

**Julkisten palvelujen yksikkökustannukset
Pohjoismaissa (KRON)**

Timo Östring

Helsinki 1997

Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa (KRON)

Niin sanottu "benchmarking" on viime vuosina herättänyt laajaa mielenkiintoa sekä yksityisten yritysten että myös julkisten toimintojen vertailuissa.

Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa KRON (Kostnader för offentliga tjänster i Norden) -projekti oli ensimmäinen pohjoismainen tutkimus, jossa verrattiin julkisten palvelujen yksikkökustannuksia Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. Se oli alallaan pioneiritutkimus, koska vastaavanlaisia julkisia palveluita ja palvelujärjestelmiä koskevia kansainvälisiä vertailututkimuksia ei ole tehty.

Muistio sisältää katsauksen 1980-luvulla toteutettuun pohjoismaiseen julkisten palvelujen kustannusten vertailuun. Siinä valotetaan tutkimuksen taustaa ja sen organisointia sekä esitellään projektin keskeiset tulokset.

Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa (KRON)

1. Projektin tausta

Pohjoismaisten hallinnonkehittämissyksiköiden vuotuisilla teemapäivillä vuonna 1981 nousi esiin ajatus eräiden palvelujen yksikkökustannusten keskinäisestä vertailusta. Tämän tyyppisen "benchmarking"-lähestymistapa soveltuu hyvin Pohjoismaiden julkisten palvelujärjestelmien vertailuun, koska ne ovat sekä rakenteeltaan varsin samankaltaisia. Tämä koskee sekä palvelujen tarjontaa että myös niiden sisältöä.

Hankkeesta kehittyi sittemmin useita vuosia kestänyt projekti, joka koostui kolmesta jaksosta:

1. Vuoden 1980 tilastojen pohjalta tehdystä perustutkimuksesta, jossa vertailtiin sekä kunnallisia että valtionhallinnon tuottamia palveluita. (1983:48)
2. Seurantatutkimuksesta, jossa verrattiin miten palvelujen yksikkökustannukset olivat kehittyneet vuodesta 1980 vuoteen 1983 (1985:36).
3. Lasten päivähoitoa (1987:33), vanhustenhuoltoa (1987:34) ja peruskoulua (1991:21) koskevista syventävistä tutkimuksista, joissa pyrittiin selittämään yksikkökustannusten eroja. Näissä erillistutkimuksissa kiinnitettiin erityistä huomiota palvelujen sisältöön ja niiden laatueroihin.

Tutkimus kattoi yli puolet koko julkisesta palvelutuotannosta kussakin maassa tai noin 15 % bruttokansantuotteesta.

2. Hankeen organisointi

Hankkeen päävastuu oli Ruotsin statskontoretilla, jossa siihen osallistui yksi päätoiminen ja 13 sivutoimista henkilöä. He suorittivat tietojen alustavan analysoinnin ja raporttien kirjoitustyön. Työhön osallistui tutkimuksen eri vaiheessa myös joitakin ulkopuolisia konsultteja.

Kustakin Pohjoismaasta hankkeeseen oli nimetty vastuuhenkilö, joka vastasi tietojen keruun organisoinnista ja tietojen vertailukelpoisuudesta. Tutkimuksen kohteina olleet ministeriöt ja virastot nimesivät lisäksi omat kontaktihenkilönsä, jotka vastasivat tilastotietojen tuottamisesta.

Eri maiden vastuuhenkilöt kokoontuivat useita kertoja neuvottelemaan tutkimuksen suuntaamista sekä ratkaisemaan esiintulleita ongelmia. Lisäksi kunkin maan asiantuntijat kävivät yhdessä läpi tutkimusraportit ja avustivat johtopäätösten teossa.

3. Tutkimustulokset

3.1 Ensimmäinen vertailututkimus (1983:48)

Tutkimuksessa vertailtiin lasten päivähoitoa, vanhustenhuoltoa, terveydenhuoltoa, peruskoulun, raastuvanoikeuksien, vankeinhoidon, työnvälityksen ja teiden kunnossapidon yksikkökustannuksia sekä selvitettiin palvelujen organisointi ja niiden rahoitus.

Vuoden 1980 tilastojen pohjalta tehty perustutkimus osoitti huomattavia eroja palvelujen tuotantokustannuksissa eri Pohjoismaissa. Erityisesti Ruotsin kustannustaso oli useilla osa-alueilla 20-50 % muita maita korkeampi. (liite 1)

Tanskan vanhustenhuoltopalvelut olivat Pohjolan kalleimmat. Vastaavasti perhepäivähoidon ja teiden ylläpitokustannukset olivat Norjassa muita maita suuremmat.

