

Tuloksellisuus julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa, perusteluja ja kritiikkiä

Pentti Meklin

PRODUCTIVITY IN PUBLIC SECTOR
SERVICE AND COMMERCIAL ACTIVITIES
— A CRITIQUE OF THE CONCEPTUAL BASIS

Administrative Studies, Vol. 8(1989): 3, 213—227

Over the last few years productivity has been a concept central to the debate on public administration. There is nothing especially new about the subject: the same phenomena were discussed using almost the same concepts in the 1960s and 1970s in connection with the PPB-system.

The first problem with productivity is the motley collection of concepts. The shifting nature of the concepts used in both Finnish and English has led to much confusion. The main reason for this is the lack of a common point of departure. In academic economics productivity is regarded as a problem relating to the use of scarce resources, that is as a matter of technical and allocative efficiency. In a broader social perspective productivity is seen as all kinds of success in a particular activity.

The article seeks to provide a conceptual base for services and commercial activity in the public sector. Concepts taken from the initial stages of the production process have become established for forms of service that are provided free, or nearly free, and their content is clear. Efficiency is defined as the relation between performance and costs. The greatest difficulties are to be found in the final stages of the production process, that is in the relation between performance and the actual needs of society's members. Defining concepts does not in itself create problems, the problems lie in deciding what is effectiveness in each concrete instance (eg environmental protection, health care or social welfare). Determining the significance to be attached to the individual member of society's concept is also problematic.

With commercial activities the situation is somewhat different. Success in a certain field is demonstrated by commercial profitability, but many qualifications must be made. In an ideal situation people show by paying a certain price for performance how important they consider a commodity to be in relation to their own needs and to other commodities. In practice, though, commercial profitability gives a very limited picture of a public enterprise's success in using resources efficiently.

Key words: productivity, public enterprise, service, efficiency, effectiveness, profitability

Pentti Meklin, D.Sc. Economics, Associate Professor (acting) University of Tampere, P.O.B. 607, SF-33101.

1. KESKUSTELU TULOKSELLISUUDESTA

Tuloksellisuus on yksi viime aikojen keskeisistä käsitteistä julkishallintoa koskevassa keskustelussa. Suomen valtionhallinnossa on meillä kehittämissä hankkeita tuloksellisuuden parantamiseksi tulosjohtamisen ja tulosohjauksen keinoin. Samanlaisia hankkeita on kunnallishallinnossa, joka nykyisin tuottaa suurimman osan julkisista palveluista. Tähän samaan kokonaisuuteen, paremman tuloksen hakemiseen, liittyvät myös keskustelut julkisten yritysten yksityistämisestä ja organisoimisesta ansaintataloudellisten yritysten periaatteiden mukaisesti (valtion liikelaitos, valtionyhtiö ja kunnallisyhtiö) ja ilmaisuperiaatteella tapahtuvan julkisen palvelutuotannon siirtämisestä ainakin osittain maksulliseksi.

Tuloksellisuuteen on kohdistunut melko paljon myös tieteellistä mielenkiintoa. Kansainvälisesti asiaa on käsitelty viime vuosina mm. EGPA:n (European Group of Public Administration) konferensseissa Valenciassa v. 1987 ja Leuvenissa v. 1988, ja teemaa käsitellään myös seuraavassa v. 1989 järjestettävässä konferenssissa. Suomessa julkisen sektorin tuloksellisuutta on käsitelty useissa laajoissa raporteissa ja artikkeleissa (erityisesti Ahonen 1985, Pitkänen 1986, Virkkunen et al. 1987 ja Lumijärvi 1988).

Tuloksellisuuskeskustelun alkuperää tai keskeistä voimainlähdeä on vaikea paikantaa. Ilmeisesti ainakin osittain se liittyy ideologiseen muutokseen, mutta osaksi käsitykseen ja todisteisiin siitä, että nopeasti kasvanut julkinen hallinto on tehotonta. Resursseilla pitäisi saada aikaan enemmän ja parempia palveluksia ja keinoina tässä esitetään tulosjohtamista ja -ohjausta, tuloksellisuuden arvioimista ja organisaatioiden muuttamista.

Viime aikojen keskustelu ei ole suinkaan uutta, sillä samoista kysymyksistä on käyty vilkasta keskustelua aikaisemminkin. Edellisen keran samoista kysymyksistä lähes samoilla käsitteillä keskusteltiin 1960- ja 1970-luvulla, jolloin tehokkuusongelmaa pyrittiin ratkaisemaan SOB-järjestelmän ja kustannushyötyanalyysin avulla (ks. esim. Deniston et al. 1972 ja Pitkänen 1971, Meklin 1979, 76—85, SOU 1967:11,

41—54 ja Sorber 1987, 1—2). Pohjimmiltaan problematiikka näyttääkin olevan jatkuvaa, se vain nousee ajoittain pinnalle sekä tieteessä että käytännössä.

2. TULOKSELLISUUSKÄSITTEISTÖN HAJANAISUUS

Vaikka tuloksellisuuskeskustelussa painopiste onkin ollut käsitteiden määrittelyssä, on perustavaa laatua oleva ongelma edelleen käsitteiden lukuisuus ja jäsentymättömyys. *Tuloksellisuuden käsite* lähikäsitteineen näyttää merkitsevän erilaisia asioita eri näkökulmista asiaa tarkasteleville. Ensiksikin laajimmillaan tuloksellisuudella julkishallinnossa viitataan lähes kaikkeen myönteiseen, mitä julkishallinto saa aikaan, suppeimmillaan sillä saatetaan tarkoittaa esim. tiettyjen tavoitteiden saavuttamisasetta. Toiseksi ongelmana on se, että usealla termillä viitataan samaan ilmiöön (käsitteen ala ja sisältö ovat samat tai lähes samat), mistä esimerkkinä ovat termit vaikuttavuus, tulostehokkuus, ulkoinen tehokkuus ja tuloksellisuus, ja päinvastoin samalla termillä viitataan eri ilmiöihin (käsitteen ala ja sisältö vaihtelevat). Tästä on hyvä esimerkki tuottavuus, jonka merkitys saattaa vaihdella kovin paljon eri tilanteissa (ks. Valtee 1987, 127—137). Kolmanneksi tuloksellisuuskeskustelussa esiintyy kaikkiaan varsin paljon termejä ja käsitteitä kuten esim. tuottavuus, laajennettu tuottavuus, tavaratuottavuus, tehokkuus, suoritetehtokkuus, tulostehokkuus, kokonaistehokkuus, allokatiivinen tehokkuus, tekninen tehokkuus, ulkoinen tehokkuus, sisäinen tehokkuus, kustannustehokkuus, taloudellisuus, kannattavuus, kokonaistaloudellinen kannattavuus, yhteiskunnallinen kannattavuus, yhteiskuntataloudellinen kannattavuus, kansantaloudellinen kannattavuus, liiketaloudellinen kannattavuus, vaikuttavuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, viihtyvyys, sosiaalinen toimivuus, sujuvuus, hyödyllisyys, palvelukyky, palvelujen riittävyys, laatu ja määrä.

Englannin kielessä, jolla pääasiassa ulkomaista keskustelua käydään, näyttää vallitsevan samantapainen sekavuus kuin suomen kielessä. Terminologiaa ja käsitteistöä onkin hiottu EGPA:n konferensseissa. Bouckaert (1987, 16) viittaa sekavuuteen ja mainitsee tässä yhteydessä termeinä seuraavat: *economy*, *efficiency*, *effectiveness*, *productivity*, *performance* ja *evaluation*. Näiden suhde toisiinsa on myös

vaihteleva, ja niillä hänen mukaansa saatetaan tarkoittaa seuraavia:

- a. *performance* = *economy* + *efficiency* + *effectiveness*,
- b. *productivity* = *efficiency* + *effectiveness*,
- c. *productivity* = *efficiency* + muita kriteereitä esim. *effectiveness*.

Yhdistävänä käsitteenä, silloin kun sellainen esitetään, on useimmiten »*productivity*», joka sitten jaetaan kahteen tai useampaan osaan. Gray et al. (1988, 8—10), jotka ovat olleet mukana Iso-Britannian keskushallinnon kehittämisessä, toteavat, että erityisesti tuottavuuteen (*productivity*) kiinnitetään keskustelussa vähän huomiota, vaikka monet asiat keskustelussa ja muutokset käytännössä ovat yhteydessä hallinnon tuottavuuteen. Konkreettisempaa keskustelua Britanian keskushallinnossa onkin käyty termeillä, joista keskeiset ovat kolme »E»:tä: »*economy*», »*effectiveness*», »*efficiency*». Näiden lisäksi Gray et al. erottavat kolme muuta »E»:tä, »*efficacy*», »*equity*» ja »*electability*». Dalton ja Dalton (1988) puolestaan erottavat termit »*technical efficiency*», »*instrumental efficiency*», »*organizational effectiveness*», »*allocative efficiency*», »*social effectiveness*» ja lopulta »*political allocation*».

Termien runsaus johtuu monista seikoista. Julkisen sektorin toiminnot eroavat toisistaan, mutta erityisesti yksityisestä toiminnasta, jonka kuvaamiseksi ja analysoimiseksi alkujaan on syntynyt se käsitteistö, jolla on yritetty esittää myös julkisen sektorin tuloksellisuutta. Tuloksellisuudesta ovat kiinnostuneet useat tieteenalat ja lähestymistavat, jotka lähestyvät asiaa omista lähtökohdistaan korostaen tärkeinä eri ilmiöitä (ks. Lumijärvi 1988, 24—42). Käsitteistö kuitenkin edellyttää tietoista ankkuroimista joihinkin teoreettisiin lähtökohtiin. Yhteisymmärryksen saavuttaminen käsitteistä on välttämätöntä, kun tuloksellisuudella siirrytään ope-roimaan tulosjohtamisessa tai tulosohjauksessa tai kun tuloksellisuutta arvioidaan.

Tämän artikkelin tarkoituksena on pohtia tuloksellisuusajattelun lähtökohtia. Seuraavassa tuloksellisuudella alustavasti tarkoitetaan yleensä onnistumista yksikön toiminnassa tai ohjelman toteuttamisessa, olkoon se minkä muotoista tahansa. Jatkossa täsmennetään tuloksellisuudelle mittareita, perustellaan niiden teoreettisia taustoja ja esitetään puutteita. Käsitteily on luonteeltaan syntetisoivaa ja normatiivista.

