

*Aloite on Vasemmistofoorumi ry:n julkaisusarja,  
jossa tutkijat ja muut toimijat esittävät tiiviitä  
ja perusteltuja yhteiskunnallisia avauksia.*



1 / 2014

# Julkisen sektorin autonomia

*Kiinteä perusrahoitus  
ja luova itsenäisyys*



Vasemmistofoorumi

# Ulkoistaminen tulee kalliiksi

**K**eskusjohtoisten valtiontalouksien romahdettua 1990-luvun vaihteessa alkoi uusliberalististen oppien valtakausi. Julkista sektoria on yksityistetty, ulkoistettu ja rutistettu erilaisiin tilaaja-tuottaja -malleihin.

Mikäli mittava yksityistäminen olisi säästänyt kustannuksia, tämä olisi jo havaittavissa. Monien tilastojen mukaan yksityistäminen näyttää kuitenkin pikemmin nostavan kokonaiskustannuksia. Esimerkiksi terveydenhuoltomenot ovat korkeimmat juuri yksityiseen terveydenhuoltoon nojaavissa valtioissa.

Hollannissa terveydenhuoltokustannukset ovat 2000-luvulla kasvaneet 7,6 prosentista 11,6 prosenttiin.

Yhdysvalloissa terveydenhuollon kansantaloudelliset kustannukset ovat nousseet samalla aikavälillä 13 prosentista 17 prosenttiin

bkt:stä. Kasvu näyttää vain kiihtyvän. Tämän vuoden ennakkokuluarviot vastaavat jo liki 20 prosenttia bkt:stä.

Suomessa käytettiin terveydenhuoltoon noin 7,2 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2000. Sen jälkeen monia terveyspalvelujen osa-alueita on yksityistetty ja siirretty ostopalvelujen piiriin. Mittava yksityistäminen ei ole tuonut tehokkuutta: vuonna 2009 terveydenhuoltomenot olivat jo 9,2 prosenttia bkt:stä.

Kuntien kokonaismenoista ostopalveluihin kuluu jo noin viidesosa. Ostot ovat kasvaneet liki 10 prosenttia vuosittain 2000-luvulla.

Mittava yksityistäminen on asiantuntijien johtajien mukaan ollut epätaloudellista. Noin puolet terveyskeskusjohtajista (52 %) ja sosiaalijohtajista (45 %) arvioi palvelujen ostamisen yrityksiltä kasvattaneen kustannuksia. Kummastakin ryhmästä 13 prosenttia arvioi yksityistämisen aluksi laskeneen mutta myöhemmin nostaneen kustannuksia.

Samaan aikaan merkittävä osa väestöstä on syrjäytynyt terveyspalveluiden piiristä. Esimerkiksi Suomessa vanhusten terveydentila oli vasta 21. sijalla maailmassa. OECD arvioi Suomen terveyserojen olevan suuria sekä sosiaaliryhmien että alueiden välillä.

## MIKAEL KALLAVUO



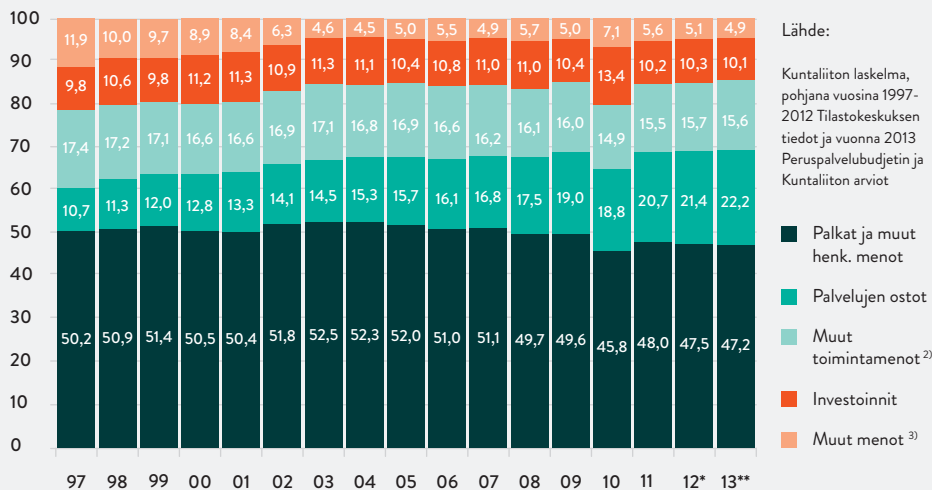
Mikael Kallavuo on freelancer, kansalaisaktivisti ja kulttuurin sekatyömies, joka on toiminut muun muassa kirja-arvostelijana ja kustannustoimittajana.

