



1.7.2014

Valtiovarainministeriö

Lausunto kuntalakiluonnoksesta (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE-luonnos 8.5.2014)

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus lausuu kuntalakiluonnoksesta seuraavaa.

Kuntalain kokonaisuudistus on viime vuonna hyväksytyn kuntarakennelain ohella tärkeä osa-alue kuntauudistusta.

Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut voimakas muutos väestökehityksessä, kuntakoossa, erilaistumisessa, toiminnan monimuotoisuudessa, talouden haasteissa, sähköisessä toiminnassa ja EU-kilpailuoikeudessa. Palveluiden järjestäminen ja niiden rahoitus kuntatalouden tasapainon varmistamisessa on tullut korostuneesti esille. Paineita osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä kunnan hallinnon järjestämiseen luo erityisesti kuntakoon kasvu. Myös kuntien erilaistumisesta johtuvat hallinnon ja talouden järjestämisspaineet ovat kasvaneet. Toiminnan monimuotoisuus eri yhteistoimintamahdollisuuksien käytössä edellyttää kunnan strategisen suunnittelun ja omistajaohjauksen vahvistamista. Palvelutuotannon markkinaehtoistuminen ja kilpailuoikeus vaikuttavat toimintaan.

Kuntalain kokonaisuudistus ei muuta kuntien itsehallintoperustaa ja kansanvaltaisuusperiaatetta. Kunnan toimiala on yleinen. Kunta on edelleen julkisen vallan käyttäjä ja sillä on sekä lakisääteisiä että toimeksiantotehtäviä.

Ensisijaisesti kuntalain uudistus selkeyttää kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloudenhoitoa. ELY-keskuksen monialaisen toimintansa vuoksi laaja yhteistyö kuntasektorin kanssa ja kuntalain uudistaminen kuntarakennemuutoksen kanssa vaikuttaa jossain määrin ELY-keskuksen toimintaan kuntasektorilla.

ELY-keskus osallistuu liikennejärjestelmätyöhön yhteistyössä kuntien ja maakuntien kanssa. ELY-keskusten tehtävänä on tuoda esiin valtakunnalliset linjaukset ja sovittaa niitä alueen liikennejärjestelmän tarpeisiin. Teiden kunnossapitoon käytetään n. 90 % perustienpidon rahoituksesta. Loppurahoitus suuntautuu alueellisiin investointeihin, suunnitteluun, mittauksiin ja liikenteen hallintaan.

ELY-keskus tukee luovien ja kulttuurialojen toimijoiden työllisyyttä, pk-yritysten perustamista, monialayrittäjyyttä, kasvua ja kehittymistä tarjoamalla neuvonta-, koulutus- ja kehittämisspalveluja sekä rahoitusta.

Kirjasto-, liikunta-, nuoriso- ja oppilaitosrakentamistehtävät on siirretty 1.1.2014 ELY-keskuksista aluehallintovirastolle. ELY-keskukset vastaavat kuitenkin yhdessä alueen TE-toimistojen kanssa työvoimakoulutuksen suunnittelusta ja hankinnasta.

Työllisyysperusteisilla investoinneilla tuetaan alueellista ja paikallista työllisyyttä ja lievennetään työttömyyttä kohdentamalla avustuksia työllisyyttä edistävällä tavalla. Työllisyysperusteisten tukien avulla ELY-keskus tukee paikallista työllisyyttä ja parantaa työttömien työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksia.

ELY-keskus hoitaa alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä.

Ympäristöasioissa ELY-keskuksella on ohjaus- ja neuvontarooli kuntien maankäytössä ja rakentamisessa sekä ympäristön- ja luonnonsuojelussa. ELY-keskus myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia rakennusperinnön hoitoon, saariston ympäristönhoitoon, pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laatimiseen sekä haja-asutusalueiden jätevesineuvontaan.

ELY-keskus neuvoo, ohjaa ja tukee vesistöjen kunnostuksen ja hoidon suunnittelua ja toteutusta toimi-alueellaan. ELY-keskus valvoo ja antaa asiantuntija-apua ja lausuntoja vesirakentamista koskevissa asioissa. Rakentamishankkeet toteutetaan yleensä yhteistyössä kuntien tai muiden viranomaisten kanssa. Vesirakentamishankkeiden luvan tarve varmistetaan aina ennen hankkeen käynnistämistä.

