



21.6.2023

Dnro 736/03.04.04.10/2022

Asia Kuntayhtymän kuntamaksuosuutta koskeva hallintoriitahakemus ja kunnallisvalitus

Hakija ja valittaja Virolahden kunta

Vastaaja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä

Päätös, josta valitetaan

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän hallitus 24.2.2022 § 45

Asian käsittely kuntayhtymässä

Virolahden kunta on esittänyt Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle vaatimuksen Virolahden vuoden 2021 kuntalaskutuksen oikaisemisesta. Vaatimuskirjelmässä on muun ohella vaadittu, että Virolahden kotihoidon kuntalaskutus oikaistaan siten, että hinnoittelu toteuttaa kustannusten oikeudenmukaista jakautumista ja kustannusten aiheuttamisperiaatetta ja että Virolahden vuoden 2021 talousraamin olennaisen ylittymisen vuoksi myös Virolahden koko muu vuoden 2021 kuntalaskutus tarkistetaan ja mahdolliset virheet korjataan.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän hallitus on 28.10.2021 (§ 245) päättänyt hyväksyä päätöksen liitteenä olevan vastauksen Virolahden kunnan esittämään vaatimukseen. Lisäksi hallitus on päättänyt, että Virolahden vaatimus otetaan uudelleen käsittelyyn, kun kuntayhtymän tilintarkastajien raportti Virolahden jäsenkuntalaskutuksesta valmistuu.

Virolahden kunta on vaatinut kuntayhtymän hallituksen päätökseen oikaisua. Oikaisuvaatimuksessaan Virolahden kunta on muun ohella vaatinut, että Virolahden kunnan kotihoidon suoritehintoja/maksuja oikaistaan vuosien 2021 ja 2022 osalta alentamalla maksuja 29 % ja että Virolahden koko vuoden 2021 kuntalaskutus tarkastetaan ja kuntayhtymän ulkopuolinen taho suorittaa kuntayhtymässä erityistarkastuksen.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän hallitus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perusteluissa on muun ohella todettu, että kuntayhtymä noudattaa samoja hintoja kaikkien jäsenkuntien kohdalla ja hinnoittelu on siten sekä oikeudenmukaista että kuntayhtymän perussopimuksen mukaista. Kuntayhtymä ei voi perusteetta alentaa hintoja yhden jäsenkunnan kohdalla. Tilintarkastusyhteisöltä on saatu 15.2.2022 jäsenkuntalaskutuksen oikeellisuutta käsittelevä tarkastusraportti. Raportin mukaan tilintarkastusyhteisö ei havainnut jäsenkuntalaskutuksessa systemaattisia virheitä. Saadun raportin pohjalta voidaan todeta, ettei vuoden 2022 talousarvion pohjana käytettyä hinnoittelupohjaa ole perustetta muuttaa.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Vaatimukset

Hallinto-oikeuden on käsiteltävä asia osin hallintoriitana ja osin kunnallisvalituksena.

Hallintoriita-asiassa hallinto-oikeuden tulee:

- 1) vahvistaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän rikkoneen Virolahden ja kuntayhtymän välistä palvelusopimusta sekä kuntayhtymän perussopimusta, sekä kuntayhtymän yhtymävaltuuston 27.11.2020 tekemää päätöstä;
- 2) velvoittaa kuntayhtymä palauttamaan Virolahdelle enintään 1 537 032,00 euroa edellä mainittujen sopimusten sekä yhtymävaltuuston päätöksen vastaisesti liikaa laskutetuista palvelumaksuista aikaväliltä 1.1.2021–31.12.2021;
- 3) velvoittaa kuntayhtymän jatkossa noudattamaan palveluiden hinnoittelussa perussopimusta ja palvelusopimusta sekä yhtymävaltuuston päätöstä ja hinnoittelemaan tuotteet omakustannusperiaatteen mukaisesti.

Mikäli hallinto-oikeus katsoo, että se ei voi käsitellä edellä mainittuja vaatimuksia hallintoriitana, on kyseiset vaatimukset käsiteltävä toissijaisesti kunnallisvalituksena hakemuskirjelmästä lähemmin ilmenevin tavoin. Joka tapauksessa kuntayhtymän perussopimukseen ja palvelusopimukseen perustuvat asiat tulee käsitellä hallintoriitana kunnallisvalituksen ohella.

Kunnallisvalituksena käsiteltävin osin hallinto-oikeuden tulee:

- 1) kumota kuntayhtymän hallituksen valituksenalainen päätös 24.2.2022, jolla se on hylännyt Virolahden esittämän vaatimuksen siitä, että Virolahden kuntalaskutus on tarkistettava koko vuoden 2021 osalta ja
- 2) ensisijaisesti ratkaista asia itse siten, että hallinto-oikeus velvoittaa kuntayhtymän suorittamaan kuntalaskutuksen tarkastuksen vuodelta 2021 Virolahden esittämän vaatimuksen mukaisesti; tai

3) toissijaisesti palauttaa asia kuntayhtymän hallituksen käsiteltäväksi.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä on velvoitettava korvaamaan Virolahdelle asiassa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta lukien, lisättynä hallinto-oikeuden perimällä oikeudenkäyntimaksulla.

Hallinto-oikeuden tulee velvoittaa kuntayhtymä toimittamaan oikeudenkäyntiaineistoon kuntayhtymän KPMG Oy Ab:ltä tilaama raportti erityisestä tarkastuksesta, kotihoidon kustannusraportti koko vuodelta 2021 ja tiedot Virolahdelta perityistä kustannuksista palveluittain, sekä tiedot näiden palveluiden tuottamisesta kuntayhtymälle aiheutuneista kustannuksista.

Hallinto-oikeuden on käsiteltävä tämä asia yhdessä Virolahden kunnan kuntayhtymän hallituksen päätöksestä 24.2.2022 § 46 tekemän kunnallisvalituksen kanssa.

Perustelut

Hallintoriita

Vaikka Virolahden kunnalla on sinällään mahdollisuus saattaa kuntayhtymän hallituksen päätös käsiteltäväksi kokonaisuudessaan kunnallisvalituksen, asia tulee edellä esitettyjen vaatimusten osalta käsitellä hallintoriita-asiana. Vaatimuksissa on kyse kuntien välisestä kustannusten jaosta sekä perusteettoman edun palauttamisesta ja kustannusten jakautuminen perustuu hallintosopimukseen. Kunnallisvalituksen valitusperusteista seuraa se, että Virolahden kunnan ei ole kaikilta osin tehokkaasti mahdollista vedota perussopimuksen, eikä erityisesti Virolahden kunnan ja kuntayhtymän välisen palvelusopimuksen vastaisuuteen, koska palvelusopimuksesta ei perussopimuksen tavoin ole säädetty kuntalaissa.

Vuodelle 2021 koti-, asumis- ja hoiva-palvelut (KAH-palvelut) ovat siirtyneet kiinteästä laskutuksesta käytön perusteella tapahtuvaan laskutukseen ja KAH-palveluille on laskettu kuntayhtymän hallituksen toimesta tuotehinnat. Vuoden 2021 aikana kuntayhtymän Virolahden kunnalta perimät maksut ovat nousseet huomattavasti verrattuna osapuolten väliseen palvelusopimukseen, palvelusopimuksessa sovittuun kuntakohtaiseen talousraamiin ja vuoden 2020 laskutukseen.

Kuntayhtymän hallituksen 18.12.2020 päättämä vuoden 2021 palveluhinnoittelu ja Virolahdelta perityt maksut eivät vastaa valtuuston 27.11.2020 päättämiä hinnoitteluperiaatteita. Hinnoittelu ei ole tapahtunut valtuuston päättämällä tavalla omakustannusperiaatteella ja siten, että hinnoittelu tukee kustannusten oikeudenmukaista jakautumista jäsenkuntien kesken. Hallitus on hinnoitellut palvelut siten, että tietyt palvelut tuottavat kuntayhtymälle merkittävästi ylijäämää. Palveluiden hinnoittelu on käytännössä johtanut siihen, että paitsi kuntayhtymätasolla, myös jäsenkuntien välillä syntyy yli- ja alijäämää eri palveluista, kun aiemmin tehokkaammin

tuotetuilla palveluilla subventoidaan tehottomammin tuotettuja palveluita kuntayhtymän sisällä. Tämä ei puolestaan johda kustannusten oikeudenmukaiseen jakaamaan jäsenkuntien välillä.

Palveluhinnoittelu on vuonna 2021 ollut myös kuntayhtymän perussopimuksen vastainen ja johtaa lopputulokseen, jossa maksuvelvollisuus jäsenkuntien kesken jakautuu epäoikeudenmukaisesti. Perussopimuksen 22 §:n mukaan maksut määrätään jäsenkunnille yhdenmukaisin perustein. Ottaen huomioon hallintolaista johtuva yhdenvertaisen kohtelun periaate sekä muut perussopimuksen ehdot, on perussopimuksen 22 §:ssä sovittua tulkittava siten, että jäsenkunnille määrättävien maksujen on myös johdettava yhdenmukaiseen lopputulokseen. Kuntayhtymän hallituksen päättämä virheellinen tuotehinnoittelu johtaa siihen, että joidenkin jäsenkuntien, kuten esimerkiksi Virolahden osalta laskutustaso ylittää olennaisesti kyseessä olevan kunnan palvelutuotannon aiheuttamat kustannukset.

