

Sote-kuntayhtymien omistajaohjauksen kehittäminen

Suurten kaupunkien konsernijohtamisen verkostohanke (TOK2)
22.10.2020

Liiketoimintaryhmän johtaja Sami Miettinen, FCG

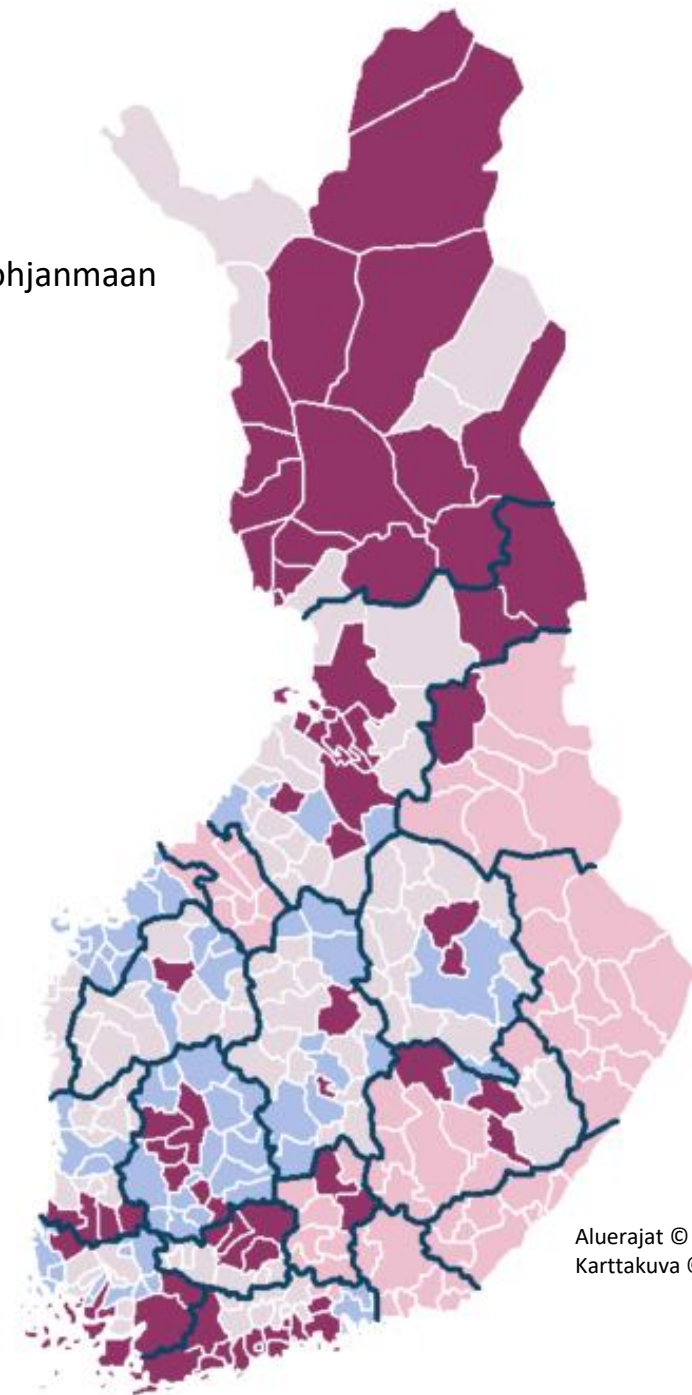
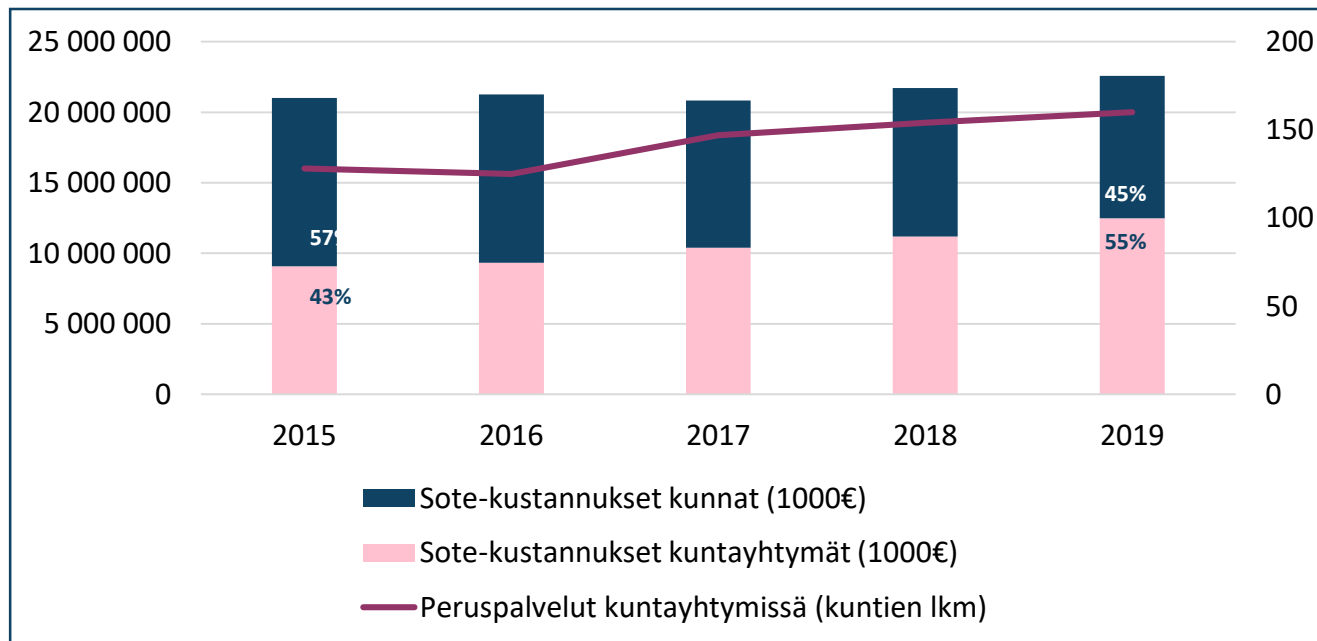
Sote-järjestäminen ja kuntayhtymät 2020