3. TULOKSELLISUUS ERILAISISSA KONTEKSTEISSA

Useat tutkijat korostavat lähtökohtana, että oleellinen on se konteksti, jossa tuloksellisuutta tarkastellaan. Ensiksikin varsin yksimielisesti todetaan, että on käytettävä erilaisia mittareita arvioitaessa tuloksellisuutta julkisyhteisöissä ja yritysorganisaatioissa (ks. esim. Bouckaert 1987, 12, Dalton ja Dalton 1988, 27—34 ja Lumijärvi 1988, 86, Santalainen et al., 1988, 38). Toiseksi tuloksellisuustarkastelussa nähdään olevan erilaisia mittareita riippuen tasosta julkisen hallinnon organisaatioissa. Bouckaert (1988, 1—4, ks. myös 1987, 8—10) erottaa julkisen hallinnon tuottavuustarkastelussa (productivity) kolme tasoa, yksikkötason (agency-level), ohjelmataason (service/program-level) sekä poliittisen tason (political-level). Kolmanneksi korostetaan, että yksiköt ovat erilaisia. Dalton ja Dalton (1988) erottavat kolmenlaisia julkisia organisaatioita, hallinnolliset (bureaucratic routine) esim. poliisi, professionaaliset (professional expertise) esim. suunnitteluyksiköt ja kollegiaaliset (collegial) esim. yliopistot. Jotkut näkevät julkisen toiminnan kokonaisuudessaan olevan enemmän differentioitunutta kuin yhdenmu-kaista (Gray et al. 1988, 4—6). Lumijärvi (1988, 50—56) tiivistäen erottaa kontekstitekijöinä hallintoyksikön toimialan, hallintoyksikön tehtävät ja funktiot, hallinnon tason, menotalouden luonteen, organisaatiotyypin ja ulkoisten intressien paineen (dynaamisena tekijänä).

Vaikka kontekstien erot yleisesti tunnustetaan tosiasioina, hyväksyvät useat tutkijat kuitenkin eräänlaisen ideaalikehikon, jonka pohjalta voidaan kehittää mittareita, ja näiden mitta-reiden hyvyttä ja puutteita arvostelemalla voidaan lisätä ymmärrystä tuloksellisuudesta. Tässä artikkelissa konteksti, tuloksellisuuden tarkastelutilanne, *liitetään julkiseen toimintayksikköön, joka tuottaa palveluksia ja tavaroita yhteiskunnan jäsenille.*

4. JULKINEN TOIMINTAYKSIKKÖ TUOTANTOYKSIKKÖNÄ

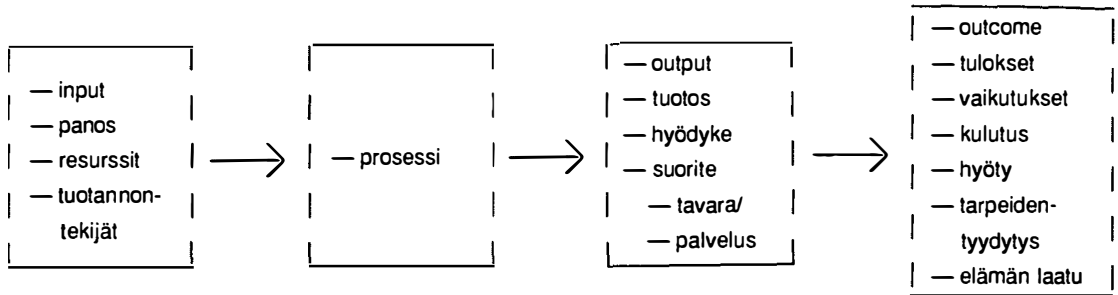
Näkemyks julkisesta toiminnasta *tuotantona* laajassa mielessä ymmärrettynä on hallitsevana tuloksellisuuskeskustelussa, vaikka tätä ei aina nimenomaisesti todetakaan (ks. esim. Pitkänen 1971, 1986, 119—157, Bouckaert 1987 ja 1988, Andersen 1987, 2, Sorber 1987). Tämä on implisiittisenä lähtökohtana erityisesti talous-

oppineilla, jotka näkevät julkisessa toiminnassa päällimmäisenä hyödykkeiden tuottamisen tai tuottamisen yhteiskunnan jäsenille eli sen osan, jota nykyisessä keskustelussa käsitellään *palvelujen tuottamisen ja julkisen liiketoiminnan* yhteydessä. Yhdistävä tekijä tässä keskustelussa on *niukkuus*, kansalaisten tyydytystä odottavien tarpeiden runsaus tuotannon tekijöihin verrattuna. Koko tuloksellisuusproblematiikka liittyy siihen, miten rajallisten tuotannon tekijöiden käyttö saadaan järjestetyksi siten, että saadaan mahdollisimman suuri osa tarpeista tyydytetyksi.

Osa tutkijoista pitää tätä näkemystä suppeana. He eivät näe julkisessa toiminnassa päällimmäisenä palvelujen tuottamista, vaan vaikuttamisen yhteiskuntaan monin erilaisin tavoin, ohjaamisen, säätelyn, tulonsiirtojen, palvelujen tuottamisen ja perusstruktuurin luomisen kautta. (ks. esim. Aquina 1987, Lumijärvi 1988, 36—38). Palvelujen tuottamisessakin vielä korostetaan, että useat julkiset palvelut ovat varsin moni-ilmeisiä (ks. esim. Andersen 1987), mistä syystä pääasiassa yksityisen tuotantotoiminnan kuvausta ja analyysiä varten synnytettyä käsitteistöä on hankala tai suorastaan virheellistä siirtää julkiselle sektorille.

Kuulu näiden lähestymistapojen välillä ei välttämättä ole niin suuri kuin miltä se näyttää, vaan kysymys on pitkälti eri asioiden korostamisesta julkisessa toiminnassa ja käsitteiden erilaisesta määrittelystä. Yhdistävänä lähtökohtana on julkisyhteisöjen toiminnan ideaalitar-koitus, jona tutkijat yleensä pitävät yhteiskunnan jäsenten *tarpeiden tyydyttämisestä*. Eräät tutkijat, esim. Vilenius (1972, 69) ovat aiheellisesti täsmentäneet, että kysymys on tarpeiden *tyydytysmahdollisuuksien luomisesta*, ei tarpeiden tyydyttämisestä, koska tarpeiden tyydyttäminen on lopulta kansalaisen henkilökohtainen asia ja sitä varten vain voidaan tuottaa mahdollisuuksia.

Tarpeiden tyydytyksen ja tyydyttämisvälineiden suhde onkin hyvin ongelmallinen ellei ongelmallisin seikka koko tuloksellisuuskeskustelussa (ks. esim. Bouckaert 1987, 12 ja Andersen 1987). Ongelmia tähän suhteeseen aiheuttaa mm. hyödykkeiden luonne, oikeudenmukaisen tulonjaon vaatimus ja ulkoiset vaikutukset. Joka tapauksessa on aivan perusteltua nähdä palvelusten tuottaminen laajassa mielessä tuotantona, jolla luodaan kansalaisten tarpeiden tyydytysmahdollisuuksia. Eri tasoiset yksiköt ja toiminnot ovat välivaiheita tuotantoprosessissa, jonka viimeinen vaihe kohtaa kansalaisen



Kuvio 1. Tuotantoprosessin kuvauskäsitteet

palveluksen muodossa. Silloin tuloksellisuus palvelujen tuottamisessa on onnistumista tässä tehtävässä, kansalaisten tarpeiden tyydyttämismahdollisuuksien luomisessa.

Tuotantonäkökulmasta katsottuna tuloksellisuuskäsitteistö esitetään yleensä liitettyinä tuotantoprosessiin, jossa aivan vakiintuneesti erotetaan kuvion 1. esittämät neljä osaa alkaen tuotannon-tekijöiden hankkimisesta päättyen kansalaisille luovutettaviin palveluksiin. Suomessa käsitteistöä on useassa yhteydessä seikkaperäisesti selvitelty Pitkänen (ks. esim. 1971 ja 1986, 143, ks. myös valtiovarainministeriön ohje TM 8812 4.5.1988, 8—9). Ulkomaisissa lähteissä esitetään perusajatus usein samantapaisella mallilla (ks. esim. vain Bouckaert 1987, Sorber 1987, SOU 1967:11, 41—54, käsitelmäärityksistä ks. esim. Murray 1987, 6—20).

Tuotantoprosessin vaiheita kuvataan erilaisilla käsitteillä, joilla kullakin on spesifissä lähestymistavassa hyvinkin täsmällinen merkitys, mutta joita tuloksellisuustarkastelussa on usein käytetty väljästi. Tässäkin artikkelissa saatetaan käyttää vaihtoehtoisia käsitteitä silloin kun se sopii hyvin lauseyhteyteen.

