

Juuan kunnalle

LAUSUNTO SIUN SOTEN MAKSUOSUUKSIEN TARKISTAMISESTA

1. TOIMEKSIANNOSTA

Olemme selvittäneet kuntanne toimeksiannosta Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (jäljempänä Siun sote) maksuosuuksien määräytymistä koskevaa menettelyä.

Tämän toimeksiannon tarkoituksena ei ole suorittaa tilintarkastusta. Tilintarkastuksen tarkoitus on antaa lausunto tarkastuksen kohteesta tai sen osista, emmekä näin anna vastaavaa lausuntoa toimeksiannon kohteesta tai sen osista.

Pyydämme huomioimaan, että BDO Oy toimii kuntanne tilintarkastajana. Tämä toimeksianto on kuitenkin suoritettu erillään tilintarkastustoimeksiannosta ja myös eri henkilöiden toimesta.

Selvyyden vuosi todettakoon, että tämä lausunto on toimitettu samansisältöisinä kaikille niille Siun Soten jäsenkunnille, joissa BDO Oy on tilintarkastajayhteisönä.

2. KYSYMYKSENASETTELU

Siun Soten jäsenkunnat ovat sopineet, että kunnat pyytävät yhtenäisellä toimeksiannolla tilintarkastusyhteisöiltään ohjetta menettelystä kuntien vuoden 2018 sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuosuuksien määräytymisen osalta.

Siun soten jäsenkunnat ovat pyytäneet tilintarkastusyhteisöiltään ohjetta siitä, miten maksuosuuksien tarkistamisen osalta tulisi menetellä:

- Tuleeko vuoden 2018 kuntakohtaisia maksuosuuksia tarkistaa vuoden 2017 käytön mukaisen tiedon perusteella?
- Mikä toimielin päättää kuntakohtaisten vuoden 2018 maksuosuuksien tarkistamisesta?

3. PERUSSOPIMUKSEN MAKSUOSUUTTA KOSKEVA EHTO JA ASIAN TAUSTA

3.1 Perussopimuksen sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuosuutta koskevat ehdot

Jäsenkuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuosuuksien määräytymisestä on sovittu perussopimuksen 24 §:n 1-3 kappaleissa:

”Järjestämis- ja tuottamisvastuun aiheuttamat nettokustannukset rahoitetaan jäsenkuntien suorittamalla korvauksella (=kuntien maksuosuudet). Omistajaohjauksessa määrätään maksuosuuksilla kerättävän määrän muutos vuosittain. Muutoksen pohjana käytetään kuluvan vuoden ennustetta (Siun sote).

Vuoden 2018 loppuun saakka kuntien maksuosuudet perustuvat rahoitusmalliin, jossa käytön mukainen osa on 95 % ja asukasluvun mukainen osa on 5 %. Kunnan talousarviovuoden käytön mukainen osa perustuu kuluvan vuoden ennusteen (Siun sote) ja kahden (2) edellisen vuoden tilinpäätöksiin, joita painotetaan suhteellisesti seuraavasti; kuluva vuosi 50 %, edellinen 30 % ja sitä edellinen 20 %. Kunnan

talousarviovuoden maksuosuus on lopullinen. Asukasluvun mukaisen osan määrittämisessä käytetään viimeksi päättyneen vuoden virallista 31.12. asukaslukua.

Vuoden 2019 alusta lukien kuntien maksuosuudet määräytyvät kokonaan palvelujen käytön perusteella.”

Edelleen perussopimuksen 24 §:n 9 kappaleen mukaisesti ”kuntien omistajaohjauksessa määrätty kuntalaskutuksen yhteismäärä on kuntayhtymää sitova.”

Perussopimuksesta seuraa, että tosiasiallisesti vuoden 2018 maksuosuuksien tulisi perustua rahoitusmalliin, jossa käytön mukainen osa on 95 % ja asukasluvun mukainen osa on 5 %. Edelleen perussopimuksen mukaan kunnan talousarviovuoden käytön mukaisen osan perusteena tulisi olla:

- vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaiset sote-kustannukset, 20 %
- vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaiset sote-kustannukset, 30 %
- vuoden 2017 osalta Siun Soten laatima kuntakohtainen ennuste, 50 %.

