

Kuntien perus- palvelujen kustan- nustehokkuus

laajan kunta-aineiston ja sitä täydentävän case- tutkimuksen valossa

Kirjoituksessa tarkastellaan kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuteen vaikuttavia tekijöitä kahden tutkimuksen valossa. Näin tuodaan esille kuntareformihankkeiden haasteita ja mahdollisuuksia.

Seppo Laakso
Toimitusjohtaja, tutkija
Kaupunkitutkimus TA Oy
seppo.laakso@kaupunkitutkimusta.fi

Heikki A. Loikkanen
Professori
Helsingin yliopisto
heikki.loikkanen@helsinki.fi

Kustannustehokkuus on yksi tavoitteista, joita hallituksen palvelu- ja kuntarakennehanke (PARAS-hanke) pyrkii edistämään. Tässä artikkelissa kustannustehokkuuteen vaikuttavien tekijöiden roolia tarkastellaan kahden tutkimuksen tulosten valossa. Ensimmäisessä niistä (Loikkanen ja Susiluoto 2005a) kuntia arvioidaan päätöksentekoyksikköinä, jotka tarjoavat useita



Seppo Laakso (vasemmalla) ja Heikki Loikkanen (oikealla) ovat pitkän linjan taloustutkijoita.

palveluita kuntalaisille joko itse tuotetaan tai niitä muilta ostaen. Kustannustehokkuuden arviointi perustuu kuntakohtaisten suorite- ja panostietojen käyttöön. Esille saatuja tehokkuuseroja selitetään sitten kuntien rakennemuinaisuuksilla.

Toinen tutkimus (Laakso ja Kilpeläinen 2006) sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa kuntien palvelutarjonnasta, joka tapahtuu tyypillisesti useiden yksiköiden (päiväkotien, koulujen, terveyskeskusten jne.) verkoston kautta. Yksiköiden lukumäärät, koot ja sijainnit sekä väestön sijainti vaikuttavat toiminnan tehokkuuteen. Toisaalta kunnan omalla organisaatiolla, johtamisella ja palvelujen järjestämistavalla on myös merkitystä kunnan palvelutoiminnan tehokkuudelle. Näistä tekijöistä esitetään alustavia tuloksia neljää kuntaa koskevan case-tutkimuksen perusteella.

On korostettava, että kustannustehokkuus on eri asia kuin kuntien menot asukasta kohti. Edellinen kuvaa sitä, kuinka paljon suoritteita määrättyllä rahasumma saadaan, kun taas jälkimmäinen riippuu sekä kustannustehokkuudesta että toiminnan laajuudesta. Asu-

kasokohthaisten menojen perusteella ei voida tehdä päätelmiä kuntien palvelutarjonnan kustannustehokkuudesta ja mahdollisten mittakaavaetujen esiintymisestä. Korkeat menot voivat toteutua korkeiden kustannusten ja pienten määrien tai alhaisten kustannusten ja suurten määrien tuloksena.¹

Tutkimustuloksia 353 kunnan peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuudesta

Syksyllä 2005 julkaistu Loikkasen ja Susiluodon (2005a) tutkimus arvioi

¹ Tanskan kuntareformin yhteydessä tehdyissä tutkimuksissa kuntien palvelutarjonnassa esiintyviä suurtuotannon etuja ja -haittoja tutkittiin asukaskohtaisten menojen avulla. Alhaisimmat menot olivat 10 000–40 000 asukkaan haarukassa eli ”liian pienissä”, ja toisaalta yli 40 000 asukkaan kunnissa tulkittiin esiintyvän skaalahaittoja (ks. Groes 2005). Tanskalais tutkimusten ongelmana on se, ettei tulosten perusteella voi sanoa, onko kyse toiminnan laajuuden eroista vai tehokkuuseroista.

² Tutkimuksesta on julkaistu myös englanninkielinen artikkeli (Loikkanen ja Susiluoto 2005b).

peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuutta kaikkiaan 353 kunnassa vuosina 1994–2002.² Alle 2000 asukkaan kunnat, Ahvenanmaan kunnat ja tutkimusperiodilla kuntaliitoksia tehneet kunnat eivät kuuluneet tutkimusaineistoon.