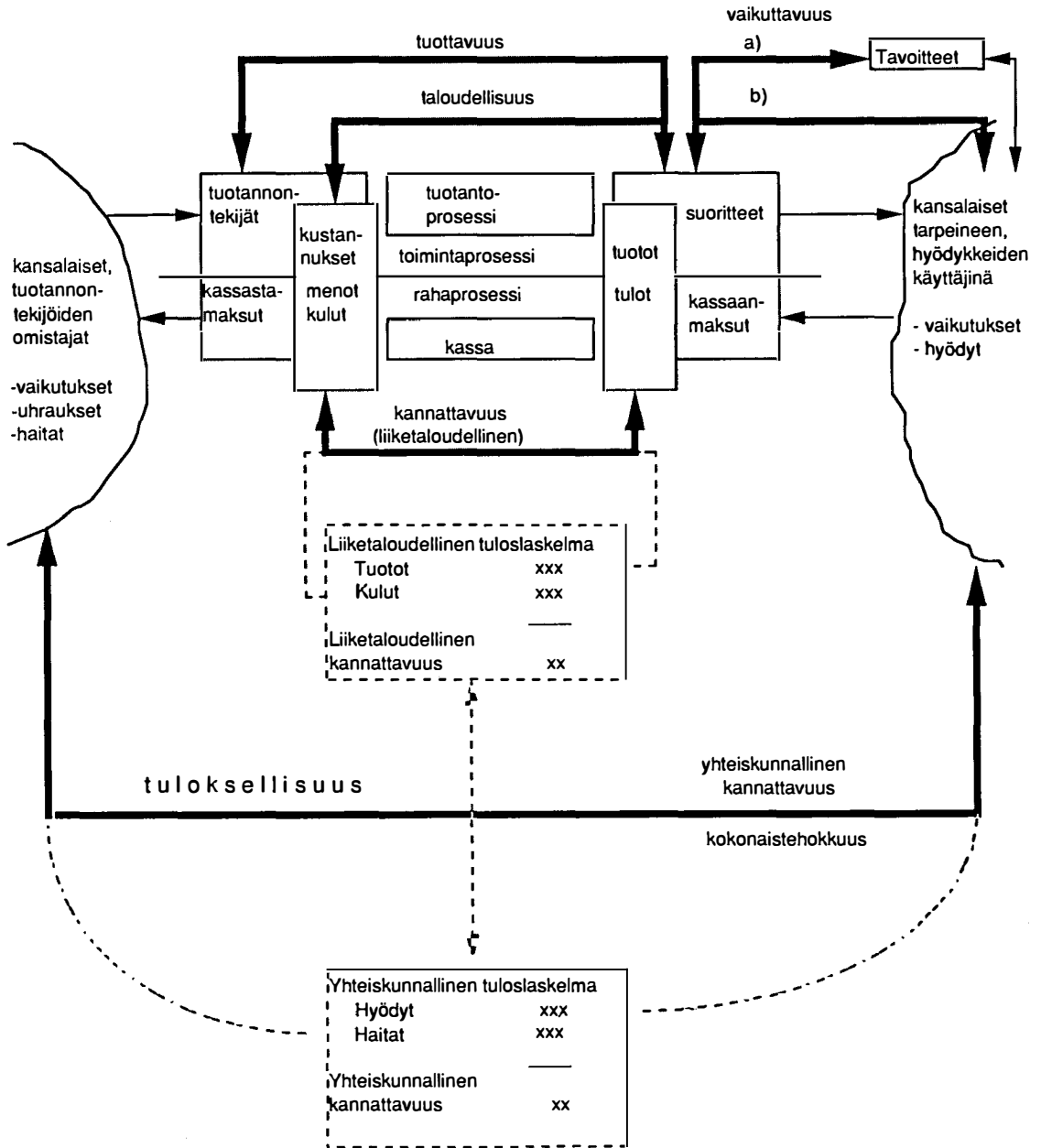
5. TULOKSELLISUUSKÄSITTEISTÖ PALVELU- JA LIIKETOIMINNASSA

Tuotannon järjestämisessä perusongelmana talousteorian mukaan on *niukkuus*, josta seuraa yleinen tehokkuusvaatimus »efficiency», eli vaatimus tuotannon-tekijöiden käyttämisestä mahdollisimman tarkasti tarpeiden tyydytyksen suuntaisesti. Tämä merkitsee *teknistä tehokkuutta* (technical efficiency) eli tiettyjen suoritteiden (outputin) tuottamista tuotannon-tekijöiden (inputin) minimikulutuksella tai tietyllä inputilla maksimaalisen outputin aikaansaamista. Tarpeiden tyydytykseen liitettyinä se lisäksi merkitsee *allokatiivista tehokkuutta* (allocative

efficiency), joka sisältää vaatimuksen inputtien ja outputtien optimaalisesta kohdentumisesta tarpeiden mukaisesti (ks. kuvausta esim. Bouckaert (1987, 4—5). *Vaihdantataloudessa niukkuus heijastuu rahan riittämättömyytenä*. Raha on rajallisten tuotannon-tekijöiden *vaihdon väline*, mutta lisäksi *arvon mitta*.

Kuvioon 2., joka esittää palvelu- ja/tai liiketoimintaa harjoittavaa toimintayksikköä, on koottu tuloksellisuuskäsitteistö ja sen taustalla olevat prosessit. Yksikkö tuottaa *toimintaprosessissaan* (tuotannon-tekijöiden hankkiminen ja niiden yhdistely tuotantoprosessissa suoritteiksi) kansalaisille hyödykkeitä. Vaihdantataloudessa toinen prosessi on *rahaprosessi*, joka pohjimmiltaan syntyy tuotannon-tekijöiden ja suoritteiden vaihtamisesta rahan avulla ympäristön kanssa. Tuotannon-tekijät yleensä vaihdetaan rahalla, ja niukkuus näkyy budjettirajoituksena, tuotannon-tekijöiden hankkimiseksi käytettävissä olevina rajallisina määrärahoina. Suoritteet julkisessa palvelutoiminnassa luovutetaan pääsääntöisesti ilmaisperiaatteella, ei välittömästi rahalla vaihtaen. Sen sijaan julkisessa liiketoiminnassa suoritteet luovutetaan korvausta vastaan.

Palaan vielä tuloksellisuuden käsitteeseen, joka tämän artikkelin alussa määriteltiin lyhyesti onnistumisena tehtävässä. *Tuloksellisuudella* näyttää olevan suomessa kielessä kaksi päämerkitystä (vrt. Pitkänen, 1986, 142—151, Holstila 1988, 11, ks. myös Santalainen et al. 1988, 18). Ensiksikin se saatetaan määritellä tavoitteiden saavuttamisen asteena, jolloin sen synonyyminä esiintyy termi vaikuttavuus. Toiseksi se saatetaan ymmärtää yläkäsitteeksi, joka tarkoittaa yleensä palvelu- tai liiketoiminnassa onnistumista, jolloin tuloksellisuuden mittareina ovat lähinnä taloudellisuus ja vaikuttavuus (tätä merkitystä on suositellut mm. valtiovarainministeriö vrt. TM 8812 4.5.1988, 8—9). Tässä merkityksessä tuloksellisuuden synonyyminä on



Tuloksellisuuden peruskäsitteistä palvelu- ja liiketoiminnassa.

käytetty termejä »yhteiskunnallinen kannattavuus» ja »kokonaistehokkuus» (Holstila 1988, 11).

Kummallekin näkemykselle löytyy perusteluja, ja termivalinta onkin huomattavalla osin tarkoituksenmukaisuuskysymys. Perusteluna suppeammalle, tavoitteen saavuttamisen aste-

kitykselle, on esitetty erityisesti semanttisia seikkoja. Samoilla syillä voidaan perustella laajempaa näkemystä. Se tuntuu luonnollisemmalta mm. puhuttaessa tulosjohtamisesta tai -ohjauksesta, koska siinä ei yleisen tulkinnan mukaan ole kysymys yksinomaan tavoitteiden saavuttamisesta. Laajempi tulkinta on myös saa-

nut käytännössä jonkin verran hyväksymistä. Tässä artikkelissa tuloksellisuutta käytetään laajemmassa merkityksessä.

Tuloksellisuustarkastelussa varsin keskeinen tekijä on se, missä määrin voidaan käyttää rahamittoja tuloksellisuuden esittämiseen. Periaatteessa perusongelmaa — tuotannontekijöiden mahdollisimman tehokasta käyttämistä kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseksi — voidaan pyrkiä mittaamaan (toimintaprosessin) fyysisten käsitteiden tai (rahamittoprosessin) rahamittojen avulla. Rahamitta on yhteinen laaja toimintaprosessin arviomisväline, jolla eri osat on mahdollista saattaa ainakin jollakin tavoin vertailukelpoisiksi keskenään. Rahamitta vain ei tule kysymykseen useinkaan, sillä julkisessa toiminnassa ilmaisperiaatteen vuoksi raha-arvo puuttuu ouputpuolelta liiketoiminnan luonteista toimintaa lukuunottamatta. Tästä syystä tuloksellisuuden mittarit eroavat liiketoiminnassa ja muussa palvelutoiminnassa.

5.1 Kannattavuus julkisessa liiketoiminnassa

Liiketoiminnan keskeinen ulkoinen tunnusmerkki on suoritteiden luovuttaminen maksua vastaan. Se tuo mukanaan tuotoksille raha-arvon ja *liiketaloudellisen kannattavuuden* käsitteen (profitability) toiminnan onnistumisen arviointiin. Tämä käsite on merkittävä siksi, että ainakin nykypäivänä liiketaloudellisen kannattavuuden merkitys on käytännön keskustelussa ja päätöksenteossa noussut hyvin keskeisen onnistuneisuuden mittarin asemaan: Se näyttää osoittavan myös julkisen yrityksen onnistumisen toiminnassaan.

Kannattavuuden käsite määritellään tuottojen ja kulujen tai tuottojen ja kustannusten *erotuksena*. Tämä voidaan esim. pukea kannattavuutta osoittavan vuotuisen tuloslaskelman muotoon (absoluuttinen kannattavuus) tai erotusta voidaan verrata johonkin rajoittavaan tekijään esim. pääomaan (suhteellinen kannattavuus). Kannattavuudessa kumpikin komponentti on samassa mittayksikössä eli rahassa. Kannattavuudella on absoluuttinen nollapiste, joka jakaa toiminnan kannattamattomaan ja kannattavaan.

Liiketaloudellinen kannattavuus on ymmärrettävissä siten, että yksikkö on markkinoiden välissä, toinen arvostaa panospuolta ja toinen tuotospuolta: *Kannattavuus ideaalitalanteessa osoittaa, kuinka hyvin yksikkö kykenee muuntamaan (omistajien rahalla arvostamat) tuotannontekijät (tavaroiden ja palvelusten ostajien ra-*

halla arvostamiksi) suoritteiksi. Ideaalitalanteessa, joka taloustieteessä täsmennetään tiukkoihin täydellisen kilpailun ehtoihin, liiketaloudellinen kannattavuus osoittaa sekä teknistä että allokatiiivista tehokkuutta ja itsestään johtaa resurssien tehokkaaseen käyttöön ja hyvinvointiin ja siis myös osoittaa tuloksellisuutta eli yhteiskunnallista kannattavuutta (ks. myös Boucaker 1987, 5-10). Käytännön todellisuudessa ehdot eivät täyty eikä liiketaloudellinen kannattavuus näin suoraviivaisesti kerro resurssien tehokkaasta käytöstä (ks. first-best- ja second-best -tilanteista esim. Rees 1984, 29—44).