3.2 Vuoden 2018 kuntakohtaisten maksuosuuksien valmistelu

Siun Soten tätä lausuntoa koskevan toimeksiantopyynnön mukaisesti, valmisteltaessa vuoden 2018 kuntakohtaisia sosiaali- ja terveystalouden maksuosuuksia, ei kuntakohtaisia ennusteita vuoden 2017 toteutumista ollut käytettävissä kuntayhtymän raportointijärjestelmän keskeneräisyyden johdosta. Tämän vuoksi kuntakohtaisia vuoden 2018 maksuosuuksia määrittäessä perusteena on perussopimuksesta poiketen ollut kuntakohtaiset:

- vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaiset sote-kustannukset, 20 %
- vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaiset sote-kustannukset, 30 %
- Vuoden 2017 maksuosuus (perustuu v. 2014.2016 toteumiin sekä asukasluvun mukaiseen osuuteen), 50 %.

3.2.1 Omistajaohjauksen päätöksenteko

BDO Oy:lle toimitetun Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymänomistajaohjauksen kokouspöytäkirjan 10.10.2017 kohdan 7 (Kuntien omistajaohjaus, talousraamin Siun soten toiminta- ja taloussuunnitelman laadintaan vuodelle 2018) mukaisesti:

”Kuntien luottamushenkilöiden keskustelussa näkökannat lähenivät toisiaan niin, että paikalla olevien kuntien edustajat sopivat yksimielisesti Siun soten vuoden 2018 kuntaosuuksien kasvuksi + 0,25 % (1,44 miljoonaa euroa) suhteessa kunnanjohtajien tekemään esitykseen (sote 559,56, pela 11,90, ympäristöth. 3,35 miljoonaa euroa).

Kokouksessa sovittiin, että vuoden 2017 tilinpäätöksen valmistuttua omistajat tarkastelevat Siun soten toiminnan ja talouden toteumaa.

Puheenjohtaja kiitti paikalla olevien kuntien edustajia yhteiseen näkemykseen pääsemisestä.”

4. ASIAN ARVIOINTI

4.1 Maksuosuuksien tarkistaminen vuoden 2017 käytön mukaisen tiedon perusteella

Asiassa voitaneen pitää selvänä sitä, että vuoden 2018 jäsenkuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuosuuksien määrittely on poikennut perussopimuksen 24 §:ssä sovitusta kuntayhtymän raportointijärjestelmän keskeneräisyyden johdosta siten, että maksuosuuden määrittelyssä ei olla käytetty vuoden 2017 ennustetta.

Tästä osittain erillisenä kysymyksenä tulee arvioida, voidaanko perussopimuksen perusteella ”maksuosuuksia” tarkistaa ”jälkikäteisesti” vuoden 2019 aikana.

Todettakoon, että perussopimuksen 24 §:ssä ei ole yksityiskohtaisia ehtoja siitä, mihin mennessä omistajaohjauksen tulee päättää kuntien maksuosuuksista. Perussopimuksen 24 §:ssä on toisaalta todettu, että omistajaohjauksessa määrätään maksuosuuksilla kerättävän määrän muutos *vuosittain*. Edelleen perussopimuksen 24 §:n mukaisesti kunnan talousarviovuoden käytön mukainen osa perustuu *kuluvan vuoden* ennusteeseen. Lisäksi kunnan talousarviovuoden maksuosuus on perussopimuksen 24 §:n mukaisesti lopullinen.

Perussopimuksen 21 §:ssä on määritelty omistajaohjauksen sisältöä. Kyseisen pykälän 21 §:n 1. kappaleen mukaisesti ” Kuntien yhteisessä omistajaohjauksessa yhtymähallitus neuvottelee kuntien kanssa kuntayhtymän taloudesta ja investointitarpeista. Neuvottelumenettelystä määrätään yhtymävaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä.”

