



21.6.2023

Dnro 738/03.04.04.10/2022

Asia Kunnallisvalitus
Valittaja Virolahden kunta

Päätös, josta valitetaan

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän hallitus 24.2.2022 § 46

Asian käsittely kuntayhtymässä

Kuntayhtymän hallitus on 16.12.2021 (§ 313) päättänyt muun ohella hyväksyä ehdollisena kuntayhtymän palveluhinnaston liitteen 23 mukaisena, mikäli yhtymävaltuusto 17.12.2021 hyväksyy palvelujen tuotteistuksen, hinnoittelun ja laskutuksen periaatteet vuodelle 2022.

Virolahden kunta on vaatinut päätökseen oikaisua. Oikaisuvaatimuksen perusteena on muun ohella esitetty, ettei hinnasto vastaa valtuuston 17.12.2021 päättämiä tuotehinnoittelun periaatteita eli omakustannusperiaatetta ja kustannusten oikeudenmukaista jakautumista jäsenkuntien kesken.

Kuntayhtymän hallitus on valituksenalaisella päätöksellään 24.2.2022 § 46 hylännyt oikaisuvaatimuksen. Päätöstä on perusteltu muun ohella seuraavasti:

Kuntayhtymässä ei ole tuotekohtaista yli-/alijäämälaskentaa. Palvelutuotetta hinnoiteltaessa palvelutuotteen suoritekohtainen hinta muodostuu asianomaiselle tuotteelle suoraan kohdistuvista kustannuksista, jotka jaetaan arvioiduille suoritemäärille. Vuosittain tehtävä tuotteistettujen suoritehintojen tarkistus noudattaa jäsenkuntien kanssa neuvoteltua kustannusten nousuprosenttia. Näillä tuotteistetuilla suoritehinnoilla laskutettavat palvelutuotannon kuntaosuudet ovat osa palvelutuotannon tuottoja. Kansallisessa Nord DRG -kustannuslaskentaohjeessa 2019 todetaan: ”Hinnoittelun lähtökohtana on omakustannushinta. Omakustannusperiaate on vaikeaa, ellei mahdoton toteuttaa yksittäisten palvelutuotteiden tasolla, johtuen sairaalan palvelutuotannon eri osien keskinäisestä riippuvuudesta.

Omakustannusperiaatetta voidaan noudattaa sairaala- tai kuntayhtymätasolla.” Tätä samaa periaatetta voidaan soveltaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon hinnoitteluun, koska palvelut ovat hyvin riippuvaisia toisistaan.

Kuntayhtymän palveluhinnaston 2022 tuotteistettujen suoritehintojen tarkistus noudattaa yhtymävaltuuston vuodelle 2022 hyväksymää kustannusten nousuprosenttia. Tämä nousuprosentti on muodostettu siten, että koko kuntayhtymän tasolla palvelutuotanto ei tuota yli- tai alijäämää. Tuotteistettujen suoritehintojen nousuun vaikuttaa siten kuntayhtymän palvelutuotannon kustannukset kokonaisuudessaan ja myös muiden kuin myyntituottojen talousarviossa 2022 arvioitu määrä. Palvelutuotannon tuotot muodostuvat tuotteistettujen suoritehintojen lisäksi myös kiinteästä jäsenkuntien rahoitusosuudesta. Kiinteä rahoitusosuus ei jakaudu palvelutuotannon kustannusten mukaisesti eri palvelutuotteille, vaan toisaalta jakautumisen perusteena on vuoden 2018 kunkin jäsenkunnan ilmoittamat kustannukset, toisaalta tuotteistuksen eteneminen kuntayhtymän palvelutuotannossa. Jäsenkunnilta saatavaa palvelutuotannon rahoitusta (kiinteä rahoitus ja tuotteistetut suoritehinnat) on tarkasteltava kokonaisuutena. Palvelutuotannon tuottojen on katettava myös sellaiset kuntayhtymän kustannukset, jotka eivät kohdistu suoraan palvelutuotteisiin, esimerkiksi rahoituskustannukset, investointien poistot, hallinnon ja tukipalvelujen kustannukset sekä kuntayhtymän yhteiset kehittämiskustannukset. Olennaista onkin tarkastella sitä, onko kuntayhtymän palvelutuotannon kokonaisuus taloudeltaan tasapainossa. Talousarvio 2022 on taloudeltaan tasapainotettu ja suoritehinnat ovat osa tätä kokonaisuutta.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän hallituksen päätös 24.2.2022 § 46 on kumottava ja hallinto-oikeuden on ensisijaisesti ratkaistava asia itse siten, että se kieltää kuntayhtymän hallitusta noudattamasta yhtymävaltuuston päätöksen 17.12.2021 vastaista tuotteistettujen palveluiden hinnoitteluaan ja velvoittaa hallituksen tarkistamaan ja muuttamaan tuotteistettujen palveluiden hinnoittelun siten, että hinnoittelu palvelusopimusvuonna 2022 vastaa yhtymävaltuuston 17.12.2021 tekemää päätöstä hintojen korotuksista ja omakustannehinnasta. Toissijaisesti asia on palautettava kuntayhtymän hallituksen käsiteltäväksi.

Lisäksi kuntayhtymä on veloitettava korvaamaan Virolahden kunnalle asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen, lisättyinä hallinto-oikeuden perimällä oikeudenkäyntimaksulla.

Hallinto-oikeuden on käsiteltävä tämä kunnallisvalitusasia yhdessä Virolahden kunnan hallinto-oikeudelle tekemän hallintoriitahakemuksen ja kuntayhtymän hallituksen päätöksestä 24.2.2022 § 45 tekemän kunnallisvalituksen kanssa.

Virolahden kunta on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Kuntayhtymän hallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antama päätös 24.2.2022 § 46 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Hallituksella ei ole päätöstä tehdessään ollut käytettävissään Virolahden kunnan oikaisuvaatimusta kokonaisuudessaan. Esittelijän päätösesityksessä on esitetty ainoastaan Virolahden kunnan vaatimukset ilman niiden yksityiskohtaisia perusteluita. Päätösesityksen perusteella hallituksella ei ole ollut edellytyksiä arvioida asiaa riittävällä tavalla. Riittävää selvitystä päätöksenteon tueksi ei ole esitetty ottaen huomioon, että esittelijällä on ollut tieto selvityksistä, joiden mukaan hinnoittelussa ei ole noudatettu omakustannuseriaatetta. Kuntayhtymän hallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaa päätöstä ei ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla, eikä siitä ilmene, mihin selvityksiin se on perustunut.

Kuntayhtymän hallituksen päätös tuotteistettujen palveluiden hinnoista vuodelle 2022 on yhtymävaltuuston päätöksen 17.12.2021 vastainen. Hallitus on korottanut palveluhintoja vuodelle 2022 enemmän kuin yhtymävaltuusto on kuntayhtymän talousarvion hyväksymisen yhteydessä 17.12.2021 päättänyt ja lisäksi tuotteistettujen palveluiden hinta ei perustu yhtymävaltuuston päätöksen mukaisesti omakustannehintaan. Kuntayhtymän perussopimuksen, hallintosäännön ja kuntalain mukaan palveluista perittävien maksujen perusteista päättää yhtymävaltuusto ja kuntayhtymän hallituksen tulee hintoja määrätessään ottaa huomioon se, mitä valtuusto on hinnoittelun perusteista päättänyt. Päättäessään tuotteistettujen palveluiden hinnoista muulla tavalla kuin yhtymävaltuusto on päättänyt, kuntayhtymän hallitus on ylittänyt toimivaltansa.

Yhtymävaltuusto on talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättänyt, että jäsenkuntien rahoitusosuus nousee syyskuun 2021 toteutuman perusteella laadittuun tilinpäätösennusteeseen nähden 0,1 %. Koska suurin osa jäsenkuntien rahoitusosuudesta kertyy kuntayhtymän tuotteistetuista palveluista perittävien palvelumaksujen muodossa, on päätetty korotus käytännössä tarkoittanut sitä, että myös palveluhintojen korotuksen tulee vastata 0,1 %:a. Virolahti on itse laatinut arvion vuoden 2022 tuotteistettujen palveluiden hinnaston muutosten vaikutuksista kuntayhtymän ja jäsenkuntien talouteen. Kyseinen vaikutusarvio osoittaa, että kokonaisuudessaan palveluhinnaston 2022 muutokset kasvattavat vuoden 2022 jäsenkuntalaskutusta tuotteistettujen palveluiden osalta noin 20–25 miljoonaa euroa, joka on noin 2,8–3,5 % vuoteen 2021 verrattuna.