7 koko/lähes maakunnan kattavaa sote-kuntayhtymää (61 kuntaa, 16 % väestöstä). Pohjanmaan hyvinvointialueen kuntayhtymä aloittaa 1.1.2021

23 maakuntaa pienempää sote-kuntayhtymää (97 kuntaa, 15 % väestöstä)

20 sairaanhoitopiiriä joista 11 pääosin erikoissairaanhoidon keskittynyttä erillistä organisaatiota

16 kehitysvammahuollon erityishuoltopiiriä joista 6 toimii sote-kuntayhtymistä/sairaanhoitopiireistä erillisinä organisaatioina



Aluerajat © MML 2020
Karttakuva © Kuntaliitto/MS

KUNTA
LIITTO

Selvityksen tavoitteet ja toteutus

Selvityksen tavoitteet

Tavoite : tukea kuntayhtymien omistajaohjauksen kehittämistä ennen sote-vastuiden siirtymistä hallituksen valmistelemille maakunnille (aikaisintaan 1.1.2023).

Fokus

- omistajaohjausta koskevien haasteiden tunnistaminen
- olemassa olevien ohjauksen rakenteiden ja toimintamallien kartoittaminen
- omistajaohjauksen hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja dokumentointi
- hyvien käytäntöjen jakaminen kuntien ja kuntayhtymien väliseen verkostomaiseen yhteistyöhön pohjautuen.

Toimeksiannon toteutus

- Toimeksiannossa tarkasteltiin sote-kuntayhtymiin kohdistuvan omistajaohjauksen erilaisia malleja, talouden ohjausta, juridiikkaa ja hyviä käytäntöjä.
- Selvityksen käytännön toteutuksesta vastasi FCG Kuntaliiton tilauksesta ja ohjauksessa
- Selvityksessä tarkasteltiin 21 kuntayhtymän perussopimuksia ja jäsenkuntalaskutusmalleja sekä kuntayhtymien omistajaohjaukseen liittyvää juridiikkaa.
- Selvityksessä toteutettiin alueen toimijoille kohdennetut haastattelut (23 kpl.) sekä kuntayhtymille (16 kpl.) ja näiden jäsenkunnille kohdistettu sähköinen kysely (N=59).
- Haastatteluiden ja kyselyn toteutuksessa on huomioitu niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöidenkin näkökulma ohjaavan ja ohjattavan tahon puolelta. Keskuskaupungin ohella huomioitiin pienten kuntien näkökulma.

Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

Johtopäätökset ja haasteet

- Keskeisenä haasteena tunnistetaan kuntayhtymän päätöksenteon irrallisuus jäsenkuntien päätöksenteosta. Kuntayhtymän päättävillä elimillä valtuustolla ja hallituksella ei nähdä aina olevan kykyä, keinoja tai riittävää intressiä viedä asioita omistajien haluamaan suuntaan.
- Erityisesti kunnanjohtajat näkevät, että edustajat kuntayhtymän toimielimissä ajavat usein enemmän yhtymän etua tai poliittista agenda kuin kunnan näkökulmaa.
- Kuntayhtymän valtuuston ja hallituksen jäsenten valmiuksissa nähdään puutteita toisaalta silloin kun jäsenet eivät ole kuntiensä keskeisiä päätöksentekijöitä ja toisaalta silloin kun kollektiivina toimielimeltä puuttuu substanssiin liittyvää osaamista. Valtuuston yhteistyötä kunnanjohtoon ja kunnanhallituksen kanssa tulisi vahvistaa.
- Isojen ja pienten kuntaomistajien tavoitteiden parempi yhteensovittavuus tunnistetaan kehittämiskohteena. Esimerkiksi suhtautuminen laskutusmalliin ja äänileikkuriin ovat tekijöitä, jotka jakavat näkemyksiä.

Johtopäätökset ja haasteet

- Talouden ennakointi ja seuranta nähdään keskeisenä haasteena. Joissakin kuntayhtymissä jäsenkuntalaskutus toimii hyvin, toisissa ei. Arviot laskutusmallin toimivuudesta eroavat myös kuntayhtymän sisällä. Selvityksen perusteella on vaikeaa arvioida laskutusmallien paremmuutta koska samankin kuntayhtymän alueella toimijoiden näkökulmat vaihtelevat huomattavasti.
- Tällä hetkellä yksittäiset kunnat kokevat etteivät ne saa riittävän tarkkaa tietoa kustannuskehitysten syistä eivätkä voi tosiasiallisesti vaikuttaa kustannuksiinsa riittävästi. Kyseessä on kuitenkin lyhyellä aikavälillä nollasummapeli jäsenkuntien välillä ja tästä syystä laskutusmallien muutokset ovat vaikeita.
- Joidenkin jäsenkuntien näkökulmasta haasteena on, että kuntayhtymä toteuttaa tällä hetkellä varsin itsenäisesti mittavia investointeja, jotka vaikuttavat jäsenkuntien maksuosuuksiin ja lisäävät konsernivelkaa.

Johtopäätökset ja haasteet

- Onnistuneet omistajaohjauksen esimerkit liittyvät selvityksen perusteella toimiviin vuorovaikutusfoorumeihin, esimerkiksi Siun Sotessa kuntien viranhaltijoista, luottamushenkilöistä ja kuntayhtymien edustajista koostuva omistajaohjauskokous käyttää hyvin merkittävää valtaa kuntayhtymän hallitus- ja valtuustotyöskentelyn ulkopuolella.
- Nyt vuorovaikutus on kuntayhtymäjohtoon ja kuntajohtoon välillä on joissakin kuntayhtymissä säännöllistä ja toimivaa, mutta näissäkin tapauksissa haasteita koetaan seuraavan tason toimeenpanossa ja esimerkiksi vahvojen professioiden sitoutumisessa tavoitteiden toteuttamiseksi.
- Yhtymäkokousmalliin siirtymistä toivotaan useilla alueilla. Tämän nähtäisiin selkiyttävän kuntayhtymässä tapahtuvaa päätöksentekoa, toisaalta riskinä on jäsenkuntien keskenään erilaisten intressien kärjistyminen.
- Haastateltujen perusteella lainsäädännön muutostarpeet eivät näyttele olennaista roolia omistajaohjauksen kehittämisessä. Kyse on enemmänkin joustavuudesta ja vuorovaikutuksesta paikallisista olosuhteista lähtien. Suuri osa omistajaohjauksen toimivuutta riippuu myös kuntien yhteistyön edellytyksistä ja siihen osallistuvista henkilöistä.