5.2 Taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus palvelutoiminnassa

Pääosin ilmaisperiaatteella tapahtuvassa *julkisessa palvelutoiminnassa* puuttuu suoritepuolelta raha-arvo, joka voitaisiin asettaa kustannusten kanssa vastakkain liiketaloudellisen kannattavuuden laskemiseksi. Tämän vuoksi puhtaasti raha-arvoisten mittareiden käyttö ei ole mahdollista lainkaan tai vain osittain. Samalla joudutaan jakamaan liiketaloudellisen kannattavuuden kattamat komponentit osiin.

Varsin yleisesti nykyisin tuloksellisuus jaetaan kahteen pääkomponenttiin, jotka englannin kielessä tunnetaan termeillä »efficiency» ja »effectiveness». Yksimielisyyttä ei sen sijaan ole siitä, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan, vaikka keskustelua on käyty useassa vaiheessa ja Bouckaertin (1987, 17) mukaan jo Barnard oli ensimmäisiä vaikuttavuuskomponentin erottajia.

Suomen kielessä »efficiency» termiä vastaavina ovat yleistymässä toisilleen läheiset termit *tuottavuus* ja *taloudellisuus*. »Effectiveness» termiä vastaavana on käytetty termejä *vaikutavuus* ja *tuloksellisuus*, mutta muitakin termejä esiintyy. Eräällä tavalla ongelmalliseksi on osoittautunut suomen kielessä termi tehokkuus, joka attribuutilla täydennettynä saatetaan samaistaa tuottavuuteen, taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen tai kannattavuuteen, mutta se voidaan tulkita Pitkäsen tavoin käsitteeksi, jolla on yleinen, yksilöimätön merkitys ja joka sopii yleisilmaukseksi monissa tilanteissa (ks. tässä tulkintoja myös Murray 1987, 17—18).

Tuottavuuden käsitettä käytetään suomen kielessä hyvin eri tasoilla, makrotasolla ja mikrotaasolla, yksittäisen toimintayksikön tai sen osan tahi yksittäisen tuotannontekijälajin tasolla. Tuottavuuden käsitteellä on kansantaloudellinen alkuperä kuten Pitkänen toteaa. Englannin kielessä termiä »productivity» käytetäänkin

yleensä kokonaistaloudellisessa tarkastelussa, kun taas mikrotasolla käytetään termiä »efficiency».

Periaatteellisesti tuottavuuden komponentit näyttävät olevan kaikissa tilanteissa lähes samat, laajuus vain vaihtelee. Perusmuodossaan tuottavuus määritellään yleisesti outputtien ja inputtien *suhteeksi*.

$$\text{tuottavuus} = \frac{\text{ouput}}{\text{input}}$$

Mittauksen tuloksena syntyvä suhdeluku ei sellaisenaan kerro, onko tuottavuus hyvää vai huonoa, vaan se aina edellyttää *vertailua* esim. eri ajanjaksojen välillä tai eri yksikköjen tai toimintojen välillä, jolloin tuottavuuden voidaan sanoa olevan toisessa vertailukohteessa toista kohdetta paremman. Tuottavuustarkastelussa siis puuttuu absoluuttinen nollapiste.

Näin määritellyn tuottavuuden selvittäminen edellyttää sekä panoksilta että tuotoksilta mittattavuutta ja yhteismitallisuutta. Tällaisenaan tuottavuus käy ongelmitta *yksittäisen* tuotannon tekijälajin ja suoritelajin tuottavuuden vertailuun. Fyysiset mitat eivät ole riittäviä kun tarkastellaan useilla tuotannon tekijälajeilla tuotettavia suoritteita tai kun suoritelajeja on monta. *Kansantaloudellisessa* tarkastelussa tuottavuuteen sekä suomalaisessa käsitteistössä että englanninkielisessä käsitteistössä (productivity) liitetäänkin aivan yleisesti rahamitta eli aselman fyysiset inputit ja outputit kerrotaan hinnoilla (määrä x hinta). Julkisella puolella kansantalouden tuottavuustarkasteluissa törmätään vaikeuksiin juuri sen vuoksi, ettei tuotospuolella ole kattavaa hintajärjestelmää (ks. Murray 1987, 6—20).

Suomen kielessä *yksikkötarkastelussa* tuottavuudella yleisimmin tarkoitetaan outputtien ja inputtien suhdetta, jossa mittayksikköinä käytetään toimintaprosessin *fyysisiä* yksikköjä: kpl, kg, tunti, km, yms. Tästä suhteesta useissa yhteyksissä käytetään termiä *sisäinen tehokkuus* (ks. esim. Holstila 1988, 11) ja joskus myös *suoritetehokkuus* (ks. Virkkunen et al. 1987, 89—92).

Kun *yksikkötasolla* panoksia usein voidaan arvostaa rahamittoin, on rahamittaisten panosten ja tuotosten suhde ilmaistu liiketaloustieteen suosimalla ja hyvin vakiintuneella käsitteellä *taloudellisuus*. Taloudellisuuden käsite määritellään yleisesti suoritteiden ja kustannusten väliseksi suhteeksi ilmoittamalla, että taloudellisuus ilmenee pyrkimyksenä tuottaa samoil-

la kustannuksilla mahdollisimman paljon tuotteita tai samat tuotteet mahdollisimman pienin kustannuksin.

$$\text{taloudellisuus} = \frac{\text{kustannukset}}{\text{suoritteet}}$$

Yllä oleva kaava antaa taloudellisuuden vertailutekijäksi yksikkökustannukset, mutta tekijät voidaan asettaa määritelmän mukaisesti myös toisinpäin.

Tällä tavoin määriteltynä taloudellisuus ja tuottavuus ovat läheisiä käsitteitä, joita yhdistää pyrkimys niukkojen resurssien tehokkaaseen käyttöön. Taloudellisuus ja tuottavuus paranevat joko tehostamalla tuotannon tekijöiden käyttöä samojen suoritteiden aikaansaamiseksi tai pyrkimällä aikaansaamaan samoilla tuotannon tekijöillä enemmän tuotteita. Molemmat ovat suhteellisia mittoja ja edellyttävät vertailuasetelmaa.

Taloudellisuuden erottamiselle tuottavuudesta on useita merkittäviä perusteita. Ensikkin yhteisen rahamittan avulla *erilajisia tuotannon tekijöitä voidaan verrata keskenään*. Kun jonkin tuotannon tekijän rahamääräinen arvo muuttuu voi eri vaihtoehtojen taloudellisuusjärjestys muuttua vaikka tuottavuusjärjestys pysyi entisellään. Toiseksi tuotantomahdollisuuksien *niukkuus näkyy juuri rahassa*, usein budjetin »niukkoina» määrärahoina.

Näiden käsitteiden erottaminen on joskus käytännössä vaikeata, tätä pahoittelevat myös Gray et al. (1988, 9), jotka toteavat että Iso-Britannian keskushallinnossa käytetään sekavasti käsitteitä »productivity», »efficiency» ja »economy».

Taloudellisuus ja tuottavuus liittyvät selvästi talouden perusilmiöön, niukkuuteen ja kuvaavat prosessin tehokasta järjestämistä, teknistä tehokkuutta (technical efficiency). Tämä suhde ei kerro resurssien käytön allokatiivisesta puolesta (allocative efficiency). Palveluksia voidaan tuottaa taloudellisesti ja tuottavasti, mutta ne ovat huonoja tai sopimattomia. Esim. jossakin sairaalassa saatetaan suorittaa leikkauksia muita sairaaloita pienemmillä resursseilla, siis taloudellisemmin, mutta leikkaukset voivat epäonnistua useammin.

Suhde outputin ja sen tarpeisiin kohdistuvien vaikutusten välillä muodostaa ongelmakokonaisuuden, johon koko tuloksellisuuden mittaamisen ja arvioimisen suurimmat vaikeudet näyttävät sisältyvän. Ongelmia liittyy outputtiin ja tarpeisiin sekä näiden suhteeseen.

Tässä yhteydessä käytetään termiä *vaikuttavuus*, mutta joskus myös termejä tuloksellisuus (esim. Pitkänen 1986, 148), tulostehokkuus (Virkkunen et al. 1987, 89—92) ja ulkoinen tehokkuus (ks. esim. Holstila 1988, 11). Yleisimmin käytetty termi on vaikuttavuus »effectiveness», jota erityisesti viime aikoina on alettu käyttää kahdessa päämerkityksessä (ks. Ahonen 1985, 54—91). Ensiksikin vaikuttavuudella saatetaan tarkoittaa *tavoitteiden saavuttamisen astetta* eli kuten Bouckaert 1987 (19—20) sanoo, siihen liittyy idea saavuttamisesta. Tavoitteet, joihin pyritään, on tulkittu kahdella tavalla (ks. Pitkänen 1986, 145—148 ja Sintonen 1981, 17). Ensiksikin vaikuttavuus (tuloksellisuus) on määritelty *kaikenlaisten* talousprosessiin liittyvien tavoitteiden esim. suorite-, kustannus- tai panostavoitteiden saavuttamisen asteeksi. Yleisimmin kuitenkin ainakin ulkomaisissa lähteissä »effectiveness» liitetään yksinomaan tuotantoprosessin *outputpuolen* tavoitteiden saavuttamiseen, jolloin vaikuttavuus tarkoittaa outputille tai vaikutuksille asetetun tavoitteen saavuttamisastetta olipa se ilmaistuna millaisina yksikköinä tai kuvauksina tahansa (kuviossa a-vaihtoehto)

Toiseksi vaikuttavuudella saatetaan suomen kielessä tarkoittaa yksikön tuotoksillaan aikaansaamia vaikutuksia yhteiskunnalle ja kansalaisten tarpeiden tyydytykselle (b-vaihtoehto). Tämä käsitteenkäyttö ei näytä olevan kovin yleistä Suomessa.