Kuntayhtymän jäsenkuntien pyynnöstä tilintarkastusyhteisö BDO Oy on auditoinut kuntayhtymän suunnittelun, seurannan ja ennustamisen prosessit ja laatinut tarkastuksestaan raportin 14.3.2022. Omakustannusperiaatteen osalta raportissa on todettu, että tuotehintoja ei ole tarkastettu vuosittain vuosina 2019–2021, vaan niitä on korotettu kuntien kanssa sovittujen prosenttien mukaisesti. BDO Oy:n näkemyksen mukaan tämä ei ole sovitun omakustannusperiaatteen mukaista, vaikkakin vastaa kuntien kanssa sovittua hintojen korotusprosenttia. Palveluketjutasolla tarkasteltuna raportista ilmenee, että KAH-palveluketjun osalta tilintarkastamattomien tiilipäättöslukujen valossa palveluketjun tilikausi toteutui noin 137 000 euroa ylijäämäisenä. Palveluketjun sisällä on kuitenkin selkeästi havaittavissa eroja: kotihoito ja kotihoidon tukipalvelut osalta tilikausi oli noin 2,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen, kun taas asiakas- ja palveluohjauksen, varhaisen tuen palveluiden osalta tilikausi oli noin 1,7 miljoonaa euroa alijäämäinen ja asumispalveluiden osalta noin 382 000 euroa alijäämäinen. KAH-palveluketjuun kuuluvista palveluista Virolahti tarvitsee suhteessa muita jäsenkuntia enemmän muun muassa kotihoidon palveluita, jotka ovat nimenomaan niitä palveluita, jotka tuottavat kuntayhtymälle ylijäämää.

Yhteenvedona BDO Oy:n raportista voidaan todeta, että hinnoittelu eri palveluketjujen välillä ei ole muodostunut samoja periaatteita noudattaen. Yhtymävaltuuston päätöstä omakustannusperiaatteen mukaisesta hinnoittelusta ei ole noudatettu. Hintojen perustumista niiden omakustannetasoon ei ole mitenkään seurattu tai tarkastettu, ja kuntayhtymän raportointi on ollut merkittävästi puutteellista ja epäluotettavaa. Vaikka kuntayhtymä perii kaikilta jäsenkunnilta palveluista saman hinnan, se ei kuitenkaan tarkoita, että kustannukset jakautuisivat oikeudenmukaisesti jäsenkuntien kesken. Palveluhintoja ei ole laskettu keskenään yhdenmukaisin perustein eikä niitä ole juurikaan tarkasteltu, mistä syystä osa palveluista tuottaa kuntayhtymätasolla alijäämää, joita osa jäsenkunnista joutuu kattamaan ylijäämäisten palvelumaksujen muodossa. Kuntien maksuvelvollisuuden määrä muodostuu tällöin täysin sattumanvaraisesti sen perusteella, mitä palveluita kunkin jäsenkunnan väestö sattuu tarvitsemaan. Ottaen huomioon BDO Oy:n raportissa todetut puutteet kuntayhtymän talouden raportoinnissa ja

seurannassa, jäsenkunnilla ei ole ollut käytännössä mahdollisuutta selvittää, onko palveluhintoihin sovittu korotus (1,7 %) tai palveluhinnat ylipäättään omakustannusperiaatteen mukaisia. Tästä syystä Virolahti ei ole voinut myöskään hakea muutosta hintojen vahvistamista koskevaan kuntayhtymän hallituksen päätökseen kuntalain mukaisessa järjestyksessä.

Virolahden jäsenkuntalaskutus on kasvanut huomattavasti siitä, mitä kuntayhtymän ja Virolahden välillä laaditussa palvelusopimuksessa on sovittu vuoden 2021 osalta. Palvelusopimuksen liitteinä olevien kuntakohtaisten talousraamien mukaan Virolahdelta vuoden 2021 aikana perittävät palvelumaksut olisivat laskennallisen ennusteen mukaan noin 10 654,594 euroa. Vuoden 2021 palvelusopimuksessa kustannukseksi on sovittu noin 10 639 854 euroa, joka perustuu laskennalliseen ennusteeseen. Toteutunut laskutus sopimusvuodelta 2021 on ollut 12 973 500,65 euroa. Kuntayhtymän talousarvio, kuten myös palvelusopimuksella Virolahden kanssa sovitut talousraamit ovat siten ylittyneet yli 20 %:lla, vaikka palvelutuotannossa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta, joka selittäisi laskutuksessa tapahtuneen muutoksen. Ottaen huomioon, että palvelusopimuksen kohdassa ”sopimuksen sitovuus” on todettu, että kuntayhtymän on järjestettävä palvelusopimuksessa sovitut palvelut sopimuksen perusteella, ja talousarvioon sisällytettyjen tulojen puitteissa, on palvelusopimus velvoittanut kuntayhtymää toimimaan talousarvion sekä kuntakohtaisesti sovitujen talousraamien mukaisesti. Mikäli näissä olosuhteissa tapahtuu sopimusvuoden aikana muutoksia, on palvelusopimus edellyttänyt, että osapuolet sopivat muutosten aiheuttamista vaikutuksista sopimukseen, sopimuksen liitteisiin tai palvelujen tuottamiseen. Palvelusopimuksella sovittu kustannusraami on osapuolia sitova. Perussopimuksessa on viittaus erilliseen palvelusopimukseen, jolla sovitaan kustannusvastuun jakautumisesta.

Virolahden käsityksen mukaan kuntayhtymän mielestä on riittävää, että omakustannusperiaate toteutuu kuntayhtymän tasolla sen sijaan, että periaatetta noudatettaisiin myös jäsenkuntatasolla. Tämä olisi kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, mitä perussopimuksessa on sovittu jäsenkuntien maksuvelvollisuudesta. Lisäksi vuodelle 2021 laaditussa talousarviossa on myös todettu, että hinnoittelun tulee tukea palveluiden kustannusten oikeudenmukaista jakautumista kuntien kesken. Mikään muukaan seikka yhtymävaltuuston 27.11.2020 tekemästä päätöksestä ei osoita, että omakustannusperiaatetta tulisi noudattaa yksinomaan kuntayhtymätasolla.

Kuntayhtymän toimittamasta kotihoidon talousraportista ilmenee, että Virolahti-Miehikkälä alueen kotihoidon palvelut tuottavat kuntayhtymälle merkittävää ylijäämää, eli kyseiset kunnat ovat maksaneet kotihoidon palveluista huomattavasti enemmän kuin niiden tuottamisen kustannukset ovat olleet. Ajalta tammikuu-lokakuu 2021 ylijäämä pelkästään Virolahden ja Miehkälän osalta on ollut 695 703 euroa (eli kate-% on yli 40). Koko vuoden osalta ylijäämän arvioidaan kotihoidon osalta olevan yli 800 000 euroa. Sitä, että kuntayhtymän hallitus on myös itse havainnut kotihoidon 2021 tuotehinnoittelun virheet, osoittaa se, että kuntayhtymä on muuttanut kotihoidon palveluhintoja vuodelle 2022. Talouden perusteiden on kohdeltava jäsenkuntia tasapuolisesti, eivätkä kuntayhtymä tai jotkin jäsenkunnat saa

perusteettomasti hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella. Virolahden kunnan jäsenlaskutus on kuitenkin noussut suhteessa muihin jäsenkuntiin eniten, vaikka palvelutuotannossa ei ole ollut merkittävää muutosta.

Kuntayhtymän palvelusopimusvuonna 2021 Virolahden kunnalta perimät maksut eivät vastaa perussopimusta, yhtymävaltuuston päätöstä 27.11.2020 ja Virolahden kunnan ja kuntayhtymän välistä palvelusopimusta. Vastoin omakustannusperiaatetta Virolahti on maksanut kuntayhtymälle huomattavasti enemmän, kuin mitkä palvelusopimuksella sovitut talousraamit ovat olleet. Maksut ovat sisältäneet esimerkiksi kotihoidon osalta katetta yli 40 %. Hinnoittelua voidaan pitää myös perussopimuksen vastaisena. Siltä osin kuin Virolahden maksuvelvollisuus ei perustu sovittuun ja/tai yhtymävaltuustossa päätettyyn, on kuntayhtymän palautettava liikaa perimänsä määrä Virolahdelle.

Kuntayhtymä on määrättävä palauttamaan Virolahden kunnan vuonna 2021 kuntayhtymälle suorittamista palvelumaksuista takaisin se osuus, joka ei vastaa palveluiden omakustannehintaa ja joka ei perustu palvelusopimuksella sovittuun. Kotihoidon palveluiden ylijäämä Virolahden ja Miehikkälän osalta on vuonna 2021 ollut kuntayhtymän toimittaman aineiston perusteella arviolta 800 000 euroa. Suoritemäärien perusteella tästä noin 53 % on Virolahden laskutuksesta kertynyttä ylijäämää. Ottaen huomioon, miten merkittävästi jäsenkuntalaskutus on erityisesti Virolahden osalta kasvanut, on aihetta epäillä, että kotihoidon lisäksi on muitakin palveluita, joiden palvelumaksut ovat kerryttäneet kuntayhtymälle tulosta. Virolahden kanssa sovitut kustannusraamit toteutuivat 121,9 %:lla. Kuntayhtymä ei ole toimittanut Virolahdelle kaikkea aineistoa, jonka perusteella Virolahti pystyisi arvioimaan vaatimuksensa täsmällisen määrän. Tästä syystä Virolahden esittämä vaatimus, yhteensä 1 537 032 euroa esitetään enimmäismääräisenä. Määrä perustuu kuntayhtymän muiden jäsenkuntien keskimääräiseen talousarvion toteutumaan vuodelta 2021, joka on ollut 108,77 % (pois lukien Pyhtää). Jos Virolahden osalta palvelusopimus olisi toteutunut vastaavana kuin muiden jäsenkuntien osalta, Virolahden toteuma olisi ollut 11 572 733 euroa. Virolahti täsmentää vaatimuksensa määrää sen jälkeen, kun kuntayhtymä on toimittanut palvelusopimusvuotta 2021 koskevat tiedot suoritteista ja niiden kustannuksista Virolahden osalta.

Kunnallisvalitus

Kuntayhtymän hallituksen valituksenalainen päätös 24.2.2022 § 45 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Tarpeellisia tietoja ja selvityksiä ei ole hankittu lain vaatimassa laajuudessa. Kuntayhtymän hallitukselle ei ole toimitettu asian käsittelyä varten Virolahden kunnan oikaisuvaatimusta ja sen liitteitä. Päätösesityksessä on esitetty ainoastaan osa Virolahden kunnan vaatimuksista ilman yksityiskohtaisia perusteluita. Hallituksella ei ole ollut edellytyksiä arvioida asiaa riittävästi johtuen puutteellisesta päätösehdotuksesta. Kuntayhtymän hallituksen vastaukset Virolahden oikaisuvaatimukseen ovat KPMG Oy Ab:n raporttia koskevin osin keskenään ristiriitaisia, eikä mainittua raporttia ole esitetty hallitukselle.

