitenkin myös julkisella sektorilla niin korkeita päämääriä, että niiden toteuttaminen ei saisi olla kiinni talouden suhdanteista. Toisaalta, mikäli julkinen sektori toimii tehokkaasti, ja mikäli sen tuotoksille on olemassa vastaavaa kysyntää, se voi olla suurikin aiheuttamatta haitallisia seuraamuksia taloudelle. Myös politiikan vaikuttavuuden arviointi on helpompaa silloin, kun kustannus-hyöty -laskelmiin ei tarvitse sisällyttää vaikeasti mitattavia tehottomuuskustannuksia.

Kun tutkimuksen kohteena on julkisen hallinnon tehokkuuden lisääminen, onkin lähtökohtana pidettävä sitä, miten laitokset ja virastot itse haluavat vaikuttaa toimintansa tehokkuuteen ympäristössä, jota luonnehtii julkista kulutusta muuttujana käyttävä resurssipolitiikka. Hallinnossa olisikin oltava olemassa omat, talouden suhdanteista ja talouspolitiikasta riippumattomat ja tehokkuutta sekä julkisen sektorin toiminnan markkinaperusteisuutta palkitsevat insentiivijärjestelmät.

Hallinnon Tutkimuksen Päivillä 12.—13.12.1990 työryhmässä Hallinnon tuloksellisuus ja tulosvastuu esillä olleet viisi paperia keskittyivät hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamiseen käytännön tasolla. Papereissa paneuduttiin julkisen sektorin toiminnan kehittämiseen ja sen vertailtavuuteen yksityisen markkinatoiminnan kanssa tavalla, joka mielestämme edistää sellaisen uuden palvelukulttuurin juurruttamista, joka edesauttaisi hallinnon sisäisten insentiivien erkaannuttamista talouspolitiikan tai muun resurssiohjauksen muodostamista ulkoisista insentiivirakenteista.

Jouni Kaipainen kosketteli hallinnon tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta taloudelliseen tehokkuuteen deregulaation näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on kuljetusalaa koskevan esimerkin avulla osoittaa, miten toimialoitaiset ulkoiset kehityspaineet saattavat aiheuttaa ja ylläpitää tehottomuutta, mikäli alaa koskeva julkinen säättely ei tarpeeksi nopeasti reagoi muutoksiin. Säättelyjärjestelmissä saattaa myös olla sisäsyntyisiä syitä tehottomuuden aiheutumiselle. Jos näiden syiden takana ei ole merkittäviä yhteiskunnallisia hyötynäkökohtia, voidaan niiden paljastamisella ja kitkemisellä

merkittävästi parantaa kokonaistaloudellista tehokkuutta.

**Pekka Utraiainen** esitteli varsin operationaaliselta vaikuttavan tavan arvioida julkisen toiminnan tehokkuutta. Utraisen tapaustutkimuksena on julkinen hammashuolto, jonka laskennallista tehokkuutta verrataan yksityiseen, taloudellisesti kannattavaan toimintaan. Tämänkaltaisen vertailuasetelman kehittämällä ja soveltamisella on varmasti merkitystä esimerkiksi pohdittaessa privatisoinnin mahdollisuuksia ja etuja julkispalveluiden tuottamisessa.

**Tuula Sorainen** keskittyi julkisen palvelutuotannon tehokkuuden ja erityisesti palvelun laadun parantamiseen ATK:n antamien mahdollisuuksien hyväksikäytillä. Tekeillä oleva hoidon seurantajärjestelmä parantaa ja nopeuttaa potilaskohtaista yksilöllistä hoitoa ja sen vaikuttavuutta. Tällä on luonnollisesti vaikutusta hoitotyön tuloksellisuuden kannalta, määriteltiin se sitten potilaan kokeman hyödyn (terveydentilan muutoksen) tai sairaalan suorituskyvyn (läpimeno-*virtojen*) kannalta.

**Elli Aaltonen** paneutui esityksessään tulosjohtamisen toimivuuteen sosiaalihuollossa. Tekeillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltavina osakysymyksinä on tavoitteiden määrittely, tulostittareiden ja perinteisen sosiaalihuollon byrokraattisen organisaatorakenteen synnyttämä problematiikka. Kaikissa näissä on ilmeisiä ongelmia ja vaaroja, mutta tulosjohtamisen on mahdollista synnyttää myös hyötyjä nimenomaan palveluiden osumatarkkuuden parane-*misen* kautta.

**Marja Hyrylä** käsitteli paperissaan leikkaushaavainfektioiden aiheuttamaa ylimääräistä terveyspalveluiden käyttöä, sen kustannuksia ja rahoitusta. Leikkaushaavainfektiot sitovat empiiristen havaintojen perusteella huomattavia määriä yhteiskunnan resursseja aiheuttaen yhteiskunnallisia vaihtoehtokustannuksia hoitokustannuksina, odotusaikoina ja myös inhimillisinä kärsimyksinä. Sairaalan varsinaisen tehtävän kannalta pelkästään haitallisiin sivuseuraamuksiin sekä niiden välttämiseen keskittyvän tekeillä oleva tutkimus nostaa mielenkiintoisesti esiin erään varsin tärkeän sairaaloiden toiminnallista tehokkuutta arvioitaessa huomi-*oonotettavan* tekijän.