

Julkisen sektorin palvelulupaus pitäisi määritellä vahvemmin

– VATTin ylijohdaja Seija Ilmakunnaksen haastattelu

Hyvinvointipalvelut ovat lähes kokonaan kuntien vastuulla. PARAS-hanke ei sinällään niitä turvaa, vaan tarvitaan selkeä palvelulupaus, tuottavuustalkoot ja lisää verotuloja kunnille.

Heikki Taimio
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
heikki.taimio@labour.fi

Haastattelu on tehty 29.7.2008





Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on valtiovarainministeriön alainen tutkimuslaitos, ja sen tutkimusten tilaajia eli asiakkaita ovat suurelta osin eri ministeriöt. Millä tavalla tämä heijastuu teidän toiminnassanne?

”Me teemme talouspolitiikan valmistelua palvelevaa tutkimusta, ja on tärkeää, että VATTin tutkimus on niin sanotusti politiikkarelevanttia eikä ”nice to know”-tyyppistä tutkimusta. Siitä huolimatta tutkimusagendan muodostumisen kannalta ne aloitteet, jotka tulevat VATTin tutkijoilta, ovat kaikkein tärkeimpiä. Totta kai me myös otamme huomioon ja seuraamme, mitkä ovat talouspolitiikan painopisteet.

Koska olemme VM:n tulosohjauksessa, niin käymme erityisesti VM:n kansantalousosaston kanssa yhdessä läpi suunnitelmamme tuleviksi tutkimusaiheiksi. Tietysti ministeriöstä voi tulla täydentäviä tilauksia siihen, mitä olemme itse esittäneet. Kysymys ei ole siis siitä, että me täällä odotamme postilaatikon ropisevan ja sitten toteutamme ulkoa annettuja tutkimustilauksia, vaan me olemme itse aktiivisia toimijoita agendan muovaamisessa. Soveltavalle empiiriselle, erityisesti julkisen talouden kysymyksiin liittyvälle tutkimukselle on iso sosiaalinen tilaus. Se on tietysti VM:n suunnasta, mutta kyllä sitä kysyntää tulee myös muiden sektorien ja hallinnonalojen piiristä.”

VATT nauttii laajaa luottamusta eri tahoilla.

Onko VATT myös niin sanotusti poliittisessa ohjauksessa?

”Sikäli kuin normaalisti ymmärretään poliittinen ohjaus, ei sitä mielestäni ole. Me teemme politiikkarelevanttia tutkimusta, joka tarkoittaa sitä, että meidän tutkimuksellamme on syytä olla joku kytkös niihin asioihin, jotka ovat talouspolitiikassa keskeisiä. Tähän tehdään verorahoilla. Laitoksen missiohan on ollut julkista taloutta ja päätöksentekoa tukeva.

On mielenkiintoista, että talouspolitiikan tietyt painopisteet ovat aika pysyviä. Sitoutuminen kehysmenettelyyn tai julkisten palvelujen tuottavuuspyrkimykseen on aika lailla vakiintunutta. Kun VATT on erikoistunut nimenomaan julkisen sektorin rakennekysymyksiin eikä esimerkiksi lyhyen tähtäimen finanssipolitiikan arviointitutkimukseen, niin päiväkohtaiset muutokset politiikan rintamalla heijastuvat meidän toimintaamme korkeintaan hyvin väljästi.

Voin ilokseni sanoa, että ymmärtääkseni VATTilla on neutraali maine, ja aika laajasti nautimme eri tahojen luottamusta niin tuolla virkakoneistossa kuin eduskunnassakin, ja kaikei myös tutkimusjajhteisössä.”

Se luottamus varmaan murenisi aika nopeasti, jos syntyisi sellainen käsitys, että ministerit tai ministeriöt esittävätkin toivomuksia, millaisia tutkimustuloksia teiltä olisi suotavaa tulla. Tai jos ei tule sopivia tutkimustuloksia, niin sitten arvioidaan rahoituspuolta uudestaan. Tällaista ilmiötä siis ei ole?