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa kunnille laskettiin palvelutarjonnan³ suhteelliset kustannustehokkuusluvut ns. DEA-menetelmää käyttäen. Aiemmissä sektorikohtaisista tutkimuksista⁴ poiketen tässä tutkimuksessa kuntia käsitellään monituoteyrityksen tapaan useiden peruspalvelujen tarjoajana. DEA antaa tehokkaimmille kunnille vertailuluvun 100 prosenttia. Muut kunnat saavat alhaisempia vertailulukuja riippuen siitä, mikä on niiden suhteellinen asema tehokkaimpiin nähden. Kunkin kunnan saama prosenttiluku mittaa sen tarjoamien palvelujen määrää suhteessa niiden kustannuksiin. Mukana oli kymmenen keskeistä sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palvelua, jotka liittyivät lasten päivähoidon, perusterveydenhuoltoon, vanhusten ja vammaisten laitospalveluihin, peruskoulu- ja lukio-opetukseen sekä kirjastotoimeen. Panoksina olivat näiden palveluiden yhteenlasketut nettokustannukset kunkin kunnan käyttötaloudessa.

Peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuus vaihtelee huomattavasti kuntien välillä

Vuosittain suoritettujen tehokkuusanalyysien perusteella keskimääräisen kunnan tehokkuus oli 87 prosenttia, mutta kahdeksan heikointa jäi kustannustehokkuudeltaan alle 70 prosentin. Voidaan sanoa, että heikoimmat kunnat tuottivat tietyllä rahamäärällä vain

³ Kunnan palvelutarjonta-termillä viitataan siihen, että kunta voi joko tuottaa palvelut itse tai ostaa niitä muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä tai yksityiseltä sektorilta.

⁴ Ks. Luoman ja Moision (2005) katsauksista.

noin kaksi kolmasosaa siitä palvelujen määrästä, minkä tehokkaimmat saivat aikaan.

Kustannustehokkuuden kärkikuntia olivat Rusko, Raisio, Toijala ja Kihniö. Yleisemminkin kärkeen sijoittuneet kunnat ovat pieniä, sijaitsevat pääasiassa maan eteläosassa ja ovat usein suurten kaupunkialueiden kehyskuntia. Asukkaiden tulotaso kustannustehokkaimmissa kunnissa on yleensä hyvä ja taajama-aste korkeahko. Tehokkuusjakauman loppupäässä olivat Kittilä, Muonio ja Enontekiö. Yleisemminkin heikoimpia kuntia yhdistää pohjoinen sijainti ja korkea työttömyysaste, ja myös ne ovat väkiluvultaan pienemmistä päästä.

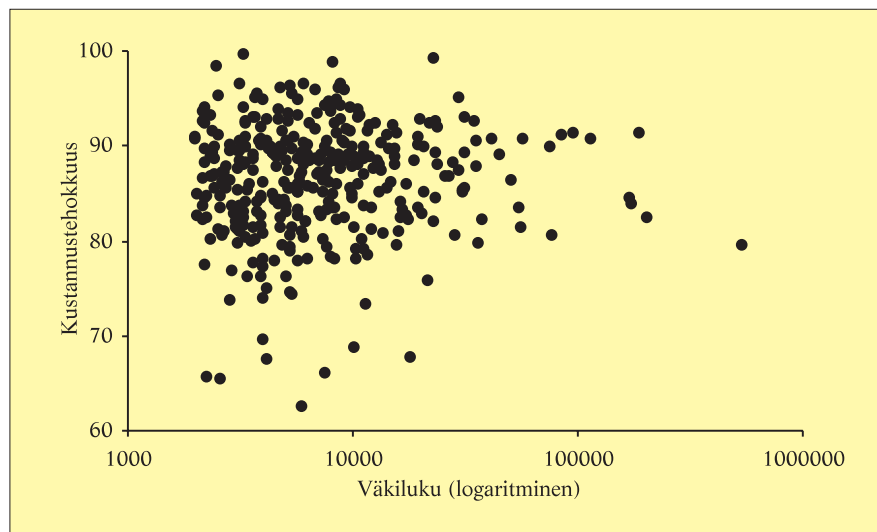
Toisaalta mikään paristakymmenestä suurimmasta kaupungista ei sijoitu kustannustehokkuuden mukaisessa järjestyksessä kärkeen, muttei myöskään aivan häntäpäähän. Mitään selväpiirteistä yhteyttä ei voi havaita, kun kuntien kustannustehokkuutta ja kunnan väkilukua koskevia muuttujia tarkastelee yhdessä, lukuun ottamatta sitä, että pienimpien kuntien joukossa kustannustehokkuutta koskevien lukujen hajonta on suurempi kuin keskisuurten ja suurten kuntien joukossa (kuvio 1). Kunnan koko voi kuitenkin vaikuttaa tehokkuuteen yhtenä tekijänä muiden taustatekijöiden joukossa, kuten tässä artikkelissa edempänä nähdään.