Suomessa useimpien palvelujen tuotantokustannukset olivat muita maita alhaisemmat, joskin erot Norjan ja Tanskan tuotantokustannuksiin oli varsin pieni.

Kustannusvertailuissa esiintyviä ongelmia yritettiin eliminoida käyttämällä vertailussa useampaa menettelytapaa. Niinpä kustannukset mitattiin:

- resurssien vaihtoehtoiskäytöllä, jolloin vertailussa käytettiin valuuttakursseja ja ostovoimapariteetteja
- reaalilla resurssien käytöllä, eli kustannukset jaettiin keskimääräisillä teollisuustyöntekijöiden palkkakustannuksilla
- suhteutettuina ne BKT/capitaan ja julkiseen kulutukseen/capita.

Valuuttakurssi ja ostovoimapariteettimittarit näyttivät suurimmat erot Ruotsiin nähden kun taas käytettäessä julkista kulutusta per capita erot tasoittuivat. Norjan ja Tanskan kustannukset olivat eräissä palveluissa korkeammat kuin Ruotsin ja Suomen.

Tutkimustulokset herättivät Ruotsissa laajan julkisen, jopa tunteisiinkin vetoavan keskustelun julkisen palvelujärjestelmän tehokkuudesta. Tutkimusta kritisoitiin yleisesti sen vuoksi, että se kohdistui suurelta osalta hyvinvointipalveluihin, joissa taloudellinen tarkastelu antaa liian suppean näkökulman. Lisäksi kritiikki kohdistui laatutekijöiden poisjättämiseen. Perusajattelun mukaan Ruotsalaiset palvelut olivat korkeatasoisia, jolloin niistä täytyy myös maksaa. Hyvää ei saa halvalla!

Keskustelun seurauksen tutkimusta jatkettiin seurantatutkimuksella ja syventävillä tutkimuksilla.

2. Toinen vertailututkimus, yksikkökustannusten kehitys 1980 - 1983 (1985:36).

Ensimmäisessä jatkotutkimuksessa vertailtiin samoja palveluja käyttäen samoja menetelmiä, kuin vuoden 1980 tutkimuksessa. Siinä seurattiin palvelujen kustannuskehitystä vuosikymmenen alkuvuosina sekä selvitettiin onko Ruotsin ja muiden maiden väliset kustannuserot supistuneet Ruotsissa 1980-luvun alussa harjoitetun tiukan talouspolitiikan seurauksena.

Tutkimuksessa voitiin todeta, että palvelujen tuotantokustannukset Ruotsissa olivat edelleen muita maita korkeammat, joskin kustannuserot olivat kaventuneet 2-3 prosenttia muihin maihin verrattuna. Suomen osalta todettiin selvästi nouseva kustannustrendi (liite 1).

3. Syventävät tutkimukset

Lasten päivähoitoa, vanhustenhuoltoa ja peruskoulua koskevilla syventävillä tutkimuksilla pyrittiin selvittämään:

- kustannuserojen syyt: johtuvatko ne palvelujen laatueroista vai resurssien erilaisesta käytöstä
- onko samanlaatuisten palvelujen toteutustavoissa sellaisia eroja, jotka selittävät kustannuserot
- vaikuttaako valtion ohjausjärjestelmät kustannuseroihin

Tutkimukset tehtiin kyselytutkimuksina, edustavana otantana, jossa mukana oli n. 20-30 prosenttia kaikista kunnista ja asianomaisista laitoksista. Tietojen keruusta ja niiden teknisestä analyysistä vastasivat eri maiden tilastokeskukset tai otantatutkimuksiin erikoistuneet konsulttiyhtiöt. Tutkijat pyrkivät saamaan myös hyvän yleiskuvan eri maiden olosuhteista vieraillemalla kunkin tutkimuksen yhteydessä kaikissa Pohjoismaissa neljässä eri tyyppisessä kunnassa. Tällöin haastateltiin sekä kuntien edustajia että laitosten henkilökuntaa ja tutustuttiin tutkimuksen kohteina oleviin laitoksiin.

Syventävissä tutkimuksissa statskontoretia avusti eri maiden asiantuntijoista valittu ohjausryhmä, joka tarkisti tutkijoiden kirjoittamat tekstit ja avustivat heitä johtopäätösten tekemisessä. Seuraavassa esitetään keskeiset tutkimustulokset.

