Rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013: Julkisen palvelutuotannon tuottavuus

Muistio 05.09.2013 | Antti Moisio

Valtiovarainministeriön arvioimasta Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta noin puolet liittyy ikäsidonnaisten menojen kasvuun. Ikäsidonnaisista menoista merkittävä osa koostuu kuntien järjestämisvastuulla olevista sosiaali- ja terveyspalveluista. Kyseisten palvelujen menoarvioiden taustalla on ennuste väestöllisen huoltosuhteen heikentymisestä ja siitä seuraavasta palvelutarpeen kasvusta.

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa esitetään tavoite 0,5 prosenttiyksikön vuotuisesta julkisten palvelujen tuottavuuden kasvusta. Tavoite on äärimmäisen kunnianhimoinen ottaen huomioon, että esimerkiksi Tilastokeskuksen arvioima kuntapalvelujen kokonaistuottavuus on viime vuosikymmenen aikana useimpina vuosina heikentynyt. Lisäksi ohjelmassa esitetään tuottavuustavoitteen saavuttamisen keskeisenä keinona julkisrahoitteisen palvelutuotannon henkilöstömäärän kasvun rajoittaminen kolmasosaan aiemmin arvioidusta henkilöstötarpeesta: henkilöstömäärä saisi jatkossa kasvaa noin 1000 henkilöä/vuosi, kun henkilöstömäärän on aiemmin arvioitu kasvavan noin 3000 henkilöllä vuodessa. Tuottavuus ei kuitenkaan parane automaattisesti henkilöstön määrän kasvua rajoittamalla vaan samalla on pidettävä huolta myös tuotosten kehityksestä. Tuottavuus voi parantua vain, jos tuotokset kasvavat suhteessa enemmän kuin työntekijöiden määrä.

Julkisrahoitteisten palvelujen henkilöstömäärän kasvuun pyritään vaikuttamaan SOTE-uudistuksen, kuntauudistuksen ja metropoliuudistuksen avulla. Lisäksi henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia aiotaan lieventää. Tuottavuustavoitteiden saavuttaminen riippuu SOTE- ja kuntauudistusten etenemisestä sekä siitä, miten nopeasti kyseisten uudistusten jälkeen ja niiden kuluessa ryhdytään konkreettisiin tuottavuutta parantaviin toimiin. Hallintorakenteiden uudistaminen tai henkilöstön kelpoisuusehtojen muuttaminen ei automaattisesti johda parempaan tuottavuuteen. Tähän asti tehdyillä kuntaliitoksilla on ollut vaikeata saada aikaan nopeaa tuottavuuden paranemista. Tuottavuustavoitteen saavuttamista ei helpota kuntatyöntekijöiden viiden vuoden irtisanomissuoja kuntaliitosten jälkeen. Tavoitteen kannalta suotuisa lähtökohta on sen sijaan se, että kuntien henkilöstön eläkepoistuma on jo vuosina 2014-2017 yhteensä 68 000 henkilöä.

Uusi pääkaupunkiseudun metropolihallinto vastaa alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen koordinoinnista, sekä kilpailukykyyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan, segregaatioon sekä työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että metropolihallinnon tulee kattaa merkittävä osa pääkaupunkiseudun toiminnallisesta alueesta, jotta toivottuja vaikutuksia voidaan saada. Kaavailtu metropolihallinto ei voi suoraan vaikuttaa kuntien vastuulla olevien palvelujen tuottavuuskehitykseen.

Kuntien toiminnan käytännön organisointiin ja henkilöstön käyttöön liittyvät päätökset tehdään kunnissa ja siksi valtion vaikutusmahdollisuudet kuntapalvelujen tuottavuuteen ovat rajalliset. Kuntien valtionosuuksien leikkauksistakin vain osa johtaa kuntien välittömiin menosäästöihin, sillä kunnat korvaavat valtionosuusmenetyksiä myös veroja korottamalla ja velanotolla.

Rakennepoliittisen ohjelman sisältämä kuntien velvoitteiden ja tehtävien vähentäminen tarkentuu sisällön osalta marraskuun 2013 loppuun mennessä. Tehtävien ja velvoitteiden vähentämisten vaikutuksia nähdään vuodesta 2017 alkaen. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kannalta on hyvä asia, jos tehtävien ja

velvoitteiden vähentämistä koskevat päätökset ovat tiedossa, kun uudet organisaatiot toimintansa. On kuitenkin huomattava, että kuntien tehtäviä ollaan edelleen myös lisäämässä.

Kuntien uudella talousohjausjärjestelmällä on tärkeä rooli uudistusten läpiviemisessä. Keskeistä tässä on nykyisen peruspalveluohjelman sitovuuden ja ohjausvaikutuksen lisääminen sekä järjestelmän nopea reagointikyky tilanteiden muuttuessa.

Rakennepoliittisen ohjelman kuntataloutta ja kuntapalveluja koskevat rakenneuudistukset muodostavat kokonaisuuden, jonka vaikutus riippuu kunkin osatavoitteen toteutuksesta. Moni ohjelmassa esitetty toimenpide jää vielä jatkoselvitysten varaan. Uusia arvioita voidaan tehdä, kun ehdotukset täsmentyvät.