

Mitä tarkoitetaan kuntatalouden tuottavuudella?

Mikko Mehtonen



Lyhyt käsitekertaus

- Tuottavuus = tuotos / panos
 - » Paljonko panoksilla saadaan aikaiseksi tuotosta, yhdellä panoksella aikaansaatu tuotos
 - » Kuvataan usein yksikkökustannuksella joka on käänteisluku panos/tuotos (€/suorite)
- Tuottavuus on suhdekäsite ja sitä on verrattava:
 - » Pitkittäisvertailu (aika)
 - » Poikittaisvertailu (tehokkuus)
 - » Tavoite- tai standardivertailu (esim. €/suorite ei saa kasvaa yli 4% vuodessa)

Lyhyt käsitekertaus

- Vaikuttavuus:
 - » Korjaavat palvelut: palvelun aikaansaama tavoiteltu (positiivinen) muutos asiakkaan tilassa (paraneminen, oppiminen jne.)
 - » Ennaltaehkäisevät palvelut: tuleva palvelukysyntä vähenee
- Kustannusvaikuttavuus = panosten ja vaikuttavuuden suhde
 - » Paljonko tietyllä panosmäärällä saadaan aikaiseksi tavoiteltuja vaikutuksia
 - » Ennaltaehkäisyn kustannusvaikuttavuus?

Lyhyt käsitekertaus

- Laatu
 - » Jakaantuu osa-alueisiin: panosten, prosessin, tuotoksen jne.
- Esim. perusopetuksen ryhmäkoko on laatumuuttuja.
 - » Pienempi ryhmäkoko vastaa laadukkaampaa opetusta
 - » Perusopetuksen vaikuttavuusmuuttuja on kuitenkin oppiminen, ei ryhmäkoko
- Laatu ei ole sama asia kuin vaikuttavuus

Lyhyt käsitekertaus

- Tehokkuus (Tehokkuusrintama-ajattelun mukainen määritelmä DEA, yleinen taloustiede):
 - » Tarkasteltavan yksikön tuotannon taso suhteessa tuottavimpaan yksikköön
- Tehokkuus (Terveystaloustieteessä):
 - » Panosten ja vaikutusten suhde
 - » \approx kustannusvaikuttavuus

Käsitekertaus, kehämalli

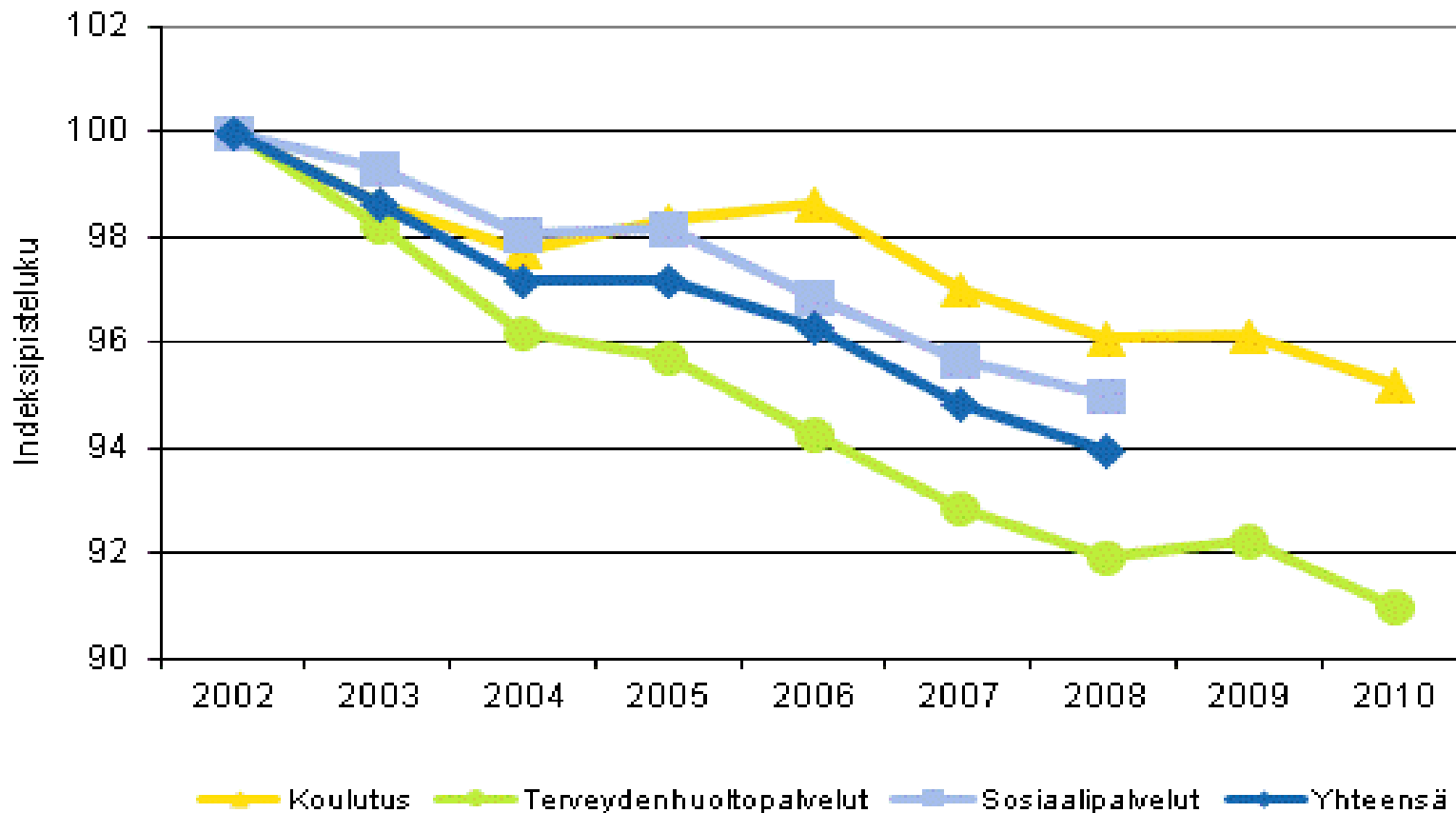
- Työmarkkinajärjestöt ajavat työelämän laadun mittaamisen tärkeyttä
- Työelämän laatua tai muita ulkoisvaikutuksia voidaan mitata tuottavuuden rinnalla