Yhtymävaltuusto on vuoden 2022 talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättänyt, että jäsenkunnilta kerättävät maksut perustuvat pääosin tuotteistetuista palveluista perittäviin maksuihin ja nämä hinnat määrittellään omakustannuseriaatteen mukaisesti. Omakustannuseriaate tarkoittaa sitä, että jäsenkunnilta perittävät maksut perustuvat palvelutuotannon ja sitä tukevan hallinnon kuluihin, mutta niillä ei kerätä ylimääräistä tuottoa kuntayhtymälle.

Virolahden jäsenkuntalaskutus on palvelusopimusvuoden 2021 aikana ollut merkittävästi korkeampi kuin mitä vuoden 2021 palvelusopimuksen liitteessä olevien kuntakohtaisten talousraamien perusteella oli sovittu. Virolahti on tästä syystä ryhtynyt selvittämään, mistä merkittävästi kasvanut jäsenkuntalaskutus johtuu. Tässä yhteydessä on käynyt ilmi, että osa kuntayhtymän tuotteistetuista palveluista on hinnoiteltu siten, että ne tuottavat kuntayhtymälle huomattavaa ylijäämää. Osa palveluista tuottaa puolestaan alijäämää. Tilintarkastusyhtiö BDO Oy on jäsenkuntien pyynnöstä suorittanut tarkastuksen kuntayhtymän vuoden 2021 hinnoitteluun ja tarkastellut hintojen muodostumista palveluketjuittain. Tarkastusraportin perusteella on käynyt ilmi, ettei tuotteistettujen palveluiden hinnoittelua ole tarkasteltu omakustannusperiaatteen näkökulmasta ja hinnan tarkastukset perustuvat lähtökohtaisesti siihen, mitä kuntayhtymän ja jäsenkuntien välillä on sovittu. Raportista ilmenee, että KAH-palveluketjun sisällä kotihoidon palvelut tekivät vuonna 2021 kuntayhtymälle 2,2 miljoonan euron ylijäämäisen tuloksen. Tuosta ylijäämästä arviolta 800 000 euroa oli peräisin yksinomaan Virolahden ja Miehikkälän kuntalaskutuksesta, vaikka ne ovat kuntayhtymän pienimmät kunnat. Palveluiden hinnoittelu ei näin ollen ole palvelusopimusvuonna 2021 vastannut omakustannusperiaatetta, eivätkä vuoden 2022 palveluhinnat edelleenkään vastaa omakustannusperiaatetta. Myös kuntayhtymän oman tilintarkastusyhteisön KPMG Oy:n erityisen tarkastuksen raportti osoittaa, ettei omakustannushinnan oikeaa määrää ole hallituksen toimesta seurattu.

Vaikka vuoden 2022 talousarviossa on todettu, että tuotteistettujen palveluiden hinnat on laadittu omakustannusperiaatteen mukaisesti, kuntayhtymän hallitus ei ole 24.2.2022 antamassaan päätöksessä edes väittänyt, että hinnoittelu olisi käytännössä tapahtunut kyseisen periaatteen mukaisesti. Kuntayhtymän hallitus on viitannut kansalliseen Nord DRG-kustannuslaskentaohjeeseen vuodelta 2019. Kyseinen ohje liittyy kuitenkin erikoissairaanhoidon palveluihin, joiden osalta vuoden 2022 talousarviossa on nimenomaisesti todettu, että erikoissairaanhoidon vuodeosastotoiminta hinnoitellaan pääsääntöisesti erikoisalakohtaisesti. Muiden tuotteistettujen palveluiden osalta vastaavaa poikkeusta ei ole tehty. Hallituksen päätöksen perusteella suoritehintojen tarkistusta ei ole tehty siten, että tuotteistettujen palveluiden hinnat olisi laskettu omakustannusperiaatteen mukaisella tavalla jokaisen palveluketjun osalta. Koska osa tuotteistetuista palveluista on jo vuonna 2021 ollut kuntayhtymän kannalta alijäämäisiä ja osa huomattavasti ylijäämäisiä, olisi omakustannusperiaatteen toteutuminen edellyttänyt, että kiinteän prosenttikorotuksen sijaan hintoja tarkasteltaisiin palvelutuotteittain. Näin olisi saatu selvitettyä se, minkä tuotteiden osalta hintojen nostaminen omakustannehintaa vastaavaksi on perusteltua, ja vastaavasti, minkä tuotteiden osalta hintoja tulisi laskea omakustannehinnan tasolle. Mikään yhtymävaltuuston päätöksessä ei viittaa siihen, että omakustannusperiaatetta tulisi soveltaa ainoastaan kuntayhtymätasolla. Käytännössä tämä tulkinta tarkoittaisi sitä, että maksujen ei tarvitsisi perustua palveluiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Päätös on hallintolain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, koska se johtaa jäsenkuntien epäyhdenvertaiseen asemaan. Päätös ei myöskään vastaa kuntayhtymän perussopimuksen 22 §:n määräystä siitä, että maksut

määrätään kaikille jäsenkunnille yhdenmukaisin perustein. Palveluhinnasto, jossa eri palveluketjujen välillä on merkittäviä eroja hintojen laskentatavoissa, johtaa siihen, että jäsenkunnat maksavat kuntayhtymälle tietyistä palveluista ylijäämää. Osa palveluista puolestaan tuottaa kuntayhtymälle alijäämää, jota voidaan kattaa ylijäämäisillä palvelumaksuilla. Ylijäämäisten ja alijäämäisten palveluiden tarve jäsenkuntien välillä kuitenkin vaihtelee, jolloin lopputulos ei ole oikeudenmukainen. Virolahti on tältä osin viitannut esimerkkiin kotihoidon ylijäämästä vuodelta 2021. Tuotteistettujen palveluiden epäoikeudenmukaista jakautumista osoittaa myöskin se, että Virolahden jäsenkuntalaskutus on kasvanut vuoden 2021 aikana huomattavasti enemmän kuin muiden jäsenkuntien laskutus.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Kuntayhtymän hallitus on antanut lausunnon, jossa se on vaatinut Virolahden kunnan valituksen ja oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä ja Virolahden kunnan velvoittamista korvaamaan asiasta kuntayhtymälle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta lukien. Lisäksi hallitus on vaatinut, että valitus tulee jättää tutkimatta siltä osin kuin siinä on vedottu vuoden 2021 palvelumaksujen hinnoitteluun, koska kyseistä vuotta koskevat päätökset ovat lainvoimaisia.

Lisäksi hallitus on lausunut muun ohella seuraavaa:

Virolahden oikaisuvaatimus on tutkittu ja selvitetty perusteellisesti ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös 24.2.2022 on perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Oikaisuvaatimusmateriaali on ollut tarvittaessa tausta-aineistona asiasta päätettäessä. Mikään ei velvoita siihen, että oikaisuvaatimusmateriaalin tulisi olla esityslistan tai päätösehdotuksen liitteenä.

Vuoden 2022 talousarviossa on esitetty, että ”jäsenkunnittaiset rahoitusosuudet vuodelle 2022 on tehty seuraavilla taustaoletuksilla ja periaatteilla: (- -) Jäsenkuntien rahoitusosuus nousee syyskuun 2021 toteutuman perusteella laadittuun tilinpäätösennusteeseen nähden 0,1 %”. Kyseessä on ollut suuntaa antava oletus ja jäsenkuntien todellinen rahoitusosuus vuodelle 2022 määräytyy käytön perusteella laskutettavien palveluiden käyttömäärien perusteella. Maininta 0,1 %:n nostosta rahoitusosuuteen ei ole indikoinut sitä, kuinka paljon yksittäisen palvelutuotteen hinta nousee tai laskee vuodelle 2022. Yhtymävaltuuston kannanotto jäsenkuntien rahoitusosuuden nousutarpeeseen ei ole millään tavalla sidoksissa siihen, mitä varsinaisista hinnoitteluperusteista on erikseen päätetty. Esittelytekstistä poimittu prosentuaalinen arvio rahoitusosuuksien nousutarpeista ei juridiselta merkitykseltään miltään osin rinnastu yhtymävaltuuston varsinaiseen päätökseen hinnoitteluperusteista, joka on omakustannusperiaate.