”Ei ole. Näinhän se on, ettei sitä uskotavuutta ja luottamusta kovin montaa kertaa voikaan menettää. Minusta se on hieno saavutus sitäkin taustaa vasten, että monet täällä tutkittavat kysymykset ovat vahvasti esillä julkisessa keskustelussa – esimerkiksi tällä hetkellä, kun tehdään valtionosuusuudistusta koskevaa tutkimusta. On arvioitu työmarkkinareformeja ja erilaisten verouudistusten vaikutuksia, joten liikutaan aika lailla sensitiivisissäkin kysymyksissä.”

Toimitte samoissa tiloissa kuin kolme kansantaloustieteen laitosta ja HECER¹, mikä on aika mielenkiintoinen ratkaisu. Mitä hyötyä tästä on mielestäsi VATTille ollut?

”Kyllä se, että toimitaan saman katon alla, tietysti helpottaa yhteydenpitoa ja yhteistyötä. Yhteistyön muotoja on monenlaisia. On joitakin yhteisiä tutkimushankkeita, ja vattilaiset antavat opetusta eri laitoksilla ja toimivat opinnäytteiden tarkastajina. Meillä on korkeakouluharjoittelijoita ja opinnäytetöiden tekijöitä. Viimeisimpänä on tullut yhteinen virkakin Kauppakorkeakoulun kansantaloustieteen laitoksen kanssa. Mahdollisuuksia on paljon, mutta niitä ei ole vielä parhaalla mahdollisella tavalla hyödynnetty. Minusta tämä kehitys kuitenkin

¹ Helsinki Center for Economic Research, jonka johtajan Otto Toivasen haastattelu julkaistiin tämän lehden numerossa 2/2007. VATTin ja tämän tutkimuskeskuksen lisäksi Arkadiankadulla sijaitsevassa Economicum-kiinteistössä toimivat Helsingin yliopiston, Kauppakorkeakoulun ja Svenska Handelshögskolanin kansantaloustieteen laitokset.

menee koko ajan oikeaan suuntaan. Täytyy sanoa, että meillä on enemmän yhteistyötä Kauppakorkeakoulun kansantaloustieteen laitoksen kanssa ehkä siitä syystä, että siellä on soveltavan empiirisen työn painotusta.

Nyt puhutaan kampusyhteistyöstä ja siitä, että valtiovalta kannustaa yliopisto- ja kolmanteen tehtävään, so. että niidenkin pitäisi entistä enemmän tehdä yhteiskunnallisesti vaikuttavaa tutkimusta ja myös ns. sektoritutkimusta. Kyllähän meillä olisi nyt erittäin hyvä sauma tässä Economicumissa tehdä vielä enemmän yhteisiä hankkeita. Tällä hetkellä nimenomaan peräänkuulutetaan vaikuttavuustutkimusta ja ”evidence-based policy” eli näyttöön perustuvaa politiikkaa. Tällainen tutkimus on monin paikoin menetelmällisesti vaativaa, ja siinä olisi varmaan hyvin paljon akateemisellekin kunnianhimoille purkautumiskohtia. Minun toiveeni onkin, että jatkossa nähtäisiin entistä enemmän yhteishankkeita julkisen vallan politiikkatoimenpiteiden arviointitutkimuksissa.”

Tutkimusalueina julkinen talous ja työmarkkinat

Mitkä ovat VATTin tutkimustyön tämänhetkiset painopisteet?

”Ajankohtaiset julkisen talouden uudistushankkeet ovat tutkimuksen lähtökohtana. Tässä maassa on tehty tai suunnitteilla lukuisia vero- ja työmarkkinareformeja ja menossa on isoja hankkeita kuten valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, julkisten palvelujen tuottavuuden parantaminen ja kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelu. Tutkimus tähtää siihen, että tietoperusta päätöksenteolle olisi riittävä ja uudistukset tulisivat monesta eri suunnasta arvioiduiksi.

Odotukset ovat kovat empiiriselle julkisen talouden tutkimukselle. Ykköshaaste on oikeastaan se, että kun on niin paljon perusteltuja tutkimuskysymyksiä, niin täytyy priorisoida tärkeidenkin hankkeiden kesken. Tutkimuksen laadun kannaltahan olisi myös hyvä, että kukin tutkija ei olisi tekemässä ihan omia juttujaan, vaan olisi sellaisia painopisteitä, joiden parissa työskentelisi useampia tutkijoita. Silloin laatu todennäköisesti paranee. Tähän olemme tulevaa kolmi- vuotista tutkimusohjelmaa laatiessamme pyrkinneet.”