ELY-keskus edistää vedenhankintaa ja -jakelua, viemärintiä ja jätevesien käsittelyä antamalla asiantuntijaohjausta ja osallistumalla vesihuollon suunnitteluun yhteistyössä maakuntien liittojen, kuntien ja vesihuoltolaitosten kanssa. Se edistää vesihuoltoa myös myöntämällä avustuksia ja teettämällä valtion vesihuoltotöitä. Pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamiseksi annettavat määräykset ja niihin liittyvät valtion jätehuoltotyöt suojelevat mm. pohjavesiä. Vesistöjen tulvasuojelua ELY-keskus edistää ennalta mm. ohjaamalla kuntien maankäyttöä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen alueella toteutetaan EU:n ohjelmia niihin liittyvine rahoitusjärjestelyineen, mm. ohjelmakauden 2007-2013 Manner-Suomen ESR -ohjelmaa, Etelä- ja Länsi-Suomen EAKR -ohjelmia ja Central Baltic Interreg IV A -ohjelmaa sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämishohjelmaa. Ohjelmat päätetään vuoden 2015 loppuun mennessä. Ohjelmakaudella 2014 – 2020 toteutetaan ELY-keskuksen alueella Kestävää kasvua ja työtä -ohjelmaa (EAKR, ESR), Central Baltic V B -ohjelmaa, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa.

Kuntalaki on edelleen yleislaki kunnan toiminnassa. Kuntien toimintaa koskevat yleislakien ohella lukuisat erityislait, joiden kuntien toimintaa koskeviin säädöksiin kuntalailla ei ole syrjäyttävää vaikutusta.

ELY-keskus pitää kuntalain uudistusta perusteltuna. Lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säädösten osalta ELY-keskus toteaa seuraavaa.

Kuntakonsernia ja kunnan toimintaa koskevat määritelmät 6 §:ssä selkeyttävät ja laajentavat kunnan toiminnan alaa. Kunnan tehtävät 7 §:ssä käsittävät lakisääteiset tehtävät ja yhteistoiminnan sekä toisten kuntien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa tehtäviin sopimuksiin perustuvat toimeksiantotehtävät. Tehtävien järjestämisvastuuta on käsitelty 8 §:ssä. Vaikka tämä ei sisällöltään poikkea nykyisestä, lähinnä kuntien yhteistointasäännöksiin ja erityislainsäädäntöön perustuvasta käytännöstä, asukkailla tuotettavien palveluiden ja kuntalaisia koskettavien velvollisuuksien kannalta järjestelyjen kirjo voi muodostua varsin laajaksi ja olla käytännössä jonkin verran sekava. Kunta voi järjestää lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, mikä on nykyisellään toiminut kohtuullisella tavalla. Kuntien vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta voidaan sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun siirtävä kunta on kuitenkin viimesijaisesti vastuussa tehtävän asianmukaisesta järjestämisestä. Järjestämisvastuu palvelujen tuottamisesta ja palvelujen tuottamisen valvonnasta on kokonaisuudessaan haastava tehtävä. Se edellyttää riittävää henkilöstömäärää ja monialaista osaamista mm. kilpailutuksen ja palvelujen laadun valvonnassa, jota näköpiirissä olevat kuntien taloudellisuustavoitteet eivät tue. Tästä seuraavat epäkohdat aiheuttavat kuntalaisten kohtelussa valvonta- ym. ongelmia, jotka heijastuvat valtion viranomaisten valvonta- ja muihin toimenpiteisiin.

Valtion ja kunnan suhdetta on käsitelty luvussa 3. Luonnoksen 12 §:ssä mainittu kuntatalousohjelma korvaa voimassa olevan valtiontalouden kehyspäättöksen yhteydessä toteutettavan peruspalveluohjelmamenettelyn ja vahvistaa yleisellä tasolla julkisen talouden suunnitelmallisuutta ja kuntatalouden tasapainoa osana valtioneuvoston päätöksentekoa.

Kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevat 5 luvun säännökset toteuttavat demokratiaa ja mahdollistavat kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuden heitä koskevissa asioissa. Erityislakien, muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain ja ympäristönsuojeluun liittyvien lakien elinympäristön laatuun ja vaikuttamiseen liittyvät säädökset

konkretisoivat ja kohdentavat vaikuttamista. Lain 22 §:n 4 momentin osallistuva budjetointi on hyvä kanava tuoda erilaisia tarpeita ja näkemyksiä esille päätöksentekoon, mutta samalla se vaatii myös asiantuntevaa, avointa ja läpinäkyvää tarkastelua päätöksenteon pohjaksi siihen tarvittavine resursseineen. Vaikuttajaryhmistä nuorison, vanhusten ja vammaisten asema erikseen organisoituina tulee asukasvaikuttamisessa hyvin esille.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen keskeisenä perustana on viestinnän avoimuus ja tietojen vaivattoman saannin turvaaminen. Hyvän viestintämateriaalin tuottamiseen myös maahanmuuttajien kannalta on kiinnitetty huomiota. Erityisesti sähköisessä viestinnänsä loogisesti toimivien ja kuntalaisten sekä eri toimijoiden kannalta olennaisia ja tarpeellisia tietoja sisältävien kotisivujen merkitys korostuu. Samalla osin helpottuu myös eri viranomaisten välinen tiedonsaanti mm. ELY-keskuksen ja kunnan viranomaisten välillä.