3.1 Lasten päivähoito (1987:33)

- a) Ideologiset ja periaatteelliset näkemyserot vaikuttavat päivähoidon yksikkökustannuksiin. Tällaisia ovat mm. palkkapolitiikka ja työsuhteen ehdot, ruokakulttuuri sekä työympäristö- ja työhygieeniset normit.
- b) Päivähoidon sisältö tai pedagogiset painotuserot eivät selitä maiden välisiä kustannuseroja.
- c) Norjassa, Suomessa ja Tanskassa sovelletaan yleisesti valtion viranomaisten asettamia normeja, jotka ovat samantasoisia kaikissa Pohjoismaissa. Ruotsissa kunnat ovat kuitenkin panostaneet toimintaan enemmän resursseja, mikä selittää osan Ruotsin korkeista kustannuksista.
- d) Vaikka panostekijöiden laatutaso (mm. koulutus, tilat) on Ruotsissa korkeampi ei niitä ole pystytty sopeuttamaan päivähoidon tarpeisiin nähden tehokkaasti (henkilökunnan ja lasten paikallaoloa ei ole sopeutettu toisiinsa).
- e) Norjan, Suomen ja Tanskan päiväkoteissa hyödynnetään resursseja paremmin ja ne on sopeutettu paremmin paikallisiin tarpeisiin.

3.2 Vanhustenhuolto (1987:34)

- a) Vanhustenhuollon järjestelmät poikkeavat jossain määrin toisistaan. Suomessa painotetaan eniten laitoshuoltoa (90 % resursseista laitoshuoltoon, 10 % avohuoltoon), kun taas Ruotsissa ja Tanskassa sen osuus on pienempi (70 % ja 30 %). Kokonaisuudessaan Ruotsi käyttää eniten resursseja vanhustenhuoltoon.
- b) Tanskassa koko hoitojärjestelmä on parhaiten sopeutettu vanhusten tarpeisiin (integroitu kotihoito ja valinnanvapaus erihoitomuotojen välillä).
- c) Vanhainkotipaikka maksaa suunnilleen yhtä paljon eri maissa, kun palkkakustannusten vaikutus eliminoidaan. Vanhainkotien vuodeosastojen kustannukset ovat Norjassa ja Suomessa noin 20 % halvemmat kuin Ruotsissa ja Tanskassa.
- d) Kustannukset ja laatu eivät riipu lineaarisesti keskenään. Tähän vaikuttavat ratkaisevasti toiminnan organisointi ja sen sisällölliset, erityisesti lääketieteellinen ja sosiaalinen painostus. Suomen ja Norjan halvimmat vuodeosastot todettiin laadultaan parhaiksi.
- e) Ruotsin vanhusten kotihoito maksoi noin kaksi kertaa niin paljon kuin muissa maissa johtuen pidemmistä hoitoajoista ja palvelun saatavuudesta. Tämä huolimatta toiminnan laatu näytti muutoin olevan alhaisempi (henkilöstön pätevyys, hoidon jatkuvuus, valinnanvapaus, ym.).
- e) Menolajiperusteisilla, toimintaan kohdennetuilla valtionavuuilla on sekä hoitotasoa että kustannuksia kohottava vaikutus. Vanhusten tarpeista lähtevä hoidon järjestäminen toimii parhaiten silloin, kuin vastuu vanhustenhuollon järjestämisestä ja rahoituksesta on yhdellä päämiehellä, kunnalla.

Muista maista saatujen kokemusten pohjalta tehtiin tutkimuksessa lisäksi lukuisia ehdotuksia Ruotsin vanhustenhuollon ja sen sisällön järjestämiseksi. Ehdotukset liittyivät mm. henkilöstön koulutukseen, työehtoihin, omaisten asemaan, jne. Lisäksi tutkijat ehdottivat nykyistä paremman, tunnuslukuihin perustuvan seurantajärjestelmän käyttöönottoa.

