



Kuntien käyttötalouden kannustinmalli

Antti Saastamoinen, erikoistutkija, VATT

Kuntaliiton Taloustorstai 14.6.2018



Kannustinmallihankkeen taustaa



Tutkimushankkeen taustaa

- Valtionneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN-TEAS) puitteissa toteutettu hanke (8/2017–6/2018)
 - Raportin julkaisu kesäkuun 2018 lopussa; [lisätietoja](#)
- VATT-työryhmä:
 - Tutkimusohjaaja, dosentti Mika Kortelainen
 - Erikoistutkija Antti Saastamoinen
 - Johtava tutkija Janne Tukiainen
 - Tutkimusapulainen Aapo Kivinen

Suhde julkisen talouden suunnitelmaan (JTS)



- Käyttötalouden kannustinjärjestelmää esitettiin osana ns. JTS-miljardia vuoden 2017 puoliväliriihessä.
 - 4/2018 julkistetussa JTS 2019-2022 arvioidaan kannustinmalliin siirrettäväksi 50 miljoonaa 2021 ja 100 miljoonaa 2022 kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta.
- Hankkeen toimeksiannon mukaan pyrkimyksenä on ohjata kannustinrahaa paremmin suoriutuviin kuntiin eli kannustinmallissa pyrittäisiin kannustamaan kuntia kuntatalouden tehostamistoimiin.
 - Siten tärkeää ymmärtää millaisiin suoritusmittareihin kuntien rahoitus voisi perustua.
- Kannustinjärjestelmä ei lisää/poista rahoitusta vaan järjestelmä siirtäisi pienen osan rahoituksesta jaettavaksi uudella tavalla.

Suhde valtionosuusjärjestelmän kokonaisuuteen

- Kuntatalouden kokonaisuuden näkökulmasta käyttötalouden kannustinmalli muodostaisi pienen osan.
- VOS-järjestelmän tasaava luonne vs. kannustinmallin tavoitteet.
 - Esimerkiksi VTV (2018) on [tarkastuskertomuksessaan](#) todennut kannustinmallin tavoitteiden olevan osin ristiriidassa vos-järjestelmän muiden tavoitteiden näkökulmasta.
- Kannustinjärjestelmän vaikutuksia haasteellista arvioida etukäteen.





Hankkeen näkökulma ja tavoitteet

- Hankkeessa tarkastellaan vaihtoehtoisia tapoja kuntien suorituskyvyn mittaamiseen, kannustinmekanismien toimivuutta, kannustinmallien yleisiä haasteita ja edellytyksiä toteuttaa kannustinmalli taloustieteellisestä näkökulmasta.
- Tietoa päätöksenteon tueksi mutta ei politiikkasuosituksia.
 - VATT **ei** siis tässä hankkeessa ehdota mitään tiettyä kannustinmallia käytettäväksi.



Kuntien suorituskyvyn mittaamisesta

Julkisen sektorin tuottavuus/kustannustehokkuus

- Julkisella sektorilla on lukuisia muitakin tavoitteita kuin kustannusten minimointi.
 - Laatu
 - Saavutettavuus
 - Tasapuolisuus
- Siten tavoitteiden asettaminen kannustinmallissa on haasteellista.



Kaksi lähestymistapaa kuntien kannustamiseksi tehostamistoimiin palvelutuotannossaan

Parhaat käytännöt

- benchmarking

- Mikä on kunnallisten palveluiden tehokas ”tuotantoteknologia”?
- Tavoitteiden asettaminen suhteessa tähän teknologiaan?

Kuntien välinen kilpailu

- yardstick competition

- Kilpailu mekanismina kuntien kannustamiseksi tehokkuuteen?
- Miten havainnoida kuntien onnistuminen tässä kilpailussa?



Parhaat käytännöt

- Estimoidaan tilastollisin menetelmin parhaat käytännöt, johon kunkin kunnan toimintaa verrataan.
- **Lukuisia haasteita:**
 - Kunnallisten palveluiden tuotantoteknologia ja kansalaisten preferenssit tuntemattomia.
 - Mikä on kunnan tuotos?
 - Tehokkuustavoitteet herkkiä käytetylle mallille.
 - Toimintaympäristön huomioonottaminen.