Näyttää siltä, että te arvioitte tapahtunutta enemmän kuin suunnittelette tulevaa. Toisin sanoen te ennakoitte vähemmän mahdollisten tulevien reformien vaikutuksia kuin arvioitte jo tehtyjä.

”Varmaan sekä että, mutta tietysti täytyy sanoa, että tässä vaikuttavat paitsi talouspolitiikan painopisteet myös se, missä kansantaloustieteesä mennään. Kvasikokeellisten menetelmien kehittyminen ja niiden tietty trendikkyys on omalta osaltaan vaikuttamassa siihen, missä tutkijoiden kiinnostukset ovat. Sen takia toteutuneiden reformien suosio on tutkijoiden keskuudessa ainakin marginaalisesti suurempi kuin ennakointityyppisen tutkimuksen.

Toisaalta tuntuu, että kovasti toivotaan valtion sektoritutkimuslaitosten tekävän entistä enemmän ennakointitutkimusta. VATTissa lähtökohdat tähän ovat suhteellisen hyvät. Meidän malliyksikössämme on yleisen tasapainon malleja, joita on käytetty mm. ilmasto- politiikan pidemmän aikavälin arvioinnissa. Tämähän on ennakointityyppistä tutkimusta. Lisäksi mikrosimulointimalleja voidaan hyvin käyttää mahdollisten tulevien reformien vaikutusten arvioinnissa.”

Suomen talouspolitiikkaa on monesti arvosteltu siitä, että tehdään uudistuksia ja toimenpiteitä vastoin parempaa tietoa. Koetko, että siinä on puutteita?

”Kyllä varmaan näin voi sanoa. On mielenkiintoista, että uuden lainsäädännön vaikutusten arviointi on osoittautunut jossain määrin Akilleen kantapääksi. Suomessa on esimerkiksi muutaman viimeisen vuoden aikana ollut toistakymmentä työryhmää, jotka ovat miettineet, millä keinoin lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tasoa saadaan hallituksen esityksissä paranemaan. Siitä huolimatta aika yleinen arvio on, että edistys on kovin hidasta sillä rintamalla.

Hallituksen strategia-asiakirjassa on lainsäädäntösuunnitelma, ja siinä on nostettu esiin lainsäädännön vaikutusten parempi arviointi. Minusta on erittäin positiivista, että näin korkealla poliittisella profiililla on sitouduttu siihen. Mutta se ehkä kaipaisi pikkaisen järeämpiä keinovalikoimia, millä siihen päästään. Toistaiseksi esitykset ovat lähinnä olleet sentyyppisiä, että virkakoneisto, joka nytkin näitä esityksiä valmistelee, verkottuu keskenään ja antaa toisilleen asiantuntijatukea. Voi olla, että tarvittaisiin vielä jotakin konkreettisempaaakin, jopa organisatorista ponnistusta, että oikeasti lähtisi tapahtumaan.

Aito vaikuttavuusarviointi on vaikeaa. Miten erotetaan päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus esimerkiksi suhdannekehityksen vaikutuksista? Se on menetelmällisesti erittäin vaativaa. Ky-

symys ei ole valmistelijoiden huonosta tahdosta, vaan se ihan oikeasti vaatii osaamista, aikaa ja resursseja. Siinä mielessä joudutaan vielä palaamaan kysymykseen, millä keinoin vaikutusarvioinnin tasoa oikeasti saadaan nostettua.”