3.3 Peruskoulu (1991:21)

a) Ruotsin ja Tanskan peruskoulujen kokonaiskustannukset olivat vuonna 1988 samaa suuruusluokkaa ja ylittivät Norjan kustannukset noin 12 ja Suomen 18 prosentilla. Kustannuserot olivat kaventuneet 10-15 % vuoden 1980 vertailuun nähden. Tämä johtuu osittain Ruotsin koulujen paremmasta sopeutumiskyvystä sinänsä kaikissa maissa tapahtuneeseen oppilasmäärän laskuun.

b) Oppilaskohtaisten kustannusten alueelliset vaihtelut olivat Norjassa ja Suomessa suuremmat kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Tanskan suurissa kaupungeissa oli maan korkeimmat yksikkökustannukset, alhaisimmat ne olivat pienissä kunnissa. Ruotsissa ja Suomessa pienten kuntien yksikkökustannukset olivat korkeimmat, mikä johtunee osittain siitä, että Ruotsin ja Suomen pienet kunnat sijaitsevat harvaanasutuilla alueilla toisin kuin Tanskassa.

c) Suomen muita maita suurempi luokkakoko vaikutti yksikkökustannuksia alentavasti. Samansuuntainen vaikutus oli Suomen jonkin verran alhaisemmalla palkkatasolla. Ruotsin kustannustasoa nosti myös monipuolinen kotikielen opetuksen tarjonta.

d) Tutkimuksessa pyrittiin mittaamaan myös peruskoulun laatutasoa. Mittareita olivat mm:

- luokkakoko
- opettajien koulutus
- pätevien opettajien osuus
- koulun keskeyttäneiden ja tutkinnon suorittaneiden osuus
- opetusvälineiden taso
- opetustilojen taso
- oppilas- ja vanhempain vaikutusmahdollisuudet

Mittareiden valossa ei löydetty sellaisia laatueroja, joilla olisi voitu selittää kustannuserojen syyt. Tutkimuksen johtopäätöksissä oli lukuisia esimerkkejä hyvistä Pohjoismaisista käytännöistä, joita tutkijoiden mielestä tulisi ottaa Ruotsissa lähempään tarkasteluun. Ne liittyivät mm. resurssien tehokkaampaan käyttöön, koulujen ohjaukseen ja niiden hallinnon järjestämiseen.

KRON-projekti julkaisi edellisten raporttien ohella myös kartoituksen Pohjoismaiden julkisesta hallinnosta, *Offentlig förvaltning i Norden* (1987:21). Siinä kuvataan valtion keskus-, paikallis- ja väliportaanhallinnon sekä kuntien tehtävät, niiden organisointi ja rahoitus eri Pohjoismaissa.

4. KRON-projektin tulosten hyväksikäyttö

Pohjoismainen yhteistyö on toiminut varsin tehokkaasti eri maiden kulttuurin, lainsäädännön, palvelujärjestelmien ja kokemusten välittämisessä. Tilastollisessa yhteistyössä maiden välisissä vertailussa on useimmiten toiminnan laajuutta ja kokonaismenoja koskevia tietoja. KRON-projektin tuloksena taloudellisten tunnuslukujen käyttö laajeni. Esimerkiksi NOSOSKO:n tilastoissa mukaan otettiin myös kustannustietoja.

Suomessa tutkimustulokset ohitettiin osittain sen vuoksi, että ne vahvistivat näkemystä, joiden mukaan Suomen julkinen sektori on tehokas ja se toimii "köyhän miehen periaatteella". Pienen debatin linjassa VM-LM-Tielaitos aiheutti ainoastaan teiden kunnossapito, jonka kustannukset Suomessa olivat korkeammat kuin Ruotsissa. Tielaitoksen kommenttien mukaan

kustannuserot johtuvat mm. vertailuun rajauksesta sekä eräiden suorite-erien jättämisestä pois Suomen laskelmasta.

Myöskään Norjassa ja Tanskassa tutkimustulokset eivät nostattaneet laajempia reaktioita. Tanskan osallistuminen EU-maiden yhteiseen tilastotuotantoon ja sen pohjalta tehtyihin vertailuihin on ollut maan kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Ruotsissa projektin tuloksia hyödynnettiin runsaasti keskustelussa julkisen sektorin roolista, sen koosta ja kaikesta siitä, mitä hyvinvointiyhteiskunta oli tuonut mukanaan. Se muutti jossain määrin Ruotsissa vallinnutta näkemystä, jonka mukaan hyvinvointiyhteiskunnan palvelujärjestelmät olivat rakennetut "tieteellisen viisauden" pohjalta. Ne eivät olleetkaan sellaisia mallijärjestelmiä, joista muiden tuli ottivat oppia. Kun lisäksi 1970-luvun lopun taloudellisen laman seurauksena julkisen talouden rahoituspohja alkoi pettää, asetettiin aikaisempi totuus kyseenalaiseksi sekä poliittisessa että akateemisessa keskustelussa ja ruotsalaiset virkamiehet alkoivat avautua tarkastelemaan myös ulkomaailmaa.