Kuntasektorin kokonaistuottavuus



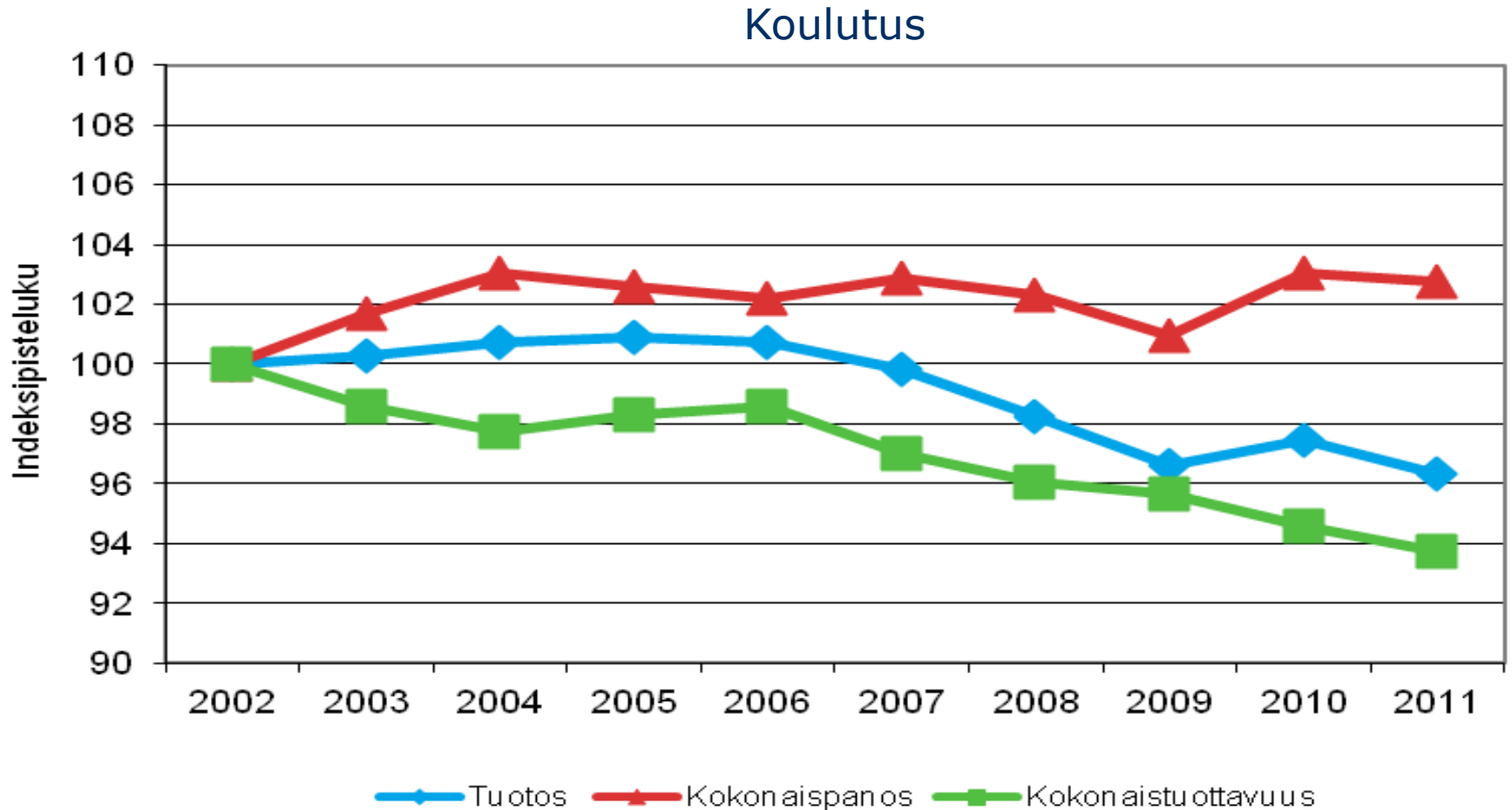
Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto (Tilastokeskus)



2010	Koulutus	Terveydenhuoltopalvelut
Tuotos	0,4	1,0
Kokonaispanos	1,5	2,4
Kokonaistuottavuus	-1,0	-1,3

Lähde:
Tilastokeskus/kansantalouden tilinpito, Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto

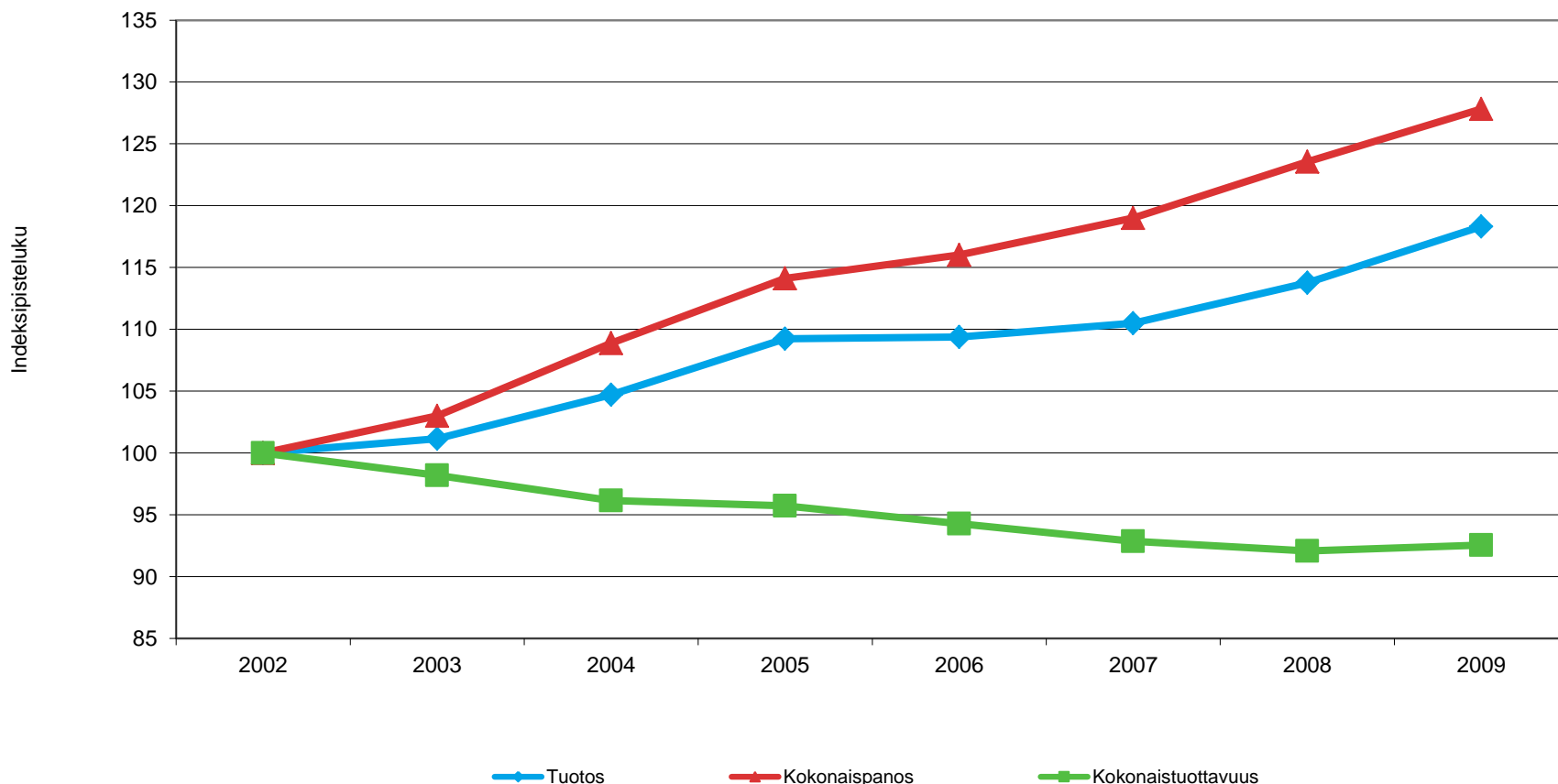
Koulutuksen tuotoksen volyymin, kokonaispanoksen volyymin ja kokonaistuottavuuden kehitys 2002-2009 (2002=100)