Suurimmista kaupungeista Tampere, Oulu, Lahti, Kuopio ja Pori menestyivät hyvin. Näiden kaikkien kustannustehokkuus oli vähintään 90 prosenttia. Sen sijaan Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku ja Jyväskylä jäivät keskitason alapuolelle.

Mitä kustannustehokkuuserojen taustalta löytyy?

Tutkimuksen toisessa vaiheessa kuntien palvelutarjonnan kustannustehokkuuden eroja selitettiin regressiomallien avulla, jolloin näiden erojen taustalta löytyi kymmenkunta teoreettisesti mielekästä ja tilastollisesti merkitsevää tekijää.

Kuvio 1. Kuntien kustannustehokkuus ja väkiluku (logaritminen) 1994–2002.



Lähde: Loikkanen ja Susiluoto (2005a).

Kustannustehokkuus jäi yleensä sitä alhaisemmaksi mitä korkeampi tulotaso kunnassa oli. Tulotason tulkittiin ilmentävän kunnan kustannustasoa. Toisaalta korkea koulutustaso nosti tehokkuutta. Osoittautui myös, että suurimmilla kaupungeilla on taakanaan suuresta koosta johtuva tehottomuushaitta, vaikka useat niistä menestyivät vertailussa varsin hyvin. Tulokset eivät kuitenkaan paljastaneet, mistä konkreettisista seikoista kokoon liittyvä haitta seuraa. Toisaalta väestömäärällä mitatulla kuntakoolla ei ole käytännön merkitystä vertailtaessa pieniä ja keskikokoisia kuntia keskenään, koska väestömäärä selittää eroista varsin vähän. Selväpiirteistä kunnan väestömäärän optimikokoa peruspalvelutarjonnan näkökulmasta ei tutkimuksessa saatu esille.

Kunnan syrjäinen sijainti on huomattava haitta. Asutuksen keskittyminen taajamiin puolestaan kohottaa tehokkuutta. Korkea työttömyysaste ja monipuolinen palvelutarjonta ovat omiaan heikentämään tehokkuutta, kun taas korkea parhaassa työiässä (35-49-vuotiaat) olevien osuus kohottaa sitä. Myös yksityisiltä tuottajilta hankittujen ostopalvelujen suuri osuus kunnan palvelutarjonnassa paransi tehokkuutta. Lisäksi runsaat valtionavut heikensivät

kustannustehokkuutta 1990-luvun puolivälin tienoille muttei sen jälkeen, kun uusi könttäsumatyypinen järjestelmä oli vakiintunut.

Todettakoon, että politiikkaan liittyvät muuttujat kuten valtuustojen voimasuhteiden mittarit, niiden muutokset tai äänestysaktiivisuus eivät selittäneet tehokkuuseroja. Myöskään keskuskunnan osuus seutukunnan väestöstä tai kunnan väestömäärän (pidemmän aikavälin) muutos eivät selittäneet kuntien tehokkuuseroja.

Tulosten tulkinta ja varaukset

Loikkasen ja Susiluodon tutkimus kattoi vain peruspalvelut. Erikoissairaanhoito, infrastruktuuri ja liikennepalvelut eivät sisällyneet peruspalveluihin. Näillä aloilla mittakaavaetuja on enemmän kuin peruspalveluissa, joten koko kuntien toimintaa koskevia johtopäätöksiä ei tuloksista voi vetää. Kuntien peruspalveluitakin tarkasteltiin standardoidulla tavalla eikä mahdollisia laatueroja voitu suoraan ottaa huomioon. Todettakoon kuitenkin, että peruspalvelutarjonnan tehokkuus ei toteudu palvelutarjonnan laadun kustannuksella. Suomen kuntaliiton 30 kunnan asukkaiden arvioihin perustuvien pe-

ruspalvelujen tyytyväisyysindeksien ja samojen kuntien tehokkuuslukujen välillä on positiivinen (noin +0,4) korrelaatio.

Huolimatta erilaisista varuksista saadut tehokkuuserot ovat pääosin loogisia. Ne selittyvät suurelta osin aivan järkeenkäyvillä muuttujilla, niiden vaikutussuunnat olivat yleensä ennakkoodotusten mukaisia, ja tulokset sopivat myös hyvin yhteen aiempien sektorikohtaisten tehokkuustutkimusten kanssa.

