

# KIRJA-ARVIOITA

## Taloustieteellinen näkökulma julkisiin palveluihin

*Eero Pitkänen: Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B nro 44, 1986. 178 s.*

Eero Pitkäsen kirjoittamalla teoksella "Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous" on ilmeisen pitkä historia ja vankat käytännölliset juuret. Näin voitane sanoa, sillä tekijä on julkaissut vuosien varrella aihepiiristä neljä perusteosta, Tuotostavolttelden operationalisointi julkishallinnossa (1965, väitöskirja), Kustannus-hyötyanalyysi (1971), Ohjelma-perusteinen suunnittelu julkishallinnossa (1975) ja Julkiyhtelöjen laskenta-toimi (1980), sekä toiminut ennen Kaupakorkeakouluun ja julkisen talouden laskentatoimen professoriksi siirtymistään käytännön hallinnossa sekä yksityisellä (Oy Gulf Oil Ab) että julkisella sektorilla (Helsingin kaupungilla ja Valtiovarainministeriössä VM:ssä). Pitkänen on myös osallistunut julkisen talouden tilasta käytävään keskusteluun ainakin Liiketaloudellisen Aikakauskirjan ja viime aikoina myös Kunnallistieteellisen Aikakauskirjan sivuilla.

Nyt kirjoittamassaan teoksessa Pitkänen on koonnut yksiin kansiin moni-

puolisen koosteen julkisten palvelulaitosten taloutta koskevaa tutkimusta. Monialankoja yhteen nivovan kokonaisuutensa teos soveltuu käytettäväksi valtionhallintoon perehdyttävään virkamiesten täydennyskoulutukseen — johon se on ensisijaisesti tilattukin, Valtion koulutuskeskuksen (Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1. 3. 1987 lähtien) käyttöön. Teosta voi yhtä hyvin suositella ajankohtaisuutensa vuoksi myös tutkijoille ja opiskelijoille, jotka eivät ole ehtineet perehtyä julkisten palvelujen taloudelliseen näkökulmaan.

Tekijän yhteisenä (s. 14) tarkoituksena on analysoida julkisia palvelulaitoksia, niiden ominaispiirteitä ja niiden toimintaan liittyviä ongelmia liiketaloustieteellisestä näkökulmasta. Tavoitteena on rakentaa eräänlainen peruskehikko, joka palvelee julkiseen palvelutöntantoon vaikuttavien tekijöiden ymmärtämistä sekä näiden laitosten talouden ja toiminnan ohjausta.

Teoksessa on kolme päälukua. Teoksen ensimmäisessä luvussa tekijä kuvaa tutkimusongelman historiallista muotoutumista asettamalla tutkimuskohteen laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Toisen luvun teoreettisuolunteisen kehittelyn kautta Pitkänen paikantaa tutkimuskohdettaan vertaamalla toisiinsa julkisia laitoksia ja yrityksiä saksalaisen ja amerikalaisen kirjallisuuden pohjalta. Teoksen viimeisessä luvussa tekijä sitten keskittyy palvelulaitoksiin ja yleisemmin palvelutoimintaan asiakaslähtöisesti. Tässä analyysissään tekijä tukeutuu sekä julkisen hallinnon omassa piirissä (mm. VM, Kaupunkiliitto) tehtyyn selvitys- ja kehittämistyön tuloksena syntyneeseen aineistoon että varsinaisiin palveluja koskeviin tutkimuksiin. Luvun lopussa tekijä lisäksi tarkastelee palvelutoiminnan taloudellisuuteen ja tulokellisuuteen liittyviä kysymyksiä ja kiinnittää samalla huomiota tämän kirjoittajan tutkimusintressiä sivuaviin "yksityistämiskysymyksiin". Todettakoon, että "yksityistäminen" on Pitkäselle lähinnä tehokkuuteen liittyvä organisointikysymys.

Liiketaloustieteellisen näkökulman tehtävät ja metodiikan Pitkänen ymmärtää myös hallintotiedettä ajatellen mielenkiintoisella tavalla. Lähinnä Riegerin tulkintaan nojautuen tekijä katsoo, että yrityksen taloustiede (Untemehmenslehre) ja julkisen laitoksen taloustiede (Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltungsbetriebe) ovat liiketaloustieteen eli *Betriebswirtschaftslehren* kaksi osaa. Suomessahan liiketaloustiedettä ja yrityksen taloustiedettä on totuttu pitämään toistensa synonyymeina ja samalla ajateltu, ettei niillä ole juuri käyttöä julkista hallintoa tutkittaessa.