—◆— Tuotos —▲— Kokonaispanos —■— Kokonaistuottavuus

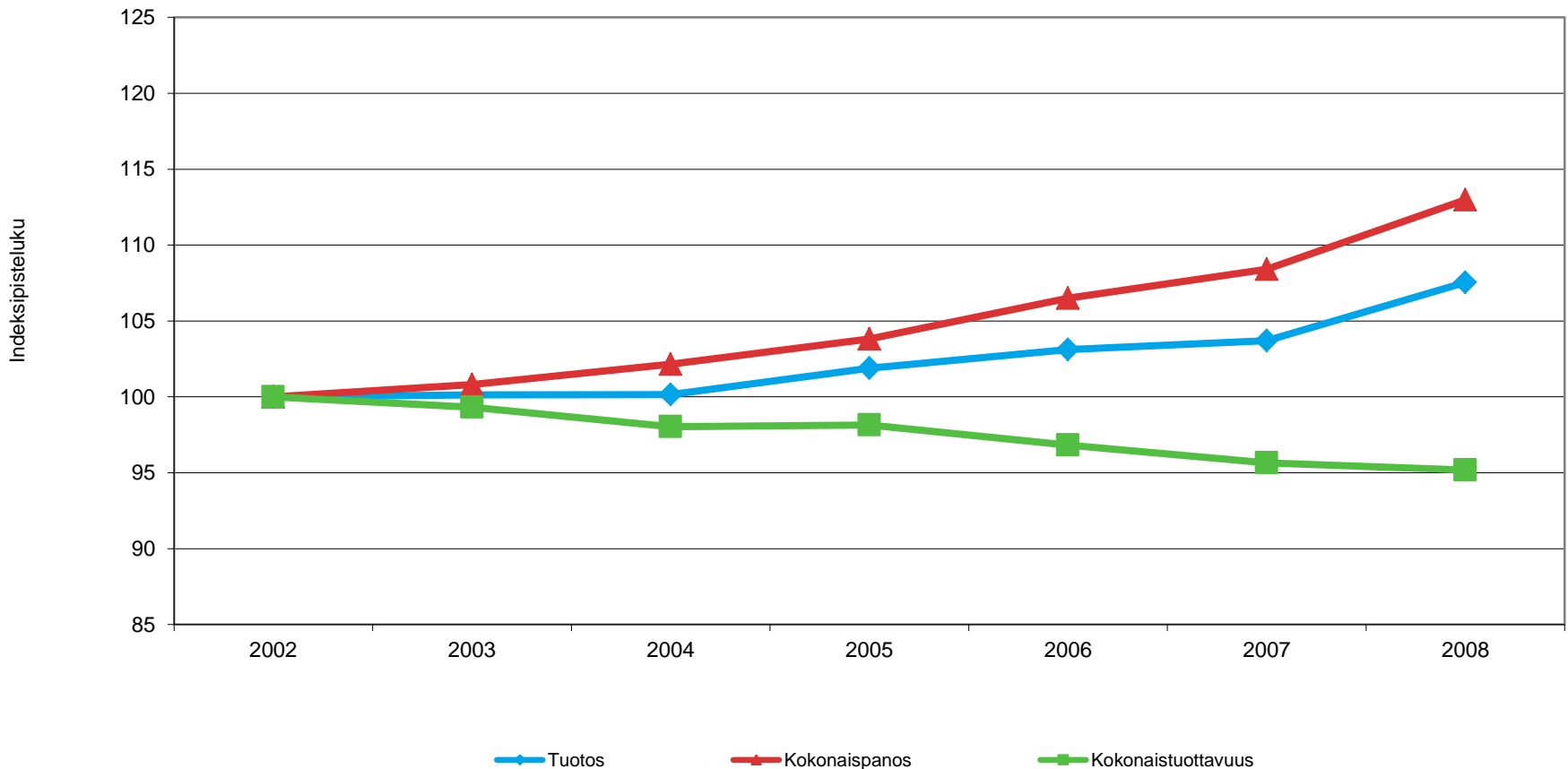
Terveydenhuoltopalveluiden tuotoksen volyymin, kokonaispanoksen volyymin ja kokonaistuottavuuden kehitys 2002-2009 (2002=100)

Terveydenhuolto



Sosiaalipalveluiden tuotoksen volyymin, kokonaispanoksen volyymin ja kokonaistuottavuuden kehitys 2002-2008 (2002=100)

Sosiaalipalvelut



Julkiset palvelut | 3.2.2012 @ 10:09

Kommentit (5)

Kuntien terveydenhuollon tuottavuus on romahtanut

Ismo Virta

A | A

Perjantaiamun tilastouutiset kuntien tuottavuuskehityksestä kertovat, että kuntien palvelujen tuottavuus kehittyi surkeasti.

Esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen tuotos kasvoi prosenttia mutta kokonaispanos 2,4 prosenttia eli tuottavuus pieneni 1,3 prosenttia.

Luku tuntuu pieneltä, mutta pidempi aikasarja osoittaa, että tuottavuus oli vuonna 2010 peräti yhdeksän prosenttia pienempi kuin vuonna 2002. Se kertoo järjestyttävän isosta tuottavuuden rapautumisesta paikallishallinnon terveyspalveluissa.

Kuntauudistukselle on siis todella iso tarve - tai ainakin palvelutuotannon tehostamiselle.

Myös koulutuksen tuottavuus heikkeni toissa vuonna. Tuotos kasvoi 0,4 prosenttia ja panos 1,5 prosenttia.

Sosiaalipalvelujen tuottavuuskehitystä ei ole voitu mitata, koska siihen vaikuttaa vahvasti kuntien palvelurakenteen uudistus. Näin myöskään kuntapalvelujen kokonaistuottavuuden ei voitu laskea arvoa vuodelle 2010.

AIHEESTA AIEMMIN

Sairastaminen on kasvuala - Diacorin liikevaihto kasvoi 15 prosenttia
31.1.2012 @ 10:44

Talouselämä 3.2.2012
Perustuu tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston lukuihin

???

Tuottavuutta on mitattava paremmin

Tilastokeskuksen *Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston* uusimmat luvut ovat synkkää luetavaa, kuten Talouselämä 5/2012 kertoi.

Lukujen perusteella ei kuitenkaan voi vetää liian suoria johtopäätöksiä. Tuottavuustilasto ei nimittäin ota huomioon palveluiden hyvinvointivaikutuksia, mikä selittää kuntien alenevaa tuottavuutta. Tosiasiassa Suomen kuntakenttä kestää hyvin vertailun muuhun Eurooppaan kuntapalveluiden tehokkuudessa ja tuottavuudessa.

Suomen Kuntaliiton ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuonna 2010 julkaistu tutkimus *Vaikuttavuuden huomioon otta-va tuottavuus vanhustaloudessa* on esimerkki vaikuttavuuden huomioon ottavasta tuottavuusmittarista.

Tutkimuksessa laskettiin aluk-

si vanhustaloudessa tuottavuus Tilastokeskuksen tavalla, jossa vaikuttavuutta ei oteta huomioon. Tämän jälkeen tuottavuus laskettiin uudelleen, ottaen huomioon vanhusten toimintakyvyn vuosittainen muutos.

Onkin vaikea hyväksyä puheita koulutuspalveluiden huonosta tuottavuudesta.