Teidän tutkimusohjelmassanne Suomen talouden keskeisimmät haasteet ovat samat kuin monella muullakin taholla eli väestön ikääntymisen tuomat julkisen talouden menopaineet, globalisaatio ja kestävä kehitys tai ilmastonmuutos. Näistä ainakin kaksi ensimmäistä heijastuvat tutkimusalueella, jossa tutkitaan julkisten palvelujen vaikuttavuutta. Siinä näyttäisi olevan keskeisenä haasteena se, että väestön ikääntyminen yhtäältä lisää menopaineita, mutta toisaalta globalisaatio rajoittaa menojen rahoitusmahdollisuuksia verotuksen avulla. Eniten tässä kuitenkin pistää silmään se, että VATTissa on tulkittu vaikuttavuus lähinnä tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiskeinona. Se on vähän erilainen vaikuttavuuden määrittelmä kuin mitä ehkä itse ajattelin, ts. vaikuttavuus olisi enemmänkin niitä hyvinvointivaikutuksia, mitä julkisilla palveluilla on – terveyteen, elinoloihin, ylipäänsä hyvinvointiin, jos ajatellaan vaikkapa lasten päivähoitoa, koululaitosta, terveydenhuoltoa ja vanhuspalveluita. Niistä ei tässä paljon mitään puhuta. Teidän tutkimuksissanne painottuvat tehokkuus ja tuottavuus mutta eivät hyvinvointivaikutukset. Miten puolustaisit tällaista näkökulmaa?

Tarvitaan lisäponnistuksia, jotta lainsäädännön vaikutusten arvioinnin taso saadaan nousemaan

Valtion tulee olla hyvinvointipalvelujen takuumiehenä.

”Tämän kentän terminologiahan valitettavasti on aika vakiintumaton, jopa ekonomistien keskuudessa. Ajatellaan esimerkiksi sitä isoa koulutuksen tuottavuushanketta, jota VATTissa on toteutettu viime vuosina. Kyllä siinä on pyritty huomioimaan vaikuttavuus sillä tavalla, että on lähdetty mittaamaan itse hyvinvointivaikutusta eli oppimista. On otettu huomioon esimerkiksi lukioiden tuottavuutta tarkasteltaessa oppimistulokset, kun se on sillä puolella mahdollista aika hyvän tasomittarin eli ylioppilaskirjoitusten arvosanojen avulla.

Kyllä me lähtökohtaisesti arvostamme sellaista lähestymistä tuottavuuteen, joka pitää sisällään tämän vaikuttavuuslottuvuuden. Ongelma vain on se, että esimerkiksi joidenkin muiden hyvinvointipalvelujen kohdalla vaikuttavuuden mittaaminen on hankalampaa, ja se pitää tehdä jotenkin siihen päälle eikä niinkään kuin tässä koulutuksessa voi ajatella, että suoraan mitataan resurssia ja lopullista päämäärää eli oppimista samassa mallissa.”

Kiinteistövero voitaisiin korottaa

Viime aikoina keskimääräinen kunnallisveroprosentti on noussut noin 0,1 prosenttiyksikköä vuodessa. Kuitenkin ilmeisesti siinä on joku raja olemassa.

”Kun pyrkimys virallisesti on työn verotuksen keventämiseen ja kun valtion tuloverotuksen keventämisen vastapainona on ollut huomattava kunnallisverotuksen nousu, niin voidaan sanoa,

että tämä vaikuttaa huonolta tieltä tulevaisuudessa. Se herättää kysymyksen, mitä vaihtoehtoja on, ja kyllä minusta kiinteistöverotus on silloin hyvin olennainen. Se on taloustieteellisessä kirjallisuudessa suunnilleen paikallistalouden ykkösveropohja, koska se ei ole liikkuva. Kansainvälisessä vertailussa sen lähtötaso on Suomessa alhai-

nen. Varmaan näistä syistä OECD juuri tuoreessa maaraportissaan ehdotti sen nostamista.

Minusta on erikoista, ettei kunnallisessa tuloverotuksessa ole mitään kattoja, vaan sitä kunnat voivat vapaasti nostaa. Kiinteistöverossahan on aika ahtaat rajat, mikä voi olla signaali ja pidäke sille, että kunnat eivät sitä instrumenttia ole käyttäneet. Työllisyyden näkökulmasta minusta kiinteistöverotus olisi keskeinen instrumentti.”

Mutta olisiko se myös poliittinen itsemurha, jos lähdetäisiin sitä korottamaan? Onko se poliittisesti realistista?



“Ehdotuksia tulisi aina punnita suhteessa sellaisiin vaihtoehtoihin, jotka saattavat olla vielä huonompia. Kun otetaan huomioon paineet kuntasektorin rahoitusta kohtaan, niin tuskin siellä ihan miellyttäviä ja helppoja vaihtoehtoja on. Nyt kaivattaisiin valtakunnan tason suunnan näyttämistä, että tehtäisiin sellaisia rakenneratkaisuja, jotka mahdollistaisivat kiinteistöveron käytön kuntatasolla ja signaloisivat sitä, että se on varteenotettava lääke paikallistasolla.”