Englannin kielessä on viime aikoina tehty vastaavantapaista erottelua. Gray et al. (1988, 9) esittävätkin, että »effectiveness» rajoitettaisiin koskemaan (ohjelman) tavoitteiden saavuttamista ja otettaisiin käyttöön lisäkäsité »efficacy», joka viittaa ohjelman vaikutuksiin yhteisölle. Kirjoittajat huomauttavat, että vaikka tämä saattaa tuntua semanttiselta erolta, ovat tutkimukset tukeneet tarvetta erottaa toisistaan ohjelman sisäisten tavoitteiden saavuttaminen sen ulkoisista vaikutuksista — eikä vähiten siksi, että vastuu näistä sijaitsee organisaation eri osissa. Pollittin (1987, 6—7) mukaan myös yhdysvaltalaisessa kirjallisuudessa käytetään käsitteitä »effectiveness» ja »efficacy», joskin niillä taas viitataan hieman eri ilmiöihin.

Outputpuolella kohteena olevia ilmiöitä, joihin vaikuttavuuden käsitteellä viitataan, erotetaan siis kaksi. Pohjimmainen suhde on yksikön outputin ja kansalaisten tarpeentyydytyksen suhde. Tarpeet liittyvät myös tavoitteiden saavuttamisasteeseen siten, että niiden pitäisi näkyä yksikköjen tehtävissä ja tavoitteissa,

jotka ovat perinteisesti tulleet ylhäältä päin poliittisen järjestelmän päätöksinä.

Varsin yksimielisesti myönnetään, että tuloksellisuuskomponenteista taloudellisuus ja tuotavuus aiheuttavat käsitteellisesti ja mittauksen kannalta vähemmän ongelmia kuin vaikuttavuus. Tuotannon tekijäpuoli ei useinkaan tuota voittamattomia määrittely- ja mittausongelmia. Vaikeudet lisääntyvät heti siirryttäessä tuotantoprosessissa eteenpäin kohti suoritteita. Osa yksikköjen suoritteista voidaan tosin määritellä loppusuoritteina ja pukea mittareiksi melko helposti (esim. tien rakentaminen), mutta käytännössä huomattavassa osassa kohdataan hyvinkin vaikeita määrittely- ja mittausongelmia (esim. maanpuolustus). Vaikeudet lisääntyvät siirryttäessä vaikutuksiin, kansalaisten tarpeiden tyydytykseen liittyvään problematiikkaan.

Tähän saakka tutkimuksissa on käsitelty enemmän taloudellisuus- ja tuottavuuskysymyksiä kuin vaikuttavuusongelmia, vaikka nimenomaan nämä kaipaisivat pohtimista. Keskustelun tilaa kuvaa EGPA:n työryhmän (Quality and Productivity in the Public Sector) vuoden 1989 kokouksen kutsukirje (January 1989), jossa todetaan, että aikaisemmissa työryhmän papereissa on keskitytty efficiency-käsitteen määrittelyyn ja selvityksiin. Jatkossa painopistettä pyritään muuttamaan vaikuttavuuteen (effectiveness) ja laatuun (quality) julkisen sektorin tavaroiden ja palvelusten tuottamisessa.

6. VAIKUTTAVUUDEN MÄÄRITTELY- JA MITTAUSONGELMIA

Määriteltiinpä vaikuttavuus miten tahansa, ilmiössä on kysymys lopulta julkisyhteisön outputin, suoritteiden, ja yhteiskunnan jäsenten tarpeiden välisestä suhteesta. Tätä suhdetta on kuvattu ja analysoitu monilla käsitteillä. Bouckaert (1987, 21) on selvittänyt vaikuttavuuden suhdetta muihin käsitteisiin ja luetteloinut vaikuttavuuden osatekijöitä. Bouckaertin mukaan keskeinen ellei tärkein vaikuttavuuden komponentti on *laatu* (quality), jonka melkein kaikki kirjoittajat hänen mukaansa sisällyttävät vaikuttavuuden komponentiksi (vrt. myös van Dales 1987, Murray 1987, 12—13). Tiivistelmänä Bouckaert erottaa kolmenlaisia vaikuttavuuskäsitteitä:

1. vaikuttavuus = laatu
2. vaikuttavuus = laatu + muut mainitsemattomat elementit

3. vaikuttavuus = laatu + muut mainitut elementit, joita ovat

- asiakastyytyväisyys, (client satisfaction),
- palvelutaso (level of service)
- sopivuus (timeliness),
- tarpeiden täyttymys (fulfillment of needs)
- hyväksyttävyyys ja käyttö (acceptability and use)
- kenelle tuotettu (production for whom)

Jotkut kirjoittajat pitävät joitakin näistä laadun osina ja laatuksiteen operationaalistuksena. Bouckaert toteaa, että on »harmaa alue», joka ulottuu vaikuttavuuden ja muiden elementtien yli ja liittyy sellaisiin seikkoihin kuin tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus, demokraattinen osallistuminen, täystyöllisyys ja organisaation vitalisuus.

Joskus myös laatu nähdään yläkäsitteenä, jonka alle vaikuttavuus kuuluu muiden tekijöiden kanssa. Mielenkiintoisella tavalla Pollitt (1987) raportoi laadun ymmärtämisestä terveydenhuollon palveluissa Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Kummassakin laatu »quality» käsitetään eri tavoin suhteessa termeihin »effectiveness», »acceptability», »equity» ja »economy».

Suomessa vaikuttavuus on mm. Helsingin kaupungissa (ks. Holstila 1988, 11) jaettu luokkiin »välittömät tilannevaikutukset, välittömät hyvinvointivaikutukset ja välilliset pitkäaikaisvaikutukset», lisäksi » ilmi- ja piilovaikutukset, tarkoitetut ja ei-tarkoitetut vaikutukset». Palvelukykyisyys on sijoitettu vaikuttavuuden alakomponentiksi, ja esim. liikennelaitoksen vaikuttavuus on jaettu kolmeen osaan, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, järjestelmän palvelukyky ja palvelun laatu.

Yleisesti näyttää siis siltä, että vaikuttavuuden alakäsitteiksi luetaan sellaisia tekijöitä kuin *palvelutaso, palvelujen laatu, määrä ja saataavuus*, samoin kuin koko julkisen hallinnon *responsiivisuus* ts. kyky tuottaa palveluja ja suoritteita asiakkaiden kannalta riittävästi ja heidän tarpeitaan ja odotuksiaan vastaavasti (ks. Valtiovarainministeriö, TM 8812, 4.5.1988, 9 ja responsiivisuudesta Kiviniemi 1985, 97—).

Ongelmia vaikuttavuustarkastelussa näyttää olevan sekä *outputissa* (suoritteet, palvelut) että *outcomessa* (vaikutukset, kulutus, hyödyt, kansalaisten tarpeet). Output-ongelmat ovat yhteisiä sekä vaikuttavuus- että taloudellisuus- ja tuottavuustarkastelussa. Suoritteet ovat huomattavilta osin julkishyödykkeitä (kollektiivi- ja

yhteishyödykkeitä), jotka ovat usein vaikeasti määriteltävissä ja mitattavissa. Ne ovat usein myös yksilöllisiä ja abstrakteja palveluksia. Silloin kun suoritteiden *määrä* voidaan mitata, on se yksi tekijä, mutta määrän liiasta korostamisesta varoittavat lähes kaikki tutkijat. Suoritteiden ominaisuus on selvästi myös *laatu*. Laatu-tekijällä on merkitystä taloudellisuus ja tuottavuusvertailuissa, mutta erityisesti vaikuttavuustarkastelussa, koska kansalainen kohtaa juuri laadun. Usein laatu-tekijää on vaikea ottaa huomioon. Ongelmaa lisää vielä se, kenen mielestä jokin palvelu on toista laadukkaampi, virkamiehen, poliitikon vai kansalaisen.

Vielä suurempi ongelmavyöhyke liittyy vaikutuksiin (outcome), jolloin ollaan tekemisissä suoritteiden lopullisen tarkoituksen, kansalaisten tarpeidentyydytysproblematiikan kanssa. Tätä problematiikkaa on myös kuvattu monilla käsitteillä. Tarpeiden tyydyttäminen ja tyydytyksen tunteminen on lopulta *subjektiivinen* asia, mutta päätöksenteossa joudutaan hakemaan jonkinlaista *objektiivista* tarpeiden tyydytystä. Suoritteilla on usein myös *kerrannais- ja ulkoisia vaikutuksia*, jotka kohdistuvat muihin kuin suoraan palvelusten saajiin. Esim. lasten päivähoitojärjestelyt saattavat vaikuttaa laajalti työyhteisöön, kouluun, kotiin ja terveydenhoitojärjestelmiin.

Outputin ja outcomen välisessä suhteessa korostavat eräät tutkijat, ettei palvelujen määrällinen lisääminen ja laadun parantaminen — ulkopuolisilla mittareilla arvioituna — johdakaan välttämättä tarpeiden tyydytykseen. Andersen (1987,1) huomauttaa, ettei julkisen puolen *suoritteilla ole aina suoraa yhteyttä palvelujen kulutuksella* tapahtuvaan tarpeentyydytykseen. Tällaisia ovat hänen mielestään erityisesti oikeudenkäyttö ja puolustusvoimat, joiden aikaansaama tarpeidentyydytys voidaan tietysti tulkita »tavaroiden ja palvelusten kulutuksena», mutta outoa on se, että molemmat ovat menestyksekkäimpiä silloin kun niitä ei käytetä eikä tarvita. Tarpeidentyydytys ei tapahdu kuluttamalla, vaan muulla tavoin. Samantapainen on tilanne Andersenin mukaan myös monissa hyvinvointivaltion tuottamissa terveys-, koulutus- ja sosiaalipalveluissa. Empiirisiin tutkimuksiin on hänen mukaansa osoitettu vanhusien huollossa, että korkeampi tarpeentyydytys, elämänlaatu (quality of life), saavutetaan sosiaalisten roolien ja sosiaalisen kontrollin kautta kuin »tuottamalla» ammattimaista huolenpitoa. Perinteisten suoritteiden ja tarpeentyydytyksen välinen yhteys ei välttämättä ole positiivinen,

vaan se saattaa olla myös negatiivinen. Andersen esittääkin, että tällainen suoritteiden ja tarpeentyydytyksen suhteen mieltäminen on hedelmätön tapa, joka saattaa johtaa väriiden välineiden valintaan palveluksien tuottamisessa ja useimmiten resurssien tehottomaan käyttöön.