Kuntayhtymän hallitus on päätöksellään 16.12.2021 hinnoitellut palvelumaksut yhtymävaltuustossa 17.12.2021 vahvistettujen hinnoittelun perusteiden mukaisesti siten, että omakustannusperiaate kuntayhtymän toiminnassa toteutuu. Yhtymävaltuuston päätöksellä 17.12.2021 ei ole ollut tarkoituksenaan päättää hinnoittelun perusteista omakustannusperiaatteen mukaisesti palvelutuotetasolla vaan kuntayhtymätasolla. Yhtymävaltuusto on 17.12.2021 päättänyt talousarviossa, että ”hinnoittelu tapahtuu omakustannusperiaatteella ja omakustannusarvot määritellään yhteisesti sovituin kustannuslaskennan säännöin”. Yhtymävaltuuston päätös ei määritä, missä mittakaavassa periaatteen 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. Kuntayhtymä noudattaa omakustannusperiaatteen osalta muun muassa NordDRG-opasta, jossa on laadittuna kustannuslaskennan ohjeet. Omakustannusperiaatteen noudattaminen palvelutuotetasolla on lähes mahdotonta, kuten NordDRG-oppaan kustannuslaskennan ohjeestakin ilmenee. Palvelumaksujen määrittelyssä pyritään omakustannusperiaatteeseen palveluketjuittain sekä palvelutuotteittain siinä määrin kuin se on mahdollista. Palveluketjujen osalta omakustannusperiaate käytännössä toteutuu, mutta palvelutuotetasolla omakustannusperiaatteen toteutuminen on lähes mahdotonta. Viime kädessä omakustannusperiaate toteutuu kuntayhtymätasolla.

Kuntayhtymä on tarkoin sidottu perussopimuksen 22 §:n viimeisessä kappaleessa sovittuihin vuosittaisiin hinnankorotusehtoihin ja vuosittaisista hinnankorotuksista neuvotellaan yhdessä jäsenkuntien kanssa siten, että yhtymävaltuuston päättämä toiminnan omakustannusperiaate toteutuu. Vuosittaiset hinnankorotukset ovat olleet suunnilleen samansuuruisia. Kuntayhtymällä ei ole mitään tarvetta laskuttaa palveluista perusteettomasti, ainoastaan siten, että kustannukset saadaan katettua. Se, että jokin yksittäinen palvelutuote palveluketjun sisällä on hieman ylijäämäinen ja toinen vastaavasti alijäämäinen, ei riko päätöstä omakustannusperiaatteesta tai jäsenkuntien yhdenvertaisuudesta, sillä hinnoittelu on kaikille jäsenkunnille sama niin yli- kuin alijäämäisissä palvelutuotteissa. Virolahden esittämät yksittäisen palvelutuotteen ylijäämäepäilyt vuonna 2022 ovat spekulointia.

Samojen perusteiden soveltamisen kaikkiin kuntiin tulee riittää päätöksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Jo perussopimuksen 22 §:n sanamuodosta ilmenee, että riittäväksi katsotaan rahoituksen perustumisen yhdenmukaisiin perusteisiin. Kuntayhtymän päättämä hinnoittelu on kaikille kunnille sama, joten jäsenkuntalaskutus on kaikille jäsenkunnille yhdenmukainen.

Virolahden kunta on antanut vastineen, jossa se on täsmentänyt valituksessaan esittämiään vaatimuksia siten, että mikäli hallinto-oikeus ratkaisee asian Virolahden ensisijaisesti vaatimalla tavalla, hallinto-oikeuden on lisäksi vahvistettava, että asiassa annettu ratkaisu sitoo myös kuntayhtymän hallituksen sijaan tullutta Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallitusta. Toissijaisesti asia tulee palauttaa kuntayhtymän hallituksen tai sen sijaan tulleen Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallituksen käsiteltäväksi.

Kuntayhtymä tai sen sijaan tullut Kymenlaakson hyvinvointialue tulee velvoittaa korvaamaan Virolahden kunnan oikeudenkäyntikulut korkolain mukaisine viivästyskorkeineen. Lisäksi vastineessa on todettu muun ohella seuraavaa:

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain mukaan Kymenlaakson hyvinvointialue on vastuussa Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän lainsäädännön ja perussopimuksen vastaisesta toiminnasta aiheutuvista seuraamuksista. Selvää ei kuitenkaan ole, voiko aluehallitus ratkaista toisen viranomaisen toimintaa koskevan päätöksen, mikäli hallinto-oikeus palauttaisi asian aluehallitukselle. Kunnallista itsehallintoa loukkaavana ei voida pitää sitä, että valitusviranomaisen ohi kassatorisuuden periaatteen korvaisi viranomaisen virheellisen päätöksen uudella päätöksellä tilanteessa, jossa kyseisen viranomaisen toiminta on jo lakannut.

Virolahden kunnan oikaisuvaatimuksen keskeinen peruste on ollut se, että hallituksen tekemä palveluiden hinnoittelua koskeva päätös ei ole yhtymävaltuuston päätöksen mukainen. Hallitus on oikaisuvaatimuksen johdosta antamassaan päätöksessä ottanut tähän kantaa ainoastaan toteamalla, että suoritehintojen tarkastus noudattaa yhtymävaltuuston vuodelle 2022 hyväksymää kustannusten nousuprosenttia, perustelematta väitettä tarkemmin. Omakustannusperiaatteen noudattaminen on perusteluissa sivuutettu täysin.

Palvelusopimus ja talousarvio muodostavat lähtökohdan, missä rajoissa kuntayhtymän pitäisi pystyä tuottamaan palveluita jäsenkunnilleen. Yhtymävaltuuston päättämä 0,1 % korotus ei voi olla pelkästään oletus. Talousarvio ja palvelusopimus ovat oikeudellisesti sitovia.

Kuntayhtymä ei ole kiistänyt palveluiden ylijäämäisyyttä. Vuoden 2022 talousarvion kohdassa 7.1 ”Tuotehinnoittelun periaatteet” on sanamuodon mukaan viitattu nimenomaan palvelutuotteisiin, joille on tullut määritellä omakustannusarvo. Talousarvion perusteella on yksiselitteistä, että tuotteiden eli yksittäisten palveluiden, hinnat olisi tullut laskea omakustannusperiaatteen mukaisesti. Ottaen huomioon myös perussopimuksen 22 §:n määräykset siitä, että yhtymävaltuusto päättää talousarvion hyväksymisen yhteydessä palvelumaksujen hinnoitteluperusteista, ei voida katsoa, että omakustannusperiaatetta sovellettaisiin vain kuntayhtymätasolla. Mikäli omakustannusperiaatetta sovelletaan vain kuntayhtymätasolla, ei voida varmistua siitä, että kustannukset jakautuvat oikeudenmukaisesti, eli siten että kultakin jäsenkunnalta peritään ne kustannukset, jotka ovat aiheutuneet sen tarvitsemien palveluiden aiheuttamista kustannuksista (perussopimuksen 22 §:n mukainen aiheuttamisperiaate). Myös KPMG Oy Ab:n laatima raportti tukee käsitystä, että omakustannusperiaatteen tulee toteutua yksittäisten palveluiden tasolla, sillä raportissa on tarkasteltu hintojen muodostumista tuote-/palvelukohtaisesti. Myös BDO Oy on tarkastuksessaan keskittynyt kuntayhtymän tason sijaan palveluhintojen omakustannusperiaatteeseen. KPMG Oy Ab:n ja BDO Oy:n laatimat selvitykset osoittavat niin ikään sen, että osa palveluista on hinnoiteltu ali- tai ylijäämäisesti, eikä hintojen

muodostumista ole seurattu systemaattisesti, eikä laskennan oikeellisuudesta ole varmistuttu.

Pelkän NordDRG-oppaan perusteella ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, ettei omakustannusperiaatetta voitaisi noudattaa yksittäisessä palvelussa. Oppaan soveltaminen kustannuslaskennassa ei myöskään poista velvollisuutta huolehtia siitä, että yhtymävaltuuston päätökset pannaan täytäntöön sen mukaisina, kuin yhtymävaltuusto on päättänyt ja että toiminnassa noudatetaan perussopimusta ja jäsenkuntien yhdenvertaista kohtelua. KPMG Oy Ab on yksittäisten suoritteiden osalta kyennyt ainakin jollain tasolla laskemaan sen, vastaako palvelun hinta palvelun aiheuttamia kustannuksia. Väite siitä, että omakustannusperiaatteen soveltaminen palvelutasolla olisi mahdotonta, ei ole uskottava.