Miten sitten laajemmin ottaen, voisivatko kunnat saada verokertymistä suuremman osan omaan käyttöönsä? Yhteisövero-

osuuttahan on laskettu joitakin vuosia sitten, ja se on nyt 22 prosenttia. Voisiko kuntien rahoitustilannetta parantaa se, että ne voisivat saada verokertymistä nykyistä suuremman osan käyttöönsä ilman, että veroasteita sinänsä nostettaisiin?

”Tässä on varmaan syytä katsoa verorakennetta kokonaisuutena. Kunnallisverotushan on tasaverotyyppisempää kuin valtionverotus. Se on yksi näkökulma arvioida, olisiko tällainen optimaalista. Sehän on tietysti selvää, että kunnat ovat rahoituskellisesti hyvin erilaisessa asemassa. Niiden veropohjat ovat erilaisia, ja toisaalta palvelutarpeet ja kustannuksiin vaikuttavat niin sanotut olosuhdetekijät ovat erilaiset. On ihan itsestään selvää, että tulo-ontasausta pitää olla sekä näiden kustannustekijöiden että veropohjan suuntaan. Minusta on ihan luonteva ajatus, että tämä tasaus toimii, ei pelkästään kuntien kesken, vaan siinä on valtio takuumiehenä. Hyvinvointipalvelut ovat kansallista infrastruktuuria, ja esimerkiksi hyvät koulutuspalvelut ja perusterveydenhuolto ovat kansantalouden kilpailukykytekijöitä. On hyvä asia, että valtiovalta on siellä takuumiehenä ja muodostaa pelisäännöt, joilla nämä tasausjärjestelmät tehdään, eivätkä pelkästään kunnat kisaile siellä keskenään, kuka vie ja kuka vikisee.”

Asian toinen puoli ja tavallaan päinvas-tainen ratkaisu on tietysti se, että jospa ei annettaisi kunnille lisää parempien verokertymien muodossa, vaan lisättäisiin valtion ohjausta. Voitaisiin jopa keventää kunnallisverotusta niin kuin nyt monet ehdottavat ja kompensoida sitä valtionosuuksilla. On vielä puhuttu siitä, että valtionosuuksien pitäisi olla enemmän korvamerkittyjä, koska näyttää siltä, että nykyiset vapaudet valtionosuuk-sien käytössä eivät oikein toimi, kun kunnat säästävät väärissä kohteissa. Miltäs tämä vaihtoehto näyttää?

”Suomessa peruspalveluiden tuotanto on kuntasektorin harteilla, ja tunnetusti kuntia on paljon, ja on paljon pieniä kuntia. Kyllähän tässä tietysti herää sellaisia kysymyksiä, että miten kaikki kunnat voivat sisäistää niitä kaikkia ulkoisvaikutuksia, mitä laadukkaalla päivähoidolla tai laadukkailla koulutuspalveluilla on. Minusta se on aina hyvä näkökulma pitää mielessä, että nämä ovat kansakunnan kilpailukyvyyn kannalta tärkeitä asioita.

Valtionosuusjärjestelmän avulla pitää varmistaa, että kaikilla kunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset kunnolliseen palvelutuotantoon. Erilaisia laatusuosituksia ja indikaattoritietoa on hyvä lisätä, jotta kunnat voivat benchmarkata itseään vastaaviin kuntiin vielä paremmin.

Valtionosuusjärjestelmiä on kehitetty ja kehitetään edelleen. Ehkä niissä kuitenkin on enemmän esillä se, että ne ovat muodostuneet aika tilkkutäkeiksi, ja siellä samat olosuhdetekijät vaikuttavat eri osissa valtionosuusjärjestelmää, ja tämä systeemi on liian läpinäkyvä. Pyrkimys yksinkertaistaa ja saada sitä läpinäkyvämmäksi on varmasti hyväksi. Totta kai järjestelmän pitää olla jatkossa myös reilu. Esimerkiksi jos on paljon maahanmuuttajia, niin sen täytyy tulla huomioon otetuksi valtionosuuksissa. Ja jos on tarvetta järjestää suhteessa runsaasti päivähoitoa, niin on hyvä huomioida, että näissä tarvetekijöissä on eroja.”

