

Kommunproduktivitet och – effektivitet

Seminarium vid finansministeriet den 4 juni 2013, mötesrum Paja kl. 9.30–13.00

Produktivitetsledning och produktivitetmätare i kommunens verksamhet och ekonomi

Tarja Saarelainen

År 2009 beslutade Rovaniemi stadsfullmäktige att delta i finansministeriets och Finlands Kommunförbunds projekt för att utveckla produktiviteten i de 20 största kommunerna. Ett av målen med projektet har varit att skapa sådana mätare för beskrivning av ändringarna i produktiviteten som tar hänsyn till servicens kvalitet och genomslagningskraft.

Jag ska inledningsvis beskriva de ekonomiska realiteterna för ordnandet av Rovaniemi stads välfärdstjänster och förändringarna i servicestrukturen både i fråga om den egna serviceproduktionen och de köpta tjänsterna inom social- och hälsoservicen. Sedan, hur produktivitetmätare utnyttjas vid utvärderingen av uppnåendet av stadens servicemålsättningar samt vid förändrandet av strukturer och handlingsätt. Avslutningsvis ska jag bedöma förutsättningarna för produktivitetsledning i en förvaltningspolitisk verksamhetsomgivning.

Några bakgrundsfaktorer som gäller tillväxtcentret:

Dia 2: Den proportionella ökningen av Rovaniemi stads inkomster, utgifter, befolkning och personalutgifter (%)

Rovaniemi stads invånartal var 60 877 i fjol. Befolkningen ökade med 240 invånare.

Bromsandet av utgiftsökningarna har varit den mest kritiska faktorn när det gäller kontrolleringen av kommunernas ekonomiska balans. Rovaniemi stads utgiftsökningar har proportionellt sett varit lika stora som ökningen av inkomsterna ända till 2011. I fjol förblev ökningen av skatteinkomsterna (skatter + statsandelar) lägre än väntat, medan ökningen av omkostnaderna överskred det uppsatta målet.

Stadens inkomster och utgifter har ökat proportionellt sett betydligt snabbare än befolkningen. Ökningen av serviceproduktionen beror inte enbart på ökningen av stadens invånartal utan även på att de subjektiva rättigheterna utvidgats till nya användargrupper och att serviceanvändarnas lagstadgade rättigheter ökat. Utvärderingsgruppen för kommunernas uppgifter definierade ca 535 lagstadgade kommunala uppgifter. Efter 1991 har uppgifterna ökat med 270.

Dia 3: Slutledning: Stadens nuvarande skatteinkomstunderlag räcker inte till att upprätthålla den existerande servicestrukturen.

Stadens skattefinansiering uppgick i fjol till 4 879 euro per invånare. Verksamhetsintäkterna var 1 074 euro, inkomstfinansieringen uppgick med andra ord till 5 953 euro per kommuninvånare. Välfärdstjänsterna gjorde anspråk på 4 798 euro. Med de resterande 1 155 euro sköttes alla andra tjänster, inklusive byggandet och utvecklandet.

Staden fäste uppmärksamhet vid den växande obalansen mellan inkomsterna och utgifterna i samband med budgeten för 2009. Lösningar söktes speciellt med hjälp av effektivisering och omorganisering av tjänsterna samt förbättring av serviceproduktionens produktivitet. Staden beslutade att delta i produktivetsprojektet för de 20 största städerna, där målet är att förbättra produktiviteten hos servicen utan att kvaliteten och genomslagningskraften försvagas. Man frågade med hänsyn till utvärderandet av stadens verksamhet och ekonomi *om det ökade servicebehovet och den därigenom ökade serviceproduktionen kunde mötas med förbättring av produktiviteten*. Det andra utgångsläget var att produktutvecklingen i första hand kan riktas mot sättet att ordna tjänsterna, eftersom syftet med utvecklandet av social- och hälsotjänsterna inte är att utöka efterfrågan på kommunala tjänster.

Dia 4:

Den av fullmäktige antagna upphandlingsstrategin anger när tjänster produceras själv och när de upphandlas på marknaden. I stadsstrategin har fullmäktige dessutom fastslagit att staden organiserar de lagstadgade grundläggande tjänsterna. Andra välfärdsfrämjande tjänster ordnas i den mån befolkningens behov i olika delar av livscykeln förutsätter och stadens finansieringsmöjligheter tillåter. Invånarnas välmående tryggas dels genom offentlig, dels genom privat och tredje sektorns serviceproduktion (nätverksbildning och gemensam produktion). Servicen ska ordnas med hänsyn till ibruktagandet av serviceinnovationer samt nya och förnyade servicekoncept.