Yhdenvertaista ei ole se, että yhdestä palvelusta perittävät maksut ovat kuntayhtymän kannalta alijäämäisiä ja toisesta ylijäämäisiä. Vaikka nämä maksut ovatkin jäsenkunnille samat, on itsestään selvää, että painotukset jäsenkuntien palvelutarpeessa eivät ole identtisiä, eikä yli- ja alijäämäkään enää tällöin jakaannut jäsenkuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla. Se, että osa jäsenkunnista hyötyy toisten jäsenkuntien kustannuksella, ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista.

Kuntayhtymän hallitus on antanut vastineen johdosta lisälausunnon, jonka liitteenä se on toimittanut oikeudenkäyntikululaskun. Lisälausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Virolahden kirjelmässä esitetyt uudet perustelut ja tavat asioiden jäsentämiselle tulee jättää tutkimatta vasta valitusajan päätyttyä esitettyinä. Virolahti on vastineessaan esittänyt kokonaan uusia vaatimuksia siltä osin kuin on vaadittu vahvistamaan, että ratkaisu sitoo myös Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallitusta ja on lisätty muihin vaatimuksiin maininta Kymenlaakson hyvinvointialueesta. Myös ensisijaiseen vaatimukseen lisätty maininta ”(ja siten myös perussopimuksen)” muuttaa vaatimuksen sisältöä. Vaatimukset eivät perustu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 41 §:n 1 momentin tarkoittamin tavoin olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tullessiin seikkoihin.

NordDRG-oppaan kustannuslaskennan ohjeen mukaisesti omakustannusperiaatetta voidaan noudattaa kuntayhtymätasolla. Toki pyrkimyksenä on omakustannusperiaate palveluketjutasolla, joka vastaa oppaan sairaalatasoa, ja tähän toiminnassa on lähestulkoon päästykin esimerkiksi talousarviovuonna 2021 BDO Oy:n raportissa esitetyllä tavalla. Palveluketjuittain pienet heitot nollatuloksesta ovat koko kuntayhtymän volyymitaso huomioiden lähes olemattomia, ja viime kädessä omakustannusperiaate toteutuu kuntayhtymätasolla. Riippumatta miten omakustannusperiaate on talousarvioon 2022 tarkalleen sanoitettu, tasan eurolleen menevästä tuotekohtaisesta omakustannusperiaatteesta ei voida missään tapauksessa päättää, koska sellainen on mahdotonta saavuttaa.

Yhtymävaltuusto on talousarviossa 2022 päättänyt, että arvion mukaan jäsenkuntien rahoitusosuudet vuodelle 2022 nousisivat 0,1 %. Hallitus on nousuprosenteissa päättänyt lähtökohtaisesti 0,1 % korotuksista palvelutuotteisiin, joskin viime kädessä palvelutuotteiden nousuprosenteista päättämässä lähdetään siitä, että yleiset hinnoittelun perusteet (toiminnan omakustannusperiaate NordDRG-opiaan asettamalla tarkkuudella) toteutuvat.

Virolahden esittämät laskelmat esimerkiksi kotihoidon kerryttämästä ylijäämästä eivät anna todellista kuvaa koko kuntayhtymän jäsenkuntalaskutuksen toimivuudesta, joka on kompleksinen kokonaisuus. Kotihoito on vain yksi palvelutuote koko kuntayhtymässä, jossa on hyvin todennäköisesti palvelutuotteita, joissa jotkin muut jäsenkunnat kerryttävät suhteessa hieman enemmän ylijäämää kuin esimerkiksi Virolahti. Virolahden esittämistä luvuista ei voida tehdä päätelmiä siitä, että kuntayhtymän jäsenkuntalaskutus kokonaisuudessaan huomioiden Virolahti olisi esimerkiksi vuonna 2021 maksanut suhteettomasti muiden jäsenkuntien kustannuksia. Pienet marginaalit eri palvelutuotteissa tasoittuvat koko kuntayhtymän jäsenkuntalaskutus huomioiden niin, että mikään jäsenkunta ei todellisuudessa maksa suhteettomasti muiden jäsenkuntien kustannuksia.

Virolahden kunta on antanut lisälausunnon johdosta selityksen, jonka liitteenä se on toimittanut oikeudenkäyntikululaskun, ja jossa se on paljoksunut kuntayhtymän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen määrää noin 10 000 euron kuukausipalkkaa vastaavan 70 euron tuntihinnan ylittäviltä osin. Lisäksi se on selityksessään todennut muun ohella seuraavaa:

Kuntayhtymä ei ole yksilöinyt, mitkä olisivat sellaisia uusia perusteluja tai asioiden jäsentämistapoja, jotka tulisi jättää tutkimatta. Virolahti on vastineessa täydentänyt aikaisemmin esittämiään perusteluja, mikä on sallittua. Myös vaatimusten täydentäminen Virolahden tekemin tavoin on sallittua. Vaikka hallinto-oikeus katsoisikin, että kyseessä ovat kokonaan uudet vaatimukset, tulee ne joka tapauksessa hyväksyä hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvän olosuhteiden muutoksen perusteella.

Merkitään

Hallinto-oikeus on samana päivänä tämän päätöksen kanssa antanut ratkaisun Virolahden kunnan hallintoriitahakemukseen ja kuntayhtymän hallituksen päätöksestä 24.2.2022 § 45 tekemään kunnallisvalitukseen (hallinto-oikeuden diaarinro 736/2022).

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus ei tutki Virolahden kunnan ensisijaista vaatimusta, jonka mukaan hallinto-oikeuden on kiellettävä kuntayhtymän hallitusta noudattamasta vuoden 2022 tuotteistettujen palveluiden hinnoitteluaan ja velvoitettava hallitus tarkistamaan ja muuttamaan palveluiden hinnoittelu sekä vahvistettava, että mainittu päätös sitoo myös Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallitusta.

Hallinto-oikeus ei tutki vastineessa esitettyä uutta valitusperustetta, jonka mukaan päätös on aiheuttamisperiaatteen vastainen.

Hallinto-oikeus hylkää kuntayhtymän vaatimuksen valituksen tutkimatta jättämisestä siltä osin kuin valituksessa on vedottu vuoden 2021 hinnoitteluun sekä vaatimuksen vastineessa esitettyjen vaatimusten ja perusteluiden tutkimatta jättämisestä edellä mainittua laajemmalti.

Tutkituilta osin hallinto-oikeus hylkää valituksen sekä Virolahden kunnan ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Perustelut

Tutkimatta jättäminen

Virolahden kunta on vaatinut, että hallinto-oikeus valituksenalaisen päätöksen kumoamisen lisäksi ensisijaisesti kieltää kuntayhtymän hallitusta noudattamasta tuotteistettujen palveluiden hinnoitteluaan ja velvoittaa hallituksen tarkistamaan ja muuttamaan tuotteistettujen palveluiden hinnoittelun siten, että hinnoittelu vuonna 2022 vastaa yhtymävaltuuston päätöstä 17.12.2021 hintojen korotuksista ja omakustannehinnasta. Vastineessaan Virolahden kunta on vaatinut hallinto-oikeutta vahvistamaan, että mainittu ratkaisu sitoo myös Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallitusta.

Kunnallisvalitus on niin sanottu kassatorinen muutoksenhakukeino, mikä tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeus voi antaessaan ratkaisun kunnallisvalitukseen lähtökohtaisesti joko pysyttää muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen sellaisenaan tai kumota sen kokonaan taikka joissain tilanteissa palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus ei siten voi kunnallisvalituksen johdosta velvoittaa kuntayhtymän hallitusta tai aluehallitusta toimimaan Virolahden kunnan ensisijaisesti vaatimalla tavalla. Se, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä on sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettun lain 20 §:n 1 momentin nojalla lakannut 1.1.2023 lukien ja siirtynyt osaksi Kymenlaakson hyvinvointialuetta ei anna aiheutta arvioida asiaa toisin. Tämän vuoksi hallinto-oikeus jättää Virolahden kunnan ensisijaisen vaatimuksen tutkimatta.

Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Virolahden kunnan valitusajan päätyttyä hallinto-oikeudelle toimittamassa vastineessa on uutena valitusperusteena vedottu siihen, ettei päätetty hinnoittelu noudata perussopimuksen 22 §:n mukaista aiheuttamisperiaatetta. Mainittu valitusperuste on esitetty vasta valitusajan päätyttyä, minkä vuoksi se on jätettävä tutkimatta.