Kunnan optimikoko on mutkikas kysymys

Nyt tullaan sellaisiin kysymyksiin, joita VATTissa on jo tutkittukin aika lailla eli kuntien elinkelpoisuuden edistämis-tä kuntaliitoksilla. Teillähän on tästä tutkimushanke. Voiko tässä vaiheessa jo sanoa, onko tämä tie järkevä?

Vuonna 2005 tehtyä eläkeuudistusta ei kannata nyt avata, vaan seurataan sen vaikutuksia.

”Tämä kehitys on yllättävän nopeaa. Oliko niitä nyt 67 kuntaa ensi vuoden alusta vähemmän kuin tällä hetkellä? Minusta tämä on hengästyttävä muutosvauhti. Useissa yhteyksissä on sanottu, että kuntien lukumäärä itsessään ei ole vielä ratkaiseva askel vaan se on oikeasti palvelurakenne. Kysymys on viime kädessä siitä, mikä on optimikoko tuottaa palveluita. Se on tietysti aika mutkikas kysymys. Varmasti isoilla palvelulohkoilla – terveydenhuollolla, sosiaalitoimessa, koululaitoksessa – on erilaiset optimikoot. Ei ole yhtä universaalia optimikokoja. Plus sitten vielä näiden palvelulohkojen sisällä – kuten perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa – on varmasti erilaisia optimikokoja, ja totta kai sitten vielä niiden sisälläkin.”

Siinä valossa puhutaan aika lailla eri asioista, jos sanokaamme kolme 3 000 asukkaan kuntaa liittyvät yhteen ja toisaalta Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen yhdistyvät.

”Niin, ja on kiinnitetty huomiota myös siihen, että menovolyymit ovat suurissa kaupungeissa, ja nimenomaan suurissa kaupungeissa pitää tapahtua asioita, jotta makrotasolla saadaan mittarit oikeasti liikahtamaan. Mutta totta kai näillä pienillä kunnilla on henkilöstön saavuusongelmia ja vaikeuksia järjestää palveluiden kilpailutuksia jne., joten on monenlaisia muita tekijöitä tässä vaikuttamassa.

Yliä palatakseni alkuperäiseen kysymykseen itse pelkällä kuntien liitoksella ei välttämättä sinänsä kovin isoja asioita saada aikaan. Tästähän on aikaisempi tutkimuskin (Moisio ja Uusitalo 2003), jossa oli seurattu aikaisemmilta vuosikymmeniltä kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia, ja siinä ei ainakaan kovin vahvaa näyttöä tullut näiden kuntaliitosten välittömistä myönteisistä vaikutuksista. Liitoksiin monta kertaa liittyy esimerkiksi rahallista tukea yhdistyville kunnille, joten ei voi odottaakaan, että menovaikutukset olisivat heti isoja. Riskinä on pidetty sitäkin, että jos kaksi tai monta kuntaa yhdistyy, niin harmonisoidaan pikemminkin korkeampien standardien ja kustannusten mukaan. On siis sellaisia vastavoimia, jotka selittävät sitä, ettei pidä odottaa suuria välittömiä kustannussäästöjä.”

Kun yksikön optimikoko vaihtelee, niin eikö isompia kuntia pikemminkin pitäisi jakaa pienempiin osiin? Näinhän on tavallaan osittain tehtykin, kun esimerkiksi Helsingissä on piirijakoja...

”PARAS-hankkeessa pyritään juuri siihen, että palvelurakenteita uudistetaan, ja voi olla niin, että kunta lyöttäytyy erillisiin yhteistyökuvioihin eri palveluissa. Osassa palveluja tuotanto tapahtuu omassa kunnassa ja osassa ratkaisuna ovat yhteistoiminta-alueelta hankittavat palvelut. Se juuri heijastaa sitä, että palvelut ovat luonteeltaan erilaisia. Toisaalta riskinä voi olla, että ratkaisumal-

lit kovasti monimuotoistuvat. Riskinä on niin iso kirjo erilaisia tapoja organisoida palvelut, että yksittäisen kunnan tasolla voi tulla ihan näistä erilaisista organisoimismalleista hallinnointikustannuksia. Kokonaisuuden ohjaitavuuden näkökulmasta ongelmaksi tulee, että kovasti hajautettu ja informaatio-ohjauksella vaikeasti hallittava suomalainen palveluiden tuottamismalli tulee entistä vaikeammin ohjattavaksi jatkossa.”