Nämä esimerkit nostavat huomion kohteeksi vaikuttavuuden arvioijan ja herättävät kysymyksen: *Kenen mielestä vaikuttavuus on hyvää tai huonoa ja miten tieto välittyy suoritteita koskevaa päätöksentekoa varten.* Tietääkö kansalainen itse vai joku muu, mikä hänen suussa parhaalta maistuu? Julkishallinnossa on periaatteellisesti kaksi kanavaa, poliittinen päätösprosessi ja suora yhteys kansalaisiin. »Demokraattisessa allokaatiomekanismissa», kuten sitä myös kutsutaan (ks. esim. Aquina 1987), pitäisi ideaalimallin mukaan kansalaisten tarpepreferenssien kulkeutua poliittis-hallinnollisen päätösjärjestelmän kautta aluksi äänestysvalintoina ja lopulta päätyä tavoitteiksi palvelutuotannolle. Valinta tietyn poliittisen puolueen mukaan toki luo edellytyksiä sellaisten asioiden toteuttamiselle, joita kansalainen arvostaa. Allokaatiomekanismi on myös auktoritatiivinen, siinä sovitaan yhteen yksilöiden henkilökohtaisia tarpeita ja mieltymyksiä. Liberalistisen ajattelun mukaan yksilöä pidetään pätevimpänä tarpeittensa arvioijana, mutta käytännössä yksilö lopulta joutuu hyväksymään jonkun muun tarpeittensa arvioijaksi. Muiden käsitykset eivät välttämättä vastaa yksilöiden käsityksiä. Tätä seikkaa mielenkiintoisella tavalla sivuavat Allardt'n tutkimukset (1976), jotka osoittivat, että kansalaisten itsensä käsitykset siitä, mikä on toivottavaa, näyttivät eroavan ulkopuolisten käsityksistä. Allardt tekikin eron objektiivisen hyvinvoinnin ja subjektiivisen onnellisuuden välillä. »Objektiivisten» tavoitteiden saavuttaminen ei siis tuota varmuutta siitä, että kansalaisten »subjektiiviset» tarpeet tulevat tyydytetyiksi, vaan tavoitteiden muodostuksessa saattaa olla väärinkäsityksiä, virheitä ja tietoisia poliittisia lehmänkauppoja.

Jos kansalaisten vaateet, tarpeet yms. eivät vastaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän määrittämiä tavoitteita, voidaan esittää kysymys, pitäisikö niiden sitten vastata. Yhteisön etu ja yksilön etu saattavat olla erisuuntaisia ja yksilöt arvostavat asioita eri tavoin henkilökohtaisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä. Taloustieteessä tämä ilmiö tunnetaan yleisesti »merit wants»-käsitteellä, jonka Pitkänen on kääntänyt ansio-
tarpeiksi.

Poliittisen järjestelmän ohjauksessa toimivat yksiköt ovat tottuneet saamaan säädöksillä osoitetut tavoitteensa ja tehtävänsä ylhäältäpäin. Viime aikoina on korostettu yhä enemmän julkisen hallinnon yksiköiden suoraa yhteyttä kansalaisiin. Välittömän tiedon hankkiminen kansalaisilta nähdäänkin tarpeellisenä, arvioidaanpa sitten toimintaa suhteessa tavoitteisiin tai suoraan kansalaisten kokemaan tarpeentyydytykseen. Boyle (1988) painottaa monipuolista ja pysyväisluonteista tiedon tuottamisjärjestelmää, jossa palautekanavien tulee olla avoimia. Andersen (1987, 1) korostaa »asiakkaiden käyttäytymisen havainnointia» ratkaisuna sosiaalipuolen vaikuttavuustarkasteluissa. Filosofia on hänen mukaansa yksinkertainen. Kaiken huolenpidon tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi heikoille vanhoille ihmisille voittoa vaivansa ja elää normaalina aktiivisina ihmisinä, jotka lukevat, puhuvat ystävien ja naapureiden kanssa, kuuntelevat radiota, katselevat televisiota, nauttivat musiikista jne. Osallistuminen tällaisiin toimintoihin on tulkittavissa Andersenin mukaan hyväksi indikaattoriksi elämän laadulle.

Suomessakin on tehty selvityksiä kansalaisten kokemuksista (mm. Outinen ja Varhe 1985). Erilaiset *kyselyt* ovat yksi mahdollisuus kartoittaa kansalaisten subjektiivisia näkemyksiä. Näihin liittyy kuitenkin ilmaisuperiaatteella tapahtuvassa palvelutoiminnassa se ongelma, ettei *yleinen tuotantomahdollisuuksien niukkuus näy vastauksissa, koska kansalaisen itse ei tarvitse tehdä uhrauksia.* Kyselyt saattavat osoittaa yleistä tyytymättömyyttä ja johtaa todellista huonommalta näyttävään tulokseen.

Hyvinvoinnin taloustieteessä on käytetty menetelmää (willingness to pay -method), jossa kysytään kansalaisilta, minkä verran he olisivat valmiita maksamaan esim. palvelusta, jonka tuottamista ollaan suunnittelemassa (esim. Dasgupta & Pearce 1972, 43—45). Tällä tavalla oletetaan saatavan suoritteelle kansalaisten käsityksiin perustuva raha-arvo, jolloin on mahdollista verrata rahamääriä keskenään. Myös tämän menetelmän puutteena on se, ettei korvausta tarvitse todellisuudessa maksaa, minkä vuoksi kyselyn osoittama maksuhalukkuus saattaa antaa liian kärjistetyn, hyvän tai huonon kuvan.

Oman ongelmaryhmänsä muodostaa vaikuttavuuden yhdistäminen tuottavuuden tai taloudellisuuden kanssa. Kun tuottavuus ja taloudellisuus ovat helpommin mitattavissa, saattavat nämä tuloksellisuuden kokonaistarkastelussa saada liian korostetun painon. Tämä saattaa

johtaa »määrien» tuottamiseen »laadun» kustannuksella, mistä useat tutkijat varoittavat (ks. esim. Bouckaert 1988, 1 ja Andersen 1987).

Jos arviointitilanteessa taloudellisuus ja vaikuttavuus ovat samansuuntaisia, tilanne ei ole ongelmallinen, mutta ristiriitaisessa tapauksessa kohdataan suuria ongelmia. Ruotsissa tästä ongelmasta on keskusteltu mm. siitä syystä, että julkishallinnossa henkilökunta on lisääntynyt ja samanaikaisesti tuottavuus on laskenut. Tuottavuuden laskua on pyritty selittämään palvelusten laadun paranemisella, jota kansantaloudellisilla mittareilla on vaikea kuvata (ks. Garke 1987, 1—4 ja Murrey 1987, 28—31). Jos laatu luetaan vaikuttavuuden komponentiksi, on vaikuttavuus parantunut, mutta tuottavuus on laskenut.

7. LIIKETALOUDELLINEN KANNATTAVUUS TULOKSELLISUUDEN OSOITAJANA

Liiketaloudellinen kannattavuus tulee kysymykseen tuloksellisuuden mittarina vain toiminnassa, jossa suoritteet luovutetaan korvausta vastaan. Ideaalitilanteessa liiketaloudellinen kannattavuus kattaa sekä tuottavuuden ja taloudellisuuden että vaikuttavuuden (ks. Bouckaert 1987, 5 ja 10). Pyrkimys taloudellisempaan tai tuottavampaan toimintaan parantaa kannattavuutta joko siten, että samat suoritteet tuotetaan pienemmällä tuotannontekijöiden kulutuksella, siis alhaisemmin kustannuksin tai siten, että samoilla tuotannontekijöillä ja kustannuksilla tuotetaan enemmän myytäviä suoritteita.

Ideaalitilanteessa siis vaikuttavuuden osatekijät sisältyvät liiketaloudelliseen kannattavuuteen. Suoritteiden hinnoissa pitäisi heijastua kansalaisten kokemat hyödyt, joihin vaikuttavat laatu- yms. tekijät. Maksun suorittaminen merkitsee *uhrausta*, jonka kansalaiset tekevät käytettävissä olevien varojen, henkilökohtaisen *budjettirajoituksen* alaisena. Maksamalla kansalaiset osoittavat subjektiivisesti, miten korkealle *he arvostavat tietyt suoritteet suhteessa tarpelsiinsa ja muihin suoritteisiin*. Kun kansalaisten kokemat hyödyt ja uhraukset heijastuvat hinnoissa, niin liiketaloudellinen tulos osoittaa, kuinka hyvin yksikkö on kyennyt muuntamaan rajalliset tuotannontekijät (joiden arvon määrittävät tuotannontekijöiden luovuttajat) suoritteiksi, (joiden arvon määrittävät niiden käyttäjät). Kun voittoa syntyy, yksikkö on kyennyt muuntamaan tuotannontekijänsä suoritteiksi sellaisella tavalla, että »asiakkaat» ovat

valmiita maksamaan suoritteista enemmän kuin tuotannontekijöiden arvon.

Tämän ideaalisen ajatuskulun taustalla on taloudellinen liberalismi, käsitys siitä, että yksikkö osoittaa toiminnallaan olemassaolonsa oikeuden. Ajatuskulku pätee vain tiukkojen ehtojen vallitessa, nämä ehdot on taloustieteessä tiivistetty abstraktiksi *first best*-tilanteeksi, jossa niukat resurssit allokoituvat optimaalisesti ja tekninen tehokkuus on optimissaan (ks. kuvauksista esim. Bouckaert 1987, 3—5). Yksimielisesti kuitenkin todetaan, että nämä ehdot eivät voi täyttyä käytännön todellisuudessa, vähiten julkisella sektorilla. Tästä seuraa, ettei liiketaloudellinen kannattavuus kuvaa suoralta kädeltä yhteiskunnan parasta, niukkojen resurssien käyttöä kansalaisten tarpeiden suuntaisesti. Kuitenkin käytännössä liiketaloudellinen kannattavuus näyttää olevan nykyaikana varsin merkittävä mittari, jolla myös arvioidaan julkisen liiketoiminnan onnistuneisuutta.