Asennemuutos näkyi selvästi syventävissä tutkimuksissa, jossa tutkijat etsivät "kultajyviä" muiden maiden järjestelmistä ja samalla pyrkivät paikantamaan "tehottomuuden saaria" mm. Ruotsin vanhustenhuoltojärjestelmässä. Niinpä esimerkiksi vanhustenhuoltoa koskeva tutkimus vaikutti vanhustenhuollon kunnallistamisuudistukseen vuonna 1988. Ruotsin peruskoulu-uudistusta valmisteltiin samanaikaisesti, kuin tätä koskeva syventävä tutkimus oli meneillään. Tutkimuksen eräitä ehdotuksia oltiinkin jo viemässä eteenpäin, jolloin tutkimus tuki uudistuksen läpivientä.

5. Projektin jälkiarvio

KRON-projektin laajuisen hankkeen toteuttaminen tapahtui Pohjoismaiden valiovarainministeriöiden yhteistyönä. Hankkeeseen osallistui kymmeniä virkamiehiä kustakin maasta. Sen läpivienti ei olisi ollut mahdollista ilman kunkin osallistujamaan sitoumusta hankkeeseen.

Pelkkien tilastotietojen perustella tapahtuva palvelujen kansainvälinen vertailu sisältää ylikäymättömiä ongelmia. Suuri osa projektin työstä kului kansallisten tilastotietojen muokkaamiseen ja vertailukelpoisten tietojen keruuseen. Tämä työ vaatii aina kansallisia asiantuntijoita.

Tilastotiedot eivät myöskään kerro palvelujen sisältöä eikä niitä puitteita, jossa se tuotetaan. Tämän johdosta on välttämätöntä perehtyä kunkin maan paikallisiin palvelujen tuotantoyksiköihin.

Julkaistut osaraportit:

Kostnader för offentliga tjänster i Norden, Statskontoret 1983:48.

Kostnader för offentliga tjänster i Norden. Utveckling 1980-83, Statskontoret 1985:36.

Barnomsorgen i Norden. Kostnader, kvalitet, styrning. Statskontoret 1987:3.

Offentlig förvaltning i Norden - några huvuddrag. Statskontoret 1987:21.

Äldreomsorgen i Norden. Kostnader, kvalitet, styrning. Statskontoret 1987:34.

Grundskolan i Norden. Statskontoret 1991:21.