Kun jo noin kaksikymmentä vuotta jatkunut yksityistäminen ei tyypillisillä julkisen sektorin alueilla vähennä kustannuksia vaan pikemminkin kasvattaa niitä sekä sekä kuntien että koko kansantalouden tasolla, olisi jo korkea aika etsiä ja kokeilla toisenlaisia ratkaisuja.

Nykyään julkisella sektorilla johtaminen on jäykän keskusjohtoista, mistä seuraa

suuria ongelmia. Tyypillinen vinoutuma syntyy tilanteessa, jossa julkisen laitoksen määräraha on vuoden lopussa osoittautumassa jonkin verran liian suureksi. Tällöin laitos yleensä pyrkii pikaisesti tuhlaamaan koko määrärahasa, jotta se saisi seuraavanakin vuonna yhtä paljon. Nykytilanne ei kannusta oma-aloitteiseen säästämiseen eikä tue luovuutta.

KUNTIEN JA KUNTAYHTYMIEN ULKOISET MENOT <sup>1)</sup> 1997-2013, %:A KOKONAISMENOISTA



Lähde:

Kuntaliiton laskelma, pohjana vuosina 1997-2012 Tilastokeskuksen tiedot ja vuonna 2013 Peruspalvelubudjetin ja Kuntaliiton arviot

- Palkat ja muut henk. menot
- Palvelujen ostot
- Muut toimintamenot <sup>2)</sup>
- Investoinnit
- Muut menot <sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset kokonaismenot. Vuoden 2010 investointimenoissa ja muissa menoissa on Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän perustamiseen liittyviä eriä.

<sup>2)</sup> Mm. materiaalin ostot, avustukset ja vuokrat.

<sup>3)</sup> Mm. lainojen korot ja lyhennykset, muut rahoitusmenot sekä antolainat

# Byrokraattisesta johtamisesta luovaan autonomiaan

**K**unnallisille laitoksille tulisi sallia jäykkyttä ja tuhlausta vähentävää luovaa autonomisuutta. Tämä edellyttäisi päätäntävällän luovuttamista etäisiltä byrokraateilta yhä enemmän suoraan kunkin sektorin ja laitoksen johdolle.

Kunnille tulisi kehittää malli, joka luo luonnollista synergiaa julkisten palvelujen johdon, työntekijöiden ja asukkaiden välille. Tällainen malli kannustaa säästäväisyyteen, paikalliseen luovuuteen ja kuntarajat ylittävään vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Se myös tervehdyttää julkista kilpailua kuntien välillä ja sitouttaa asukkaat paikallisiin kampanjoihin. Tällainen malli on pitkällä tähtäimellä kunta- ja kansantaloudellisesti edullisin.

Verotulojen ja julkisen sektorin toimintamenojen suuruusluokka ei yleensä muutu merkittävästi vuodesta toiseen. Suomen veroaste on ollut suhteellisen tasainen 2000-luvulla, vaihdellen välillä 42,5–44,8 prosenttia.

Kun julkisen sektorin tulot ja menot ovat suunnilleen samansuuruisia vuodesta toiseen, olisi luonnollista kehittää niille säännöllisempää ja kiinteämpää budjettimallia. Kuntien peruspalveluihin voidaan laskea ja määrittää vakaampi sektorikohtainen rahoitus asukasyhmien (päiväkoti, koululaiset, eläkeläiset jne.) perusteella.

Mikäli peruspalveluihin kuten koulutukseen ja terveydenhoitoon luotaisiin kohtuullinen asukaskohtainen rahoitus, kaikilla maan asukkailla olisi oikeus samanlaatuisiin julkisiin palveluihin.