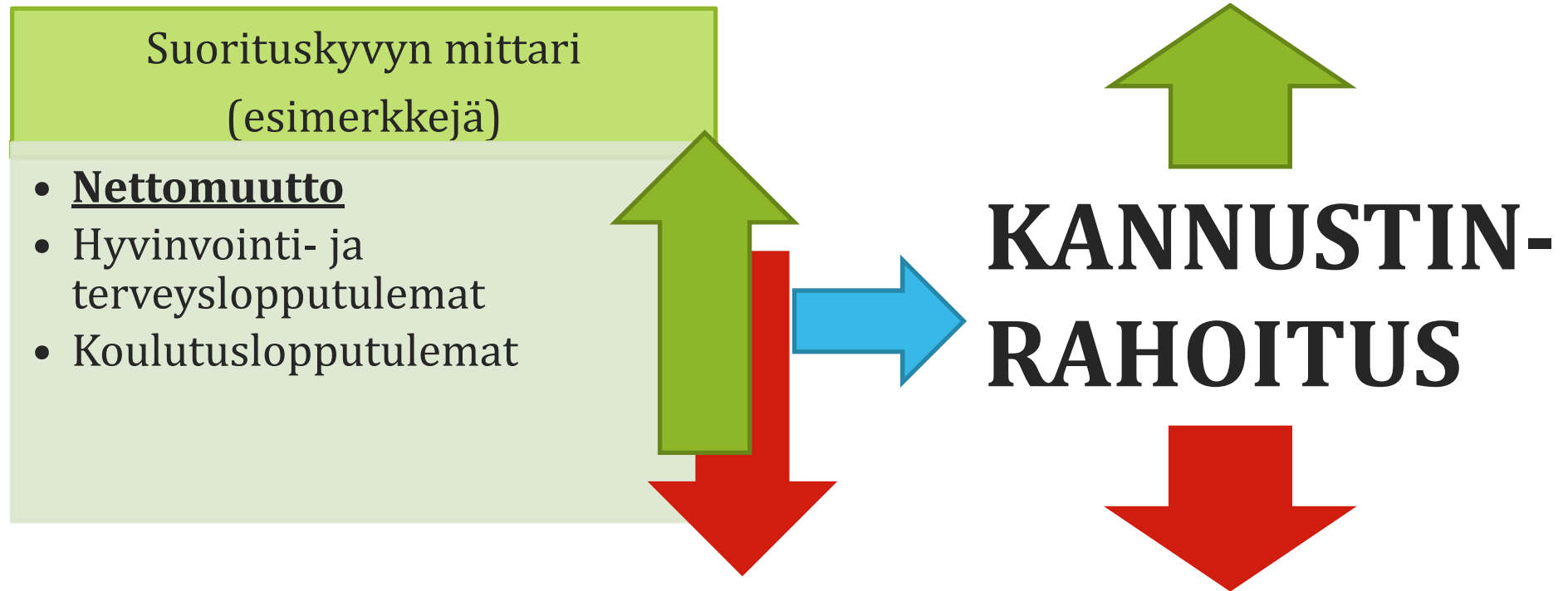


Kuntien välinen kilpailu – teoreettinen viitekehys

- Kunnat kilpailevat käytännössä palveluilla ja verotuksella asukkaista.
 - Aukkaiden mahdollisuus muuttaa tai äänestää uudet kuntapäätäjät.
 - Kannustinmalli vahvistaa jo olemassa olevia kannustimia tehokkuuteen.
- Kannustinmallin näkökulmasta kunnan ”onnistuminen” tulee tässäkin viitekehyksessä todentaa.
 - Mahdollisimman laaja(t) indikaattori(t) kunnan suoriutumiselle.
 - Raportissa on tarkasteltu erityisesti nettomuuttoa tällaisena mittarina.
- Vältetään monet mittausongelmat (vrt. parhaat käytännöt).



Yksinkertaistettu kannustinmallin logiikka





Kannustinmallien yleisiä haasteita

Kannustinmallien yleisiä haasteita



Tietotarpeet

- Tieto kunnan tuotoksista ja niiden laadusta usein hankalasti saatavilla.
- Tieto ei ole ajallisesti ajantasaista.

Negatiiviset kannustinvaikutukset

- ”Saadaan mitä mitataan” -ilmiö
- Lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden ristiriita
- Raportointiongelmat

Kuntien toimintaympäristö ja vertailtavuus

- Kuntien suoritteiden vertailtavuus usein heikko.
- Nettomuuttomallissakaan kaikki kunnat eivät ole keskenään vertailukelpoisia.
- Edellytykset muuttovoiton tavoitteluun poikkeavat.



Yhteenveto ja johtopäätökset



Yhteenveto ja johtopäätökset

- Taloustieteellisestä näkökulmasta kuntatalouden kannustinmalleihin liittyy merkittäviä varaumia.
 - Mittatikku (yardstick) -kilpailuun perustuvassa kuntien suorituskykytarkastelussa lähtökohtaisesti vähäisempiä varaumia kuin parhaisiin käytäntöihin perustuvassa tarkastelussa.
- Kannustinmallin rakentaminen on haastavaa ja mallissa tehtävillä valinnoilla ohjataan kuntien toimintaa tiettyyn suuntaan.
 - Päätöksentekijöiden on hyvä tiedostaa nämä haasteet ja valintojen mahdolliset vaikutukset.



Kiitos!

antti.saastamoinen@vatt.fi