Case-tutkimus neljän kunnan peruspalvelutarjonnasta

Edellä esitelty Loikkasen ja Susiluodon tutkimus valottaa kuntien kustannustehokkuuden eroja ja niitä selittäviä tekijöitä, mutta kuntatason tutkimusaineisto ei kata läheskään kaikkia tekijöitä, joista kustannustehokkuus voi riippua. Seuraavassa esiteltävän case-tutkimuksen alustavat tulokset valottavat muun muassa palveluverkostojen ja väestön aluerakenteen roolia palvelutarjonnan tehokkuuteen vaikut-

tavina tekijöinä. Siinä käytetään sekä kunta-aineistoja täydentävää tilastoaineistoa että kyselyitä ja haastatteluita tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa, jotka ovat Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Vihti.

Case-tutkimuksen taustaksi tarkastellaan näiden kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuutta Loikkasen ja Susiluodon tulosten mukaan. Kuvion 2 perusteella pääkaupunkiseudulta Helsinki, Espoo ja Vantaa sekä kehysalueelta Kirkkonummi, Mäntsälä, Tuusula, Vihti ja Sipoo jäivät kokonaan (353 kuntaa) keskitason alapuolelle. Sen sijaan Kerava, Nurmijärvi, Järvenpää, Hyvinkää ja Pornainen olivat tehokkaimmista neljänneksessä. Case-kunnista Nurmijärvi erottuu muista selvästi kustannustehokkuuden kärkipään kuntana, kun taas Vihti sekä erityisesti Mäntsälä ja Kirkkonummi ovat koko maan ja myös Helsingin seudun mediaanin alapuolella.

Yksittäisen kunnan kannalta yllä esitetyn kaltaiset tulokset eivät ole riittävän konkreettisia, jotta voitaisiin tehostaa toimintaa ja parantaa palvelutarjontaa. Maantieteelliselle sijainnille yk-

sikään kunta ei voi mitään, mutta on myös tekijöitä, joita kunnan omin päätöksin ja toimenpitein voidaan muuttaa. Tällaisia ovat palveluverkosto, palveluiden järjestämistapa sekä pitemmän ajan kuluessa myös yhdyskuntarakenne. Tästä näkökulmasta avainasemassa on se, mitä kukin kunta voi oppia niistä kunnista, jotka ovat samantapaisia, mutta jotka tuottavat tai hankkivat palvelunsa kustannustehokkaammin.

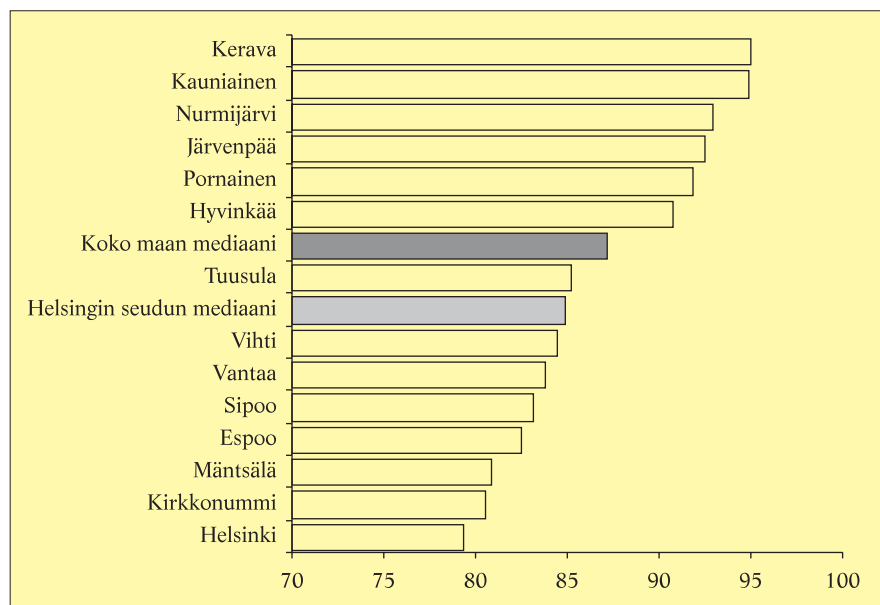
Case-kunnat ja tutkimuksen lähestymistavat

Case-tutkimusta varten pyrittiin löytämään joukko kuntia, jotka ovat sijainniltaan, rakenteeltaan, kooltaan ja kehitysvaiheeltaan samantyyppisiä. Kunnat valikoituivat Helsingin seudun kehyskuntien joukosta tutkijoiden ja kuntajohtajien keskustelujen perusteella. Case-kuntajoukon muodostumisessa tärkeä tekijä oli kuntien välinen aikaisempi yhteistyö. Tutkimuksessa tarkastellaan samoja palveluita kuin Loikkasen ja Susiluodon tutkimuksessa.