Dia 5: Förbättring av servicens genomslagningskraft genom effektivisering av organisering och produktion

Samproduktion betyder att arbetet fördelas mellan den egna, den privata och den tredje sektorn, eller att arbetet helt överförs från det offentliga till den privata eller den tredje sektorn. Arbetet överförs delvis på kunden. I samtliga fall är målet att kundens kontakttjänster utökas. En del av uppgifterna överförs på kunden, vilket också förbinder kunden till tjänsten. Samproduktion genererar samhällelighet, eftersom serviceanvändaren betraktas som en aktiv aktör.

Då kunderna och serviceanvändarna deltar i serviceproduktionen föranleds frågan hur serviceproducenten främjar kundernas livskvalitet. Man frågar inte längre på det traditionella organisationsbaserade sättet om kunden är nöjd med servicen.

Det väsentliga med effektivitetsutvärderingen är hur servicenätets/servicekedjans effektivitet kan förbättras. Hur lyckas man på bästa möjliga sätt med att förena den egna produktionen och de upphandlade tjänsterna, och med att förändra strukturerna enligt informationen som fås från effektivitetsutvärderingarna (produktivitets- och genomslagningsmätare)?

Dia 6: Vad är samproduktion?

Följande diabild beskriver i korthet förändringen av social- och hälsotjänsternas servicestruktur i Rovaniemi.

Dia 7: Förändringen av servicestrukturen inom social- och hälsotjänsterna

En mera detaljerad granskning av välfärdstjänsterna visar att den egna social- och hälsoerviceproduktionen minskat med nästan 13 % under de senaste fem åren (12,9 % enligt penningvärdet 2012). Personalutgifterna minskade samtidigt med 10,8 %. Upphandlingen av externa köpta tjänster, exklusive den specialiserade sjukvården, ökade med 118 %, vilket höjer den sammanlagda ökningen av social- och hälsovårdsproduktionen till nästan 6 procent (5,9 %).

De upphandlade tjänsterna har ökat kraftigt. Eurobeloppet för upphandlingarna per invånare var 521. Den egna serviceproduktionen uppgick till 1 239 euro per invånare.

Den viktigaste strukturella förändring som påverkade förändringen som illustreras i figur 11 var att tjänsterna som produceras av ett vårdteam vid hälsocentralen, Uittoteamet, konkurrensutsattes och upphandlades hos en privat serviceproducent från och med 2009. Det finns sammanlagt 5 team.

Det väsentliga för servicemottagaren, kommuninvånaren och kunden är att servicen är verkningsfull och att den produceras effektivt. Informationen om hur den kundinriktade servicekedjan fungerar måste vara tillgänglig. Hur kan produktivitetssmåtarna utnyttjas?

Dia 8: Produktivitetssmåtarna i stadsstrategin

Produktivitetssmåtarna har inkluderats i stadens budget och uppföljningen av dem i stadens verksamhetsberättelse.

Dia 9: Produktivitetssmåtarna i de uppgiftsområdesvisa resultat korten

Stadens budget och resultat korten i verksamhetsberättelsen inkluderar kvalitets- och resultatbeskrivande rikstäckande indikatorer samt driftskostnader som beskriver ekonomiskheten, ofta angivna som euro per invånare eller serviceanvändare, dvs. €/dagvårdsbarn eller €/elev. Rikstäckande jämförelser illustrerar resursnivån jämfört med servicen, men inte direkt hur effektivt tjänsterna organiserats eller producerats.

Ingen mänsklig verksamhet, ej heller serviceproduktion kan beskrivas på ett uttömmande sätt med enbart ett eller två mätare. Det är med tanke på styrningen och ledandet av hela servicesystemet viktigt att få lite noggrannare information om hur produktivt tjänsterna egentligen ordnas och produceras, än enbart rikstäckande kostnadsjämförelser.

När det gäller service åt äldre har man framskridit med båda målen; både förbättrandet av produktiviteten och utnyttjandet av produktivitetssmåtare vid ledandet av serviceproduktionen. Jag ska konkretisera saken med hjälp av äldreservicen.

Det rikstäckande målet är att 13-14 procent av 75 år fyllda skulle omfattas av regelbunden hemvård. Målsättningen är lite lägre i Rovaniemi och resultatet år 2010 var 9 procent, år 2011 10 procent och 2012 uppnåddes målet, dvs. att 11 % av 75 år fyllda omfattades av regelbunden hemvård.

Enligt en jämförelse mellan de medelstora kommunerna har kostnaderna för äldrevården överskridit medeltalet med 6 % år 2010 och med 3,9 % år 2011.

De ovan nämnda rikstäckande utvecklingsindikatorerna kombineras med stadens egna produktivitetssiffror.