Kiinteällä rahoituksella kunkin julkisen sektorin laitoksen johdolle syntyisi välittömästi intressi vähentää tarpeettomia kuluja, koska ne tietäisivät että tilivuoden lopussa säästetty prosenttiosuus voidaan sijoittaa seuraavana vuonna muiden toimintojen parantamiseen. Näin julkisille sektoreille syntyisi tehokas ja luonnollinen kannustin tehostamiseen, yhteistyöhön ja ehkäisevään kampanjointiin.

Julkisen puolen ammatilaisiin täytyy voida luottaa, onhan Suomi vuodesta toiseen yksi maailman vähiten korruptoituneista maista. Kavallusten vaara ei ole sen suurempi kuin yksityisellä puolella. Pikemminkin julkiselle sektorille hakeutuu työntekijöitä jotka ovat huomattavan motivoituneita vaa- limaan ja edistämään yleistä hyvää.

Nopeasti reagoiva autonomia julkisella sektorilla toisi samankaltaista tehokasta luovuutta kuin yksityisellä sektorilla. Luovuus ja nopea toimintakyky edellyttää luottamusta ja tilan antamista. Kunnat alkaisivat tällaisella mallilla etsiä vapaaehtoisesti toisista kunnis-

ta yhteistyökumppaneita mitä erilaisimpien sektorien välillä.

Kokeneet paikallisjohtajat omine tiimeineen ovat jatkuvasti muuttuvan todellisuuden parhaita asiantuntijoita. Vain he tuntevat oman yksikkönsä ominaispiirteet ja osaavat ryhmittää kokonaisuuteen lukemattomat pienet ja suuret yhteistyökumppanit mahdollisimman sujuvasti, myös silloin kun remontointi viivästyy kuukausilla, tavaratoimituksissa on ongelmia ja yllättävät tapahtumat romahduttavat ennakkosuunnitelmia.

Paikallisen tietotaidon avulla voi tehdä kokeellisia erikoisjärjestelyjä, joita voi muuntaa useamman kerran vuoden aikana. Jotkin kustannukset ovat yllättäen halvempia ja toisaalla kalliimpia. Yhtenä talvena lämmitykseen kuluu vähemmän rahaa, jossakin ei saa henkilökuntaa ilman selvästi tavanomaista kalliimpaa palkkaa jne. Autonomian avulla paikalliset asiantuntijat pystyvät parhaiten ja nopeimmin toimimaan tilanteen mukaisesti ja ”ei-mitattavat” tiedot voidaan hyödyntää.

Paikallisjohtajilla on tietoa alaistensa kyvyistä ja paikkakunnan psykologisista ominaispiirteistä, kuten minkälaisia ominaisuuksia on henkilöllä, josta pitäisi tulla uusimman projektin vetäjä. Jos laitoksen johtaja tietää, että vetäjällä ei ole lainkaan tarvittavia kykyjä, projektin toteuttaminen väkisin on hukkaan heitettyä rahaa.

Julkisen sektorin operaatiot edellyttävät päätösvaltaa varojen kohdentamisesta. Kunkin laitoksen tulisi ideoiden toteutuksessaan saada itsenäisesti päättää milloin se sijoittaa

tai säästää resurssiaan. Tarvitaan pidemmän tähtäimen vastuuta ja päätäntävaltaa rahoituksesta.

Nykyään monessa kunnassa leikataan niin sanottuja ”tarpeettomia kuluja”, jotka kohdistuvat erityisesti ennaltaehkäiseviin projekteihin. Leikkaukset voivat aiheuttaa tavatonta tuhoa ja kustannusten kasvua. Sen sijaan onnistuessaan ennaltaehkäisy tuottaa panoksiin nähden kunnille suurimmat taloudelliset hyödyt.

Julkinen sektori hyötyy taloudellisesti ennaltaehkäisevistä projekteista, joilla vähennetään peruspalvelujen kuluja, kuten energian tuhlausta, kansantauteja, alkoholismia, huumeiden käyttöä tai dementiaa. Esimerkiksi liikalihavuus aiheuttaa arviolta 1,4–7 prosentin kustannukset koko terveydenhuollolle.