Case-kuntien väkiluku vaihtelee Mäntsälän 18 000:sta Nurmijärven 37 000:een. Kaikki kunnat ovat kasvaneet erittäin nopeasti viimeisten 20 vuoden aikana. Kaikista kunnista enemmistö työssäkäyvistä pendelöi kunnan ulkopuolelle, useimmat pääkaupunkiseudulle. Kuntien taajamavaltaisuudessa on suuria eroja: Mäntsälä ja Vihti ovat selvästi pinta-alaltaan laajempia ja maaseutumaisempia kuin taajamavaltaiset Kirkkonummi ja Nurmijärvi. Kirkkonummella ruotsinkielisten osuus väestöstä on selvästi suurempi kuin muissa kunnissa. Kaikissa kunnissa lapsiperheisiin kuuluvien osuus väestöstä on erittäin suuri. Vastaavasti eläkeikäisten osuus on melko pieni mutta tulee kasvamaan nopeasti.

Case-tutkimusta varten hankittiin yksityiskohtaiset tilastotiedot tutkimuksessa käsiteltävien palveluiden suoritteista ja kustannuksista vuosilta 2000–2005. Tämän lisäksi kustakin kunnasta saatiin tiedot kunkin palvelun palvelu-

Kuvio 2. Peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuus Helsingin seudun 14 kunnassa sekä koko maan ja Helsingin seudun kuntien mediaani 1994–2002, prosenttia.



Lähde: Loikkanen ja Susiluoto (2005a).

verkostosta, palvelujen kustannusrakenteesta, maksutuloista, palveluiden organisoinnista sekä ostopalveluiden käytöstä ja kustannuksista. Jokaisen palvelusektorin vastuuhenkilöiden kanssa käytiin henkilökohtaisissa keskusteluissa läpi kunnan palvelun keskeiset piirteet, mahdolliset ongelmat, kuntien välisen vertailukelpoisuuden kysymyksiä sekä arvioita kuntien välisten erojen taustatekijöistä.

Palvelukustannusten erot ja niiden taustatekijät

Suuri haaste kaikissa kuntien toimintaa ja taloutta koskevissa tutkimuksissa on tietojen vertailukelpoisuus kuntien välillä. On perusteltua arvioida, ovatko kuntien peruspalveluiden suoritteet ja niiden kustannukset vertailukelpoisia.

Suoritteiden vertailukelpoisuus: Loikkasen ja Susiluodon tutkimukseen alun perin mukaan otetut palvelut on valittu sillä perusteella, että niissä palvelusuoritteiden sisältöä voidaan pitää kohtuullisen samanlaisena eri kunnissa. Jonkin verran eroja kuitenkin on: esimerkiksi perusterveydenhuollon avohoitokäynnit voivat painottua eri kunnissa erilaisiin hoitotapahtumiin mm. väestörakenteesta (mm. ikärakenne ja sairastuvuus) johtuen. Vanhusten laitoshoidon otetaan joissain kunnissa vain suhteellisen hyväkuntoisia vanhuk- sia (huonokuntoiset ovat terveyskeskuksen vuodeosastolla), kun taas toisissa kunnissa vaihtelu on suurempaa, mikä heijastuu yksikkökustannuksiin.

Erot palvelusuoritteiden sisällössä selittävät jossain määrin kuntien välisiä yksikkökustannusten eroja, mutta tämä on haastatteluissa kohtuullisen hyvin pystytty selvittämään. Lisäksi palveluissa voi olla laatueroja: esimerkiksi palveluhenkilökuntaa voi olla vaihteleva määrä asiakasta kohti tai palveluhenkilökunnasta on suurempi tai pienempi osuus epäpäteviä tilapäistyöntekijöitä. Tällaiset tekijät vaikuttavat sekä palvelun laatuun että yksikkökustannuksiin. Täydellistä laatu- ja kustannus-



Suomen kunta- ja palvelurakennetta ollaan uudistamassa, mutta uudistuksen todellinen sisältö on vielä selkiintymättä.

tässäkään case-tutkimuksessa ei ole pystytty tekemään.