Hallituksen päätös 24.2.2022 § 45 on puutteellisesti perusteltu. Päätöksestä on jäänyt kokonaan pois Virolahden kunnan vaatimus siitä, että Virolahden vuoden 2021 kuntalaskutus tarkistetaan. Koska hallitus on hylännyt oikaisuvaatimuksen kokonaisuudessaan, myös kyseisen vaatimuksen on katsottava tulleen hylätyksi, vaikka sen osalta hylkäämistä ei ole erikseen perusteltu.

Kuntayhtymä on velvoitettava suorittamaan palvelusopimusvuoden 2021 kuntalaskutuksen tarkistus erityisesti Virolahden kuntalaskutuksen osalta, sillä kuntayhtymätasolla laadittujen BDO Oy:n ja KPMG Oy Ab:n raporttien perusteella on aiheellista olettaa, että kuntalaskutukseen sisältyy virheitä.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä on antanut vastineen, jossa se on vaatinut, että hallinto-oikeus hylkää Virolahden kunnan hallintoriitahakemuksen ja valituksen perusteettomina ja velvoittaa Virolahden korvaamaan kuntayhtymälle asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta lukien. Virolahden kunnan oikeudenkäyntikuluvaatimus tulee hylätä. Kuntayhtymä on hallintoriitahakemuksen osalta lausunut muun ohella seuraavaa:

Siltä osin kuin Virolahden kunta on katsonut kuntayhtymän hallituksen aikanaan vahvistamien vuoden 2021 palvelumaksujen olevan yhtymävaltuuston 27.11.2020 vahvistamien hinnoitteluperiaatteiden vastaisia, tulee asia jättää tutkimatta, koska hallituksen päätös hinnoitteluperusteista on lainvoimainen. Jäsenkunnilta vuonna 2021 perityt palvelumaksut vastaavat kuitenkin yhtymävaltuuston 27.11.2020 päättämiä hinnoittelun perusteita, joissa hinnoitteluperiaatteeksi on päätetty omakustannusperiaate. Yhtymävaltuuston päätös ei määritä, missä mittakaavassa omakustannusperiaatteen tulee toteutua. Väite siitä, että tarkastelun tulisi olla palvelutuotekohtaista, on perustelematon. Mitkään muutkaan päätökset ja oikeusohjeet eivät viittaa siihen, että omakustannusperiaatteen standardina olisi tuotekohtainen toteuma. Omakustannusperiaatetta on lähes mahdoton toteuttaa tuotekohtaisesti, eikä tällaisesti tuotekohtaisesta omakustanneperiaatteesta ole yhtymävaltuuston päätöksessä 27.11.2020 päätettykään. Kuntayhtymä noudattaa omakustannusperiaatteen osalta muun muassa NordDRG-opasta, jossa on laadittuna kustannuslaskennan ohjeet. Ohjeen mukaan ”hinnoittelun lähtökohtana on omakustannushinta. Omakustannusperiaate on vaikeaa, ellei mahdotonta, toteuttaa yksittäisten palvelutuotteiden tasolla, johtuen sairaalan palvelutuotannon eri osien keskinäisestä riippuvuudesta. Omakustannusperiaatetta voidaan noudattaa sairaala- tai kuntayhtymätasolla.”

Kaikkien palveluketjujen osalta omakustannusperiaate käytännössä toteutuu ja viime kädessä omakustannusperiaate toteutuu kuntayhtymätasolla. Hinnoittelu on ollut kaikille jäsenkunnille sama ja siten yhdenvertainen. Se, että jokin yksittäinen palvelutuote palveluketjun sisällä on hieman ylijäämäinen ja toinen

vastaavasti alijäämäinen, ei riko päätöstä omakustannuseriaatteesta tai yhdenvertaisuudesta, sillä hinnoittelu on kuitenkin kaikille jäsenkunnille sama.

KAH-palvelut ja niiden joukossa kotihoidon palvelut on vuodeksi 2021 muutettu käytön perusteella tapahtuvaan laskutukseen (tuotehinnat) ja näiden palveluiden tarve on Virolahdella (ja Miehikkälässä) korostunut suhteessa muihin jäsenkuntiin. Laskutuksen nousu on seurausta siitä, että laskutus on aiemmin ollut liian alhainen ja tämä on huomattu ja korjattu, kun KAH-palvelut on vuonna 2021 tuotteistettu ja hinnoiteltu vastaamaan paremmin todellisia kustannuksia.

Jo perussopimuksen 22 §:n sanamuodosta ilmenee, että riittävää on rahoituksen perustuminen yhdenmukaisiin perusteisiin. Kyse on yksinkertaisesti samojen perusteiden soveltamisesta eri jäsenkuntiin, minkä tulee riittää yhdenmukaisuudesta varmistumiseksi. Talousarvioon sisältynyt virke, jonka mukaan hinnoittelun ”tulee osaltaan tukea” kustannusten oikeudenmukaista jakautumista jäsenkuntien kesken, ei merkitse, että kustannukset tulisi aina jälkikäteen tasapainottaa ennalta määrittämättömällä oikeudenmukaisuuseriaatteella, joka ei ole kytköksissä etukäteen ja yhdenvertaisesti määritettyyn perusteeseen.

Palvelusopimuksen maininta, jonka mukaan ”Kymsoten tulee järjestää palvelusopimusten mukaiset palvelut sopimusten perusteella talousarvioon sisällytettyjen tulojen puitteissa eikä jäsenkunnilta perittävien maksujen määrää (kiinteä laskutus sosiaalipalvelut) voi talousarviovuoden aikana muuttaa, ellei jäsenkunnan kanssa siitä erikseen sovita”, tarkoittaa, ettei kiinteää laskutusta muuteta, ellei siitä erikseen sovita. Sen sijaan KAH-palvelut, joita Virolahden hakemus koskee, perustuvat käytön perusteella tapahtuvaan laskutukseen. Palvelusopimuksen liitteenä oleva talousraami on laadittu arvioksi jäsenkunnan tulevan vuoden jäsenkuntalaskutuksesta, jossa kiinteät hinnat on sovittu kiinteiksi. Sen sijaan käytön perusteella tapahtuvaa laskutusta ei kyetä aina tarkoin ennakoimaan, eikä talousraami voi olla sellaisten palvelumaksujen kokonaissumman osalta täysin sitova.

Se, ettei talousarvioylityksestä mahdollisesti ole neuvoteltu sopimusten vaatimin tavoin, ei ole syy-yhteydessä Virolahdelle aiheutuneeseen ylimääräiseen kustannukseen. Perusteellisemmilla neuvotteluilla ei olisi voitu välttyä talousarvion ylittymiseltä ja siltä, että hinnoittelussa on tullut noudattaa perussopimusta, palvelusopimusta sekä yhtymävaltuuston ja hallituksen päätöksiä. Laskutuksen kasvua koskevia neuvotteluja on käyty kuntayhtymän ja Virolahden kunnan välillä useaan otteeseen syksyllä 2021.

Sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan sopimusosapuolen tulee viivytyksettä reklamoida mahdollisesta virheellisestä tai määrältään liiallisesta laskusta. Jos reklamaatioon ja suorituksesta pidättymiseen ei ryhdytä, katsotaan laskutus hyväksytyksi. Jälkikäteinen puuttuminen jo hyväksytyihin maksusuorituksiin ei ole sopimusoikeudessa pääsääntöisesti mahdollista, vaikka sopimuskumppanina oleva kunta havaitsisikin jo suoritettujen maksun muodostavan omassa taloussuunnittelussaan yllättävän kuluerän. Virolahden

kunnan ei voida katsoa tehokkaasti reklamoineen laskutuksesta, sikäli kuin laskut on asiassa saatuun selvitykseen nähden hyväksytyt ja maksettu.

Vastuuperuste on jäänyt asiassa osoittamatta. Perusteettoman edun palautusta ei sovelleta sopimusehtoihin tai hallintopäätökseen perustuvien maksusuoritusten tulkintaan. Nyt puheena olevassa asiassa kyseeseen ei voi tulla perusteettoman edun palautus tai muukaan vastuuperuste, sillä laskut on vuoden 2021 aikana Virolahden toimesta hyväksytyt ja maksettu. Asiassa on analogisesti huomioitava myös vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:stä ilmenevä periaate, jonka mukaan vahingonkärsijä, joka on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta muutosta päätökseen, ei ole oikeutettu korvaukseen päätöksen perusteella kärsimästään vahingosta.

Virolahden kunnan esittämät summat, jotka se katsoo joutuneensa maksamaan muita enemmän, eivät pidä paikkaansa. Yhtä lailla kuin Virolahti myös muut jäsenkunnat ovat olleet maksamassa ylijäämää kotihoidon ja kotihoidon tukipalvelujen osalta. Vastaavasti kaikki jäsenkunnat saavat yhdenvertaisesti alihintaan niitä palvelutuotteita, jotka muodostavat alijäämää. Virolahti ei ole joutunut maksamaan kuntayhtymälle palveluista suhteessa enemmän kuin muut jäsenkunnat, sillä hinnoittelun perusteet ovat kaikille jäsenkunnille samat. Virolahden kunnan vaatimusta on pidettävä siinä mielessä spekulatiivisena, ettei sen taustaksi ole kyetty esittämään luotettavaa arviota Virolahdelle virheellisen hinnoittelun perusteella väitetysti aiheutuneesta vahingosta tai perusteettomasta edusta. Palautusvaatimus on jo tällä perusteella ja konkreettisen sisältönsä puuttumisen vuoksi hylättävä perusteettomana.