Mikäli julkisen sektorin toimijat kuten sosiaalihuolto, koulut, poliisit, vankilat ja eri virastot saadaan yhteistyössä osallistujiksi ennaltaehkäisyyn, säästöä voi kertyä hyvin monelta ja yllättävältä taholta. Jokainen onnistunut ehkäisykampanja vähentää turhia kulueriä, joista kertyneet säästöt voi sijoittaa edelleen palvelujen laadun kohottamiseen.

Yksityisyrityttäjä tuskin innostuisi siitä, että häntä kehoitettaisiin laajoilla ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä vähentämään seuraavien vuosien asiakasvirtojaan ja tulevaa liikevaihtoaan. Sen sijaan julkiselle laitokselle tämä ei ole lainkaan mahdotonta: saadessaan haitallisia menoja vähenemään yhdellä osa-alueella, se voi sijoittaa lisää varoja saman sektorin sisällä toiselle alueelle.

# Kannustin ennaltaehkäisyyn

**K**iinteällä asukaskohtaisella rahoituksella kunkin sektorin työntekijät ja asiakkaat olisivat motivoitavissa kehittämään uusia tapoja säästää, koska he tietäisivät kunkin säästetyn euron siirtyvän sektorin palvelujen parantamiseen. Siksi sekä työntekijät että asukkaat olisi paljon helpompaa saada osallisiksi ja sitoutetuiksi erilaisiin säästö- ja ehkäisyprojekteihin.

Valtio voisi ehdottaa 5–10 kunnalle vapaaehtoista mukaantuloa, jolla kokeillaan millaisia säästöjä, luovuutta ja ennaltaehkäisyä autonomia synnyttää erilaisissa olosuhteissa.

Suuremmissa kaupungeissa voitaisiin eri kaupunginosiin muodostaa omat alayksiköt noin 10 000–40 000 ihmiselle, jolloin asukkaat pääsisivät todella vaikuttamaan paikallisten palvelujen tasoon.

Syrjäytymisen estäminen ja monet muut kampanjat tarvitsevat erityisasiantuntijoiden tehokasta yhteistyötä. Tiivis yhteistyö ennaltaehkäisyssä edellyttää, että tekijöillä on todellista kiinnostusta säästämiseen.

Asukaskohtainen rahoitus ja autonomia luovat terveen kilpailutilanteen. Kun kunnilla on samansuuruinen rahoitus esimerkiksi peruskoulutukseen ja vanhustenhoitoon, ne ajautuvat keskinäiseen vertailukilpailuun.

Joissakin kunnissa kotihoidon kustannukset ovat huomattavasti matalammat ja rahat myös tehokkaammin käytetty kuin toisissa. Toisaalla vanhuset osataan oikealla kuntoutuksella säilyttää omatoimisina ja kotiuttaa sairaalahoidon jälkeen. Näissä kunnissa on osaamista, joka asukaskohtaisella budjetilla tuo niille kilpailuedun: niillä on silloin enemmän rahaa käytettäväksi muihin peruspalveluihin.

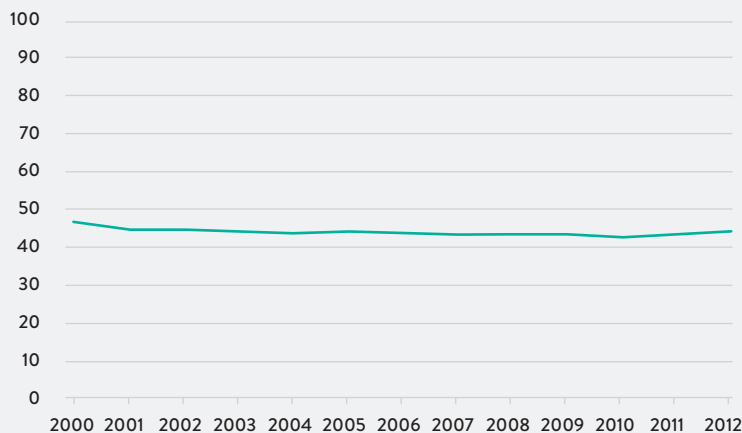
Kustannusten madaltamista voidaan tehostaa luomalla tiedonvaihtoa edistävä neuvontaverkosto, joka välittää parhaat ajatukset kaikkien kuntien vastaaville sektoreille. Sillä tulisi olla myös voimavaroja antaa laajaa opastusta niiden soveltamisessa.