7.1 Julkinen liiketoiminta toimintana: Varsinainen, yleishyödyllinen ja sisäinen liiketoiminta

Erityisesti julkisella liiketoiminnalla on käytännössä monenlaisia piirteitä, jotka erottavat sen ideaalimallista. Julkinen liiketoiminta varsinkin Suomessa määrittellen useimmiten luetelemalla »liiketoimintaa» harjoittavat yksiköt. Valtion liiketoiminta on sitä toimintaa, jota harjoittavat valtion liikeyritykset, valtion liikelaitokset, eräät rahastot ja valtionyhtiöt. Kunnallista liiketoimintaa taas on kunnallisten liikelaitosten ja kunnallisten osakeyhtiöiden sekä eräiden muiden organisaatioiden toiminta.

Voidaan tietysti sanoa, että näiden yksikköjen toiminta on »julkista liiketoimintaa». Asia on sillä ratkaistu, mutta ei tyydyttävästi. Oleellista on näiden yksikköjen harjoittama toiminta. Minkälaista se on? Onko se sellaista toimintaa, jota yleensä liiketoiminnalla tarkoitetaan eli täyttääkö se *varsinaisen liiketoiminnan* tunnusmerkit?

Liiketoiminnan oleellinen tunnusmerkki liittyy ehtoihin, joilla ryhdytään tuotantotoimintaan. Hyötyteorian mukaan ansaintataloudellisen yrityksen *tuotantoon ryhtymisen ehto on voitto*, vaikka sen maksimoinnista yleisesti luovutaankin. Sen mukaan yritykset hakeutuvat alueille, joissa niiden on mahdollista toimia voittoa tuottavasti. Julkisten yritysten toiminnassa voitto ei ole yksinomainen eikä edes keskeinen tunnusmerkki. Tätä käsitystä tukevat se-

kä hyvinvoinnin taloustieteen teoria että käytännön ratkaisut eri maissa (ks. Rees 1984, 2—9, Meklin 1987, 38—42)

Julkisia yrityksiä suositellaan käytettäväksi ja käytetäänkin *tietoisesti yhteiskuntapolitiikan välineinä*

- valtion omistamia rautateitä on käytetty monissa maissa aluepolitiikan välineenä esim. vähäisen paikallisliikenteen hoitajana ja työllisyyden hoitajana, ja niiden suoritteiden hinnoittelua on käytetty taloudellisen kasvun ja inflaation torjumisen välineenä
- postilaitoksia on käytetty syrjäseutujen ja niiden varsinaiseen toimintaan nähden vieraiden sosiaalihuollon palvelujen tuottamiseen
- paikallisten liikennelaitosten hinnoittelupolitiikkaa on käytetty autoilijoiden houkuttelemiseksi yksityisautoista julkisiin kulkuvälineisiin

Julkisen yrityksen toiminta voi kohdistua myös hyvin rajoitettuun asiakaskuntaan. Esimerkiksi valtion yritys voi tuottaa palveluksia muille valtion yksiköille, jotka on säädöksillä veloitettu hankkimaan palvelukset juuri tältä. Tällä perusteella olenkin erottanut *varsinaisen liiketoiminnan, yleishyödyllisen liiketoiminnan ja sisäisen liiketoiminnan* (ks. Meklin 1987, 41—42 ja Puumalainen 1973, 11)

7.2 Julkisen liiketoiminnan kaksi tulosta: Liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus

Esitettyyn liiketoiminnan jakoon liittyen länsimaaisessa kirjallisuudessa erotetaan julkisilla yrityksillä kaksi roolia; yritysrooli ja yhteiskunnallinen rooli, ja myös kaksi tulosta. Julkiset yritykset ovat selvästi suoritteitaan myyviä yrityksiä, joiden toimintaa voidaan mitata liiketaloudellisella kannattavuudella, mutta useissa tapauksissa ainakin osasy toiminnan harjoittamiselle on liiketaloudellisissa laskelmissa näkymättömien vaikutusten aikaansaamisessa. Varsinainen tuloksellisuus, yhteiskunnallinen kannattavuus, on silloin onnistumista tässä tehtävässä. Kun liiketaloudellinen kannattavuus heijastaa jotakin yhteiskunnallisista vaikutuksista, on kysyttävä, mikä on liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen kannattavuuden suhde ja *kuinka hyvin liiketaloudellinen kannattavuus kuvaa yhteiskunnallisia vaikutuksia ja yhteiskunnallista kannattavuutta.*

Ensiksikin liiketaloudellinen tulos saattaa

muodostua alijäämäiseksi johtuen julkisten yritysten tietoisesta käyttämisestä yhteiskuntapolitiikan välineenä. *Tällaisissa tapauksissa yhteiskunnallinen kannattavuus on »parempi» kuin liiketaloudellisen laskelman osoittama tulos.* Käytännössä puhutaan *yleisistä rasitteista*, joita poliittinen päätöksentekojärjestelmä määrää yritykselle. Useissa maissa näitä on pyritty korvaamaan yritykselle, mutta yleensä huonolla menestyksellä (ks. esim. Aharoni 1981). Ongelmana on ollut korvauksen suuruuden laskeminen. Korvataanko koko alijäämä, myös se joka aiheutuu tehottomuudesta, toiminnan kehnosta järjestämisestä? Mikä osuus kokonaiskustannuksista aiheutuu yleisistä rasitteista?

Talusteoriassa on osoitettu monta seikkaa, jotka aiheuttavat sen, *että liiketaloudellinen ja yhteiskunnallinen kannattavuus eivät ole aina samansuuntaisia.* Tällaiset tilanteet saattavat tulla kysymykseen sekä julkisissa että yksityisissä yrityksissä. *Monopolitilanteessa* asiakkaat ovat tavallaan ostopakon edessä, jolloin hinnat eivät hakeudu tuotantokustannuksia kohti, vaan ovat korkeammat. Yrityksen toiminnalla saattaa olla *ulkoisia vaikutuksia* (saasteet, onnettomuudet), jotka eivät näy hinnoissa, mutta joista muut kansalaiset maksavat korvauksen veroina ja erilaisia maksuina. Muita talusteoriassa paikannettuja tilanteita ovat mm. alenevat yksikkökustannukset ja kuluttajain ylijäämä.

Sisäinen liiketoiminta on usein monopoliluonteista. Siinä valtion yksiköiden keskinäisistä toimista aiheutuneet voitot ja tappiot kompensoivat toisensa koko valtion kannalta katsottuna. Tällä seikalla on merkitystä liiketaloudellisen kannattavuuden tulkinnassa.

Nämä ovat periaatteellisia huomautuksia siitä ajatusta kohtaan, että liiketaloudellinen kannattavuus olisi tuloksellisuuden osoittaja yhteiskunnallisessa merkityksessä. Lisää kritiikkiä löytyy liiketaloudellisen kannattavuuden laskeamisesta.

7.3 Liiketaloudellinen itsekannattavuus (omakustannuseriaate) budjettitaloudessa toimivan julkisen yrityksen liiketaloudellisena päämääränä

Julkisten yritysten liiketaloudelliseksi kannattavuusvaatimukseksi on käytännössä usein asetettu itsekannattavuus eli toiminta omakustannuseriaatteella. Asiakkaiden kannalta katsottuna tämä merkitsee sitä, että hyödykkeiden ostajat maksavat hyödykkeiden tuottamiskustannukset. *Julkisen budjettitaloudessa toimi-*

van yrityksen voitto tai tappio on tulonjakokysymys eli alijäämäistä toimintaa tuetaan verovaroin ja ylijäämä vähentää verotustarvetta.

Reesin (1984, 10 ja 16—17) mukaan onkin havaittu, että julkiset yritykset pyrkivät itsekannattavaan liiketaloudelliseen tulokseen, koska voitto synnyttää kritiikkiä ja epäilyksiä monopoliaseman hyväksikäytöstä ja tappio toiminnan tehostamasta järjestämisestä. Käytännössä mm. Suomessa on kilpailuvirasto äskettäin puuttunut monopolinluonteisessa tilanteessa toimivien kunnallisten yritysten ylijäämiin (Kilpailuvirasto 1988). Pyrkimystä itsekannattavaan tulokseen voidaan puolestaan arvostella sillä, että tällainen tulos voidaan saavuttaa tehottomalla resurssien käytöllä. (Meklin 1987, 29 ja 44).

7.4 Tuloslaskennassa piileviä ongelmia

Liiketaloudellinen kannattavuus esitetään laskelmana, jossa tuotoista vähennetään kustannukset tai kulut. Ongelmia on siinä, mitä tekijöitä otetaan laskelmaan mukaan. Käytännössä ainakin Suomessa puuttuu vahva teoriapohja, mistä syystä laskelmien perusteet ovat vaihdelleet.

Esimerkiksi Suomen Valtionrautateiden »tuloslaskennan» historian tarkastelu osoitti, että tulosta esittävään laskelmaan otetut tekijät ovat vaihdelleet, ja keskustelua on käyty paljonkin laskelmaan otettavista tekijöistä (ks. Meklin 1987, 75—85). Viime aikojen keskustelussa tällaisia seikkoja ovat olleet *rataverkon ylläpitämiskustannukset*. Sovellettavalla käsittelytavalla on oleellinen vaikutus liiketaloudelliseen tulokseen. Jos rataverkon ylläpitäminen siirretään 'valtion' tehtäväksi ja VR ymmärretään valtion rataverkolla kuljetustoimintaa harjoittavaksi yritykseksi, paranee VR:n liiketaloudellinen tulos merkittävästi, vaikka se maksaisi korvauksen rataverkon käytöstä valtiolle. Mutta kun tilannetta katsotaan valtion ja lopulta kansalaisten, omistajien kannalta ei tilanne juuri muutu entisestään. Kansalaisten maksamien verojen määrään ei suoraan vaikuta se, miten rataverkon ylläpitäminen ratkaistaan, sillä verovaroin korvataan joko alijäämä tai rataverkon ylläpitäminen.

Muita esimerkkejä löytyy *kunnallisesta liiketoiminnasta*, jossa käyttöomaisuuden jaksottamisessa ja pääoman laskennallisten korkojen käsittelyssä noudatetut periaatteet ovat ratkaisevasti vaikuttaneet käsitykseen kunnallisten liikelaitosten liiketaloudellisesta kannattavuudesta.