Vaikuttavuuden huomioon ottaminen nostaa vanhustaloudessa tuottavuusarviota noin puoli prosenttiyksikköä. Se on vähän lyhyellä aikavälillä, mutta pienentää merkittävästi arviota julkisen talouden kestävyysvajeesta pitkällä aikavälillä. Samassa tutkimuksessa kunnallinen vanhustenhoito osoittautui yksityistä

tuottavammaksi.

Sydäninfarktien hoidon laatu ja vaikuttavuus ovat parantuneet ja muun muassa infarktipotilaan menehtymisen todennäköisyys on pienentynyt huomattavasti. Myös OECD:n vuoden 2011 ver-

tailussa Suomen erikoissairaanhoidon kustannus-laatu-suhde on huipputasoa.

Koulutuspalveluiden tuottavuudesta on vaarallista tehdä päätelmiä pelkästään oppilaskoh-taisen kustannuksen perusteella. Esimerkiksi opetusryhmien pienentäminen tai kurssitar-jonnan lisääminen kasvattavat

kustannuksia, mutta eivät näy vastaavasti tuotoksessa ellei vaikuttavuuden elementtejä oteta huomioon.

Onkin vaikea hyväksyä puheita suomalaisten koulutuspalveluiden negatiivisesta tuottavuuskehityksestä, kun samaan aikaan suomalainen koulutusjärjestelmä saa ansioita niin Pisa-tutkimuksissa kuin kansainvälisissä rankinglistauksissa.

Tilastokeskuksen mittarien sijaan tarvitsemmekin kestävästä kuntatuottavuuden mittausta. Tätä myös maan hallitus ohjelmansa perusteella tavoittelee. Ennen uuden tuottavuusmittauksen vakiintumista ei perinteisen mittaustavan johtopäätöksille kannata antaa liian suurta painoarvoa.

MIKKO MEHTONEN
Erityisasiantuntija
Suomen Kuntaliitto

Tuottavuustilaston epäkohtia

- Tilastokeskuksen tuottavuustilasto laskee tuottavuuden panosten ja tuotosten suhteena
 - » "Käytettävissä ei ole markkinahintainformaatiota, joka heijastaisi laadunmuutoksia"
 - » Tuotoksen määrittely puutteellinen
- Panostukset palvelun laatuun tai vaikuttavuuteen huomioitu puutteellisesti
 - » Näkyvät tuottavuuden heikentymisenä
 - » Esim. oppilasryhmien pienentäminen kasvattaa panosta muttei tuotosta (vaikka oppimistulokset paranisivat)
- Kuntien laajentuneet tehtävät ja palvelutuotannon normittaminen
 - » Näkyvät tuottavuuden heikentymisenä

Tuottavuustilaston epäkohtia

- Tilastoinnin tarkkuus liian karkeata
 - » Esim. opetustoimen tuottavuuskehitys kaupunkitasoisena, Tilastokeskuksen mittarilla, case Vantaan kaupunki (Honkasalo 2007) 2002-2007
 - Perusopetus - 1,6 %
 - Lukiokoulutus - 3,7 %
 - Ammatillinen opetus + 16 %
 - Oppisopimus ja lisäkoulutus + 10,4 ;
 - aikuisopetus + 22 % ;
 - ap ja ip toiminta (04-09) n. - 40 %;
 - esiopetus - 11 %

Kuntaudistuksen korjaussarja (Elinkeinoelämän valtuuskunta, Bo-Erik Ekström, Ilkka Haavisto, Mika Pohjolainen) 18.1.2013

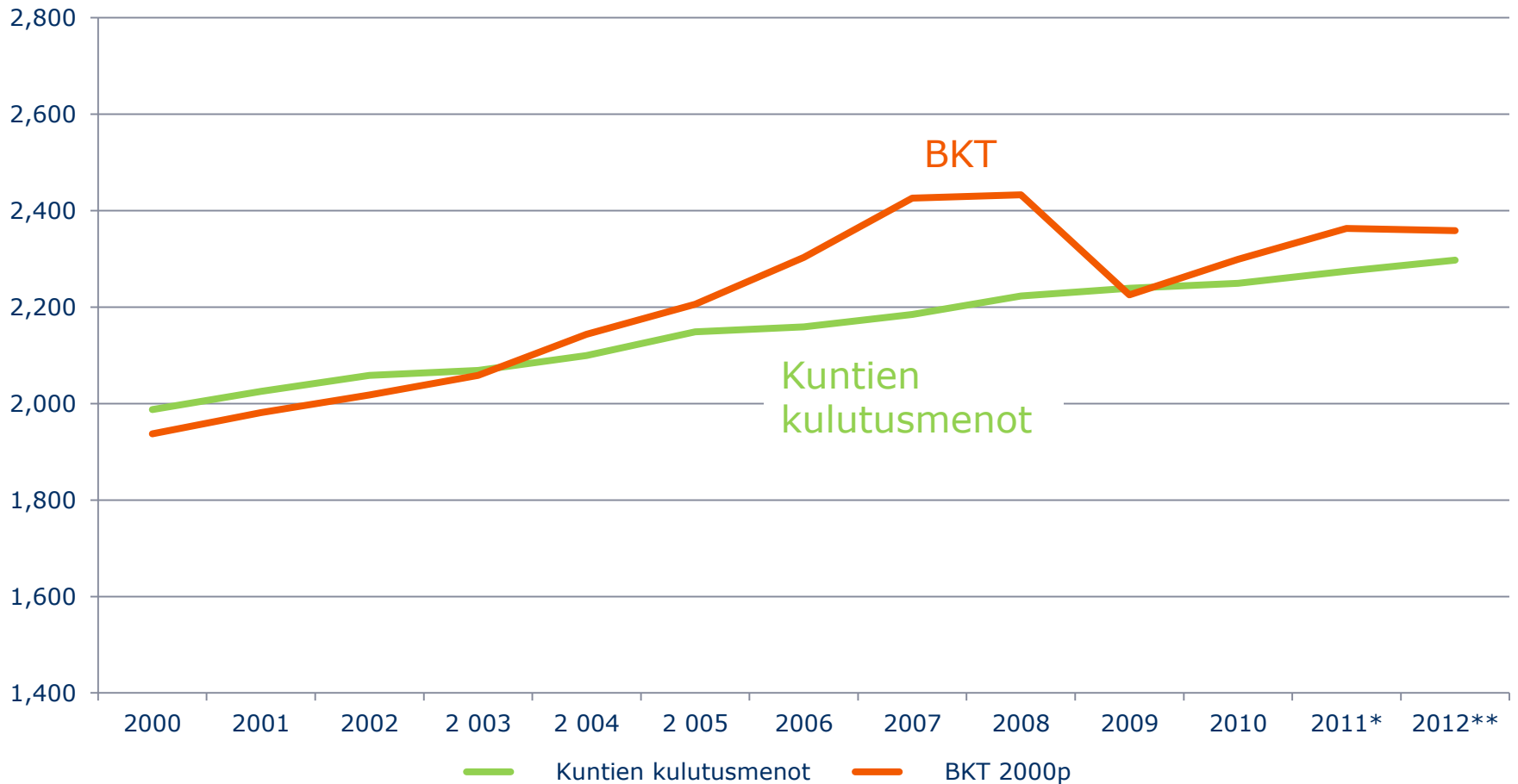
- ” Julkisessa palvelutuotannossa tehokkuusongelma”
- ” Kuntien kustannusten kehitys on kasvanut vuosikaudet kansantaloutta nopeammin”

