

Kilpailu asukkaista pakottaa kunnat tehokkuuteen

Martti Vihanto

Julkisen hallinnon tuloksellisuuteen ja tulosvastuuseen on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Yksityisiltä yrityksiltä on aina vaadittu tuloksellisuutta, mutta nykyään myös julkis-yhteisöiltä edellytetään kasvavassa määrin näyttöä suorituskyvystä. Kuntien merkitys julkisessa taloudessa on erittäin suuri, ja seuraavassa pohditaankin miten kunnallishallinnon tehokkuutta voitaisiin nykyisestäään lisätä.

Tehokkuudella tarkoitetaan tavallisesti annettujen tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman vähäisin keinoin. Esimerkiksi jos tavoitteena on tuhat tonnia kantavan terässillan rakentaminen, teräksen käyttö on tehokasta kun sitä tarvitaan saatavissa olevan insinööritietämyksen valossa mahdollisimman vähäinen määrä. Tästä esimerkistä nähdään, että tehokkuus on tavoittelemisen arvoista, sillä se säästää niukoja voimavaroja.

Tehokkuuden mittaamisessa on kaksi suurta ongelmaa. Ensinnäkään ei ole aina tiedossa, mitkä ovat toiminnan tavoitteet. Esimerkin tapauksessa oletettiin, että sillan kantavuus on jo tiedossa, mutta todellisuudessa ei ole mitenkään itsestään selvää, että sillan pitää kestää juuri tuhannen tonnin paino. Toisena ongelmana on se, että toiminnan tehokkuuden arvioimiseksi olisi tiedettävä keinojen käytön kustannukset, ja niiden selvittäminen saattaa olla erittäin hankalaa. Esimerkiksi teräksen käyttöä voidaan vähentää käyttämällä enemmän työvoimaa, mutta tämä ei ole välttämättä taloudellisesti tehokasta, sillä työvoimalla saattaa olla arvokkaampaa vaihtoehtoista käyttöä kuin säästetyllä teräksellä.

Markkinoilla toimivan yksityisyrittäjän tehokkuuden mittaaminen on yleensä suhteellisen helppoa. Yrityksen omistajat vaativat yritykseltään normaalisti rahassa mitattavaa voitollisuutta, jolloin yrityksen tavoitteena on yksinkertaisesti mahdollisimman suuren voiton saaminen. Jos esimerkissä mainitun sillan rakentaa yksityinen yritys, tavoitteena on sellaisen sillan rakentaminen, jonka käytöstä kuluttajat ovat valmiit maksamaan eniten. Myös toi-

minnan aiheuttamat kustannukset voidaan monesti laskea suhteellisen helposti, sillä kaikilla tuotannon tekijöillä on yleensä markkinahinta, joka heijastaa niiden arvoa parhaassa vaihtoehtoisessa käytössä. Teräs ja työvoima tulevat tällä tavoin yhteismitallisiksi, ja yrittäjän tehtäväksi jää vain myyntituottojen ja tuotantokustannusten erotuksen maksimointi.

Kunnan toiminnan tehokkuuden arviointi on paljon hankalampaa kuin yksityisyrittäjän, sillä sen tavoitteet eivät ole samalla tavalla selväpiirteisiä. Ensinnäkin kunta on lukuisista yksilöistä koostuva kollektiivi, jolla ei ole yhtä yksiselitteistä tavoitetta. Tavoitteiden konflikti voi ilmetä esimerkiksi niin, että vanhemmat kuntalaiset haluavat uuden kunnallisen sairaalan, kun taas nuoremmat kunnan asukkaat haluavat rakentaa verovarjoilla urheiluhallin. Toiseksi kunnan toiminnan eri tavoitteita ei voida yleensä mitata rahassa. Keskeisin perustelu sille, miksi esimerkiksi sairaalapalvelut on rahoitettava verovaroin, on niiden julkishyödykeluonne, ts. palveluista hyötyvät muutkin kuin niiden käyttäjät. Palvelujen käyttäjiltä ei näinollen voida periä ainakaan kaikkia kustannuksia kattavaa hintaa, ja voitto ei enää riitä tehokkuuden mittariksi.

Kuntien käyttämät keinot ovat sen sijaan yleensä rahassa ilmaistavissa ja siten keskenään vertailukelpoisia. Esimerkiksi kun kunnallisen sairaalan pyykki on päätetty pestä, pesukustannukset voidaan laskea ja edullisin pesutapa valita, sillä pesuun tarvittavilla tuotannon tekijöillä on markkinahinta. Taloudenpidon tavanomaisten periaatteiden mukaan pyykki on pestävä kunnan omassa pesulassa tai pesetetävä yksityisessä pesulassa aina sen mukaan, kumpi vaihtoehto tulee halvemmaksi. Markkinoiden käyttöön ei tässä tapauksessa ilmeisesti liity suuria sopimuskustannuksia, minkä vuoksi viime aikoina on aivan oikein alettu vaatia kuntia harkitsemaan pesula- ja monien muidenkin palvelujensa yksityistämistä. Vaikka tuotannon tekijöiden markkinahinnat tekevät mahdolliseksi kuntien toiminnan keinojen vertailun,

niistä ei ole apua tavoitteiden selvittämisessä, ja esimerkiksi kuinka usein sairaalan pyykki on pestävä on saatava selville muulla tavoin.

