

Hallinnon Tutkimuksen Päivät 16.—17. 11. 1989

Hallinnon tuloksellisuus ja tulostavastuu

Pentti Meklin ja Hannu Laurila

Tuloksellisuus on ollut viime aikoina vilkas keskustelun aihe julkishallinnossa. Tuloksellisuus on yhteisenä elementtinä puhuttaessa mm. tulosjohtamisesta, tulosohejauksesta, tulosyksiköistä, tulospalkkauksesta ja tulostavastuusta. Aihetta on käsitelty tieteellisessä keskustelussa, mutta meneillään on myös useita käytännön hankkeita niin Suomen kuin monien muiden maiden julkishallinnossa.

Muutamia aivan periaatteellisia seikat näyttävät vaivaavan keskustelua. Ensiksi tuloksellisuus-termiä vierastetaan, koska se yhdistetään liiketoimintaan. Tarkemmin asiaa pohtimatta monet ovat valmiita hylkäämään koko tuloksellisuuden, koska julkisyhteisöjen toiminta ei perusluonteeltaan ole liiketoimintaa. Itsetään selvää onkin, ettei liiketaloudellista tulosta voida pitää pääasiassa ilmaisperiaatteella tapahtuvan julkisen toiminnan onnistuneisuuden osoittajana. Luonnollista on myös, ettei liiketaloudellisen tuloksen ympärille rakentuva käsitteistö ja mittaristo sellaisenaan sovellu julkisen toiminnan kuvaus- ja analysointikieleksi. Tämä taas synnyttää toisen ongelman, käsitteiden sekamelskan. Kohtuuttomasti näyttääkin menevän energiaa keskustelussa yhteisen kielien löytämiseen, vaikka muutamista seikoista näyttää vallitsevan yhteisymmärrys.

Tuotantomahdollisuuksien, resurssien niukkuutta pidetään yhdistävänä tekijänä niin tieteellisessä keskustelussa kuin käytännön hankkeissa. Tyydyttäviä tarpeita on paljon, mutta resursseja niiden tyydyttämiseksi on riittämättömästi. Resurssien puutteesta on tullut käytännössä eräänlainen joka tilanteeseen sopiva standardivastaus selitettäessä toimetttömyyttä. Usein resurssien puute pitääkin paikkansa, mutta tuskin kaikissa tapauksissa. Useammin olisi aiheellista asettaa resurssipula kyseenalaiseksi ja etsiä ratkaisua jo olemassa olevista resursseista kysymällä

- ovatko niukat resurssit siellä missä niitä eniten palvelusten tuottamiseksi tarvitaan?

- onko vähäisten resurssien käyttö järjestetty hyvin, onko toiminta joustavaa ja sujuvaa?

Näihin kysymyksiin vastaus ei voine aina olla myönteinen. Muuttuvassa yhteiskunnassa entiseen nojautuvan julkishallinnon resurssit voivat olla väärin allokoidut (allokatiivinen tehotomuus) ja resurssien käyttö tehottomasti järjestetty (tekninen tehotomuus).

Keskusteluteemana tuloksellisuus ei ole uusi. 1960- ja 1970-luvun vaihteessa keskusteltiin samoista asioista, osittain lähtien samoista lähtökohdista ja samoja termejä käyttäen. Silloin käytännön tulokset jäivät vähäisiksi. Silloinen julkistalouden laajentumisuuunta ei luonut ulkoista pakkoa muutokselle, myöskään ilmapiiri ei ollut valmis ajatuksen hyväksymiseen. Aika näyttää onko tilanne nyt toinen.

Hallinnon Tutkimuksen Päivillä käsiteltiin tässä työryhmässä viisi paperia, jotka jakautuivat kahteen pääryhmään. Marja Heikkisen ja Pekka Väänäsen esitykset käsitelivät valtionhallinnossa meneillään olevaa tulosohejaukshanketta. Hannu Laurilan, Pekka Tossavaisen ja Martti Vihannon paperit käsitelivät aihetta teoreettisemmilta näkökulmilta. Esitykset herättivät erittäin vilkkaan keskustelun.