Kehittämissuositukset:

Yleistä

- Kuntayhtymien omistajaohjaukseen on varsin yleispiirteisen lainsäädännön myötä muodostunut paljon alueellisista lähtökohdista tapahtuvaa soveltamista. Tämä vaikeuttaa yleispätevien valtakunnan tason kehittämissuositusten antamista, kyseessä on aina aluekohtainen kokonaisuus johon sisältyy niin muodollisesti sovittuja asioita kuin toimivaa tai toimimatonta vuorovaikutusta.
- Edellä kuvatusta syystä johtuen tässä raportissa esitettyjen kehittämissuositusten soveltuvuutta tulee arvioida myös aluekohtaisesti.
- Omistajaohjauksen toteuttamisessa tarvitaan paikallisista ja alueellisista olosuhteista lähtevää joustavuutta, eikä vuorovaikutusta koskevia kehittämistarpeita voida ratkaista lainsäädännön keinoin. Toisaalta tulisi arvioida voidaanko riittävän nopeasti ja kattavasti nykyisellä, erilaisia toimintamalleja laajasti mahdollistavalla lainsäädännöllä ja pääosin jäsenkuntien väliseen tahtotilaan ja sopimiseen perustuvalla toimintamallilla sote-kuntayhtymien omistajaohjaukseen liittyviä yleisiä ongelmia ylipäänsä ratkaista?

Kehittämissuositukset

1. Perussopimus perustana

- Lainsäädäntö ei aseta esteitä omistajaohjauksen järjestelyille. Perussopimuksessa voidaan sitoa kuntien yhteinen tahto tehtäviin, toimintaan ja organisointiin sekä myös selkeämmät edellytykset omistajaohjaukselle.
- Maakunnallisten hyvinvointikuntayhtymien osalta omistajaohjauksen rajaaminen vain talouden kysymyksiin ja toiminnan tavoitteisiin sekä kuntayhtymän toiminnallinen itsenäisyys on koettu pääosin hyvänä asiana. Tämä vahvistaa siirtymää aidosti alueelliseen malliin kuntaperusteisesta toiminnasta ja vauhdittaa esimerkiksi palvelurakenteen muutoksia.
- Kuntalain 2.2 § 2016 lisäyksen jälkeen myös kuntayhtymien hallinnossa ja toimielimissä noudatetaan ilman erikoislainsäädännön rajoituksia kuntalakia. Siten päätöksenteon äänileikkureita ei tarvitse käyttää, jos niitä ei perussopimukseen erikseen haluta. Perussopimuksessa voidaan määritellä joihinkin asioihin määräenemmistön tarve.

Kehittämissuositukset

2. Yhtymäkokouskäytännön hyödyntäminen

- Kuntayhtymän päätöksenteossa siirtyminen yhtymäkokousmalliin mahdollistaa suoremman jäsenkunnan omistajaohjauksen. Samalla se vähentää valtuustomalliin verrattuna hallinnon tasoja. Yhtymäkokousmalli mahdollistaa ohjeistuksen selkeyden lisäksi välittömän raportoinnin yhtymäkokouksesta kunnanhallitukselle ja valtuustolle. Samalla käytäntö edellyttää kunnassa selkeää ohjeistusta edustajille ja sen mukaista toimintaa. Tämä siirtää kuntayhtymien päätöksenteon erilaisten näkemysten kamppailun jäsenkunnan sisäiseen päätöksentekoon ja jäsenkuntien välille. Yhtymäkokousmallin riskinä on vallankäytön keskittyminen.
- Mikäli toimitaan valtuustomallilla, on kriittistä valita kuntayhtymän päättäjiksi jäsenkuntien keskeisimpiä luottamushenkilöitä, jotka tuntevat myös kuntien tilanteen.

Kehittämissuositukset

3. Kuntayhtymän hallituksen toiminnan kehittäminen

- Kuntayhtymän hallituksen vastuuta johtamisessa ja myös kykyä toimivan johdon myönteisessä haastamisessa tulee vahvistaa. Kuntayhtyminen talouden ja toiminnan merkitys on useimmissa kunnassa suurempi kuin merkittävimmän tytäryhtiön. Hallituskokoonpanossa voitaisiin hyödyntää kuntalain edellytystä tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanon vaatimuksesta eli yhteisön toimialan riittävä tuntemus sekä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Mikäli kuntalain muutosehdotus poliittisen suhteellisuuden vaatimuksesta poistuu, niin hallitusten jäseninä voisi olla poliittisten luottamushenkilöiden lisäksi kuntien konsernijohdon jäseniä ja ulkopuolisia asiantuntijoita.
- Hallitusten jäsenten informointia jäsenkunnille on tarpeen lisätä ja vakiinnuttaa, sekä siten korostaa myös yhtymähallitusten vastuuta kuntayhtymän johtamisessa.
- Hallituksen jäsenten kouluttaminen sekä toiminnan systemaattinen arviointi on yksi avaintekijä toimivaan hallitustyöskentelyyn.