Kunnallisvalituksen osalta vastineessa/lausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Asia ei ole puutteellisesti selvitetty tai valmisteltu. Hallituksen päätöksessä 24.2.2022 on käsitelty tiivistettynä koko Virolahden oikaisuvaatimus kaikkine vaatimuksineen, ja oikaisuvaatimusmateriaali ja muu materiaali on ollut tarvittaessa tausta-aineistona asiasta päätettäessä. Mikään ei velvoita siihen, että oikaisuvaatimusmateriaali tai muu materiaali tulisi olla esityslistan/päätösehdotuksen virallisena liitteenä, kunhan asia tulee käsiteltyksi oikaisuvaatimusmateriaalin mukaisesti. Kuntayhtymä on tilannut KPMG Oy Ab:n tekemän erityistarkastuksen jäsenkuntalaskutuksesta, ja kyseessä oleva raportti on ollut kuntayhtymän käytettävissä hallituksen 24.2.2022 tekemän päätöksen aikana. Sen pohjalta päätöksen perusteluissa on todettu, ettei systemaattisia virheitä jäsenkuntalaskutuksessa ole havaittu, eikä hinnoittelua ole perusteltua muuttaa. Päätös ei ole alittanut hallintolain 45 §:ssä säädetyn perusteluvollisuuden vaatimuksia. Kaikki Virolahden oikaisuvaatimuksen kohdat on tutkittu ja selvitetty perusteellisesti ja niihin on annettu perusteltu vastaus. Jäsenkuntalaskutuksen tarkastamiseen vuodelta 2021 ei ole tarvetta ja asiaan on annettu perusteltu vastaus hallituksen päätöksessä 24.2.2022.

Kuntayhtymä on toimittanut vastineensa liitteenä hallinto-oikeudelle KPMG Oy Ab:n raportin 15.2.2022.

Virolahden kunta on antanut vastaselityksen, jossa se on hallintoriitahakemuksen osalta esittänyt muun ohella seuraavaa:

Mikäli hallinto-oikeus katsoo kuntayhtymän rikkoneen perussopimusta, palvelusopimusta sekä yhtymävaltuuston päätöstä, ja mikäli kuntayhtymä veloitetaan palauttamaan Virolahdelle näiden sopimusten ja päätöksen vastaisesti liikaa laskutettuja palvelumaksuja, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetusta laista johtuu, että kuntayhtymälle määrätyt maksuveloitteet koskevat myös Kymenlaakson hyvinvointialuetta. Mikäli asia käsitellään kunnallisvalituksena, Virolahti pyytää, että sille varataan mahdollisuus täsmentää asiassa esittämiään vaatimuksia.

Virolahden kunnan vaatimus on, että sille palautetaan sen kuntayhtymälle palveluista suorittama, omakustannusperiaatteen ylittävä ylijäämä, joka Virolahdelta on peritty vastoin yhtymävaltuuston päätöstä, perussopimusta ja palvelusopimusta. Suoritus, johon toisella osapuolella ei ole ollut oikeutta, tulee sen saaneen osapuolen palauttaa suorituksen tehneelle. Virolahden kunnan vaatimus perustuu ensinnäkin siihen, että Virolahden kunnalta on peritty palveluista kustannuksia, jotka eivät perustu perussopimuksen tarkoittamalla tavalla yhtymävaltuuston päätökseen. Palvelut olisi tullut hinnoitella omakustannusperiaatteen mukaisesti siten, että niistä perittävät maksut vastaavat kyseisten palveluiden aiheuttamia kustannuksia. Siltä osin, kun Virolahden kunta on maksanut kuntayhtymälle palveluista voittoa, ei maksu perustu yhtymävaltuuston päätökseen. Kuntayhtymän soveltama hinnoittelu johtaa siihen lopputulokseen, että toiset jäsenkunnat saavat oikeudetonta hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella, mikä ei selvästikään ole perussopimuksen tarkoituksena. Virolahden kunta ei ole vaatinut erilaisten maksujen soveltamista eri kuntiin.

Virolahden kunnan vaatimus perustuu myös siihen, että siltä perityt ylihintaist maksut ovat ylittäneet sen rahoitusosuuden, mistä Virolahden kunta ja kuntayhtymä ovat erikseen sopineet palvelusopimuksella. Virolahden rahoitusosuus on muodostunut sovittua korkeammaksi. Virolahti ei missään kohtaa ole antanut hyväksyntäänsä sille, että siltä voitaisiin laskuttaa palveluista enemmän kuin mitä palvelusopimuksella on sovittu tai mitä yhtymävaltuusto on perussopimuksen nojalla päättänyt.

Yhtymävaltuuston 27.11.2020 hyväksymän talousarvion kohdassa 5.1.1 ”Tuotehinnoittelun periaatteet” on sen sanamuodon perusteella viitattu nimenomaan palvelutuotteisiin, joille on tullut määritellä omakustannusarvo. Omakustannusperiaatetta tulee siten soveltaa palvelu-/tuotetasolla, eikä kuntayhtymätasolla. Tätä tukee myös perussopimuksen 22 §:n sanamuoto, jonka mukaan yhtymävaltuusto päättää talousarvion hyväksymisen yhteydessä palvelumaksujen sekä asukasmääriin perustuvien maksujen hinnoitteluperusteista. Mikäli omakustannusperiaatetta sovelletaan vain kuntayhtymän tasolla, kuntayhtymä ei voi varmistua siitä, että kustannukset jakautuvat jäsenkuntien kesken oikeudenmukaisesti yhtymävaltuuston päättämien hinnoitteluperusteiden mukaisesti. Oikeudenmukaisella jakautumisella tarkoitetaan sitä, että kultakin jäsenkunnalta peritään ne

kustannukset, jotka sen tarvitsemien palveluiden aiheuttamista kustannuksista on aiheutunut (perussopimuksen 22 §:n mukainen aiheuttamisperiaate).

Väite siitä, että omakustannusperiaatteen soveltaminen palvelutasolla olisi mahdotonta, ei ole uskottava. NordDRG-oppaan perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä siitä, että omakustannusperiaatetta ei voitaisi noudattaa yksittäisissä palveluissa. BDO Oy:n raportin lisäksi myös KPMG Oy Ab:n laatima raportti tukee sitä näkemystä, että omakustannusperiaatteen tulee toteutua nimenomaan yksittäisten palveluiden tasolla. KPMG Oy Ab on tarkastellut tuotehintojen muodostumista tuote-/palvelukohtaisen omakustannusperiaatteen kannalta ja on pystynyt laskemaan yksittäisten suoritteiden osalta sen, vastaako jäsenkunnilta perittävä hinta palvelun aiheuttamia kustannuksia.

KPMG Oy Ab:n raportissa on esitetty havaintoja, jotka tukevat käsitystä siitä, että yksittäisten palveluiden hinnoittelu ei vastaa yhtymävaltuuston päätöstä omakustannusperiaatteen soveltamisesta. Raportissa on hinnoittelun osalta todettu, ettei omakustannushinnan oikeamääräisyyttä ole seurattu, eikä tällaisen seurannan perusteella ole tehty hintoihin muutoksia. KPMG Oy Ab on johtopäätöksensä esittänyt, että perussopimuksen mukaisen palvelujen aiheuttamien kustannusten kattaminen niistä perittävillä maksuilla ei välttämättä toteudu. Toisin kuin hallituksen valituksenalaisessa päätöksessä 24.2.2022 on todettu, tilintarkastusyhteisö on havainnut virheitä jäsenkuntalaskutuksessa.

Osapuolten välisen jäsenkuntalaskutusta koskevan kirjeenvaihdon laatu huomioiden kuntayhtymä ei ole voinut jäädä sellaiseen käsitykseen, että Virolahden kunta olisi hyväksynyt laskutusperusteet tai laskutuksen. Viimeistään lokakuussa 2021 tehdyn oikaisuvaatimuksen myötä Virolahden voidaan katsoa täyttäneen reklamointivelvoitteensa.

Virolahden kunta on tarkistanut palautusvaatimuksensa määräksi 1 537 032 euroa. Kun koko vuoden 2021 kattavaa kotihoidon kustannusraporttia, tai muitakaan pyydettyjä laskenta-aineistoja ei ole saatu, Virolahti arvioi aikaisemman kotihoidon raportin perusteella (kuntayhtymän kotihoidon kustannusraportti 1–10/2021), että koko vuodelta 2021 kuntayhtymä on veloittanut Virolahti-Miehikkälän alueelta noin 850 000 euron ylijäämän kotihoidon palveluista. Virolahden osuus tästä ylijäämästä on noin 53 %, eli 448 000 euroa, joka kuntayhtymän tulee palauttaa Virolahdelle. Koska kuntayhtymä ei ole toimittanut Virolahden kunnalle aineistoa sen selvittämiseksi, mistä muista palveluista Virolahden kunta on maksanut kuntayhtymälle ylijäämää ja kuinka paljon, loppuvaatimuksen määrä on arvioitava saatavilla olevien raporttien ja suoritustietojen perusteella. Loppuosa vaatimuksesta 1 089 032 euroa muodostuu muista palveluista peritystä ylijäämästä. Virolahden kunnan osalta jäsenkuntalaskutuksen muita jäsenkuntia suurempi suhteellinen nousu johtuu siitä, että Virolahden tarvitsemista palveluista perittävät palvelumaksut poikkeavat palveluiden omakustannusarvosta. Muussa tapauksessa Virolahden rahoitusosuudessa tapahtunut nousu olisi yhdenmukaisempaa muiden jäsenkuntien kanssa.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä on antanut Virolahden kunnan vastineen johdosta vastaselityksen, jonka liitteenä se on toimittanut oikeudenkäyntikululaskun. Vastaselityksessä on todettu muun ohella seuraavaa:

Kuntayhtymä myöntää, että palvelusopimuksen mukaiset neuvottelut ovat olleet jossain määrin reklamaatioluonteisia.