Pitkäsen mielestä liiketaloustieteellisellä lähestymistavalla on kuitenkin si-

jansa julkista hallintoa tutkittaessa. Pitkäsänen kutsuu esityksessään julkisia laitoksia tutkivaa liiketaaloustiedepohjais-tieteenalaa julkisen laitoksen taloustieteenä (s. 12). Nimityksenä voisi olla myös julkisen hallinnon taloustiede, varsinkin silloin, kun tarkastelun kohteena on julkisyhteisöjen (valtion ja kuntien) talous kokonaisuutena.

Pitkäsänen käsityksen mukaan (s. 12) kyseinen taloustieteen osa, jonka perustamisvaihe ajoittuu vasta 1970-luvun lopulle (vrt. Braden tutkimus vuodelta 1984), on läheisemmässä yhteydessä kansantaloustieteeseen kuin yrityksen taloustiede. Yhteisenä lähtökohtana sekä yritysten että julkisten laitosten tutkimukselle on kuitenkin yrityksen teoria. Julkisia laitoksia voidaan näin ollen tarkastella eräänä "yritystyyppinä" tai niitä voidaan verrata yrityksiin. Pitkäsänen mukaan on luonnollista, että tällainen tutkimus ei poikkea muiden tieteenalajen alueelle tai vähintäänkin käyttää hyväksi niiden tutkimustuloksia.

Lähtökohtaperustelujen ja tutkimustehtävän täsmentämisen ohella teoksen ensimmäisessä luvussa luodaan lyhyt historiallinen katsaus julkisyhteisöjen tehtävien kehittymiseen. Kokonaisuutena tätä taustahahmotusta on pidettävä riittävänä. Lisäpiristykseen katsaukseen olisi ehkä tuonut hieman problematisoivampi ote. Lukija saattaa jäädä ihmettelemään, mitä outoa on loppujen lopuksi siinä, että julkisen sektorin suhteellinen koko on kasvanut samalla kuin palvelusektori työllistää kansantalouden työllisestä työvoimasta Suomessakin yli 50 %. Mitä haasteita nämä muutokset asettavat esimerkiksi palvelulaitoksille?

Teoksen toinen luku, jossa vertaillaan toisiinsa yrityksiä ja julkisia laitoksia, sisältää koine asiakokonaisuutta. Ensimmäisessä osassa vertailun kohteena ovat "perusrakenteet ja ohjausmekanismi", toisessa osassa "toiminta- ja talousprosessi" ja kolmannessa osassa tarkasteillaan "suunnittelu- ja seuranta-järjestelmiä". Vaikka voidaan tietysti olla eri mieltä vertailukohteiden ensisijaisuudesta, luku on laadittu kokonaisuudessaan asiantuntemuksella. Samoin asioiden käsittelytapa on vankan analyttisen otteen leimaama. Esityksessä selostetaan valaisevasti tämän "uuden tieteenalan" uranuurtajien (Rieger, Schmidt, Reichard, Stelnebach) käsityksiä kyseisistä vertailuperusteista, eikä niihin ole tarpeellista puuttua sen enempää.

Tutkimuksen kolmas osa on niin ikään ansiokas ja erilaisia suomalaisia tutkimuksia yhteensovittava lukijalle antoisa elämys. Tulkintakannanotot on yleensä argumentoitu huolellisesti ja vakuuttavasti, minkä lisäksi myös ilmaisu on yleistajuisia ja helposti luettavaa. Yleistajuisuus onkin kirjan kieltämätön ansio.