Hyvinvointipalvelujen turvaaminen

Monissa kyselytutkimuksissa kansalaiset ovat asettaneet hyvinvointipalvelujen turvaamisen ykköshuolenaiheekseen. Toisaalta on vallalla sellainen vaikutelma, että palveluja on jouduttu koko ajan karsimaan ja huonontamaan, ja että tämä tarve on jatkossa yhä suurempi. Onko mielestäsi kuilu tarpeiden ja tarjonnan välillä repeämässä? Eikö siitä pitäisi seurata kuitenkin, että ihmisten terveys heikkenee ja pahoinvointi lisääntyy koko ajan?

”Pitkässä juoksussa varmaan esimerkiksi terveydentila on keskimäärin parantunut, mutta terveyserot ovat pikemminkin kasvaneet. Kysymys ei ole pelkästään omista elintapa- ja terveystavoista. On tietysti huolestuttavaa, että asiantuntijat ovat sanoneet suomalaisen terveydenhoitojärjestelmän itsessään sisältävän joitakin terveyseroja ylläpitäviä asioita. Tarjotaan esimerkiksi työterveyshuollon kautta osalle väestöä paremmat palvelut kuin muille. Nämä asiat ovat tietysti huolestuttavia.

Eläkejärjestelmässä tavallaan pidetään kiinni siitä, että luvataan etuus, jolla on hyvin vahva, liki perustuslaillinen suoja. Eläkemaksut sopeutuvat siihen, että luvatut etuudet saadaan maksettua. Palvelupuolen logiikka on ihan toisentyyppinen. Siellä fiksataan rahoitus ensiksi ja etuudet

kulloisessakin tilanteessa sopeutetaan olemassa olevaan rahoitukseen.”

Subjektivisia oikeuksia on aika vähän, mutta lasten päivähoitossa sellainen on.

”Palvelulupaukset ovat hyvin heikkoja eläkelupauksiin verrattuna. Kyllä tämä minusta herättää kysymyksen siitä, että jatkossa varmaan tämä palvelulupaus pitäisi määritellä jossain määrin vahvemmin. Se on tämän ikääntymiseen varautumisen kannalta tärkeää yksilötasolla, että on vähintäänkin kohtuullinen käsitys, mikä julkisen sektorin palvelulupaus on, jotta voidaan sitten arvioida, miten se omien odotusten valossa näyttääytyy.

Voisi kuvitella, vaikka tämä on nyt hyvin spekulatiivista, että veronmaksuhallituksen näkökulmasta vähän vanhemmin määritellyt palvelulupaukset olisivat tärkeitä. Käsitys pikku hiljaa rapautuvista palveluista voi olla aika lailla myrkyä veronmaksuhallituudelle.”

Kyselytutkimuksista ilmenee myös se, että ihmiset ovat valmiita maksamaan jopa enemmän veroja, jos samalla he saavat enemmän tai parempia palveluita. Eikö tämä ole kuitenkin ristiriidassa globalisaatiopeikon kanssa? Sen takia veroastetta pitäisi pikemminkin alentaa.

”Tässä aikaisemmin vähän keskusteltiin erilaisista veropohjista ja -lähteistä. Ehkä ne paineet kohdistuvat vain niihin liikkuviin veropohjiin, ja joudutaan miettimään kansallisen ja paikallisen verotuksen ominaispiirteitä.”

Teidän tutkimusohjelmassanne on hyvinvointipalvelujen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen yhtenä uutena alueena. Onko teillä lähtökohtana nyt se, että tämä on lupaava keino tuoda helpotusta julkisten menojen kustannuspaineisiin?