“

Selkeä päämäärä rahoituksen parantamisessa on se porkkana, joka motivoi julkisen puolen ponnisteluja parantaa palveluja.

## VEROASTE

Verot ja pakolliset sosiaaliturvamaksut suhteessa bruttokansantuotteeseen 2000-2012



Lähde: Tilastokeskus

Kukin kunta voisi omaksua uudesta säästötoimesta parhaat puolet ja valita itselleen sopivimman hetken sen valmisteluun ja toteuttamiseen. Yhden kunnan tehostamiseksi tulisivat vapaaehtoisesti todennäköisesti nopeammin, koska niiden toteuttaja haluaisi itse omaksua uuden menetelmän.

Kiinteää sektorikohtaista rahoitusta ja autonomiaa voidaan toteuttaa asteittain. Yksittäinen kunta voi aloittaa jollakin alueella pilottiprojektin ja kokeilla millaisia hyötyjä kiinteä rahoitus, ennaltaehkäisy ja autonomia tuottaa.

Kunta voi esimerkiksi laskea kuinka paljon sillä on kuluja koululaisten hammashuollossa ja laatia toimivan ennaltaehkäisevän kampanjan. Koululaisten hampaiden reikiintymisen väheneminen tuottaisi säästöjä jo heti seuraavina vuosina. Säästyneet rahat kunta sitoutuu siirtämään kokonaisuudessaan aikuisten hammashoidon parantamiseen, kouluterveydenhoidon kehittämiseen tai vastaaviin tarkoituksiin.

Vastaavaa järjestelyä voitaisiin tehdä myös nuorten syrjäytymisen estämiseksi, opiskeli-

joiden mielenterveyden kohentamiseksi, liikalihavuuden vähentämiseksi, ja niin edespäin.

Mikäli hyödyt ovat tarpeeksi selvät, kunnat voivat laajentaa kiinteää rahoitusta ja autonomiaa asteittain kullakin sektorilla. Kuluja pienentämällä kunta voi siirtää säästyneitä varoja kunkin sektorinsa hyödyllisten palvelujen määrärahojen korottamiseen.

Johdon intressi säästämiseen ja ennaltaehkäisyyn sekä paikallisten asukkaiden sitouttaminen edellyttävät, että kunkin sektorin määrärahojen pysyvyydestä vallitsee selkeä suunnitelma. Mikäli kertyneet säästöt leikkattaisiin pois kyseisen sektorin käytöstä, romauttaisi se asukaskohtaisen rahoituksen motivaation ja perustan.

Veroja ei tarvitse korottaa, vaan ne voidaan pitää keskimääräisellä pohjoismaisella tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Sen sijaan selkeää päämäärä rahoituksen parantamisessa jollakin sektorilla on se porkkana, joka motivoi julkisen puolen ponnisteluja kohentaa koko väestön elämänlaatua ja parantaa palveluja.

Paikallisen toimivan johdon tulisi saada päättää mille alueelle tarvitaan kiireellisemmin lisärahoitusta. Keski-Pohjanmaalla, Itä-Savossa ja HUS-alueella on terveyden- ja vanhustenhuollossa korkeimmat menot, kun ne suhteutetaan palvelutarpeisiin. Niistä voisi löytää pilottikuntia. Vastaavasti Päijät-Hämeessä pärjättiin 11 prosenttia pienimmillä menoilla palvelutarpeeseen suhteutettuna.

Valtio voi toimia samaan tapaan. Tämä edellyttää yhteistä keskustelua ja päämäärän määrittämistä. Silloin voi keskittyä peruspalveluiden suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen.

## YHTEENVETO

- Julkisen sektorin palveluiden ulkoistaminen on pikemmin kasvattanut kuin vähentänyt kustannuksia. On aika kokeilla jotain muuta.
- Julkisella sektorilla paikallisille asiantuntijoille olisi annettava enemmän liikkumatilaa. Paikallisen autonomian lisäksi olisi luotava kannustimia ennaltaehkäiseviin toimiin.
- Kiinteä perusrahoitus ratkaisisi mainitut haasteet.