Riippumatta miten omakustannusperiaate on talousarvioon 2021 tarkalleen sanoitettu, tasan eurolleen menevästä tuotekohtaisesta omakustannusperiaatteesta ei ole missään tapauksessa voitu päättää, koska sellainen on mahdotonta saavuttaa. On selvää, että tuotehinnoiteltujen käyttöön perustuvien palveluiden kokonaissumma talousarviovuoden 2021 loppua kohden voi elää, ja esimerkiksi Virolahdella kotihoidon palveluiden tarve on ollut korostunut. Virolahden esittämät väittämät liikaa maksetuista määristä ovat vailla perusteita. Ottaen huomioon kuntayhtymän jäsenkuntalaskutuksen toiminta kokonaisuutena, yksi jäsenkunta ei voi kestävästi väittää, että olisi maksanut liikaa, kun palvelut hinnoitellaan kaikille jäsenkunnille yhdenmukaisin laskentasäännöin. Yhtymävaltuuston päättämä omakustannusperiaate toteutuu lähestulkoon palveluketjutasolla ja joka tapauksessa kuntayhtymätasolla. Virolahden kunnan kustannusnousulle on täysin luonnollinen selitys. Kustannusnousua on ollut myös muiden jäsenkuntien kohdalla ja minkäänlaista perusteetonta ylivoitusta ei ole tapahtunut. Kuntayhtymä ei voi lakata veloittamasta tuottamistaan palveluista sillä perusteella, että talousraamissa esitetty kokonaissumma on tullut täyteen.

Kenenkään jäsenkunnan ei ole tarkoitus maksaa toisten jäsenkuntien kustannuksia, joskin palvelutuotteiden hinnoittelun haastavuus sekä toisaalta hienoiset erot eri palvelujen käyttömäärissä jäsenkunnittain aiheuttavat sen, että täysin eurolleen tasan suhteelliset summat palvelutuotteittain eivät mene jäsenkunnittain. Kotihoito on vain yksi palvelutuote koko kuntayhtymässä, jossa on hyvin todennäköisesti palvelutuotteita, joissa jotkin muut jäsenkunnat kerryttävät suhteessa hieman enemmän ylijäämää kuin esimerkiksi Virolahti. Virolahti on yhtä lailla muiden jäsenkuntien tapaan saanut hieman alijäämää tuottavia palvelutuotteita kuin hieman ylijäämää tuottavia palvelutuotteita. Virolahden esittämistä luvuista ei voida tehdä minkäänlaisia päätelmiä siitä, että kuntayhtymän jäsenkuntalaskutus kokonaisuudessaan huomioiden, Virolahti maksaisi suhteettomasti muiden jäsenkuntien kustannuksia. Pienet marginaalit eri palvelutuotteissa tasoittuvat koko kuntayhtymän jäsenkuntalaskutus huomioiden niin, että mikään jäsenkunta ei todellisuudessa maksa suhteettomasti muiden jäsenkuntien kustannuksia.

Prosentuaaliset ylitykset kunkin jäsenkunnan laskutuksessa perustuvat käyttöön perustuvien palveluiden kasvuun ja ovat siksi todenmukaiset. Näiden prosenttilukujen teoreettinen yhdenmukaistaminen ei vastaisi todellista kustannusjakaumaa, vaan aiheuttaisi vääristymän jäsenkuntien kesken. Vaaditun summan 1 537 032 euroa irrottaminen vaikuttaisi jäsenkuntalaskutukseen kokonaisuutena ja summa jouduttaisiin paikkaamaan muiden jäsenkuntien suhteellisen osuuden kasvattamisella. Tämä ei palvele jäsenkuntien välistä yhdenvertaisuutta.

Aina varmasti löytyy joitain pieniä seikkoja, joita voisi parantaa, mutta kokonaiskuvassa jäsenkuntalaskutus toimii kuten pitääkin ja se on kuntalain, perussopimuksen ja hallintosäännön mukaisesti toteutettu. BDO Oy:n ja KPMG Oy Ab:n raporteissa ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka olisi antanut aihetta muutoksiin Virolahden vuoden 2021 jäsenkuntalaskutukseen liittyen. Virolahti on koko ajan maksanut käyttämänsä palvelut, ja kuntayhtymä ei olisi voinut tuottaa palveluja Virolahdelle maksutta tai alennettuun hintaan muita jäsenkuntia syrjivästi. Eri asia olisi ollut, jos KPMG Oy Ab:n raportin myötä olisi selvinnyt jokin systemaattinen virhe, jolla olisi ollut vaikutusta Virolahden vuoden 2021 jäsenkuntalaskutukseen. Näin ei ole kuitenkaan ollut.

Virolahden kunta on antanut vastaselityksen, jossa se on paljoksunut kuntayhtymän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen määrää noin 10 000 euron kuukausipalkkaa vastaavan 70 euron tuntihinnan ylittäviltä osin ja on todennut muun ohella seuraavaa:

Muiden jäsenkuntien (pois lukien Pyhtää) rahoitusosuus on ylittynyt palvelusopimusvuonna 2021 ainoastaan 8,77 % kun Virolahden osalta ylitys on vuonna 2021 ollut 21,90 %. Jo tämä osoittaa sen, että Virolahden tuottamalla ylijäämällä on katettu muiden jäsenkuntien kuntayhtymälle aiheuttamia kustannuksia. Virolahti toteaa, ettei voi olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, että kuntayhtymä joutuisi korvaamaan Virolahdelle siltä vastoin perussopimusta ja yhtymävaltuuston päätöstä, perimänsä palvelumaksut, vaikka tämä välillisesti tarkoittaisikin muiden jäsenkuntien rahoitusosuuden kasvamista, sillä muut jäsenkunnat ovat saaneet taloudellista hyötyä Virolahden kustannuksella kuntayhtymän soveltamasta hinnoittelusta johtuen. Koska jäsenkuntien palvelutarve ei ole keskenään identtinen, asiaa ei voida arvioida kuntayhtymän esittämällä tavalla siten, että Virolahti olisi yhtä lailla muiden jäsenkuntien kanssa saanut hyödykseen alijäämäisiä palveluita.

Merkitään

Hallinto-oikeus on samana päivänä tämän päätöksen kanssa antanut ratkaisun Virolahden kunnan Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän hallituksen päätöksestä 24.2.2022 § 46 tekemään kunnallisvalitukseen (hallinto-oikeuden diaarinro 738/2022).

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus tutkii Virolahden kunnan hallintoriitahakemuksen ja jättää kunnallisvalituksen tutkimatta.

Hallinto-oikeus hylkää Virolahden kunnan vaatimukset asiakirjojen hankkimisesta KPMG Oy Ab:n raporttia lukuun ottamatta.

Hallinto-oikeus hylkää hallintoriitahakemuksen sekä Virolahden kunnan ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Perustelut

Hallintoriitahakemuksen tutkiminen ja kunnallisvalituksen tutkimatta jättäminen

Sovellettavat säännökset ja määräykset

Kuntalain 56 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan perussopimuksessa on sovittava ainakin jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan ja varoihin sekä vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista.

Kuntalain 63 §:n mukaan yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka:

- 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana;
- 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta;
- 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai
- 4) koskee hallintosopimusta.

Saman pykälän 2 momentin mukaan asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 82 §:n 2 momentin mukaan hyväksyessään hallintoriitahakemuksen hallinto-oikeus voi:

- 1) velvoittaa maksamaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan suorituksen tai suorittamaan muun tällaiseen oikeussuhteeseen perustuvan toimen; tai

2) vahvistaa julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan edun, oikeuden tai velvollisuuden.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän perussopimuksen 22 §:ssä on määräykset kuntayhtymän rahoituksesta.

Esitetty selvitys ja asian arviointi

Virolahden kunta on esittänyt kuntayhtymälle vaatimuksen Virolahden vuoden 2021 kuntalaskutuksen oikaisemisesta ja tarkistamisesta kasvaneen kuntalaskutuksen johdosta. Kuntayhtymän hallitus on 28.10.2021 (§ 245) päättänyt hyväksyä päätöksen liitteenä olevan vastauksen Virolahden kunnan esittämään vaatimukseen ja on todennut, että Virolahden vaatimus otetaan uudelleen käsittelyyn, kun kuntayhtymän tilintarkastajien raportti Virolahden jäsenkuntalaskutuksesta valmistuu. Mainitussa päätöksen liitteessä olevassa kuntayhtymän vastauksessa on muun ohella todettu, että kuntayhtymän edustajat eivät ole löytäneet virhettä tai oikaistavaa Virolahden kunnan vuoden 2021 jäsenkuntalaskutuksesta. Koska Virolahden edustajat ovat ilmaisseet epäluottamuksensa kuntayhtymän viranhaltijoiden toimiin jäsenkuntalaskutuksen selvitystyössä, kuntayhtymän talousjohtaja on kuitenkin pyytänyt 15.9.2021 kuntayhtymän tilintarkastajia tekemään erityistarkastuksen kuntayhtymän vuoden 2021 jäsenkuntalaskutukseen ja erityisesti Virolahden kuntalaskutukseen. Kuntayhtymän hallitus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Virolahden kunnan oikaisuvaatimuksen ja on päätöksensä perusteluissa muun ohella todennut, ettei tilintarkastusyhteisö KPMG Oy Ab:n 15.2.2022 päivätyssä raportissa havaittu jäsenkuntalaskutuksessa systemaattisia virheitä.

Virolahden kunta on hallinto-oikeudelle tekemässään hallintoriitahakemuksessa vaatinut, että kuntayhtymä velvoitetaan palauttamaan Virolahden kunnalle 1 537 032 euroa vuonna 2021 liikaa laskutettuja palvelumaksuja. Lisäksi kunta on vaatinut, että hallinto-oikeus vahvistaa kuntayhtymän rikkoneen Virolahden kunnan ja kuntayhtymän välistä palvelusopimusta, kuntayhtymän perussopimusta, sekä kuntayhtymän yhtymävaltuuston 27.11.2020 tekemää päätöstä ja velvoittaa kuntayhtymän jatkossa noudattamaan palveluiden hinnoittelussa mainittuja sopimuksia ja yhtymävaltuuston päätöstä sekä hinnoittelemaan tuotteet omakustannusperiaatteen mukaisesti.