Vaatimukset osittaisesta tutkimatta jättämisestä

Kuntayhtymä on lausunnossaan vaatinut, että valitus on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siinä on vedottu vuoden 2021 hinnoitteluun, koska kyseistä vuotta koskevat päätökset ovat jo lainvoimaisia. Hallinto-oikeus toteaa, että Virolahden kunnan valituksessa ei ole vaadittu muutosta vuoden 2021 palveluhinnastoa koskeviin päätöksiin, vaan vuotta 2022 koskevan valituksen perusteena on esitetty vuoden 2021 hinnoittelua ja sen tuottamaa ylijäämää koskevia seikkoja. Mainitut seikat ovat valitusperusteluita, joita ei jätetä tutkimatta.

Kuntayhtymä on lisälausunnossaan vaatinut, että Virolahden kunnan vastineessa esitetty uusi vaatimus, jonka mukaan asia on palautettava kuntayhtymän hallituksen sijaan tullee Kymenlaakson hyvinvointialueen aluehallitukselle uudelleen käsiteltäväksi, tulee jättää tutkimatta valitusajan jälkeen esitettynä. Hallinto-oikeus toteaa, että siinä tapauksessa, että hallinto-oikeus kunnallisvalituksen johdosta hyväksyy valituksen ja kumoaa kuntayhtymän viranomaisen tekemän päätöksen, hallinto-oikeus harkitsee itsenäisesti ja viran puolesta ilman vaatimustakin sen, onko asia aiheellista palauttaa kuntayhtymälle tai sen sijaan tullee Kymenlaakson hyvinvointialue uudelleen käsiteltäväksi. Virolahden kunnan vaatimusta asian palauttamisesta alehallitukselle uuteen käsittelyyn ei ole jätettävä kuntayhtymän lisälausunnossa esitetyistä syistä tutkimatta.

Kuntayhtymä on lisäksi vaatinut, että Virolahden kunnan vaatimus siitä, että kuntayhtymän sijaan tullut Kymenlaakson hyvinvointialue tulee velvoittaa korvaamaan Virolahden kunnan oikeudenkäyntikulut asiassa, tulee jättää myöhässä esitettynä tutkimatta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 41 §:n 3 momentin mukaan asianosainen saa oikeudenkäynnin aikana vaatia muun ohella oikeudenkäyntikulujen korvausta tai tehdä muun oikeudenkäyntiin liittyvän sivuvaatimuksen. Tämän vuoksi Virolahden kunnan Kymenlaakson hyvinvointialueeseen kohdistamaa oikeudenkäyntikuluvaatimusta ei jätetä tutkimatta.

Kuntayhtymä on lisälausunnossaan edelleen vaatinut, että Virolahden kunnan vastineessaan esittämät uudet perustelut on jätettävä valitusajan päättymisen jälkeen esitettynä tutkimatta. Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Mainitussa säännöksessä viitataan valitusperusteisiin, joilla tarkoitetaan niitä oikeudellisia perusteita, joilla päätöstä vaaditaan kumottavaksi. Ne tosiasiat ja muut seikat, joita valittaja esittää valituksensa

tueksi, ovat puolestaan valitusperusteluita, joita voidaan täydentää myös valitusajan päätyttyä. Virolahden kunnan vastineessaan esittämä aiheuttamisperiaatteen vastaisuutta koskeva valitusperuste on edellä esitetyn perusteiden jätetty tutkimatta. Virolahden kunta ei ole vastineessaan esittänyt muita sellaisia valitusperusteita, jotka tulisi jättää myöhästyneenä tutkimatta.

Kuntayhtymän hallituksen päätösten lainmukaisuus

Asian valmistelu

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Virolahden kunnan mukaan kuntayhtymän hallituksen päätös 24.2.2022 § 46 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska kuntayhtymän hallituksen jäsenillä ei ole ollut oikaisuvaatimusta käytettävissään, eikä oikaisuvaatimuksen perusteita ole kirjattu päätösesitykseen. Päätöksenteon tueksi ei myöskään ole esitetty riittävää selvitystä.

Hallinto-oikeus toteaa, että asian ratkaisemisen kannalta riittävän selvityksen laatu ja laajuus riippuvat kulloinkin käsiteltävänä olevan asian luonteesta. Kuntayhtymän toimitus arvioi lähtökohtaisesti itse, pitääkö se suoritettua valmistelua sisällöllisesti riittävänä päätöksenteon pohjaksi ja onko sillä käytettävissään päätöksentekoa varten riittävät selvitykset, vai haluaako se palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Toimituksen jäsenillä on lisäksi luottamushenkilöinä ollut kysely- ja tiedonsaantioikeuttaan käyttämällä mahdollisuus saada tietoja asiaan liittyvistä asiakirjoista ja siten halutessaan mahdollisuus tutustua myös Virolahden kunnan oikaisuvaatimukseen kokonaisuudessaan.

Kuntayhtymän hallituksen kokouksen 24.2.2022 (§ 46) pöytäkirjasta ei ilmene, että asian kuluessa olisi tehty esityksiä asian palauttamiseksi uudelleen valmisteltavaksi tai asian pöydälle jättämiseksi. Kuntayhtymän hallitus on siten pitänyt kokousaineistoa ja suoritettua valmistelua päätöksentekoon riittävänä. Päätöksen 24.2.2022 valmisteluosiossa on tuotu esille oikaisuvaatimuksessa esitetyt keskeiset vaatimukset ja on vastattu niihin. Asiassa ei ole tullut esille, että hallitukselle olisi esitetty virheellisiä tietoja oikaisuvaatimuksen sisällöstä tai että hallituksen jäseniltä olisi tarkoitushakuisesti salattu asian ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja. Asiassa ei ole esitetty sellaista selvitystä, joka osoittaisi päätöksentekoa edeltäneen valmistelun sillä tavoin puutteelliseksi, ettei kuntayhtymän hallituksella olisi ollut tosiasiallisia edellytyksiä arvioida sille tehdyn esityksen sisältöä ja merkitystä. Kuntayhtymän hallituksen päätös ei siten ole Virolahden kunnan esittämällä puutteellista valmistelua koskevilla perusteilla virheellisessä järjestyksessä syntynyt.

Päätöksen perustelut

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Virolahden kunnan mukaan kuntayhtymän hallituksen päätös 24.2.2022 on puutteellisesti perusteltu, koska siinä ei ole esitetty perusteltua kannanottoa oikaisuvaatimuksen keskeisiin perusteisiin kuten omakustannusperiaatteen toteutumiseen hinnoittelussa.

Hallinto-oikeus toteaa, että oikaisuvaatimuksen johdosta annetussa päätöksessä on vastattu Virolahden kunnan esittämiin vaatimuksiin. Vastauksena Virolahden vaatimukseen laatia tuote- tai suoritekohtainen raportti, josta ilmenee suoritteen kuntayhtymälle tuottama yli- tai alijäämä, on päätöksessä muun ohella todettu, ettei kuntayhtymässä ole tuotekohtaista yli- tai alijäämälaskentaa. Omakustannusperiaatetta koskevaan oikaisuvaatimusperusteeseen on vastattu viittaamalla NordDRG-kustannuslaskentaohjeeseen 2019, jossa on muun ohella todettu, että hinnoittelun lähtökohtana on omakustannushinta ja että omakustannusperiaate on vaikeaa, ellei mahdoton toteuttaa yksittäisten palvelutuotteiden tasolla ja että omakustannusperiaatetta voidaan noudattaa sairaala- tai kuntayhtymätasolla. Hallinto-oikeus katsoo, että kuntayhtymän hallituksen päätös 24.2.2022 § 46 on kokonaisuutena riittävällä tavalla perusteltu, eikä päätös siten ole syntynyt Virolahden kunnan esittämällä puutteellista perustelemista koskevalla perusteella virheellisessä järjestyksessä.

Sisällöllinen laillisuus

Sovelletut säännökset

Kuntalain 64 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymään sovelletaan, mitä kunnasta säädetään muun ohella kuntalain 14 §:ssä ja 9–16 luvuissa.

Kuntalain 14 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan valtuusto päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

Kuntalain 55 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*).

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

Kuntalain 110 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.