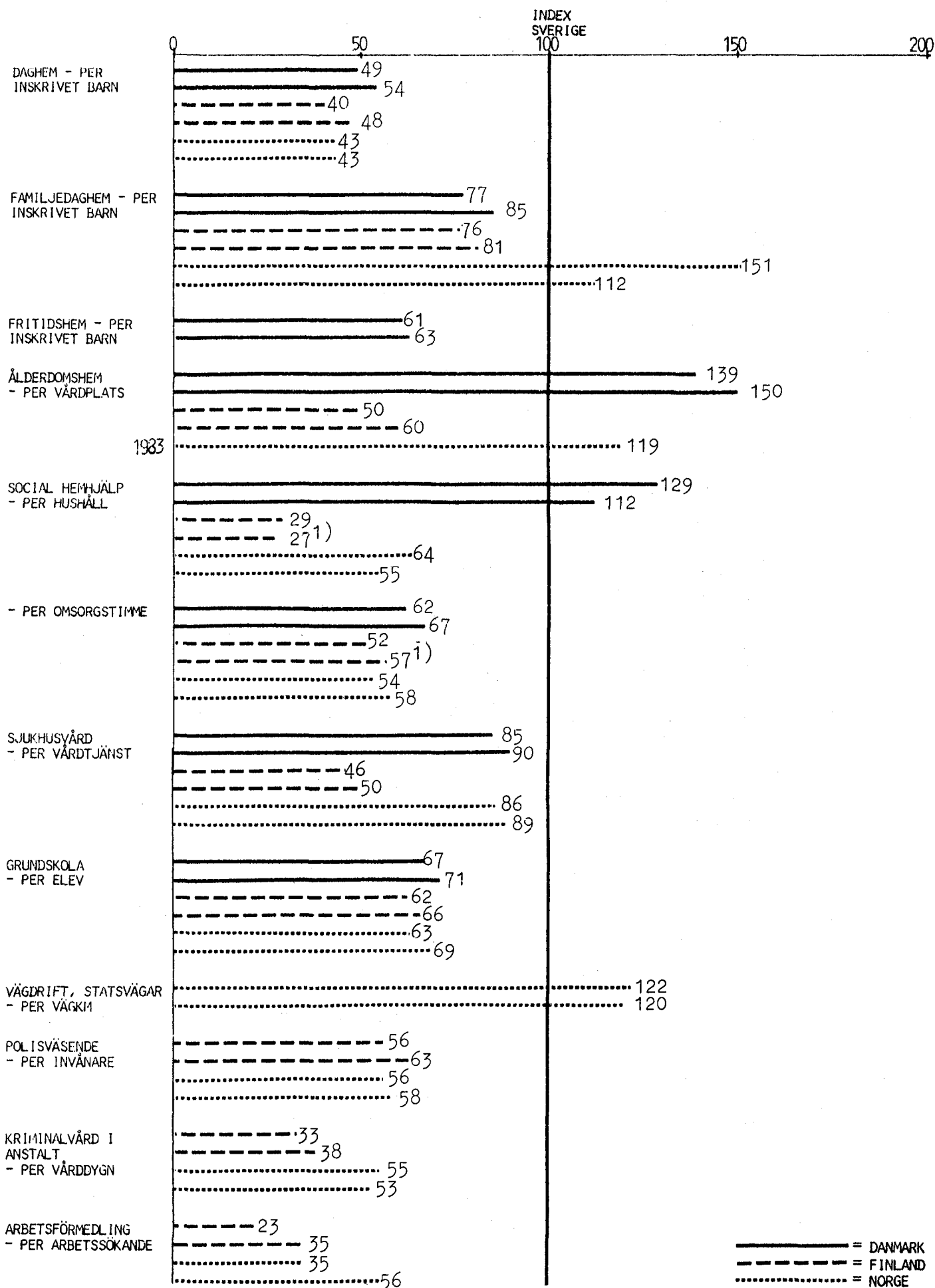


FIG. 3.3: KOSTNADER/PRESTATION 1980--1983 OMRÄKNADE I KÖPKRAFT MED KÖPKRAFTSMÅTTET (ÖVRE STAPELN I VARJE LANDS STAPELPAR AVSER 1980, DEN UNDER 1983).

VATT-MUISTIOITA / WORKING NOTES

1. Lehtinen Teemu: Suomen tuloverojärjestelmän efektiivinen rakenne ja sen poikkeaminen suhteellisuudesta. Helsinki 1991.
2. Mäki Tuomo & Tossavainen Pekka: Työmarkkinat vuosina 1990 - 1995. Helsinki 1991.
3. Salomäki Aino & Viitamäki Heikki & Virtanen Sari: Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968 - 1990. Helsinki 1991.
4. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisutoiminta. Helsinki 1991.
5. PM. VATT:n siirtyminen tulosohjaukseen sekä Henkilöstöpoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1991.
6. Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Helsinki 1992.
7. Lehtinen Teemu: Nykyarvolaskelmat asuntorahaston uusiin lainoihin sisältyvän tuen arvioinnissa. Helsinki 1992.
8. Hirvonen Kirsi: Terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinat: selvitys tietolähteiden nykytilasta. Helsinki 1993.
9. Sarho Risto: Vapaakuntakokeilun maksuihin liittyvät poikkeamishakemukset. Helsinki 1993.
10. VATT:n koulutuspoliittinen ohjelma. Koulutuspoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1993.
11. Säynätjoki Leena: Japanilaisen työelämän peruspiirteitä. Helsinki 1993.
12. Törmä - Vaitinen - Rutherford: Economic Effects of the Finnish Value-Added Tax Reform with Different Treatments of the Basic Production Deduction. Helsinki 1994.
13. Lehtinen - Niinivaara - Salomäki - Viitamäki - Alajääskö: TUJA-käsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. Helsinki 1994.
14. Oksanen Virve: Katsaus eräiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten toimintaan. Helsinki 1995.
15. Oksanen Virve: Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki 1995.

16. Freund Hannu: Työnteon kannustaminen ja sosiaaliturva - katsaus eräisiin uudistuksiin. Helsinki 1995.
17. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. Helsinki 1995.
18. Virén Matti: Kotitalouksissa tehtävän työn verohyvitysjärjestelmien vaikutuksesta valtion talouteen. Helsinki 1997.
19. Rissanen Matti: Telakkatuesta Suomessa. Helsinki 1997.
20. Virén Matti: Finnish Experiences in the European Union - Suomen kokemuksia Euroopan unionissa. Helsinki 1997.