8. HAVAINTOJA JA PÄÄTELMIÄ

Vaikka tuloksellisuuskeskustelu on ajankohdainen julkisessa hallinnossa, eivät sen kohteina olevat ilmiöt ole suinkaan uusia — päinvastoin. Bouckaert (1987, 7) sanoo, että useiden tutkijoiden mukaan tuloksellisuutta (productivity) on käsitelty mm. seuraavien otsikoiden alla: performance management, operations analysis, cutback management, quality of working life ja joint labour-management committees. Myös klassisten hallinnon teorioiden tai lähestymistapojen ytimenä on ollut luoda tehokas organisaatio, jossa niukat voimavarat kohdistetaan mahdollisimman hyvin tehtävän suorittamiseksi (ks. Vartola 1975, 82). Eri lähestymistavat vain näkevät organisaation eri laajuksina ja korostavat tuloksellisuuden eri komponentteja. Esitetyt tehokkuuden parannuskeinot ovat korostaneet eri tekijöitä, jopa aivan vastakkaisia piirteitä, esim. tieteellinen liikkeenjohto ja ihmis-suhteiden koulukunta.

Vaikka termien ja käsitteiden sekava käyttö hankaloittaa keskustelua, ei se ilmeisesti aiheuta voittamattomia vaikeuksia. Suurimmat ongelmat ovat tuloksellisuuden komponenttien sisältöön liittyvät määrittely- ja mittausongelmat. Inputpuolella ne ovat vähäisimmät. Suoritteet ovat myös monissa käytännön tapauksissa määriteltävissä ja mitattavissa. Ongelmallisiin ryhmä ovat suoritteiden suhteet vaikutuksiin ja vaikutukset sinänsä. Tämä suhde jättää monia kysymyksiä puutteellisten vastausten varaan. Mitä ovat vaikutukset? Miten niitä voidaan mitata? Mikä niiden suhde on kansalaisten tarpeisiin? Tietävätkö kansalaiset yleensäkin mikä heille on parasta? Näiden kysymysten suhteen ei näköpiirissä näytä olevan yksiselitteisiä ja riittäviä ratkaisuja.

Talusteorian oppien mukaan liiketaloudellinen kannattavuus ideaalissa täydellisen kilpailun tilanteessa sisältää tuloksellisuuden taloudellisuus- ja vaikuttavuuskomponentit, mutta todellisuudessa ideaalitalanteen ehdot eivät täyty. Tästä syystä liiketaloudellinen kannattavuus yhteiskunnan niukkojen resurssien tehokkaan käytön osoittajana on puutteellinen.

Tuloksellisuusproblematiikkaa voidaan lähestyä edellä olevan tavoin teknisluonteisena määrittely-, mittaus- ja informaatiokysymyksenä. Vaikka nämä teknisluonteiset ongelmat saataisiinkin ratkaistuksi, eivät organisaatiot todellisuudessa pyri rationaalisesti tuloksellisuuteen, vaan aina näyttää vallitsevan vaikeasti paikannettavaa tehottomuutta. Leibenstein (1981)

on ottanut käyttöön termin x-tehokkuus (x-efficiency), jolla hän viittaa kaikkeen muuhun kuin allokatiiviseen tehottomuuteen. Termi kuvaa sitä, että tiedetään tehottomuuden olemassaolo, mutta ei sitä, mistä se johtuu.

Keskeinen osa tuloksellisuuden tavoittelussa on henkilöstöllä, joka tuotantoajattelun mukaan on vain yksi tuotannontekijälaji, mutta palvelutuotannossa hyvin merkittävä. Henkilöstön mukaansaaminen tuloksellisuusajatteluun on varmasti ratkaiseva tekijä. Jotkut tutkijat korostavatkin henkilöstöä niin, että esittävät sosiaalisen toimivuuden tms. tuottavuuden ja taloudellisuuden kanssa tasavertaisena tuloksellisuuden osatekijänä. Sosiaalisen toimivuuden parantamisen suhde tuloksellisuuteen voi olla kahdenlainen. On havaintoja siitä, että sosiaalisen toimivuuden parantaminen parantaa myös taloudellisuutta ja vaikuttavuutta, mutta on myös tehty havaintoja, että henkilöstön sosiaalisten olojen kehittäminen ja viihtyisyyden luominen saavat korostuneen aseman ja ovat ristiriidassa taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kanssa (ks. lähemmin Lumijärvi 1988, 42—49).

Kaikkiaan julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa on mukana useita osapuolia (Pitkänen 1986, 100—105), joista toiminnan kohteena olevat kansalaiset ovat vain yksi ryhmä. Keskustelu hallinnon kansalaisläheistämistä viittaa kansalaisten vieraantumiseen hallinnosta (ks. tässä esim Valtion tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1985, hallinnon kehittämissiite, 3 ja 14, Van Dales 1987). Sitä, miten yksiköt todellisuudessa toimivat, kuvaa intresenttiajattelu. Käytännön todellisuudessa odotuksia toimintaa kohtaan on eri intresenteilla: kansalaisten lisäksi henkilöstöllä, toimintayksikön johdolla, keskusvirastoilla, ammattiministeriöillä, poliittisilla päättäjillä ja ammattijärjestöillä. Onnistuakseen yksikön on kyettävä huomioimaan kaikkien vaatimukset.

LÄHTEET

- Aharoni, Yair, *Performance Evaluation of State-Owned Enterprises: A process perspective*. Management Science 11/1981.
- Ahonen, Pertti, *Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja*. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1985.
- Allardt, Erik, *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Porvoo 1976.
- Andersen, Bent, Rold, *Concept and Measurement of Effectiveness of Activities which the Public has taken over from Social Networks*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Aquina, Herman J., *Differences and Convergences in Concepts and Criteria of Public Productivity*. Paper

- for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Bouckaert, Geert, *Difference and Convergence in Concepts and Criteria of Public Productivity*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Bouckaert, Geert, *Public productivity: Levels and instruments*. Paper for the EGPA-Conference. Leuven 1988.
- Boyle, Richard, *Making productivity measurement acceptable in the public sector — the role of feedback*. Paper for the EGPA-Conference. Leuven 1988.
- van Dales, J. Chr. *Use of productivity measurement data in the policy and management feed-back by politicians, bureaucrats and consultants*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Dalton, T. & Dalton L. *The politics of measuring public sector performance: productivity and the public organization in Promoting Productivity in the Public Sector*. Problems, Strategies and Prospects, ed. Kelly, R. Hong Kong 1988.
- Dasgupta, Ajit K. and Pearce, D. W., *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*. London/Basingstoke 1972.
- Deniston, O. Lynn, Rosenstock, M. Irwin, Welch, William and Getting, V. A. *Evaluation of Program Effectiveness and Program Efficiency*. Teoksessa (eds.) Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, *Planning Programming Budgeting*. Second Edition. Chicago 1972.
- Garke, Hans, *Productivity Measurements as an Instrument of Management and Control in the Public Sector*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Gray, A., Flynn, A., Jenkins, W. and Rutherford, B. *Productivity Management in Government: the experience of accountable management in British central departments*. Paper for the EGPA-Conference. Leuven 1988.
- Holstila, Eero, *Miten Helsingin kaupunki arvioi tuloksellisuuttaan?* Hallinto 4/1988.
- Kilpailuvirasto, *Kilpailuviraston kirje Dn:o 60/221/88, 12.12.1988*.
- Kiviniemi, M. *Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys*. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1985.
- Leibenstein, Harvey, *Microeconomics and x-efficiency theory: If there is no crisis, there ought to be*. Teoksessa *The Crisis in Economic Theory*, (eds.) Daniel Bell and Irving Kristol. New York 1981.
- Lumijärvi, Ismo, *Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Vaasa 1988.
- Meklin, Pentti, *Valtion toimintayksikön kannattavuus. Käsitteellinen systematisointi ja arviointia ohjausjärjestelmän kannalta*. Tampere 1979.
- Meklin, Pentti, *Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa*. Tampere 1987.
- Murray, Richard, *Measuring Productivity in Bureaucratic Organizations*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- NEDECO, *Tutkimus kuljetustaloudesta Suomessa. Mietintöosa*. Helsinki 1988.
- Outinen, Seppo ja Varhe, Seppo, *Kaupunkien palveluiden käyttö ja asukkaiden asennoituminen hallintoon ja palveluihin*. Kaupunkipalvelututkimus osa I. Helsinki 1985.
- Pitkänen, Eero, *Kustannus-hyötyanalyysin käsitteestä ja merkityksestä*. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1/1971

- Pitkänen, Eero, *Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous*. Valtion koulutuskeskus. Helsinki 1986.
- Pollitt, Christopher, *Capturing Quality? Measuring the Performance of Health Care Services in Britain and the United States*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Puumalainen, Asko, *Valtion osakeyhtiömuotojen liiketoiminta Suomessa: ideologinen perusta, poliittis-hallinnollinen kehitys ja yhteiskunnalliset tuotokset*. Deta 5. Helsingin yliopisto 1973
- Rees, Ray, *Public Enterprise Economics*. London 1984.
- Santalainen, T., Voutilainen, E. ja Porenne, P., *Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa*. Espoo 1988.
- Sintonen, Harri, *An Approach to Economic Evaluation of Actions for Health*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1981.
- SOU 1967:11, *Programbudgetering*. Statskontoretts programbudgetutredning, del 1. Statens Offentliga Utredningar 1967:11. Stockholm 1967.
- Sorber, *Performance auditing, program evaluation and contractmanagement: three important instruments to improve decision-making and to gain greater financial control over government operations*. Paper for the EGPA-Conference. Valencia 1987.
- Valtee, Pasi, *Kunnallisen työyhteisöjen johtaminen — esimiesten käsityksiä. Työelämän suhteiden neuvottelukunta 3/1986*. Helsinki, Valtion painatuskeskus 1987.
- Valtion tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1985*. Helsinki 1984.
- Valtiovarainministeriö, *Ohjeet toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimiseksi vuosille 1990—94*, TM 8812 4.5.1988.
- Vartola, Juha, *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Toinen laajennettu painos. Tampere 1975.
- Wilenius, Reijo, *Tietoisuus ja yhteiskunta*. Jyväskylä 1972.
- Virkkunen, P., Voutilainen, E., Laosmaa, M. ja Salmimies P., *Tulosjohtaminen julkishallinnossa*. Espoo 1987.