Perussopimuksessa viitatussa neuvottelumenettelystä on määrätty Siun soten hallintosäännön 5 luvun (”omistajaohjaus”) 1 §:n ensimmäisen kappaleen mukaisesti seuraavaa:

”Yhtymähallitus neuvottelee kuntien kanssa kuntayhtymän taloudesta ja investointitarpeesta. Neuvottelu talousarvion valmistelua varten kuntien kanssa käydään syksyisin syys-lokakuussa.”

Edellä mainittujen perussopimuksen ehtojen mukaisesti sekä hallintosäännön omistajaohjausta koskevan 5 luvun 1. kappaleen perusteella maksuosuuksien vahvistamismenettelyä tulee nähdäkseni tulkita siten, että vuoden 2018 maksuosuudet olisi tullut vahvistaa vuoden 2017 loppuvuoden aikana perussopimuksen 24 §:n mukaisesti määritetyillä perusteilla. Perussopimuksen 24 §:n mukaisesti käsitykseni mukaan selvää on nähdäkseni se, että jäsenkuntien maksuosuudet perustuvat nimenomaisesti yhden osatekijän osalta kuluvan vuoden ennusteeseen. Kun perussopimuksessa on lisäksi nimenomaisesti todettu, että kunnan talousarviovuoden maksuosuus on lopullinen, on nähdäkseni siten sopimuksen tarkoituksena ollut se, että esimerkiksi vuoden 2018 maksuosuutta ei tarkisteta jälkikäteen.

Edellä mainitusta johtuen, nähdäkseni perussopimuksen 24 § ei mahdollista sellaista tulkintaa, että kuntien maksuosuutta olisi mahdollista tarkistaa jälkikäteisesti vuoden 2017 toteutumatietoja vastaavasti. Perussopimuksen 24 §:n mukaisesti jäsenkuntien maksuosuus perustuu nimenomaisesti osaltaan kuluvan vuoden ennusteeseen ja siihen, että tästä huolimatta kustannusosuus on lopullinen. Katson, että tältä osin perussopimuksessa on toisin sanoen ”hyväksytty” se lähtökohta, että maksuosuudet eivät takautuvasti arvioiden perustu toteutuneisiin kustannuksiin.

Kuten alla on tarkemmin tuotu ilmi, nähdäkseni omistajaohjaus ei voi päättää perussopimuksesta ja siinä määrittelyistä kriteereistä poikkeavaa kuntien maksuosuutta.

Tästä huolimatta todettakoon, että omistajaohjauksen 10.10.2017 päivätyn pöytäkirjan perusteella, omistajaohjauksessa ei olla tuolloin päätetty yksityiskohtaisesti sitä, millä tavoin ja mihin kriteereihin perustuen mahdollinen maksuosuuksien jälkikäteinen arviointi tulisi perustumaan. Omistajaohjauksen pöytäkirjan 10.10.2017 mukaisesti ”Kokouksessa sovittiin, että vuoden 2017 tilinpäätöksen valmistuttua omistajat tarkastelevat Siun soten toiminnan ja talouden toteumaa.” Toisin sanoen myöskään omistajaohjaus ei ole nähdäkseni 10.10.2017 päättänyt ennakolta siitä, mihin tarkkoihin kriteereihin mahdollinen maksuosuuksien ”jälkikäteinen” tarkistelu tulisi perustumaan. Pöytäkirjan sanamuodon mukaisesti omistajaohjaus on päättänyt ainoastaan tarkastella toiminnan ja talouden toteumaa, mutta se, mihin ja minkälaisiin toimenpiteisiin tämän perusteella on suunniteltu ryhdyttävän jää pöytäkirjan kirjauksesta avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi.

4.2 Kuntakohtaisten maksuosuuksien tarkistamisesta päättäminen

Kuten edellä on tuotu ilmi, nähdäkseni vuoden 2018 maksuosuuksien tarkistaminen ei ole perussopimuksen pykälän 24 §:n perusteella mahdollista.