Saman pykälän 2 momentin mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Saman pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Saman pykälän 5 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

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 terveystalouden kuntayhtymän perussopimuksen 3 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän tehtävänä on järjestää jäsenkuntiensa puolesta alueensa väestölle yhdenvertaisilla periaatteilla lainsäädännön mukaiset laaja-alaiset sosiaali- ja terveystaloudet. Kuntayhtymä voi hoitaa myös muita perustaloudien piiriin sekä tukipalveluiden järjestämiseen kuluvia tehtäviä, kun siitä erikseen sovitaan. Saman pykälän 6 momentin mukaan kuntayhtymä on erikoissairaanhoidon 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan yhtymävaltuusto päättää talousarvion hyväksymisen

yhteydessä palvelumaksujen sekä asukasmääriin perustuvien maksujen hinnoitteluperusteista.

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.

Hallintosäännön määräykset

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouksien kuntayhtymän hallintosäännön 7 §:n 4 momentin 8 kohdan mukaan yhtymävaltuuston tehtävänä on päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

Hallintosäännön 8 §:n 7 momentin 3 kohdan mukaan hallitus päättää kuntayhtymän toiminnasta perittävistä maksuista, hinnoista ja korvauksista.

Hallintosäännön 68 §:n 2 momentin mukaan valtuusto hyväksyy talousarviossa palveluketjujen sitovat toiminnan ja talouden tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa talousarvioon brutto- tai nettomääräisenä.

Hallintosäännön 71 §:n 1 momentin mukaan talousarviosta päättäessään valtuusto määrittelee, mitkä ovat valtuuston sitovina hyväksymät toiminnan tavoitteet. Valtuusto antaa talousarvion noudattamista koskevat määräykset siitä, miten talousarvio ja sen perustelut sitovat kuntayhtymän viranomaisia.

Asiassa saatu selvitys

Talousarvio ja palvelumaksujen hinnoitteluperusteet

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouksien kuntayhtymän yhtymävaltuusto on 17.12.2021 hyväksynyt vuoden 2022 talousarvion. Talousarvioasiakirjan kohdan 6 ”Rahoituslaskelma” alakohdassa 6.1 ”Jäsenkuntien rahoitusosuudet” todetaan muun ohella seuraavaa:

Jäsenkunnittaiset rahoitusosuudet vuodelle 2022 on tehty seuraavilla taustaoletuksilla ja periaatteilla:

- Laskelman lähtökohta on vuoden 2021 osavuositarkastuksen mukainen jäsenkuntarahoituksen tilinpäätösennuste.
- Katettavaa alijäämää jäsenkunnille ei kerry vuodelta 2022.
- Jäsenkuntien rahoitusosuus nousee syyskuun 2021 toteutuman perusteella laadittuun tilinpäätösennusteeseen nähden 0,1%.

- Kustannustason muutokset viedään palveluhintoihin.

Talousarvion kohdan 7 ”Tuotteistus, hinnoittelu ja laskutus” mukaan vuonna 2022 kuntien palvelumaksut erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuoltoon, tuotteistettujen 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.

Talousarvion alakohdan 7.1 ”Tuotteistuksen sekä tuotehinnoittelun periaatteet” mukaan kuntien palvelumaksut määräytyvät hinnoiteltujen tuotteiden perusteella. Somaattisten erikoisalojen vuodeosastohoito ja päiväkirurgia sekä siihen verrattavissa oleva muu lyhytoito toiminta tuotteistetaan hoitajaksoperusteisesti NordDRG-ryhmittäisellä. Psykiatrian erikoisalojen, Hoikun ja perusterveydenhuollon vuodeosastojen toiminta tuotteistetaan hoitopäivinä. Avohoidon tuotteistus sekä erikoissairaanhoidossa että perusterveydenhuollossa perustuu hintaryhmiin, joita on erikoisalasta/palvelusta riippuen 1-20. Lisäksi somaattisessa erikoissairaanhoidossa on tuotepaketteja, jotka perustuvat tutkimukseen tai toimenpiteeseen käytettyyn työaikaan, materiaaleihin, laite- ja yleiskustannuksiin. Tuotteistettujen sosiaalipalvelujen (Psykososiaaliset- ja kehitykselliset palvelut, päivä- ja työtoiminta, erityishuollon poliklinikka) tuotteistus perustuu asiakkaiden toimintakykyryhmittäisiin tuotteisiin. Polikliiniset tuotteet perustuvat hintaryhmiin. Koti-asumis- ja hoivapalveluiden tuotteistuksessa on hyödynnetty RAI-arviointeja, joiden pohjalta on tehty asiakassegmentointeja ja luotu palveluluokkia.

Edelleen talousarvion samassa alakohdassa 7.1 on todettu muun ohella, että 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. Tuotehintojen taustalla olevaa kustannuslaskentaa kehitetään ja sen pohjalta päivitetään tuotehintoja vuodelle 2022. Erikoissairaanhoidon vuodeosastotoiminta hinnoitellaan pääsääntöisesti erikoisalakohtaisesti. Erikoissairaanhoidon avohoidon hinnoittelu on erikoisalakohtainen ja perustuu omakustannushintoihin. Psykiatrian, perusterveydenhuollon ja Hoikun vuodeosastopäivien hinnat lasketaan omakustannusperiaatteella. Perusterveydenhuollon hinnoittelu perustuu omakustannushintoihin. Sosiaalipalvelujen hinnoittelu on toimintokohtainen ja perustuu omakustannushintoihin. Koti- asumis- ja hoivapalvelujen hinnoittelu on toimintokohtainen ja perustuu omakustannushintoihin.

Talousarvion alakohdassa 8.2 ”Talousarvion sitovuus” on todettu muun ohella, että sitovuus valtuustoon nähden tarkoittaa vastuuta ohjata toimintaa vuoden aikana siten, että varmistetaan sitovien tavoitteiden toteuttaminen. Talousarvion sitovia tavoitteita ovat palveluketjutasoiset strategiset, toiminnalliset vuositavoitteet sekä tytäryhtiölle kuntayhtymän talousarvion

strategiaa koskevassa osassa asetetut vuositavoitteet. Hallitusta ja toimitusjohtajaa sitova tavoite on kuntayhtymän tilikauden tulos.

Päätös palveluhinnastosta

Kuntayhtymän hallitus on 16.12.2021 (§ 313) päättänyt muun ohella hyväksyä ehdollisena kuntayhtymän palveluhinnaston liitteen 23 mukaisena, mikäli yhtymävaltuusto 17.12.2021 hyväksyy palvelujen tuotteistuksen, hinnoittelun ja laskutuksen periaatteet vuodelle 2022. Päätöksen selostusosiossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Palveluhinnasto 2022 sisältää tuotteistettujen palvelujen hinnat. Erikoissairaanhoidon vuodeosastohoidon ja päiväkirurgian hoitopalvelut on tuotteistettu DRG Classic-ryhmittäisellä. Erikoissairaanhoidon avohoidon palvelut, psykiatrian vuodeosastohoito ja perusterveydenhuollon palvelut on tuotteistettu hoidon vaativuuden mukaisiin hintaryhmiin. Omaishoito, kotihoito ja asumispalvelut on tuotteistettu ja ne pohjautuvat RAI-arviointeihin, joiden pohjalta on tehty asiakassegmentoinnit sekä palveluluokitukset. Sosiaalipalvelujen erityishuollon poliklinikan tuotteistus perustuu asiakkaiden toimintakykyryhmittäisiin tuotteisiin. Tuotteistettujen palvelujen hintoja korotetaan noin 0,1 % vuoden 2021 tasosta niiden tuotteiden osalta, joiden hintoja ei ole tarkistettu erikseen.

BDO Oy:n raportti

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” on todettu, että tuotehinnoittelun periaatteiden varmentamiseksi tarkastettiin Tespa- ja Kah-palveluketjujen 2020 hinnaston taustalaskelmia sekä Kah-palveluketjun 2021 ja 2022 hinnastojen taustalaskelmat. 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. Tuotehinalaskelmat tulisi olla laadittu niin, että laskelmien tarkastelu myöhemmin on mahdollista.