Kustannusten vertailukelpoisuus: Palveluiden yksikkökustannusten kannalta avaintekijä on se, ovatko palvelujen tuottamisen kustannukset laskettu eri kunnissa samalla tavalla. Suurimmat kustannuserät eli palkka- ja muut henkilöstökustannukset kirjataan kunnissa samalla tavalla, mutta eroja on mm. kunnan sisäisten toimitila- ja kiinteistö- ja palveluiden hinnoittelussa ja kohdentamisessa, poistojen kohdentamisessa sekä palveluiden ostopalveluiden hinnoittelun sekä kustannusten kohdentamisen erot kuntien tilinpidossa ovat yksi tärkeimmistä tekijöistä, jotka rajoittavat kuntien välisiä vertailuja. Niiden selvittäminen on ollut yksi suurimmista ongelmista tässäkin case-tutkimuksessa, vaikka tutkittavia kuntia on vain neljä.

Sen jälkeenkin, kun palvelusuoritteiden ja -kustannusten vertailukelpoisuus on saatu kohtuullisella tasolla varmistettua, palvelujen yksikkökustannuksiin jää yllättävän suuria eroja kuntien välillä. Tutkimus on vielä meneillään, joten varsinaisia tuloksia ei vielä voida esittää. Seuraavassa havainnollistetaan

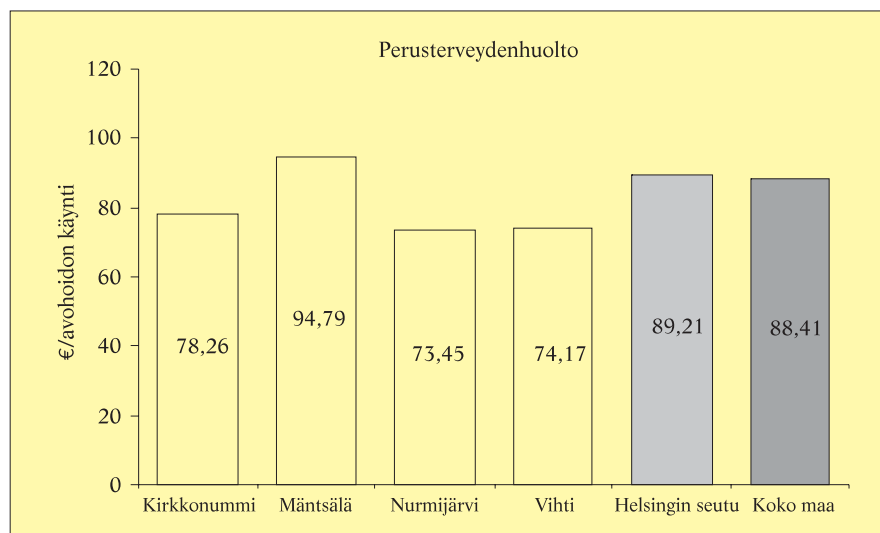
eroja parin esimerkin avulla sekä pohditaan yleisesti eroihin vaikuttavia tekijöitä.

Kuvion 3 mukaan perusterveydenhoidon yksikkökustannusten (euroa / avohoidon käynti) ero halvimman (Nurmijärvi) ja kalleimman (Mäntsälä) case-kunnan välillä oli noin 29 % (suhteessa halvimman kustannustason) vuonna 2004. Lasten päiväkotihoidossa (kuvi- o 4) ero halvimman (Nurmijärvi) ja kalleimman (Kirkkonummi) välillä on 39 %.

Mistä näin suuret erot johtuvat? Seuraavassa esitetään tekijäryhmiä, jotka osaltaan ovat osoittautuneet merkittäviksi tekijöiksi palvelukustannusten erojen taustalla, mutta tutkimuksen ollessa kesken niitä ei kohdenneta yksittäisiin palveluihin tai kuntiin.