Dia 10: Indexet som beskriver produktivitetsförändringen inom hemvården.

Produktivitetsförändringen beskrivs med ett index. Stadsfullmäktige ges i samband med bokslutet en rapport över riktningen av förändringen och faktorerna som påverkat den.

Dia 11: Hemvårdens årliga produktivitetsförändring och förändringen av kundernas tillstånd

Grunderna för beviljande av hemvård har förändrats på grund av tvingande skäl.

Vid hemvården (hemsjukvård och hemservice) bör man vara medveten om kundens fysiska och mentala handlingsförmåga/hälsotillstånd då kundförhållandet inleds, under dess gång och då förhållandet eventuellt upphör av något annat skäl än dödsfall, så att man kan bedöma om kunden får optimalt riktad service både med tanke på sin handlingsförmåga och effektiv användning av kommunens resurser (utnyttjande av Rava- eller Rai-parametrar)

En beställarnämnd fastslår kriterierna för hemvården. Tidigare berättigade även ensamhet och otrygghet till service. I dagsläget saknar ca 20 procent av kundkretsen tillräckliga kriterier för hemvården, och därför efterlyser man andra servicealternativ för stödjandet av hemmaboende, såsom seniorrådgivning. Vid rådgivningen utnyttjas väntetiden bl.a. till s.k. pratstunder och till att kunden rör sig själv och aktiveras (jfr samproduktion).

Produktivitetssiffrorna förstärker uppfattningen om att man under åren 2010-2011 genomfört sådana funktionella reformer som förstärkt produktiviteten hos den egna verksamheten. Det administrativa arbetets andel har t.ex. minskats, upphandlade tjänster har sammanfogats med den egna produktionen på ett kostnadsbesparande sätt. 2012 års siffra (produktivitetsminskning med mera än 10 %) var något av en överraskning, och orsakerna till produktivitetssvackan bör utredas. Under 2012 genomfördes sådana åtgärder som på kortare sikt höjde på utgifterna, men som på längre sikt förväntas förbättra både kundeffektiviteten och den verksamhetsmässiga effektiviteten.

Dia 12–13: Motsvarande uppföljning av upphandlade tjänster

Beslutsfattarna behöver information om grunderna för förändringen av servicestrukturen; har den valda riktningen varit korrekt? Serviceanordnarna behöver information om förhållandet mellan priset och kvaliteten på den egna och den upphandlade servicen för att man ska kunna välja den med tanke på kundverkan effektivaste serviceproducenten på längre sikt.

De upphandlade tjänsterna inom hemvården har producerats av underleverantörer åt den egna produktionen. Man har beslutat att konkurrensutsätta ett hemserviceteam. De anställda har övergått i andra hemserviceteam inom den egna produktionen. Avtalet som ingåtts med företagaren inkluderar incitament ifall de vårdmässiga kriterierna överskrids. Ökningen av upphandlade tjänster styr uppmärksamheten mot mätandet av organiserarens produktivitet (kostnaderna för upphandlingsprocessen).

Produktivitetsledandet förenar innehållsområdena inom de olika ledningsområdena.

Dia 14: Sammanflätningen av den offentliga sektorns uppgifter och innovationsverksamhet

Produktivitetsmätningarna kan man visa om man åstadkommit serviceinnovationer som förstärker förtroendet för servicesystemets funktion. Uppkomsten av förtroende främjas av att samma produktivitsinformation kan utnyttjas både i det operativa ledandet och i det politiska beslutsfattandet.

Personalen förbinder sig till produktivetsförbättrandet då det understöds genom ledande och då informationen om förändringar förmedlas till beslutsfattandet. Mätarna ger omedelbar respons. Mätarna visar om kostnadsbesparande serviceinnovationer åstadkommit och om dessa innovationer integrerats i planerings- och beslutsfattandeformerna.

Produktivetsmätarna kan utnyttjas till att utvärdera produktivetsförändringarna inom kommunens egen verksamhet och de upphandlade tjänsterna. Mätaren kan lika gärna tillämpas på utvärdering av ett enskilt teams verksamhet. Cheferna utnyttjar dem som ledningsverktyg, beslutsfattarna följer upp produktivetsförändringarna.

Det är knappast någon överdrift att påstå att resursledandet strukturerar kommunens verksamhetsförutsättningar. Produktivetsledandet förenar de mänskliga (även rättvishetsfrågor) och de ekonomiska resurserna så att man åstadkommer positiva förändringar åt kunderna. Utvärdering av effektiviteten/produktiviteten hos de offentliga tjänsterna förenar olika synsätt på ledandet: framtids- och alternativinriktat ledande samt ledande av förändringar och innovativitet hos de anställda.