Kuntasektorin kulujen reaalin kasvu ja BKT:n reaalin kasvu 2000–2011, indeksi (2000 = 100)¹



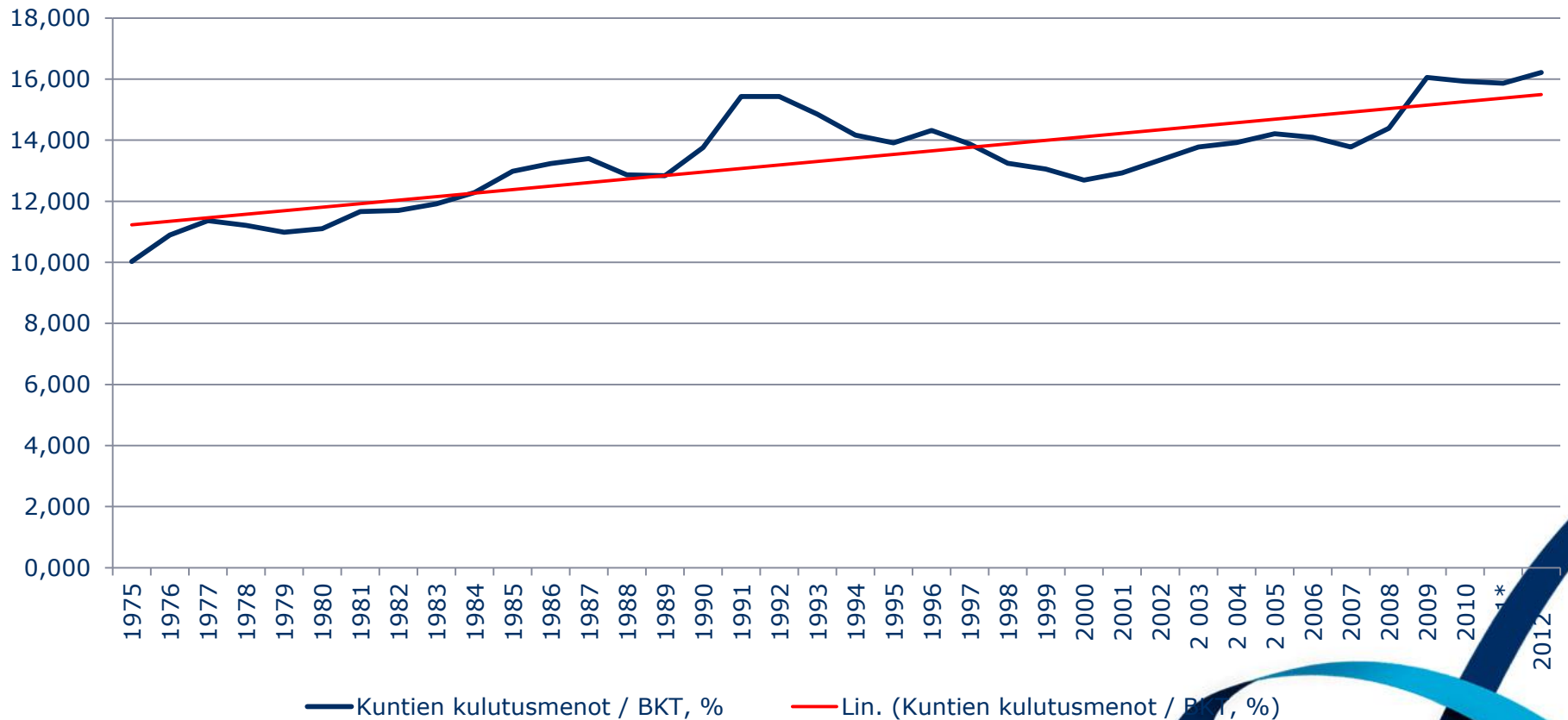
Lähteet: Tilastokeskus ja B&MANs.