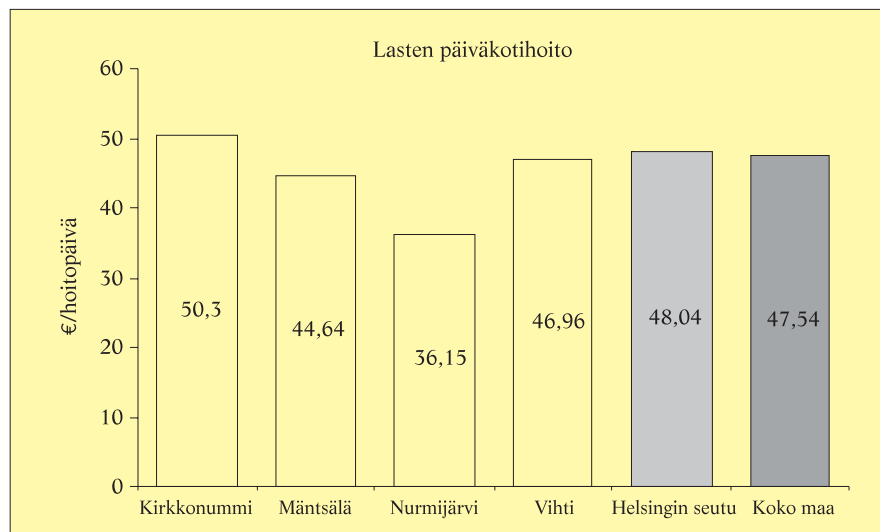
Kunnan sijainti ja yhdyskuntarakenne: Kunnan sijainti metropolialueella vaikuttaa itsessään tiettyjen palveluiden kysyntään ja palveluiden järjestämiseen. Suurkaupunkialueella työssäkäynti asuinkunnan ulkopuolella on yleistä. Metropolialueella on tarjolla suuri valikoima yksityisiä palveluita, ja myös kunnallisissa palveluissa on hyvät mahdollisuudet toteuttaa kuntien välistä yhteistyötä, koska etäisyy-

Kuvio 3. Perusterveydenhuollon suoritteiden nettokustannukset (€) vertailukunnittain, Helsingin seutu ja koko maa vuonna 2004.



Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 4. Lasten päiväkotihoidon suoritteiden nettokustannukset (€) vertailukunnittain, Helsingin seutu ja koko maa vuonna 2004.



Lähde: Tilastokeskus.

det ovat kohtuullisen lyhyet. Helsingin seudun kunnissa käytetään asukasta kohti keskimäärin selvästi vähemmän kunnallisia perusterveydenhuollon ja hammashuollon palveluita kuin muun maan kunnissa, mikä ensi sijassa johtuu yksityisten terveyspalveluiden (ml. työterveyshuolto) suuresta tarjonnasta ja laajasta käytöstä.

Kunnan yhdyskuntarakenteen on avaintekijä palveluverkoston taustalla. Asutuksen keskittyminen suuriin taa-

jamiin mahdollistaa keskitetympään palveluverkoston kuin maaseutuvaltaisen tai hajanaisen yhdyskuntarakenteen. Keskitetty palveluverkosto mahdollistaa mittakaava- ja verkostoetujen (mm. palvelujen ja työntekijöiden ristikäyttö) hyödyntämisen ja siitä seuraavat kustannussäästöt useimmissa palveluissa. Yhdyskuntarakenteeltaan hajanaisessa kunnassa palveluverkoston ääri vaihtoehtoina ovat: (1) laajan, pienistä palvelupisteistä (kuten kylä-

koulut) koostuvan palveluverkoston ylläpitäminen, ja (2) palveluiden keskittäminen suurimpiin taajamiin ja kuljetuspalveluiden (mm. koulukuljetukset) tai liikkuvien palveluiden (mm. kirjastoauto) järjestäminen haja-asutusalueille. Kaikki tutkimuksen case-kunnat tasapainoilevat näiden vaihtoehtojen välillä.

Väestörakenne: Kunnan väestörakenne vaikuttaa useiden palveluiden kysyntään ja heijastuu edelleen palveluiden yksikkökustannuksiin. Lasten ja vanhusten lukumäärä ja alueellinen sijoittuminen määrittävät suoraan mm. päivähoito-, koulu- ja vanhushuollon tarpeen. Ikärakenne voi vaikuttaa myös palveluiden yksikkökustannuksiin, esimerkiksi ikääntyneen väestön määrä vaikuttaa siihen, minkälaisia vaivoja terveydenhuollon avohoidon käynneissä hoidetaan. Väestön tulo- ja koulutustaso ovat yhteydessä sen terveydentilaan sekä yksityisten ja julkisten palveluiden käytön väliseen suhteeseen. Tulotaso vaikuttaa myös mm. päivähoito- ja vanhusten laitoshoidon maksutuloihin, sillä niiden taksat ovat sidoksissa tuloihin. Tämä heijastuu edelleen palveluiden nettomääräisiin yksikkökustannuksiin (kustannukset – maksutulot). Väestön kielijakaumalla on suuri merkitys palveluverkoston ja palvelukustannusten kannalta, koska kuntien on ylläpidettävä myös ruotsinkielistä palveluverkostoa.