Marja Heikkisen ja Pekka Väänäsen »duettoesityksen» synnyttämässä keskustelussa käsiteltiin kolmea pääaihetta. Ensiksikin olttiin kiinnostuneita eduskunnan roolista tulosohejauksessa. Käsityksiä esitettiin siitä, mitä eduskunnan pitäisi päättää tai sanoa virastojen ja laitoksien tuloksista. Keskustelussa esitettiin epäilyjä, että eduskunnan ja sen myötä kansan valta vähenee, koska eduskunnan päättämät asiat, mm. määrärahojen lukumäärä, vähenevät. Toisaalta sama esitettiin perusteluna eduskunnan vallan lisääntymiselle, koska eduskunta voi keskittyä oleellisiin asioihin eli siihen mitä yksiköt saavat annetuilla määrärahoilla aikaan. Huomiota saivat osakseen myös juridiset kysymykset; mihin osaan budjetissa yksikköjen tulokset pitäisi sijoittaa, pitäisikö ne esittää vain

taustainformaationa vai pitäisi eduskunnan asettaa päätöksellään yksikköjen tulokset.

Toinen keskustelua herättänyt teema oli ministeriön rooli tulohajauksessa. Ministeriön roolia ollaan tulohajauhushankkeessa arvioimassa uudestaan. Keskustelussa korostettiin mm. sitä että ministeriöllä pitäisi olla selvä käsitys hallinnonalansa toimintojen ja yksikköjen tuloksista ja sen pitäisi ohjata näillä hallinnonalaansa. Ministeriön organisaation pitäisi palvella tulohajauksia.

Kolmas keskustelusta poimittavissa oleva aihe liittyi julkisten yksikköjen tulosten mittamiseen. Mittausmahdollisuudet herättivät kovasti epäilyjä. Toisaalta kuitenkin korostettiin, että on parempi mitata ja arvioida edes jotakin kuin jättää toiminnan tulokset täysin huomiotta.

Vilkas keskustelu osoitti, että tuloksellisuuden käytännön kysymykset kiinnostavat kovasti. Keskustelu myös osoitti sen, että tällä hetkellä on monia avoimia kysymyksiä tuloksellisuusajattelun hyväksymisen ja soveltamisen tiellä.

Martti Vihannon ajatukset kuntienvälisestä kilpailusta herättivät suurta mielenkiintoa ja nostivat esiin kahdentyyppisiä kysymyksiä. Ensimmäkin todettiin, että koska kuntienvälinen kilpailu tuo markkinavoimat mukaan myös julkishyödykkeiden tuotantoon, on sillä oikeaan suuntaan vievä vaikutus. Samalla se saattaa kuitenkin merkitä olemassaolevasta kuntajaosta luopumista, mitä taas perinteisesti vastustet-

tu esim. oikeudenmukaisuusperustein. Toisaalta, mallin perusolettamuksista johtuen sen selitysvoima tulee näkyviin vasta varsin pitkällä aikavälillä. Lyhyellä tähtäyksellä esim. työpajat, asuntotilanne jne. ovat keskeisiä tekijöitä asuinkunnasta päätettäessä, ja kilpailun painopistealue on pikemminkin kuntien sisällä kuin kuntien välillä.

Pekka Tossavaisen näkemykset yksityiselle sektorille jo tuloaan tekevien joustavien organisaatiomallien, joissakulutuksen ja tuotannon yhteys nähdään uudessa valossa, soveltumisesta julkiseen palvelutuotantoon saivat myös innostuneen vastaanoton. Ongelmaksi nähtiin sopivien kannustinrakenteiden ja tuottavuuden seurantajärjestelmien puuttuminen julkiselta sektorilta. Näiden rakenteiden tulee olla olemassa ennenkuin organisaatioiden joustavuuden lisäämisestä voidaan saada täysi hyöty, kuten myös tehdyt kokeitut valtionhallinnossa osoittavat. Joustavilla organisaatorakenteilla on julkispalveluiden kysynnän ja tarjonnan paremman kohtaamisen kannalta suuri merkitys myös sikäli, että ne saattaisivat olla avuksi perustavaa laatua olevan julkishyödykkeiden ongelman, eli niiden kysynnän oikean paljastamisen ratkaisemisessa.

Syntyneen keskustelun vilkkaudesta johtuen ohjelmassa varattu aika ei riittänyt Hannu Laurilan esitelmän pitämiseen, joskin useita sen teemoista kyllä sivuttiin keskustelun kuluessa.