Kunnan toiminnan kokonaistavoitteen selvittämisessä ongelmana on paitsi kuntalaisten tavoitteiden ristiriitaisuudet myös niiden subjektiivisuus. Markkinoilla ihmiset ilmaisevat subjektiivisia tavoitteitaan valitsemalla tarjolla olevista vaihtoehdoista mielestään parhaan, ja tavoitteet voidaan näinollen saada selville seuraamalla ihmisten valintoja. Samaa periaatetta voitaisiin soveltaa myös silloin, kun on kysymys kunnan toiminnalle asetettavista tavoitteista. Tämän ajattelun mukaan ihmiset ilmaisevat käsityksensä tietyn kunnan tavoitteista muuttamalla tähän kuntaan tai jäämällä sen asukkaaksi. Ihmiset voivat ilmaista käsityksensä kunnan tavoitteista myös kunnallisvaaleissa, mutta sikäli kuin kunnanvaltuuston päätökset perustuvat enemmistöperiaatteeseen vaalit eivät ole kovin tehokas menetelmä preferenssien ilmaisemiseen. Itse asiassa jos valta annetaan enemmistölle kussakin esille tulevassa päätöksessä erikseen, seurauksena saattaa olla kuntalaisten yleisen edun kannalta hyvinkin kielteisiä vaikutuksia.

Kun kunnan tavoitteiden suotavuus ratkeaa kuntien välisen muuttoliikkeen perusteella, asukkaidensa tavoitteita palvelevan kunnan tunnistaa suuresta asukasmäärästä. Kilpailu asukkaista pakottaa kunnat myös pyrkimään valituihin tavoitteisiin mahdollisimman vähäisin kustannuksin, sillä kunnallisvero pystytään silloin pitämään alhaisena. Kuntien välinen kilpailu tekee näinollen mahdolliseksi paitsi tehokkuuden mittaamisen myös sen ehkä hyvinkin merkittävän lisäämisen.

Hyvän yritysjohtajan todettiin edellä pyrkivän voiton maksimointiin, ja vastaavasti menestyvän kunnanjohtajan tuntomerkki on mahdollisimman suuri verotulojen ja menojen erotus, eli kunnan talouden budjetin ylijäämä. Aivan kuten yrityksessä, ylijäämä on käytettävissä seuraavana laskentavuotena esimerkiksi investointeihin, jotka tekevät kunnan houkuttelevaksi asuinpaikaksi. Yritysmailmassa tunnetaan hyvin omistajien ja johdon väliset ristiriitaisuudet, ja myöskin kuntien olisi kehitettävä tehokkaita kannustinjärjestelmiä, joilla kunnanjohtajat saadaan toimimaan kuntalaistensa kokonaisuuden mukaisesti.

Jotta kuntien välinen kilpailu toimisi esteettömästi ja hyvien kuntien valikoitumisprosessi etenisi häiriöttä, keinotekoiset muuton esteet pitäisi poistaa. Myöskin on tärkeää huolehtia

siitä, että kunnat tulevat ihmisten silmissä houkutteleviksi niiden omasta ansiosta, eikä esimerkiksi sen vuoksi, että ne onnistuvat kerjäämään valtionhallinnolta suuria avustussummia. Kuntien valtionapuja ja -osuuksia ei voida poistaa kokonaan, mutta niiden määrää olisi vähennettävä huomattavasti nykyisestään. Subventioiden haitallinen vaikutus kilpailuun ymmärretään paremmin yritysten välisessä kilpailussa. Esimerkiksi starttirahan saava parturiliike saattaa olla kuluttajien suuressa suosiossa, mutta tämä ei ole välttämättä osoitus parturiliikkeen hyvästä taloudenpidosta, jos toiminta ei olisi ilman starttirahaa liiketaloudellisesti kannattavaa.

Monesti ajatusta kuntien välisestä kilpailusta vastustetaan sillä perusteella, että kunnallisveroaste saattaa nousta joissakin kunnissa kohtuuttoman korkeaksi. Veroäyrin suurikin vaihtelu kunnasta toiseen on kuitenkin hyväksyttävä, sillä ilman rahoitusvastuuta ei voida mitenkään saavuttaa sitä tehokkuutta kuntien toiminnassa, jota ollaan kunnilta tänä päivänä vaatimassa.

Kuntien välisellä vapaalla kilpailulla on monia muitakin etuja kuin ihmisten preferenssien esillesaaminen ja kuntien toiminnan tehostuminen. Esimerkiksi vallan väärinkäyttö vaikeutuu kun kunnat joutuvat kilpailemaan asukkaistaan. Kunnan viranomaiset joutuvat käyttämään aina harkintavaltaa julkisten palvelujen jakelussa, ja kun jakelu ei näinollen perustu objektiivisiin periaatteisiin, viranomaiset voivat käyttää harkintavaltaansa väärin ja diskriminoida kuntalaisia. Jos kunnan viranomaiset päättävät esimerkiksi kieltää yksityisautoilun kunnan keskustassa, ja jotkut autoilijat eivät tätä kieltoa hyväksy, heillä on vapaus muuttaa viereiseen kuntaan, jossa on ehkä heidän tavoitteitaan paremmin vastaavat liikennesäännöt. Kilpailun toimimiseksi ei muuttovirran tarvitse koskaan toteutua, sillä pelkkä tieto kilpailun uhasta saa kunnan johdon välttämään valtansa väärinkäyttöä.

Kuntien välisen kilpailun etuna voidaan myös mainita, että se vaalii parhaiten markkinatalouden moraalia, johon suomalaisen yhteiskunnan vauraus paljolti perustuu. Markkinatalouden moraalien mukaan jokainen huolehtii itse itsestään, ja tämä ajatus toteutuu hyvin silloin, kun kunnat vastaavat suurelta osin itse omien menojensa rahoittamisesta. Kun valtionavut ovat vähäisiä, ihmiset tottuvat siihen, että kunnallisten palvelujen taso vaihtelee eri kunnissa ja että kenelläkään ei voi olla oikeutta mihinkään tiettyyn palvelujen tasoon.