Tuotehintoja on raportin mukaan nostettu vuosittain keskimäärin sovittujen prosenttien mukaisesti. Hinnat eivät näin ollen välttämättä vastaa kustannusten kehitystä tai omakustannehintoja, mikäli niitä ei tarkasteta uudestaan vuosittain. Vuodelle 2022 Kah-palveluiden hinnat on laskettu uudelleen, muilta osin hintojen muutoksista vuodelle 2022 ei tässä toimeksiannossa varmistuttu. Hintojen laskenta tehdään manuaalisesti. Haastatteluisa saadun tiedon mukaan järjestelmistä ei aina saada luotettavaa tietoa tai tiedot eivät sisällä kaikkia laskennan kannalta olennaisia tietoja, jolloin niitä pitää kerätä käsin eri lähteistä. Tämä lisää laskelmiin sisältyvien virheiden riskiä. Hintojen perusteena käytetyt kertoimet ja arviot suoritemääristä perustuvat parhaaseen arvioon tulevasta tilanteesta ja vaikuttavat osaltaan hinnan muodostukseen (Kah-hinnoittelu). Tuotehintojen laskennan tarkistuksessa havaittiin joitakin virheellisyyksiä vuoden 2022 kotihoidon hinnastossa johtuen laskelmien manuaalisesta laadinnasta. Virheen vaikutus kotihoidon hinnastoon on budjetoitujen suoritemäärien perusteella laskettuna yhteensä 674 296 euroa/vuosi kuntalaskutusta kasvattava. Havainnon jälkeen kotihoidon palveluiden hintoja korjattiin. Lisäksi hinnoittelulaskelmassa havaittiin kotihoidon tuotteisiin liittyvä kaavavirhe kotihoidon digipalveluiden laskennassa. Virheen vaikutus jäsenkuntalaskutukseen on noin +12 000 euroa/vuosi budjetoitujen suoritemäärien perusteella laskettuna. Tiedossa ei ole, onko kaavavirhettä korjattu tuotehinalaskennassa. Raportin laatijoiden näkemyksen mukaan Kah-palveluketjun vuoden 2022 tuotehinnan laskennassa on joidenkin palveluiden osalta otettu mukaan eriä, joita ei ole otettu vuoden 2021 hinnastossa huomioon. Tällaisia eriä ovat muun muassa asiakaspalvelujen ostot, jotka ovat Kymsotelta saadun tiedon mukaan perussopimuksen mukaisesti läpilaskutettavia, eivätkä kuulu siten tuotehintaan sisällytettäviksi. Muita vastaavia eriä ovat muut rahoituskulut sekä suunnitelman mukaiset poistot, jos niitä on kohdistettu laskentakohteille. Tämän laskentatavan eroavaisuuden muutos on kuitenkin hinnastossa epäolennainen (noin 40 000 euroa vuositasolla).

Raportin liitteen ”Tuotehinnoittelun periaatteet 2021 ja 2022 Kah-palveluketju” mukaan tuotekohtainen suoritehintaa muodostuu seuraavasti: Henkilöstömenot ja tulot kohdistetaan tuotteille tuotekohtaisella painokertoimella ja painokertoimen avulla lasketulla laskennallisilla suoritteilla, jolloin kuluja voidaan kohdistaa enemmän ”vaativammille palveluille”. Painokertoimet määritellään yhdessä palveluista vastaavien henkilöiden kanssa ja kertoimen määrittäminen perustuu pääosin subjektiiviseen arviointiin. Painokertoimella on olennainen vaikutus henkilöstökulujen ja tulojen kohdistumiseen palvelualueen hinnaston sisällä, ja näin tuotteiden väliseen kustannusten kohdistumiseen. Muut käyttömenot kohdistetaan ilman painokerrointa suoritteiden kappalemäärällä. Lopulliseen laskennalliseen hintaan (netto suoritehintaa) lisättiin vielä 1,7 % laskennallinen hintojen korotus.

KPMG:n raportti

KPMG Oy Ab on Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän pyynnöstä suorittanut tarkastustoimenpiteitä koskien kuntayhtymän jäsenkuntalaskutusta ajalta 1.1.–1.9.2021. 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. Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän aikana laadituissa hinnoittelulaskelmissa ei ole sanallisesti avattu laskennan periaatteita, eikä sitä mistä hinnoittelussa käytetty kustannus on johdettu, eikä sitä mistä hinnoittelussa käytetyt suoritelmäärät on johdettu. Tämä ei sinänsä johda virheeseen hinnoittelussa, mutta vaikeuttaa kustannuslaskennan läpikäyntiä ja omakustannushintaisuuden toteutusta. 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

Yhtymävaltuuston päätöksen 17.12.2021 vastaisuutta koskevat valitusperusteet

Virolahden kunta on katsonut, että palveluhinnastoa koskeva päätös on vuoden 2022 talousarvion hyväksymistä koskevan päätöksen 17.12.2021 vastainen, koska palveluhinnaston muutokset kasvattavat kunnan laskelmien mukaan vuoden 2022 jäsenkuntalaskutusta tuotteistettujen palveluiden osalta enemmän kuin 0,1 %, mikä verran vuoden 2022 talousarvion mukaan jäsenkuntien

rahoitusosuus nousee syyskuun 2021 toteutuman perusteella laadittuun tilinpäätösennusteeseen nähden.

Valtuusto hyväksyy kuntalain 110 §:n mukaisesti talousarvion ja käyttää kunnassa ylimpänä toimitelimenä talousarviovaltaa. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Päätöksentekohetkellä voimassa olleen hallintosäännön 71 §:n mukaan valtuusto määrittelee talousarviosta päättäessään valtuuston sitovina hyväksymät toiminnan tavoitteet ja valtuusto antaa määräykset siitä, miten talousarvio ja sen perustelut sitovat kuntayhtymän viranomaisia. Talousarvioasiakirjasta ilmenee, että valtuuston nähden sitovia tavoitteita ovat palveluketjutasoiset strategiset ja toiminnalliset vuositavoitteet ja että hallitusta sitova tavoite on kuntayhtymän tilikauden tulos. Maininta jäsenkuntien rahoitusosuuden noususta 0,1 %:lla ei sisälly mainittuihin sitoviin tavoitteisiin. Talousarvion rahoituslaskelmassa, jäsenkuntien rahoitusosuuksia koskevissa perusteluissa on maininta siitä, että jäsenkuntien rahoitusosuudet on vuodelle 2022 tehty muun ohessa sillä taustaoletuksella ja periaatteella, että jäsenkuntien rahoitusosuus nousee syyskuun 2021 toteutuman perusteella laadittuun tilinpäätösennusteeseen nähden 0,1 % ja että kustannustason muutokset viedään palveluhintoihin. Talousarvioon ei sisälly mainintaa siitä, että kyseessä oleva perustelu olisi sitova. Hallinto-oikeus toteaa, että maininta jäsenkuntien rahoitusosuuksien noususta 0,1 %:lla on talousarvion perusteluissa esitetty taustaoletus, jota ei ole määritelty talousarviossa sitovaksi. Maininnalla ei myöskään ole kuntalain 14 §:n 2 momentin 8 kohdan, kuntayhtymän perussopimuksen ja hallintosäännön tarkoittamalla tavalla päätetty palveluista perittävien maksujen yleisistä perusteista, koska tuotehinnoittelun periaatteet on määritelty talousarviossa erikseen. Kuntayhtymän hallitus ei siten ole ylittänyt toimivaltaansa sillä perusteella, että palveluhinnoittelua on mahdollisesti korotettu enemmän kuin talousarviossa mainittu jäsenkuntien rahoitusosuuksien nousu 0,1 %.

Virolahden kunta on valituksensa perusteena edelleen vedonnut siihen, että kuntayhtymän hallituksen päättämä palveluhinnasto on yhtymävaltuuston päättämien hinnoitteluperiaatteiden vastainen, koska hintoja ei ole määritelty omakustannusperiaatteen mukaisesti.