Eräänä kritiikin aiheena teoksessa voitaneen kuitenkin pitää sen hajanaisuutta. Sen monet luvut — etenkin kolmannessa osassa — ovat ikään kuin itsenäisiä esseitä, joiden väliset suhteet lukija joutuu itse rakentamaan. Nuo esseeit sinänsä ovat systemaattisia ja onnistuneita kokonaisuuksia kuten edellä todettiin. Mutta joissakin kohdin ja erityisesti lopussa jäi kapaamaan tutkija, tekemää synteesiä työn keskeisistä tuloksista. Erityisesti jäin kaipaamaan yhteenvedoa "uuden liiketaaloustieteellisen lähestymistavan" legitimiisyydestä tarkastella julkisia virastoja ja laitoksia. Paitsi, että seikalla on yleisempään mielenkiintoa kirjan kohderyhmää ajatellen, kysymys on tärkeä myös Pitkäsänen työn kokonaisuuden kannalta.

Mielestäni lopuksi olisi voitu pohtia kysymystä siitä, onko julkisella virastolla tai laitoksella yrityksen teorian määrittelemän talousyksikön kvaliteetti. Ellei tätä ominaisuutta ole, voi kysyä, tekeekö voiton tavoittelu yrityksen talousyksikkönä niin omaleimaisiksi, ettei julkisen hallinnon tai talouden lähestymistapa voi kehittyä yrityksen teorian pohjalta?

Teoksen alussahan kysymys on esiillä tuostakin hyvinkin eksplisiittisesti. Esiillä oleva kritiikki ja argumentointi jäävät kuitenkin tuossa vaiheessa taustalle osittain siksi, että käsittely pohjautuu etupäässä saksalaisen tutkimuksen omiin sisäisiin lähtökohtiin ja että se on osittain Pitkäsänen lähtökohdakseen omaksuman yrityksen teorian siivittämää. Vakuuttuneemman kuvan lähestymistavan soveltuvuudesta olisi epäilemättä antanut loppuyhteenvedo, jossa olisi pohdittu tutkimustulosten valossa lähestymistavan käyttökelpoisuutta. Nythän argumentointi perustuu vain alussa esitettyihin oletuksiin, joiden yleisenä tuloksena on tämän kirjoittajan käsityksen mukaan se, että samoin kuin yrityksiä myö julkisia virastoja laitoksia koskee taloudellisuuden periaate, minkä vuoksi ne ovat myös talousyksiköjä ja siten liiketaaloustieteellisen tutkimuksen relevantteja tutkimuskohteita.

Mitään esteltä ei varmaan olekaan katsoa hallinto-organisaation sisäistä toimintaa säätelevää taloudellisuuden periaatetta yhdeksi tärkeimmistä julkista toimintaa säätelevistä normeista. Sen sijaan eri mieltä voidaan olla siitä, kuinka tärkeä tämä periaate on suhteessa muihin julkisen hallinnon käytössä oleviin periaatteisiin kuten esim. pakkovallan käyttöön, tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen (julkisen toiminnan lähtökohtana ovat yhteiskunnan jäsenten tavoitteet ja tarpeet kun taas yrityksellä voiton tavoittelu) tai erityiseen päätöksentekotarpeen (pätöksenteko tapahtuu periaatteessa kansalaisten vaaleilla valitsemien poliittisten päätöksentekijöiden toimesta). Voidaanko ta-

lousyksikön käsite johtaa tällöin peikätään taloudellisuuden periaatteesta? Mistä puolestaan tulevat taloudellisuuden käsitteelliset kriteerit? Tärkeintä kuitenkin on, että jos taloudellisuuden käsitteelliset kriteerit ovat konventionaalisia, voidaan kysyä, pystytäänkö yksinomaan niiden perusteella tekemään pääteimiä tutkimuskohteiden substanssista?

Esitetyt vähäiset kriittiset näkökohdat eivät vähennä Pitkäsänen teoksen arvoa: kysymyksessä on tutkimus, jolla on annettavaa niin hyvin hallintotieteelliselle kuin liiketaaloustieteellisellekin keskustelulle. Teoksella tulee epäilemättä olemaan sijansa myös virkamiesten täydennyskoulutuksessa. Toivottavasti Valtiohallinnon kehittämisskeskus ei kuitenkaan ota oppia edeltäjänsä, koulutuskeskuksen, julkaisusarjan yleisilmeen vaatimattomuudesta. Kvaliteettiänsä tämän teoksen kohdalla on sen sijaan esimerkiksi keipaava.

*Pekka Tsupari*