Kehittämissuosituks

4. Vaikuttava vuorovaikutus

- Jäsenkuntien välistä yhtenäistä tahtotilaa tulisi vahvistaa kuntayhtymien pitkäjänteisellä strategiatyöllä. Esimerkiksi omistajastrategian laatiminen jäsenkuntien ja kuntayhtymän välillä toisi pitkäjännitteisyyttä usein yksittäisen talousarviovuoden kysymyksiin keskittyvän ohjaamisen rinnalle.
- Vuorovaikutuksen, yhteisen tahtotilan ja dialogin lisääminen kaikilla portailla on erittäin tärkeää.
- Talouden ja toiminnan seurantaan sekä valmisteluun liittyvien kuntajohtajien neuvottelukuntien tai vastaavien toiminnan vaikuttavuutta tulisi tehostaa. Keskeistä talousarvion valmistelussa on selkeyttää palvelujen määrää ja laatua koskevien tavoitteiden ja talousarvion suhdetta ja vaikutuksia seuraavien vuosien kuntalaskutukseen. Palvelusopimusten tai vastaavien toimintatapojen käytöllä voidaan vaikuttaa sekä palvelujen että talouden määrittelyyn ja seurannan konkreettisuuteen.
- Talouden seurannassa on tarpeen voimistaa ennakoitavaa arviointia ja mahdollisuutta vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan vuoden aikana. Kuntayhtymien johdon informoinnin säännöllistäminen kunnanhallituksille ja valtuustoille on vuorovaikutuksen välttämätön osa dokumenttaviestinnän lisäksi.

Kehittämissuositukset

5. Talous, laskutuksen läpinäkyvyys ja kannustavuus

- Kuntayhtymien laskutusperusteiden läpinäkyvyys on olennainen osa kustannusten ja palvelujen tasapainon uskottavuutta. Tällä hetkellä vallitsevasta tilanteesta, jossa kuntayhtymät lähettävät hyvin merkittäviä tasauslaskuja vielä talousarviovuoden jälkeenkin tulisi päästä eroon.
- Kuntayhtymän tulee järjestää palvelut alueellaan tasapuolisesti, joten kapitaatiota ja yhteisvastuuta painottava jäsenkuntalaskutus on alueellisen näkökulman korostamisen takia pitkällä aikavälillä luonteva. Toisaalta tällä hetkellä rahoituksen kulkiessa kuntien kautta ja kuntien välisen kustannusten jakautumisen oikeudenmukaisuuden ja palvelukysyntää hillintää koskevan kannustevaikutuksen vuoksi aiheuttamisperiaatteen sisällyttäminen jäsenmaksuosuuksiin perusteltua myös jatkossa.
- Laskutusmalleja tulee yleisesti kehittää ennakoivampaan suuntaan. Ennakoitavuuden parantamiseksi kuntayhtymän suurimmista investoinneista ja niiden vaikutuksista tulee käydä nykyistä laajemmin keskustelua myös jäsenkunnissa.
- Jäsenkuntalaskutuksen tulee sisältää selvä taloudellinen kannuste kuntayhtymille.
- Erilaisten laskutusmallien toimivuutta laskutuksen ennakoitavuuden ja kannustavuuden parantamiseksi tulisi selvittää tarkemmin.

Kehittämissuosituks

6. Raportoinnin toimivuus

- Kustannusten ja palvelujen seurannan ja raportoinnin kehittäminen on keskeisin väline mahdollistaa ajoissa reagointi poikkeamiin. Tämä vaatii kuntayhtymän talouden seurannan ja niiden järjestelmien ajantasaista toimivuutta. Kun talouden seurannan pitää ajan tasalla, henkilöstökulut ja muut kulut sekä ostopalvelut ovat tiedossa. Siten nykyisillä talouden ja toiminnanohjauksen järjestelmillä talouden seurannan pitäisi olla normaalia toimintaa. Kuntakohtaisten kustannusten osalta pitäisi sovittujen periaatteiden ja kirjauskäytäntöjen mahdollistaa, että kuukausikustannukset ja myös palvelujen toteutuminen voidaan kunnille raportoida.



KIITOS

Liiketoimintaryhmän johtaja Sami Miettinen, FCG
sami.miettinen@fcg.fi 044 430 9881

FCG ●

Toimintakykyiset
kuntakonsernit 2