Kuntayhtymän valtuusto on 17.12.2021 talousarvion hyväksymisen yhteydessä päättänyt kuntalain 14 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisesti, kuntayhtymän perussopimuksen ja hallintosäännön tarkoittamalla tavalla jäsenkunnilta perittävien palvelumaksujen hinnoittelun periaatteista. Talousarvioasiakirjassa esitettyjen hinnoitteluperiaatteiden mukaan tuotehinnoittelu tapahtuu omakustannusperiaatteella ja omakustannusarvot määritellään yhteisesti sovituin kustannuslaskennan säännöin. Tuotehintojen taustalla olevaa kustannuslaskentaa kehitetään ja sen pohjalta päivitetään tuotehintoja vuodelle 2022. Hinnoitteluperiaatteissa on vielä erikseen todettu eri palveluketjujen hinnoittelun osalta muun ohella, että koti-, asumis- ja hoivapalvelujen sekä sosiaalipalvelujen hinnoittelu on toimintokohtainen ja perustuu omakustannushintoihin ja että erikoissairaanhoidon vuodeosastotoiminta ja avohoidon hinnoittelu on erikoisalakohtaista ja perustuu omakustannushintoihin. Hallinto-oikeus toteaa, että valtuuston

päättämien hinnoitteluperiaatteiden mukaan tuotehinnoittelu tapahtuu omakustannusperiaatteella. Hinnoitteluperiaatteiden on sanamuotonsa perusteella tulkittava tarkoittavan lähtökohtaisesti sitä, että tuotekohtainen hinta on omakustannusperiaatteen mukainen. Hinnoitteluperiaatteissa ei kuitenkaan ole määritelty tarkemmin sitä, millä tarkkuudella kustannukset kohdennetaan tai muutoinkaan sitä, miten tuotekohtainen omakustannushinta käytännössä lasketaan. Ottaen lisäksi huomioon, että hinnoitteluperiaatteissa on viitattu yhteisesti sovittuihin kustannuslaskennan sääntöihin omakustannusarvon määrittäjänä ja kustannuslaskennan kehittämiseen, jättävät hinnoitteluperiaatteet hallitukselle harkintavaltaa tuotekohtaisen omakustannushinnan määrittämisessä.

Yhtymävaltuusto on päättänyt tuotehinnoittelun yleisistä periaatteista kuntayhtymän hallituksen esittämällä tavalla. Kuntayhtymän hallituksen hyväksymän palveluhinnaston 2022 alussa on toistettu valtuuston päättämät hinnoitteluperiaatteet. Hallitus on näin ollen palveluhinnoittelusta päättäessään katsonut hinnoittelun vastaavan valtuuston hyväksymiä periaatteita.

Kuntayhtymän hallituksen valituksenalaisen päätöksen mukaan palvelutuotetta hinnoiteltaessa palvelutuotteen suoritekohtainen hinta muodostuu asianomaiselle tuotteelle suoraan kohdistuvista kustannuksista, jotka jaetaan arvioiduille suoritemäärille ja vuosittain tehtävä tuotteistettujen suoritehintojen tarkistus noudattaa jäsenkuntien kanssa neuvoteltua kustannusten nousuprosenttia. Valituksenalaisessa päätöksessä ja kuntayhtymän lausunnossa on tuotu esille, että tuotehintojen määrittelyssä on noudatettu NordDRG-oppaan kustannuslaskennan ohjetta. BDO Oy:n raportista ilmenee, että tuotehintojen määrittelyssä on käytetty hyväksi tuotteille määriteltyjä painokertoimia ja KPMG Oy Ab:n raportista, että tuotehintoja on osin määritelty nostamalla edellisvuoden hintaa sovitulla prosentilla. Kuntayhtymän lausunnon mukaan palvelumaksujen määrittelyssä on pyritty omakustannusperiaatteeseen palveluketjuittain sekä palvelutuotteittain siinä määrin kuin se on mahdollista ja viimekädessä omakustannusperiaate toteutuu kuntayhtymän tasolla.

Virolahden kunta on valituksensa tueksi vedonnut BDO Oy:n ja KPMG Oy Ab:n tarkastusraportteihin, joiden se on katsonut osoittavan, ettei hinnoittelu noudata omakustannusperiaatetta. Sekä BDO Oy:n että KPMG Oy Ab:n suorittamissa kuntayhtymän jäsenkuntalaskutusta koskevissa tarkastuksissa on tarkasteltu tuotehinnoittelun taustalla olevia laskelmia ja on todettu muun ohella, että hinnoittelulaskelmien dokumentaatio on ollut puutteellista. BDO Oy:n raportissa on tuotu esille, että palveluketjujen sisällä osa palveluista on ollut ylijäämäisiä ja osa alijäämäisiä. Raportin mukaan se, että tuotehintoja on nostettu vuosittain sovitun prosentin mukaisesti, voi johtaa siihen, että hinnat eivät välttämättä vastaa kustannusten kehitystä ja omakustannushintaa. Myös KPMG Oy Ab:n raportissa on kiinnitetty huomiota sovittuihin prosentuaalisiin korotuksiin ja on todettu, että omakustannushinnan oikeamääräisyyttä ei ole seurattu systemaattisesti, eikä seurannan perusteella ole tehty muutoksia hintoihin. BDO Oy:n raportin johtopäätöksenä on kuitenkin todettu, että tuotehintojen laskenta on KAH-palveluiden osalta perustunut omakustannehintoihin ja muiden palveluiden osalta tuotehintojen perusteista ei

ole pystytty varmistumaan puutteellisista laskelmista johtuen. KPMG Oy Ab:n tarkastuksessa suorittamissa pistokokeissa on todettu, että KAH-palveluiden hinnat vastasivat tai olivat alemmat kuin niiden aiheuttamat kustannukset. Hallinto-oikeus toteaa, että mainituissa BDO Oy:n ja KPMG Oy Ab:n raporteissa on tuotu esille joitakin palveluiden omakustannushinnan laskentaan ja seurantaan liittyviä epävarmuuksia ja puutteita. Kumpikaan raporteista ei kuitenkaan sellaisenaan osoita, että hallituksen hyväksymä palveluhinnasto olisi valtuuston päättämän omakustannusperiaatteen vastainen, tai ettei omakustannusperiaate olisi ohjannut hallituksen päätöksentekoa valtuuston päättämällä tavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntayhtymän tuotehinnoittelu on perustunut arvioon, johon ovat vaikuttaneet muun muassa arvioitu suoritteiden määrä ja arvioidut kustannukset. Valtuusto on päättänyt hinnoittelun yleisistä perusteista, mutta päätös on jättänyt avoimeksi sen, miten omakustannushinta käytännössä lasketaan. Valtuuston tuotehinnoittelun periaatteita koskeva päätös on siten jättänyt kuntayhtymän hallitukselle harkintavaltaa tuotekohtaisen omakustannushinnan käytännön määrittelyssä, eikä vuoden 2022 palveluhinnastoa voida pitää yhtymävaltuuston päättämien periaatteiden vastaisena sen johdosta, että tietyt palvelut ovat vuonna 2021 tuottaneet kuntayhtymälle yli- tai alijäämää ja että joidenkin palvelujen hinnat vuodelle 2022 on määritetty korottamalla edellisvuotista hintaa sovitulla prosentilla.

Esitetty selvitys ei osoita, ettei kuntayhtymän hallituksen 16.12.2021 hyväksymä palveluhinnasto perustuisi omakustannushintaan valtuuston 17.12.2021 päättämien hinnoitteluperiaatteiden tarkoittamalla tavalla. Kuntayhtymän hallitus ei siten ole ylittänyt toimivaltaansa sillä perusteella, että sen päätökset 16.12.2021 § 313 ja 24.2.2022 § 46 olisivat valtuuston määrittelemien hinnoitteluperiaatteiden vastaisia.

Yhdenvertaisuuden loukkaamista koskeva valitusperuste

Virolahden kunta on valituksensa perusteena esittänyt, että päätetty hinnoittelu on yhdenvertaisuusperiaatteen ja kuntayhtymän perussopimuksen 22 §:n vastainen, koska se johtaa epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen jäsenkuntien kesken.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntayhtymän hallituksen päätöksellään 16.12.2021 § 313 hyväksymät palveluhinnat ovat kaikille kuntayhtymän jäsenkunnille samat. Palvelumaksut on siten määrätty kaikille jäsenkunnille yhdenmukaisin perustein kuntayhtymän perussopimuksen 22 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Esitetyn selvityksen perusteella tietyt jäsenkunnille myydyt palvelut ovat vuonna 2021 tuottaneet kuntayhtymälle yli- tai alijäämää ja edellisvuoden hinnasto on osin ollut vuoden 2022 palveluhinnaston perustana. Vaikka eri jäsenkuntien palvelutarpeet vaihtelevat, ei kuntayhtymän hallituksen päättämän kaikille kunnille yhdenmukaisen palveluhinnaston voida katsoa rikkovan kuntayhtymän jäsenkuntien yhdenvertaisuutta.

Johtopäätös

Kuntayhtymän hallituksen päätökset 16.12.2021 § 313 ja 24.2.2022 § 46 eivät ole valituksessa esitetyillä perusteilla syntyneet virheellisessä järjestyksessä, kuntayhtymän hallitus ei ole ylittänyt toimivaltaansa, eivätkä päätökset ole muutoinkaan lainvastaisia.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Virolahden kunnan valitus on hylätty, 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 135 §, 144 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 momentti

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

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 terveystieteiden 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.