Perussopimuksessa on määrätty yksityiskohtaisesti vuoden 2018 loppuun saakka kuntien maksuosuuksien perusteena olevat kriteerit. Todettakoon, että perussopimuksen 24 §:ssä on todettu, että ”omistajaohjauksessa määrätään maksuosuuksilla kerättävän määrän muutos vuosittain”. Omistajaohjauksen tulee kuitenkin vahvistaa kyseinen muutos perussopimuksessa määritettyjen kriteerien perusteella. Toisin sanoen omistajaohjaus ei voi perussopimuksen mukaan perustaa kyseistä maksuosuuden muutosta muihin kuin perussopimuksessa määritettyihin kriteereihin.

Perussopimus ymmärretään kuntien välisenä sopimuksena ja sen muuttaminen on lähtökohtaisesti kuntien välinen sopimuksenvarainen asia. Mikäli perussopimuksesta määritetyistä kriteereistä poiketaan, on kysymys lähtökohtaisesti perussopimuksen muuttamisesta, joka tulee tehdä perussopimuksessa määrättyssä järjestyksessä. Mikäli perussopimuksen muuttamisesta ei ole ehtoja perussopimuksessa, noudatetaan kuntalain 57 §:ssä säädettyä, jonka mukaan:

”Jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Lakisäätteissä yhteistoiminnassa jäsenkuntaa ei kuitenkaan voida ilman suostumustaan velvoittaa osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen ja näistä aiheutuviin kustannuksiin.”

Koska edellä mainituin perustein maksuosuuksien jälkikäteinen tarkistaminen ei ole nähdäkseni perussopimuksen sanamuodon mukaista, eikä perussopimuksen muuttamisesta ole perussopimuksessa tarkempia ehtoja, tulee mahdollisesta vuoden 2018 kuntakohtaisten maksuosuuksien tarkistamisesta päättää kuntalain 57 §:n mukaisessa perussopimuksen muuttamisjärjestyksessä.

5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä mainituin perustein katson, että:

- Perussopimuksen sanamuoto ja tarkoitus ei käsitykseni mukaisesti mahdollista maksuosuuksien jälkikäteistä tarkastamista taikka sitä, että maksuosuudet perustuvat johonkin muuhun kriteeriin kuin perussopimuksessa sovittuihin.

Perussopimuksen perusteella omistajaohjaus ei voi tehdä perussopimuksen ehdoista poikkeavaa päätöstä maksuosuuksien määräytymisestä.

- Mikäli maksuosuuksia tarkistetaan perussopimuksesta poikkeavasti, edellyttää tämä perussopimuksen muuttamista, joka tulee tehdä kuntalain 57§:n mukaisessa perussopimuksen muuttamisjärjestyksessä ja siinä säädetyillä edellytyksillä.

Asiassa on huomioitava myös se, että omistajaohjauksen 10.10.2017 tekemä päätös maksuosuuksien korottamisesta ei toimenpidepyynnössä ja tässä lausunnossa kuvatulla tavalla ole perustunut perussopimuksen 24 §:ssä sovittuihin kriteereihin. Näin ollen omistajaohjauksen päätös 10.10.2017 ei ole lähtökohtaisesti perussopimuksen mukainen riippumatta siitä, tarkistettaisiinko maksuosuuksia jälkikäteen vai ei. Koska maksuosuuksien määrittelyn osalta on nähdäkseni toimittu perussopimuksesta poiketen, nähdäkseni vuoden 2018 jäsenkuntien maksuosuudet ja niiden vahvistaminen tulee joka tapauksessa käsitellä ja hyväksyä kuntalain 57 §:n mukaisessa järjestyksessä. Nähdäkseni kuntalain 57 §:n mukaisessa järjestyksessä suoritettu käsittely on siis perussopimuksen ja kuntalain perusteella oikea menettelytapa siitähän huolimatta, vaikka tarkoituksena ei olisi jälkikäteisesti tarkastella vuoden 2018 maksuosuuksia toteumien mukaisessa suhteessa.

Helsingissä 11.1.2019



BDO Oy
Eva Lowe
Legal Counsel