

Beredningen och ledningen av produktivetsprogrammet

Statens produktivetsprogram startade som statsminister Matti Vanhanens första regerings Åtgärdsprogram för produktivitet. Statsminister Vanhanens andra regering har fortsatt med att genomföra produktivetsprogrammet så, att åtgärdernas verkningar sträcker sig till år 2015. Produktivetsprogrammet är i offentligheten känt för de nedskärningar i antalet årsverken, om vilka regeringen beslöt första gången i sitt rambeslut i mars 2005.

Syftet med revisionen var att klargöra förutsättningarna för effekter av produktivetsprogrammet och att skapa en grund för en senare revision av produktivetsprogrammets verkningar. Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida produktivetsprogrammet har beretts och styrts så, att en tillräcklig grundval har skapats för att programmets målsättningar skall uppnås.

Revisionen visade, att när produktivetsprogrammet tog sin början år 2003 föreföll en förbättring av produktiviteten att genuint ha varit programmets primära målsättning, men allt sedan regeringens rambeslut från år 2005 verkar den primära målsättningen ha blivit att minska på statens personal. Att döma av ordvalen i regeringens rambeslut har regeringen sett en förbättring av produktiviteten som den primära målsättningen, tack vare vilken personalen minskar. I praktiken har finansministeriet emellertid sett som den primära målsättningen att insatsen av årsverken minskar, oberoende av huruvida detta sker tack vare produktivetsåtgärder eller inte.

Vardera målsättningen för produktivetsprogrammet, att minska på personalen och förbättra produktiviteten, var emellertid etappmål för programmet, med vilka man eftersträvar de egentliga målsättningarna. Dessa är för sin del att den ekonomiska tillväxten skall bibehållas när arbetskraften minskar, och att den utgiftsökning som beror på åldrandet skall kunna bemästras och finansieras. Vid revisionen visades, att enbart med åtgärder av den statliga sektorn kommer programmets egentliga målsättningar inte att uppnås.

En analys av regeringens rambeslut och deras motiveringspromemorior lyfte fram de två vanligaste motiveringarna till produktivhetsprogrammet, som var det minskade arbetskraftsutbudet och trycken på den offentliga utgiftsekonomin. Vid revisionen ägnades uppmärksamhet åt hur grundade dessa motiveringar var och åt de antaganden som gjorts.

Vid revisionen observerades, att finansministeriet inte har skiljt mellan stats- och kommunsektorns fristående inverkan när det har presenterat de med minskningen av arbetskraftsutbudet förenade hotbilderna, enligt vilka i framtiden efterfrågan på arbetskraft på den offentliga sektorn kommer att överstiga efterfrågan på arbetskraft på den privata sektorn. Det presenterade scenariot utgick från den förenklingen, att arbetskraftsbrist uppkommer när de stora åldersklasserna går i pension. I scenariot beaktades inte helhetsbilden, där utvecklingen av antalet sysselsatta är i nyckelställning beträffande det, huruvida en brist på arbetskraft uppkommer eller inte. Finansministeriet presenterade det värsta möjliga scenariot, och påskyndade med hänvisning till detta att nedskärningar i antalet årsverken skulle göras. Vid revisionen har betraktats som problematiskt, att produktivhetsprogrammets nedskärningar i antalet årsverken hänför sig till framför allt till regeringsperioden 2007-2011, när avgångarna med pension främst inträffar under åren 2011-2015 och även befolkningen i arbetsför ålder börjar minska till antalet först efter år 2009.

Vid en granskning av trycket på att minska de offentliga utgifterna som en motivering till produktivhetsprogrammet, observerades vid revisionen att den kalkylmässiga inbesparingen i statsbudgeten är av storleksordningen endast 1,5 procent, när nedskärningarna har gjorts till fullt belopp. Dessutom beskärs en stor del av inbesparingarna av det, att under perioden 2007-2011 i genomsnitt 40 procent av inbesparingen blir kvar hos förvaltningsområdena. Den inbesparing som blir kvar till förfogande på förvaltningsområdet är under perioden 2012-2015 rentav 75 procent, varvid personalminskningarna närmast skapar utrymme för omfördelningar inom förvaltningsområdena. Situationen kan ändå betraktas som ändamålsenlig, genom att förvaltningsområdena ges ett incitament att förbättra produktiviteten.

Vid revisionen ställdes frågan, om de skilda förvaltningsområdenas och ämbetsverkens produktivetspotentialer har beaktats i beredningen av nedskärningarna i antalet årsverken. Granskningen skedde på tre nivåer: regeringens beslutsfattande, beredningen vid finansministeriet och beredningen vid sektorministerierna. Vid revisionen skapades en bild av det, vad den totala volymen för nedskärningarna i antalet årsverken och deras inriktning enligt förvaltningsområde har baserat sig på, samt granskades med hjälp av sex exempelministerier vilket samband inriktningen på ämbetsverksnivå har haft med produktivetsåtgärderna.

Den totala volymen för nedskärningarna i antalet årsverken kom i programmet ursprungligen i gång utgående från en produktivetsmålsättning på två procent. A priori var programmets målsättning en genuin målsättning att förbättra produktiviteten. När målsättningen emellertid tolkades som personalnedskärningar i samma proportion, blev förbättrandet av produktiviteten överkört av målsättningen att minska på personalen.

På basis av revisionen kan konstateras, att den s.k. osthyselprincipen inte följdes när man fattade beslut om de skilda förvaltningsområdenas målsättningar i fråga om minskning av antalet årsverken. Målsättningarna att minska på personalen på olika förvaltningsområden varierar i förhållande till personalens naturliga avgång och personalstyrkan i utgångsläget. De förvaltningsområden, där det är svårt att ersätta den personella arbetsinsatsen, har tilldelats de förhållandevis minsta nedskärningsmålsättningarna. Motiveringarna till inriktningen enligt förvaltningsområde kan emellertid inte betraktas som tillräckliga eller transparenta, för de har varit obestämda. Vid revisionen observerades, att motiveringarna till inriktningarna i produktivetsprogrammets dokument inte har noterats på annat sätt än i en allmän form som saknar egentliga motiveringar: förvaltningsområdenas målsättningar baserar sig på åtgärder som planeras på förvaltningsområdena och som höjer produktiviteten.

Vid revisionen har visats, att definieringen av målsättningarna för nedskärningarna inte underbyggt har stött sig på den faktiska produktivetspotentialen och bakom nedskärningarna ligger inte till alla delar produktivetsåtgärder. Sambandet mellan nedskärningarna av antalet årsverken och produktivetsåtgärderna har alltför mycket utgått från finansministeriets bedömning och bedömningen

har inte till alla delar baserat sig på en reell uppfattning om det, med vilka åtgärder verkningarna skall uppnås. Detta avspeglas redan som att i olika skeden har den målsatta nivån för nedskärningarna varit känd före man har haft vetskap om, med vilka produktivitetsåtgärder målsättningarna kunde uppnås.

Revisionsverket anser att bättre grundade motiveringar än för närvarande borde presenteras för nivån på de målsatta nedskärningarna av antalet årsverken. Dessutom har personalminskningarnas tidtabell förlagts till ett alltför tidigt skede. Enligt verkets förmenande kunde tilläggstid sporra förvaltningsområdena till att planera produktivitetsåtgärder också på de branscher, där det hittills har förefallit vara omöjligt att uppnå minskningar som baserar sig på en genuin produktivitetspotential.