”Joka tapauksessa se näyttää olevan talouspolitiikan agendalla, ja kun näin

on, niin se on luonteva tutkimuskohde. Aika vähän löytyy itse asiassa olemassa olevaa tutkimusta. Minusta on tärkeää, että myös kokonaisuuden pitäisi olla järkevä, siis että on eri tavoin organisoitua kuntien omaa tuotantoa ja ostopalveluja. Kokonaisuus on kaikkein tärkein, ja pitää myös olla kannustimet tehdä oikeita asioita oikeissa paikoissa ja keskittää palveluja oikeisiin paikkoihin. Sen takia minusta on tärkeää, että ei vain tutkita kuntien oman palvelutuotannon tehokkuutta, vaan katsotaan, miten kokonaisuus toimii. Siinäkin mielessä aikaisempaa tutkimusta on aika vähän, ja voi olla, että silloin kun on käytetty markkinaehtoisempia keinoja, niin ne ovat ehkä tulleet käyttöön monta kertaa siitä syystä, että edellytykset itse hoitaa näitä asioita ovat olleet puutteelliset. Ne ovat olleet tämäläisyyksiä syitä pikemminkin kuin, että olisi jollakin tavalla kuntatasolla optimoitu, mitkä asiat on aina syytä tuottaa itse ja mitkä voidaan kilpailuttaa ja ostaa eri lähteistä. Tämä koko lähtökohtatilannekin on varmaan muuttumassa.”

Yhdeksi syyksi nojautumisen yksityiseen sektoriin on tarjottu sitä, että suuri osa kuntien työvoimasta on jäämässä eläkkeelle ihan lähivuosina ja tulee sitä kautta mahdolliseksi ja ehkä välttämättömäksi turvautua yksityiseen sektoriin. Tietenkin siihen voi väittää vastaan, että mikseivät kunnat sitten tarjoa houkuttelevia työpaikkoja paremmilla palkoilla ja työehdoilla. Miten tämä työmarkkinatilanne hyvinvointipalvelusektorilla nyt oikein kehittyy?

”Kyllähän erilaiset laskelmat viittaavat siihen, että lisätyövoimatarpeet ovat joka tapauksessa huomattavia, vaikka tuottavuustalkoissa onnistuttaisiinkin. Tietysti näin ekonomistina ääkiä päätyy siihen, että tämä kysynnän

kasvu heijastuu palkkatasoonkin. Sitä mittaluokkaa on vähän vaikea arvioida, mutta kyllä tällainen menoja ja kustannuksia ylläpitävä tekijä pitää huomioida tulevaisuutta koskevissa arvioissa joka tapauksessa.”

Työllisyysaste on mennyt jo selvästi yli 70 prosentin, ja teidän tutkimusohjelmassanne on yhtenä aiheena työllisyysasteen nostamiseen tähtäävien politiikkauudistusten arviointi. Onko mielestäsi tällaisia uudistuksia mahdollista vielä tehdä ja vaatiiko se esimerkiksi sitä, että eläkeuudistus avataan?

”Kyllä eri tahoilla on peräänkuulutettu sitä, että edelleen eläkkeelle siirtymistä pitäisi saada aika selvästikin nousemaan. Kysymys on siitä, tehdäänkö eläkeuudistusta paikkaavia ratkaisuja vai avataanko koko paketti. Nythän on esimerkiksi osa-aikaeläkkeestä edelleen vuonna 2005 tehdyn uudistuksen jälkeen esitetty arvioita, onko se yhä liian antelias ja onko se kustannusten hillinnän kannalta järkevä. Eläketurvakeskus julkaisi hiljattain sellaisen raportin (Takala ja Hietaniemi 2008), jossa oli esillä tällainen huoli sen taloudellisesta rationaliteetista. Itse uskon ja toivonkin, että keskustelu olisi pikemmin tiettyihin yksityiskohtiin painottuvaa, ja vähän aikaa olisi sellainen ”wait and see”-vaihe. Nythän elämme niin alkuvuotia vuoden 2005 jälkeen, ettei meillä ole edes mahdollisuutta antaa mitään loppuarvosanaa.”■

KIRJALLISUUS

Moisio, A. & Uusitalo, R. (2003), Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin, SM:n kuntaosaston julkaisu 4/2003.
Takala, M. & Hietaniemi, M. (2008), Osa-aikaeläke ja eläkeuudistuksen tavoitteet, Eläketurvakeskuksen raportteja 2008:2.