Hallintoriitahakemusta koskevin osin asiassa on kyse Virolahden kunnan ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän välisestä erimielisyydestä liittyen kuntayhtymän jäsenkuntalaskutuksen takautuvaan oikaisemiseen. Virolahden kunnalla ja kuntayhtymällä on riitaa siitä, onko kuntayhtymä velvollinen palauttamaan Virolahden kunnalle siltä vuodelta 2021 laskuttamia jäsenkuntamaksuja muun ohella sillä Virolahden kunnan esittämällä perusteella, että kunnalta perityt palvelumaksut ovat olleet kuntayhtymän perussopimuksen, yhtymävaltuuston määrittelemien hinnoitteluperiaatteiden sekä Virolahden kunnan ja kuntayhtymän välisen palvelusopimuksen vastaisia ja koska muut jäsenkunnat ovat hyötäneet perusteettomasti Virolahden kunnan kustannuksella. Kuntayhtymän

hallituksen päätökset sisältävät yksinomaan toisen osapuolen eli kuntayhtymän hallituksen kannanoton Virolahden kunnan vaatimuksiin. Päätöksillä ei ole, eikä ole voitukaan osapuolia sitovasti ratkaista kysymystä siitä, onko kuntayhtymä velvollinen palauttamaan Virolahden kunnalle siltä perimiään jäsenkuntamaksuja. Asiassa on kyse kuntien yhteistoiminnasta tehtyyn sopimukseen perustuvasta eli julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa maksuvelvollisuutta koskevasta riidasta, jota ei voida ratkaista muutoksenhakuteitse. Tämän vuoksi Virolahden kunnan jäsenkuntaosuuden palauttamista ja siihen liittyviä vaatimuksia koskeva hakemus on tutkittava hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana.

Virolahden kunta on vaatinut asian käsittelemistä kunnallisvalituksena siltä osin kuin kuntayhtymän hallituksen päätöksillä on hylätty Virolahden vaatimus tarkastaa Virolahden kuntalaskutus koko vuoden 2021 osalta. Kuntayhtymän hallitus on vastauksena Virolahden kunnan kuntalaskutuksen tarkastamista koskevaan vaatimukseen päätöksellään 28.10.2021 § 245 hyväksynyt vastauksen, jonka mukaan kuntayhtymän tilintarkastajia on pyydetty tekemään erityistarkastus kuntayhtymän ja erityisesti Virolahden kunnan jäsenkuntalaskutukseen. Päätöksen mukaan Virolahden vaatimus otetaan uudelleen käsittelyyn, kun kuntayhtymän tilintarkastajien raportti Virolahden jäsenkuntalaskutuksesta valmistuu.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain 136 §:n mukaisesti oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä vain kunnan ja kuntayhtymän lopullisesta asiaratkaisusta. Kuntayhtymän hallituksen päätös 28.10.2021 § 245 ei kuntalaskutuksen tarkastamista koskevaan vaatimukseen annetun vastauksen osalta sisällä sellaista lopullista, itsenäistä asiaratkaisua, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen. Tämän vuoksi hallinto-oikeus jättää hallinto-oikeudelle tehdyn kunnallisvalituksen tutkimatta.

Asiakirjojen hankkimista koskevat vaatimukset

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Virolahden kunta on hakemuksessaan vaatinut, että kuntayhtymä velvoitetaan toimittamaan KPMG Oy Ab:n laatima raportti sekä palautusvaatimuksen määrällistä arviointia varten kotihoidon kustannusraportti koko vuodelta 2021 ja tiedot Virolahdelta perityistä kustannuksista palveluittain sekä tiedot palveluiden tuottamisesta kuntayhtymälle aiheutuneista kustannuksista.

Kuntayhtymä on hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut oikeudenkäyntiaineistoon KPMG Oy Ab:n raportin ja mainittu raportti on toimitettu vastaselityspyynnön yhteydessä Virolahden kunnalle.

Hallinto-oikeus on pyytänyt kuntayhtymää toimittamaan myös muut Virolahden kunnan vaatimat asiakirjat, mikäli se on mahdollista, ja esittämään perustelut, ellei asiakirjoja pystytä toimittamaan. Kuntayhtymä ei ole

toimittanut pyydettyjä asiakirjoja, vaan on ilmoittanut, ettei kattavaa kotihoidon kustannusraporttia ole ja ettei palvelutuotannon kustannuksia kaikilta osin jaeta jäsenkunnittain yksittäisten palvelutuotteiden käytön mukaisesti. Ottaen huomioon hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ja kuntayhtymän asiassa esittämä selvitys, palautusvaatimuksen määrälliseen arviointiin liittyvän selvityksen hankkiminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Kuntamaksuosuutta koskeva riita

Sovellettavat säännökset

Kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntalain 56 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan perussopimuksessa on sovittava ainakin jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän peruspääomaan ja varoihin sekä vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista.

Kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perussopimuksen määräykset

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän perussopimuksen 3 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän tehtävänä on järjestää jäsenkuntiensa puolesta alueensa väestölle yhdenvertaisilla periaatteilla lainsäädännön

mukaiset laaja-alaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Kuntayhtymä voi hoitaa myös muita peruspalveluiden piiriin sekä tukipalveluiden järjestämiseen kuuluvia tehtäviä, kun siitä erikseen sovitaan. Saman pykälän 6 momentin mukaan kuntayhtymä on erikoissairaanhoidolain mukainen sairaanhoitopiiri sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen erityishuoltopiiri.

Perussopimuksen 9 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan yhtymävaltuuston tehtävänä on päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

Perussopimuksen 15 §:n 5 momentin mukaan kukin jäsenkunta sopii erikseen kuntayhtymän kanssa vuosittain tehtävällä palvelusopimuksella, miten ja missä laajuudessa kuntayhtymän järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat palvelut kunkin jäsenkunnan osalta toteutetaan ja miten kustannusvastuu määräytyy.

Perussopimuksen 22 §:n 1 momentin mukaan järjestämis- ja tuottamisvastuun aiheuttamat kustannukset rahoitetaan jäsenkuntien saamistaan palveluista suorittamalla palvelumaksuilla. Kunnalta perittävät maksut voivat perustua myös jäsenkuntien asukasmäärään tai muuhun laskutusperusteeseen. Maksut määrätään kaikille jäsenkunnille yhdenmukaisin perustein.

Samana pykälän 2 momentin mukaan yhtymävaltuusto päättää talousarvion hyväksymisen yhteydessä palvelumaksujen sekä asukasmääriin perustuvien maksujen hinnoitteluperusteista.

Samana pykälän 3 momentin mukaan asukasmäärään perustuvia maksuja ovat erityisvelvoitteista, ensihoidosta sekä muista vastaavista toiminnoista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi perittävät maksut, jotka yhtymävaltuusto vuosittain vahvistaa. Maksun vahvistamisen yhteydessä yhtymävaltuusto hyväksyy ne toiminnot, joista aiheutuvat kustannukset katetaan erityisvelvoitemaksulla.

Asiassa saatu selvitys

Jäsenmaksujen hinnoittelu- ja laskutusperusteet

Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän yhtymävaltuusto on 27.11.2020 hyväksynyt vuoden 2021 talousarvion. Vuoden 2021 talousarvioasiakirjan kohdan 3.3 ”Jäsenkuntien rahoitusosuudet” mukaan Virolahden kunnan vuoden 2021 rahoitusosuus (palvelusopimus 2021) on 10 639 854 euroa. Talousarvion kohdan 5 ”Tuotteistus, hinnoittelu ja laskutus” mukaan vuonna 2021 kuntien palvelumaksut erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuoltoon, entisen Carean sosiaalipalvelujen yksiköiden palveluihin sekä koti-, asumis- ja hoivapalveluihin määräytyvät kuntien käyttämien palvelujen mukaan. Ensihoito ja erityisvelvoitteet laskutetaan kapitaatioperusteisesti kunnan asukaslukuun perustuen. Palvelujen hinnoitteluperusteet päättää valtuusto ja hinnat määrää hallitus.

Talousarvioasiakirjan alakohdan 5.1 ”Erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon, sosiaalipalvelujen (ent. Carea) ja Koti-asumis- ja hoivapalvelujen tuotteistuksen sekä tuotehinnoittelun periaatteet” mukaan kuntien palvelumaksut määräytyvät hinnoiteltujen tuotteiden perusteella. Hinnoittelu tapahtuu omakustannusperiaatteella. Omakustannusarvot määritellään yhteisesti sovituin kustannuslaskennan säännöin. Samoja hinnoitteluperiaatteita noudatetaan sekä jäsenkuntien että ulkokuntien kohdalla. Hinnoittelun tulee osaltaan tukea kuntayhtymässä annettavan erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen kustannusten oikeudenmukaista jakautumista kuntien kesken.

Talousarvioasiakirjan alakohdasta 5.2 ”Laskutusperusteet” ilmenee muun ohella, että jäsenkuntia laskutetaan erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon osalta kaksi kertaa kuukaudessa palvelujen käytön ja palveluhinnaston mukaisilla tuotehinnoilla. Sosiaalipalvelujen laskutus perustuu tuotteistukseen ja jäsenkuntia laskutetaan käyttöön perustuvana kerran kuukaudessa. Ensihoidon ja erityisvelvoitteiden jäsenmaksut laskutetaan jäsenkunnilta kuukausittain ja maksut määräytyvät vuoden 2021 talousarvion mukaisesti. Sosiaalipalvelujen kiinteä laskutus koskee psykososiaalisten palvelujen sosiaalihuollon palveluja ja kiinteät osuudet laskutetaan kerran kuukaudessa.

Kuntayhtymän hallitus on 18.12.2020 hyväksynyt palveluhinnaston vuodelle 2021.

Palvelusopimus

Virolahden kunnan ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän vuoden 2021 kuntakohtaisen palvelusopimuksen liitteen 4 mukaan Virolahden kunnan kuntakohtainen talousraami on 10 639 854 euroa. Palvelusopimuksen kohdan ”Sopimuksen sitovuus” mukaan kuntayhtymän tulee järjestää palvelusopimusten mukaiset palvelut sopimusten perusteella talousarvioon sisällytettyjen tulojen puitteissa eikä jäsenkunnilta perittävien maksujen määrää (kiinteä laskutus sosiaalipalvelut) voi talousarviovuoden aikana muuttaa, ellei jäsenkunnan kanssa siitä erikseen sovita. Palvelusopimuksen kohdan ”Muutokset toimintaympäristössä” mukaan mikäli sopimusvuoden aikana sopijaosapuolten toiminnassa ilmenee olennaisia (esimerkiksi toimintaympäristön, palvelun tuottamisen tai rahoitusosuuden muutos) muutoksia tai palvelusopimuksen toteutumisessa on ennakoitavissa olennaisia poikkeamia, on toisen sopijaosapuolen kutsusta järjestettävä viipymättä sopijaosapuolten neuvottelu (kunta/kuntayhtymä), jossa sovitaan muutosten aiheuttamista vaikutuksista sopimukseen, sopimuksen liitteisiin tai palvelujen tuottamiseen.