Palveluverkosto: Palveluverkoston rakenne vaikuttaa kunnan palvelujen järjestämiseen, palveluiden saavutettavuuteen ja laatuun sekä palveluiden tuottamisen kustannuksiin. Kuten edellä on todettu, kunnan sijainti, yhdyskuntarakenteen ja väestörakenne ovat keskeisiä palveluverkostoa määrääviä tekijöitä. Tästä huolimatta kunnilla on huomattavasti valintamahdollisuuksia verkoston toteuttamisessa, ja samantapaisen yhdyskuntarakenteen omaavissa kunnissa voi olla hyvinkin erilainen palveluverkosto. Kunnat voivat hyödyntää myös eri palveluiden välisiä synergiaetuja palveluverkoston järjestämisessä. Esimerkiksi sijoittamalla eri palveluita samaan kiinteistöön tai sa-

moihin tiloihin voidaan onnistuneella järjestelyllä saada säästöjä kiinteistökustannuksissa, ruokahuollossa ja muissa tukipalveluissa. Case-tutkimuksen alustavien tulosten perusteella voidaan sanoa, että kunnan palveluverkoston rakenne on yksi keskeisimmistä tekijöistä, joka vaikuttaa palvelujen tuottamisen yksikkökustannuksiin.

Palvelujen järjestäminen: Palveluverkoston rakenteen lisäksi palveluiden järjestämiseen liittyy paljon valintoja ja ratkaisuja, jotka vaikuttavat niiden saatavuuteen, laatuun ja kustannuksiin. Tähän liittyy suuria, osin periaatteellisia ja jopa ideologisia valintoja, kuten kunnan oman tuotannon, kuntien välisen yhteistyön (mm. kuntayhtymät) sekä ostopalveluiden (yksityisiltä tuottajilta tai muista kunnista) välinen työnjako. Samoin vaihtoehtoisten palvelumuotojen, kuten lasten päiväkotihoidon ja perhepäivähoidon, välinen työnjako on merkittävä kysymys. Myös palveluiden laatuun ja hinnoitteluun liittyy tärkeitä kunnan valintoja, vaikka monien kunnallisten peruspalvelujen sisältö ja asiakkaalta perittävät maksut ovat laeilla säädetyjä. Se, hoidetaanko palvelut lain edellyttämällä minimihenkilöstöllä esimerkiksi päiväkodeissa vai panostetaanko henkilöstöön enemmän, vaikuttaa sekä laatuun että kustannuksiin. Niissä palvelussa, joissa lainsäädännön asettamat vaatimukset ovat muita palveluita väljemmät, kuten vanhustenhuollossa ja kirjastoissa, kunta voi varsin vapaasti määrittellä, mitä palveluita ja kuinka paljon ja minkä laatusina se tarjoaa asukkaille. Edellä esitettyjen suurten linjausten ohella palvelujen laatu ja kustannukset määräytyvät lukemattomista pienistä yksityiskohdista palveluverkoston organisoinnissa, toimipaikkojen toiminnassa ja yksittäisten työntekijöiden arkisessa työssä.

Lopuksi

Sekä Loikkasen ja Susiluodon että Laakson ja Kilpeläisen tutkimusten tulosten perusteella väestömäärältään

samanlaiset kunnat voivat poiketa yhdyskuntarakenteeltaan ja palveluverkostoltaan, mikä aiheuttaa eroja kustannustehokkuudessa. Tämän lisäksi yhdyskuntarakenteeltaan ja palveluverkostoltaan samanlaisissa kunnissa voi olla suuria eroja palveluiden laadussa ja kustannuksissa, koska palvelujen järjestämistavoissa on eroja. Kustannustehokkuuteen vaikuttavien tekijöiden moninaisuus on suuri haaste ja samalla mahdollisuus ajankohtaisessa pyrkimyksessä uudistaa kunta- ja palvelurakenteita. ■

KIRJALLISUUS

Groes, N. (2005), Decentralisering eller statsstyrning? – den danska kommunreformens innehåll och utmaningar, *Ekonomisk debatt*, 5/2005, 77–95.

Laakso, S. & Kilpeläinen, P. (2006), Case-tutkimus Helsingin seudun kuntien palvelutarjonnan kustannustehokkuudesta. Tekeillä, valmistuu syksyllä 2006.

Loikkanen, H.A. & Susiluoto, I. (2005a), Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002, *Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu* nro.50.

Loikkanen, H.A. & Susiluoto, I. (2005b), Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994–2002, *Urban Public Economics Review*, 4/2005, 39–64.

Luoma, K. & Moisio, A. (2005), Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon palvelujen tuotannon tehokkuuserot, *VATT-muistioita* 69.