Kuntien kulutusmenot, BKT (1975 = 100) Lähde: kansantalouden tilipito, TK



Kuntien kulutusmenot suhteessa BKT

Kuntien kulutusmenot / BKT, %



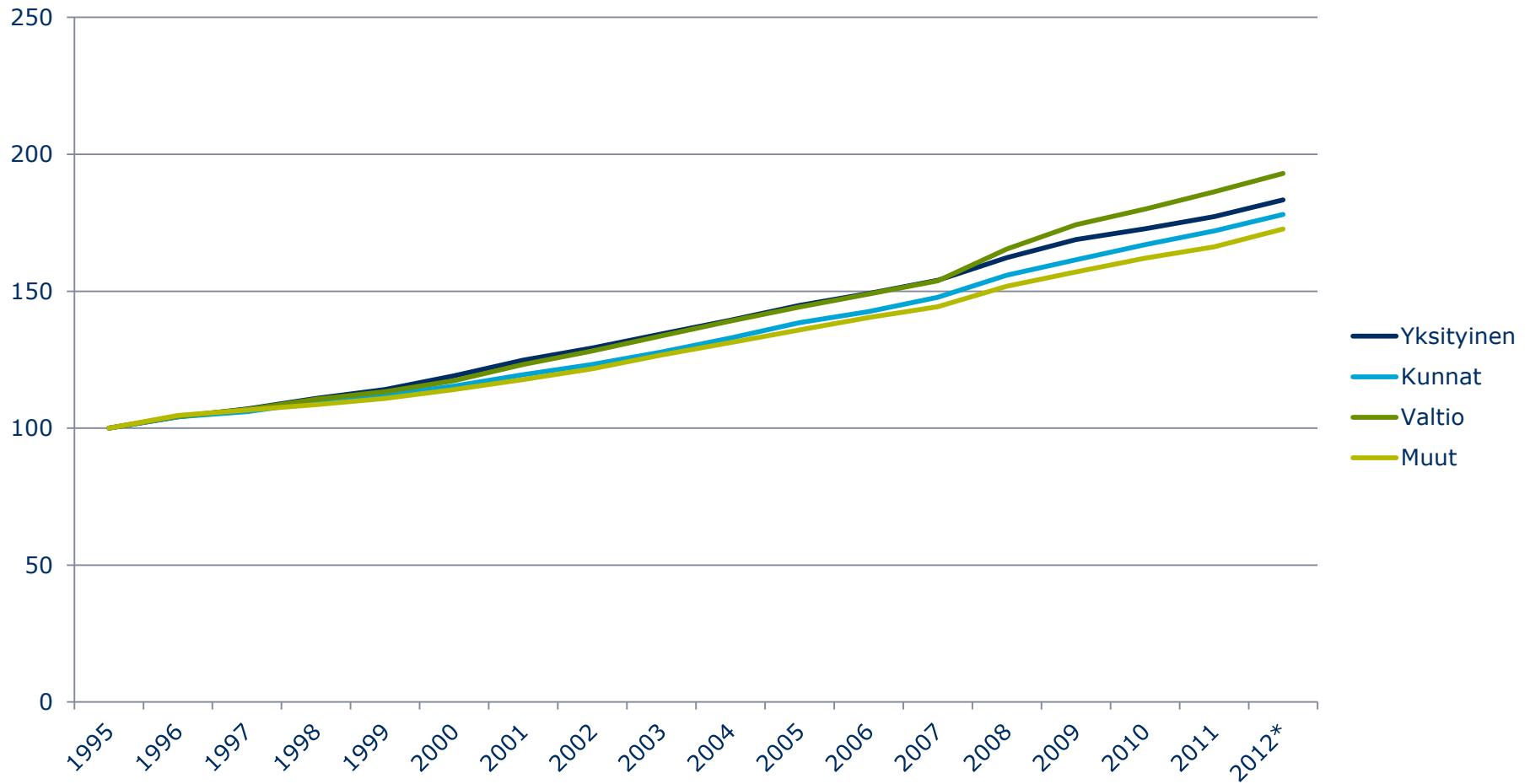
— Kuntien kulutusmenot / BKT, %

— Lin. (Kuntien kulutusmenot / BKT, %)

Miksi kuntasektorin kokonaistuottavuus laskee tilastoissa?

- Baumolin tauti:
- Teollisuuden tuottavuus kasvaa automaation seurauksena -> nostaa vientisektorin palkkoja
- Vientisektorin palkkojen nousu vetää kansantalouden muitakin palkkoja perässään (myös julkista)
- Julkinen talous työvoimavaltaista -> palkan korotuksista suhteellisesti isompi kustannusnousu
- Julkisen talouden henkilöstökulut kasvavat, tuotos pysyy ennallaan: tuottavuus laskee määritelmällisesti

Ansiotasoindeksi sektoreittain, (1995 = 100)



Kuntaliiton kokemuksia vaikuttavuuden ja tuottavuuden mittaamisesta

Vanhustenhuolto

Kuntaliitto & VATT



Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhustenhuollossa (Kuntaliitto ja VATT, 2010 ja 2013)

- Aluksi (2009-2010):
- mitattiin vanhustenhuollon vaikuttavuutta ja tuottavuutta
- Vaikuttavuutta mitattiin RAVA-mittarilla
- Tulokset kuntien kannalta lupaavia:
 - » Vanhustenhuollon tuottavuus + 0,5 % ja vaikuttavuus + 0,5 % (hyvinvointituottavuus + 1,0%)
 - » Kuntien asiakasmassa vaativampaa kuin yksityisen
 - » Yksikkökustannukset alhaiset suhteessa asiakasmassaan

Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhustenhuollossa (Kuntaliitto ja VATT, 2010 ja 2013)

- Uudestaan (vuodet 2009-2011):
- VATT totesi, että aiemmin hyväksytty metodi ei ole validi
 - » Vaikuttavuuden kontrollointi ei onnistu
 - » Eri vanhuspalvelut ovat substituutteja (esim. tehostettu palveluasuminen laitospalvelut)
- Toimintakyky korjattu hyvinvointituottavuus:
 - » Vanhusten laitospalvelut -12%
 - » PTH vuodeosasto -20,9% (??)
 - » Kotihoito +1,8%

20 suurimman kaupungin tuottavuusvertailu

- Lasketaan tuottavuus yhteisesti sovituilla mittareilla
- Tuottavuutta rinnalla kerätään vaikuttavuutta tai laatua kuvaavia numeerisia muuttujia
 - » "Tuottavuus ei tapahdun palveluiden laadun tai vaikuttavuuden kustannuksella"
- Palvelut:
 - » Päivähoito, Vanhusten laitospalvelut sekä palveluasuminen, PTH vuodeosasto, Perusopetus, Lukiokoulutus
- Kehitetty kohti tuotetta: vertailukelpoinen tuottavuuslaskuri

Loppukommentit



Mitä tarkoitetaan kuntien tuottavuudella?

- Tuottavuus ei ole itseisarvo, vaikuttavuus on
- Tuottavuudella haetaan ratkaisua siihen, että annetuilla resursseilla ei saada aikaiseksi vaadittua tuotosta
 - » Kestävyyssvaje, rakenneuudistukset
- Paul Krugman: "Lyhyellä tähtäyksellä tuottavuudella ei ole merkitystä, pitkällä tähtäyksellä se on kaikki kaikessa"
- Kuntien resurssit tulevat aina olemaan niukat
 - » Tuottavuuden parantamisella voidaan lisätä tarpeiden tyydyttämistä?

Mitä tarkoitetaan kuntien tuottavuudella?

- Kustannusten säästäminen nykyhetkessä:
 - » Tuottavuus paranee (nykyinen tuotanto)
 - » Helppo mitata ja todentaa!
- Kustannusten säästäminen pitkässä juoksussa:
 - » Tuottavuus paranee (nykyinen tuotanto)
 - » Palveluiden kysyntä vähenee:
 - Esim. ennaltaehkäisy vähentää tulevaa palvelukysyntää
 - Palveluiden vaikuttavuus kasvaa
 - » Vaikea mitata, todentaa ja aikaansaada!

Mitä tehdään

Miten tehdään

Tuottavuuden lähteet palvelutuotannossa

- 1) Tuotannossa on skaalaetuja (esim. tilojen käyttö tehostuu)
 - » Rakennemuudistus ei takaa automaattisia skaalaetuja
 - » ARTTU tutkimushanke: ei näyttöä skaalaeduista PARAS-uudistuksessa
 - » Moisio & Uusitalo: ei näyttöä siitä, että kuntaliitokset alentaisivat asukaskohtaisia kustannuksia¹
- 2) Työn tuottavuutta nostetaan ("työntekijöistä enemmän irti")
- 3) Innovaatiot (esim. mobiilitekniikan hyödyntäminen kotipalveluissa)

¹ Moisio ja Uusitalo (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutus kuntien menoihin, Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2003.

Kuntien tuottavuus ja normitus

- Julkisen tuotannon yksittäiset epäonnistumiset saavat helposti julkisuushuomioita
 - » Asiaa käsitellään politiikassa ja mediassa
- Seuraus: normitetaan palvelutuotantoa
 - » Lisätään palvelutuotannon sääntöjä ja velvoitteita
 - » Joustavuus palvelutuotannossa vähenee, tuottavuus laskee
- Ihannetilanne olisi jos voitaisiin suoraan keskittyä vaikuttavuuden (tai laadun) normeeraamiseen
 - » Kunnat voisivat itse valita tien normitetun vaikuttavuus-/laadun saavuttamiseksi
 - » Käytännössä vaikeata
 - » Miten määritellään, mitataan, asetetaan tavoitetaso jne.?

Tuottavuuden mittaamisen vaikeus julkisessa taloudessa

- Yksityisen sektorin tuottavuus mitattavissa helpommin
 - » Panostukset laatuun näkyvät tuotteiden arvostuksen kasvussa (voidaan nostaa hintaa)
 - » Tuottavuusmittarit reagoivat tähän, voitot kasvavat
 - » Skaalaedut (konevaltaisissa palveluissa)
 - » Pyrkimys kysynnän kasvattamiseen
- Julkisia palveluilla ei ole markkinahintaa (pääsääntöisesti)
 - » Panostukset laatuun kasvattavat kustannuksia
 - » Tuottavuusmittarit reagoivat väärin
 - » Pyrkimys kysynnän vähentämiseen (ennaltaehkäisy)

Tuottavuuden mittaamisen vaikeus julkisessa taloudessa

- Julkisen talouden tuottavuusmittauksessa tuotoksen/panoksen suhde ei riitä
- Myös ulkoisvaikutukset huomioitava mittauksessa:
 - » Palvelun laatu
 - » Palvelun vaikuttavuus (eri asia kuin laatu)
 - » Työelämän laatu
 - » Muut ulkoisvaikutukset ?
 - Laatu ja vaikuttavuus eivät näy tuottavuusmittareissa!