Muu Virolahden kunnan jäsenkuntamaksuusuudesta saatu selvitys

Kuntayhtymän hallituksen päätöksellään 28.10.2021 § 245 hyväksymässä vastauksessa Virolahden kunnan vaatimukseen on todettu muun ohella seuraavaa:

Virolahden kuntalaskutuksen kasvu havaittiin sekä kuntayhtymässä, että Virolahden kunnassa huhtikuussa 2021. Virolahden kuntalaskutuksen selvitystyöhön ryhdyttiin 26.5.2021 pidetyn kuntakokouksen jälkeen. Kuntayhtymässä havaittiin, että Virolahden kunnan laskutuksen nousu johtui pääasiassa koti-, asumis- ja hoivapalvelujen laskutuksen noususta. Virolahden kunnan koti-, asumis- ja hoivapalvelujen laskutuksen selvittelyn tilannetta käytiin läpi kunnan viranhaltijoiden kanssa palaverissa 10.6.2021 ja 14.6.2021. Palaverissa Virolahden kunnan viranhaltijoille ilmoitettiin havainnosta, että koti-, asumis- ja hoivapalvelujen vuoden 2021 alusta voimaan astunut tuotteistettuihin hintoihin perustuva laskutus on todennäköinen syy laskutuksen voimakkaan nousun taustalla, sillä havaintojen mukaan merkittävää muutosta koti-, asumis- ja hoivapalvelujen kokonaisuuden asiakasmäärissä ei ole tapahtunut edellisestä vuodesta. Tämän havainnon vuoksi selvitystyö keskittyi koti-, asumis- ja hoivapalveluiden jäsenkuntalaskutuksen selvittämiseen. Virolahden kuntaa edustavat viranhaltijat kutsuttiin 23.8.2021 palaveriin, jossa kuntayhtymästä todettiin, ettei Virolahden kunnan vuoden 2021 jäsenkuntalaskutuksen osalta löydetty virhettä.

Edelleen kuntayhtymän vastauksessa on todettu, että palvelun yhdenmukaistaminen ja tasalaatuisuuden toteuttaminen ovat olleet osatekijöitä Virolahden ikääntyneiden kotihoidon kustannusten nousussa kuntayhtymän toiminnan aikana. Kotihoidon kustannuksia on hieman nostanut myös siirtyä asumispalveluista kotihoidon piiriin. Kevään ja kesän aikana kuntayhtymässä tehdyn selvitystyön tuloksena ei löydetty virhettä koti-, asumis- ja hoivapalvelujen tuotehintojen määrittelyssä tai Virolahden kunnan suoritteiden kirjaamisessa. Johtopäätöksenä tästä kuntayhtymässä päädyttiin siihen, että Virolahden kunnan vuoden 2021 kuntalaskutuksen vertailupohjana käytettyjen vuosien 2019 ja 2020 jäsenkuntalaskutuksen täytyi Virolahden osalta olla palvelutoiminnan kustannuksiin nähden liian alhainen. Tätä päättelyä puoltaa se, että vuosien 2019 ja 2020 osalta koti-, asumis- ja hoivapalvelujen rahoitus muodostui kiinteästä rahoituksesta, jota ei johdettu palvelutoiminnan kustannuksista. Kiinteä rahoitus pohjautui jäsenkuntien vuoden 2018 oman palvelutuotannon kustannuksiin ja nämä kustannukset saattoivat poiketa huomattavasti eri jäsenkuntien välillä. Vaikka palvelutuotantoa oli jo vuosien 2019 ja 2020 aikana ryhdytty yhdenmukaistamaan jäsenkuntien kesken, ei palvelutuotannon kustannusten ja jäsenkuntalaskutuksen epäsuhta paljastunut ennen tuotteistettujen suoritehintojen käyttöönottoa vuoden 2021 alusta alkaen. Vuodesta 2021 jäsenkuntalaskutus koti-, asumis- ja hoivapalveluissa on perustunut keskimääräiseen kustannustasoon kuntayhtymässä, mikä näkyy Virolahden kunnan osalta merkittävänä kuntalaskutuksen nousuna erityisesti koti-, asumis- ja hoivapalveluissa.

BDO Oy on kuntayhtymän jäsenkuntien toimeksiannosta laatinut 14.3.2022 päivätyn raportin Kymsoten suunnittelun, seurannan ja ennustamisen prosessien auditoinnista. Raportin osiossa ”Tilikauden 2021 tuloksen analyysi palveluketjujen näkökulmasta” on todettu muun ohella, että tilikausi 2021 toteutui kaikkien palveluketjujen osalta ylijäämäisenä. Palveluketjujen sisällä tilikauden tuloksen muodostumisessa on kuitenkin suuria eroja. Tespa-palveluketjun (terveyden- ja sairaanhoidon palvelut) tilikausi toteutui tilintarkastamattomien tilinpäätöslukujen perusteella noin 8,7 miljoonaa euroa ylijäämäisenä (2019: + 8,5 miljoonaa euroa ja 2020: - 28,7 miljoonaa euroa). Palveluketjun sisällä alijäämäisiä olivat ensihoito ja päivystys, operatiiviset palvelut ja perusterveydenhuollon osastohoito. Vastaavasti ylijäämäisiä olivat medisiiniset palvelut, vastaanottopalvelut, kuntoutuspalvelut ja suun terveydenhuolto. Kah-palveluketjun (koti-, asumis- ja hoivapalvelut) osalta tilintarkastamattomien tilinpäätöslukujen valossa palveluketjun tilikausi toteutui noin 137 000 euroa ylijäämäisenä (2020: - 2,1 miljoonaa euroa). Tilikauden tuloksen muodostumiseen vaikuttavat kasvaneet myyntituotot (noin 9,3 miljoonaa euroa vuodesta 2020), josta osa selittyy läpilaskutettavien palveluiden oston kasvulla ja osa tuotehinnoitteluun siirtymisellä. Palveluketjun sisällä on kuitenkin selkeästi havaittavissa eroja: kotihoito ja kotihoidon tukipalvelut osalta tilikausi oli noin 2,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen, kun taas asiakas- ja palveluohjauksen, varhaisen tuen palveluiden tilikausi oli noin 1,7 miljoonaa euroa alijäämäinen ja asumispalveluiden noin 382 000 euroa alijäämäinen. Myyntituottojen kasvusta noin 3,8 miljoonaa euroa muodostuu kotihoidon ja kotihoidon tukipalveluista, jossa merkittävimpänä syynä on vuodelle 2021 tehty palveluiden tuotteistus. Psyke-palveluketjun (psykososiaaliset ja kehitykselliset palvelut) tilikausi 2021 on ensimmäinen ylijäämäinen tilikausi Kymsoten aikana. Tilikauden ylijäämä on noin 898 000 euroa.

Raportin osiossa ”Tuotehinnoittelun perusteet ja niiden muodostuminen” havaintoina ja johtopäätöksinä on todettu muun ohella seuraavaa:

Tuotehintojen laskenta on raportin laatijoiden havaintojen mukaan Kah-palveluiden osalta perustunut omakustannehintoihin. Muiden palveluiden osalta ei pystytty varmistumaan tuotehintojen perusteista johtuen puutteellisista tai aineistosta puuttuneista laskelmista. Tuotehinalaskelmat sisältävät osittain hyvin puutteellisia kaavaviittauksia ja selitteitä, jolloin tuotehinnoittelun luotettava jälkikäteinen tarkistaminen muun kuin laskelman tehneen tahon puolesta ei ole mahdollista. Tuotehintoja on nostettu vuosittain keskimäärin sovittujen prosenttien mukaisesti. Hinnat eivät näin ollen välttämättä vastaa kustannusten kehitystä tai omakustannehintoja, mikäli niitä ei tarkasteta uudestaan vuosittain.

KPMG Oy Ab on Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän pyynnöstä suorittanut tarkastustoimenpiteitä koskien kuntayhtymän jäsenkuntalaskutusta ajalta 1.1.–1.9.2012. Tarkastuksesta on laadittu 15.2.2022 päivätty tilintarkastajan raportti, jossa keskeisinä havaintoina on todettu muun ohella seuraavaa:

Omakustannushintaisesti hinnoiteltavien suoritteiden osalta osa hinnoista on laskettu aiemman kuntayhtymän aikana, eikä omakustannushinnan oikeamääräisyyttä ole seurattu systemaattisesti eikä seurannan perusteella ole tehty muutoksia hintoihin. Tältä osin perussopimuksen mukainen palvelujen aiheuttamien kustannusten kattaminen niistä perittävillä maksuilla ei välttämättä toteudu. Osaan hinnoista on tehty sovitun mukainen prosentuaalinen korotus. Raportin osiossa ”Kustannuslaskenta” on muun ohella todettu, että kuntayhtymän omien KAH-suoritteiden hinnoittelua on testattu pistokokein 2021 kirjanpidon toteumilla ja on todettu, että valittujen suoritteiden hinnaston mukaiset hinnat vastasivat tai olivat alemmat kuin niiden aiheuttamat kustannukset.

Oikeudellinen arviointi

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymällä on ollut lakisääteinen järjestämismääräys Virolahden kunnan erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon palvelujen osalta ja lisäksi Virolahden kunta on vapaaehtoisesti siirtänyt kuntayhtymälle järjestämismääräyksen kunnan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista.

Kunnan järjestämismääräystä koskevan kuntalain 8 §:n säännöksen mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämismääräyksen siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämismääräys on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Pykälän 3 momentin mukaisesti kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta myös silloin kun tehtävien järjestämismääräys on siirretty kuntayhtymälle.

Kuntayhtymän perussopimuksen mukaan järjestämismääräyksen ja tuottamismääräyksen aiheuttamat kustannukset rahoitetaan jäsenkuntien saamistaan palveluista suorittamalla palvelumaksuilla. Kunnalta perittävät maksut voivat perussopimuksen mukaan perustua myös jäsenkuntien asukasmäärään tai muuhun laskutusperusteeseen. Valtuusto on 27.11.2020 talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättänyt, että jäsenkuntien erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon, sosiaalipalvelujen (entinen Carea) ja koti-, asumis- ja hoivapalvelujen palvelumaksut määräytyvät hinnoiteltujen tuotteiden käytön perusteella ja että tietyistä palveluista, kuten ensihoidosta, kuntia laskutetaan kiinteän suuruisella jäsenmaksulla. Esitetyn selvityksen perusteella Virolahden kuntaa on vuonna 2021 laskutettu valtuuston 27.11.2020 päättämällä tavalla osin käytettyjen palveluiden ja niille määriteltävien yhtenäisten tuotehintojen perusteella ja tietyiltä osin kiinteillä jäsenmaksuilla.

Yhtymävaltuusto on talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättänyt perussopimuksen edellyttämällä tavalla myös palvelumaksujen hinnoitteluperusteista. Valtuuston päättämien periaatteiden mukaan tuotehinnoittelu tapahtuu omakustannusperiaatteella ja omakustannusarvot määritellään yhteisesti sovituin kustannuslaskennan säännöin. Kuntayhtymän hallitus on 18.12.2020 päättänyt palvelujen hinnoista. Esitetyn selvityksen mukaan hallituksen vuoden 2021 palveluhinnoittelua koskevaan päätökseen ei ole haettu muutosta kuntalain mukaisessa järjestyksessä ja päätös on siten

lainvoimainen. Hallinto-oikeus ei voi tämän hallintoriita-asian yhteydessä tutkia sitä, onko hallituksen päättämä vuoden 2021 tuotehinnoittelu ollut valtuuston päättämän omakustannusperiaatteen mukainen. Virolahden kunta on vedonnut siihen, että sen vuodelta 2021 maksama jäsenkuntamaksuosuus on ollut kokonaisuudessaan omakustannusperiaatteen vastainen, koska Virolahti on maksanut palveluista enemmän kuin niiden tuottamisesta on aiheutunut kuntayhtymälle kustannuksia. Hallinto-oikeus toteaa, että valtuuston perussopimuksen nojalla 27.11.2020 päättämät hinnoitteluperiaatteet koskevat sitä, miten hinnat kuntayhtymän palvelutuotteille määritellään, eikä tätä laajemmin sitä, miten kustannusvastuu jakautuu jäsenkuntien välillä. Kuntayhtymällä ei siten ole velvollisuutta palauttaa Virolahden kunnalle siltä perimäänsä kuntamaksuosuutta sillä perusteella, että Virolahden kunnan jäsenmaksuosuus olisi valtuuston 27.11.2020 päättämän omakustannusperiaatteen vastainen.

Kuntayhtymän vuoden 2021 talousarvion ja Virolahden kunnan ja kuntayhtymän välisen palvelusopimuksen mukaan Virolahden kunnan rahoitusosuus kuntayhtymän menoista on 10 639 854 euroa. Virolahden kunta on palautusvaatimuksen perusteena vedonnut siihen, että mainittu kuntakohtainen talousraami on ylittynyt. Kuntalain 110 §:n 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Vuoden 2021 talousarvioasiakirjan kohdassa 4.2 ”Talousarvion sitovuus” on valtuustoa nähden sitoviksi tavoitteiksi hallituksen ja toimitusjohtajan osalta määritelty kuntayhtymän tilikauden tulos ja palveluketjujen johtajien osalta palvelutuotannon kokonaistavoitteet ja organisaatiotason palvelutoimintamenot. Talousarvion sitovuutta ja jäsenkuntien rahoitusosuuksia koskevissa osioissa ei ole määritelty talousarviossa esitettyjä arvioita jäsenkuntien rahoitusosuudesta sitovaksi, vaan päinvastoin talousarviossa määriteltyjen laskutusperiaatteiden mukaan kuntaa laskutetaan useimmista palveluista palvelujen käytön perusteella talousarviovuoden aikana. Talousarvion sitovuudesta ei siten johdu, ettei Virolahdelta olisi voitu laskuttaa kuntamaksuosuutta talousarviossa esitettyä arviota enempää.

Virolahden kunnan ja kuntayhtymän välisen vuoden 2021 palvelusopimuksen määräyksen mukaan kuntayhtymän tulee järjestää palvelusopimusten mukaiset palvelut sopimusten perusteella talousarvioon sisällytettyjen tulojen puitteissa eikä jäsenkunnilta perittävien maksujen määrää (kiinteä laskutus sosiaalipalvelut) voi talousarviovuoden aikana muuttaa, ellei jäsenkunnan kanssa siitä erikseen sovita. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö Virolahden kunta olisi kuntalain mukaisesti rahoitusvastuussa perussopimuksen ja siihen perustuvan yhtymävaltuuston päätöksen 27.11.2020 mukaan osin palvelujen käytön ja osin kiinteiden maksuosuuksien mukaan määräytyvästä kuntamaksuosuudestaan. Kuntayhtymä ei siten ole velvollinen palauttamaan Virolahden kunnalle siltä laskuttamia jäsenkuntamaksuja sillä perusteella, että talousarvion ja palvelusopimuksen mukainen kuntakohtainen talousraami on vuonna 2021 ylittynyt.

Virolahden kunnan ja kuntayhtymän edustajien kesken on vuoden 2021 aikana järjestetty kuntakohtaisen palvelusopimuksen edellyttämällä tavalla neuvotteluita siinä vaiheessa, kun jäsenkuntalaskutuksen kasvu on havaittu.

Lisäksi Virolahden kunta on jäsenkuntamaksuosuuden palautusvelvollisuuden perusteena vedonnut siihen, että siltä on peritty maksuja jäsenkuntien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti ja että toiset jäsenkunnat ovat saaneet Virolahden kunnan kustannuksella perusteetonta etua, muun ohella sen johdosta, että Virolahden kunnan käyttämät palvelut ovat tuottaneet kuntayhtymälle ylijäämää. Esitetyn selvityksen perusteella Virolahden kunta on käyttänyt suhteessa muita jäsenkuntia enemmän erityisesti kotihoidon palveluita, jotka ovat vuonna 2021 tuottaneet kuntayhtymälle ylijäämää.

BDO Oy:n raportti osoittaa, että tilikausi 2021 on ollut vahvistamattomien tilinpäätöslukujen valossa kaikkien palveluketjujen osalta ylijäämäinen ja että palveluketjujen sisällä tilikauden tuloksen muodostumisessa on ollut suuria eroja. Kotihoidon ja kotihoidon tukipalveluiden osalta tilikausi on ollut noin 2,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen, kun taas jotkut toiset palvelut ovat tuottaneet kuntayhtymälle alijäämää.

Hallinto-oikeus toteaa, että Virolahden kunta ei ole väittänyt, että sitä olisi laskutettu palveluista, joita se ei olisi käyttänyt tai että laskutuksessa olisi muu vastaava virhe. Kaikkia kuntayhtymän jäsenkuntia on laskutettu käytön mukaan laskutetuista palveluista yhtenäisin suoritehinnoin. Virolahden kunta on samoin kuin muutkin kunnat käyttänyt paitsi jälkikäteisen tarkastelun perusteella kuntayhtymälle ylijäämää tuottaneita palveluita myös kuntayhtymälle alijäämää tuottaneita palveluita. Oletettavaa on, että jotkut toiset kunnat ovat käyttäneet Virolahtea enemmän joitakin toisia kuntayhtymälle ylijäämää tuottaneita palveluita. Kuntayhtymän muiden jäsenkuntien ei voida katsoa saaneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti perusteetonta etua Virolahden kunnan kustannuksella sen johdosta, että jotkut palvelut ovat tuottaneet kuntayhtymälle ylijäämää tai että Virolahti on käyttänyt suhteessa muita kuntia enemmän ylijäämää tuottaneita kotihoidon palveluita.

Edellä esitetyn perusteiden Virolahden kunnan hallintoriitahakemus on hylättävä.

Siltä osin kuin Virolahden kunta on vaatinut, että hallinto-oikeus velvoittaa kuntayhtymän jatkossa noudattamaan palveluiden hinnoittelussa perus- ja palvelusopimusta ja yhtymävaltuuston päätöstä sekä hinnoittelemaan tuotteet omakustannusperiaatteen mukaisesti, on hallintoriitahakemus hylättävä myös sillä perusteella, ettei hallinto-oikeus voi hallintoriita-asiana velvoittaa kuntayhtymää toimimaan Virolahden kunnan vaatimalla tavalla. Kuntayhtymän hallitus päättää palveluiden hinnoittelusta ja tuohon päätökseen voi hakea muutosta kuntalain mukaisessa järjestyksessä.

Oikeudenkäyntikulut

Hallinto-oikeus on jättänyt kunnallisvalituksen tutkimatta ja hylännyt Virolahden kunnan hallintoriitahakemuksen, joten ei ole kohtuutonta, että se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Asia on ollut oikeudellisesti siinä määrin tulkinnanvarainen, että ottaen lisäksi huomioon asian laatu ja merkitys Virolahden kunnalle sekä osapuolten olosuhteet kokonaisuudessaan, ei ole kohtuutonta, että myös kuntayhtymä pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 64 § 1 momentti ja 144 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 § 1 momentti

Muutoksenhaku

Kunnallisvalituksen osalta tähän päätökseen saa kuntalain 142 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

Hallintoriidan osalta tähän päätökseen saa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Hartikainen, Toni Nykänen ja Marika Turunen.

Esittelevä jäsen

Marika Turunen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös	Virolahden kunta / asianajajat Olli Kärkkäinen ja Jenni Ollila, sähköpostitse antopäivänä Asianajotoimisto Sivenius, Suvanto & Co Oy
Oikeudenkäyntimaksu	270 euroa (Oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje on tämän päätöksen liitteenä.)
Jäljennös	Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän hallitus / Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallitus, postitse antopäivänä Hyvinvointialueen on kuntalain 142 §:n mukaisesti viipymättä julkaistava ilmoitus tästä päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.