Kunnan toimielimien osalta lain 30 §:n säännös mahdollistaa laajan toimielinten asettamisvapauden. On kuitenkin huomattava erityislakien edellyttämät toimielimet ja niistä mahdollisesti toimielinorganisaatiolle aiheutuvat rajoitukset. Toimielinmalleja koskevan 31 §:n osalta on todettava, että 2 momentissa mainittu tilaaja-tuottajamalli on käytännössä usein osoittautunut byrokraattiseksi ja kömpelöksi eikä toimi siten kuin perusteluissa teoreettisesti esitetään.

Alueellinen toimielin 37 §:ssä tarkoittanee vain kunnan sisäistä, tietylle osa-alueelle kohdennettua toimielintä. Nimitystä "alueellinen toimielin" tulee vielä tarkistaa, sillä erityislakien mukaisesti, esim. jätelain mukaan, on jätehuollon viranomaistehtäviä varten perustettu seudullisia tai alueellisia jätelautakuntia, joiden nimitysten suhteen saattaa aiheutua sekaannusta.

Lakiluonnoksen 39 §:ssä mainittu kuntastrategia on keskeinen kunnan tehtävien toteuttamisessa ja johtamisen välineenä. Strategia kattaisi myös erityislakien sisältämät sektorikohtaiset suunnitelmat. Se velvoittaa myös selkeään kannanottoon, mihin kunnan taloudelliset resurssit suunnataan. Vaikka strategia ei ole oikeudellisesti sitova, se jännevöttäisi osaltaan myös valtionhallinnon ja kunnan yhteisten hankkeiden toteuttamista. Kuntien yhteistoiminta, josta 8 luvussa on säädökset, on melko vakiintunutta. Esitetyt täsmennykset ovat perusteltuja ja selkeyttävät olemassa olevaa tilannetta. Sopimus viranomaistehtävien hoidosta 55 §:n mukaisesti edellyttäisi vielä selkeyttämistä viranhaltijan asemasta työnjohdollisesti. Kuntien yhteistoiminnan järjestämisen osalta on sekä kuntalaisten että muiden viranomaisten toiminnan kannalta keskeistä myös hyvä informaatio siitä, mille viranomaiselle tai viranhaltijalle kunnassa kuuluu tiettyjen tehtävien hoitaminen.

Lakiluonnoksen 91 §:n mukaan hallintosääntö kokoaa kaikki sääntelyt yhteen. Se yksinkertaistaa, selkeyttää ja yhteinäistää kunnan sisäistä hallinto- ja päätöksentekomenettelyä. Samoin vaikuttaa toimivallan siirtämistä säätelevä 92 §. Huomattava on, että erityislait viittaavat toimivallan siirtämistä koskevissa kuntatason asioissa usein kuntalakiin. Nykyisen lain mahdollistama moniportainen otto-oikeus rajattaisiin lakiluonnoksen 93 §:ssä vain kunnanhallitukselle, jolloin säätely yksikertaistuisi jonkin verran ja asioiden käsittelyn kokonaisaika pienenesi, joskaan sillä ei ole merkitystä kuin jossain yksittäisessä tapauksessa. Otto-oikeuden käyttämisen rajoitukset ovat ennallaan. Päätöksentekotavoista sähköinen kokous tuo uuden toimintatavan, jolle asetetaan asianmukaisesti tekniset vaatimukset näkö- ja ääniyhteyden suhteen sekä tarkat säännöt menettelystä. Pykälän 101 3 momentti on erikoisesti muotoiltu: "tehdyt päätökset voidaan tarkastaa ennen kokousta". Muotoilua tulee selkeyttää, jotta siinä tarkoitettu tarkastusmenettely on ymmärrettävästi ja selkeästi ilmaistu. Pöytäkirjan pitämisestä on säädetty 108 §:ssä. Myös viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, mikä on mm.

muutoksenhakumahdollisuuden käyttämisen kannalta varsin olennaista. Nykyisen käytännön mukaan lautakuntien pöytäkirjat julkaistaan kunnan www-sivulla, mutta yleensä viranhaltijapäätöksiä ei julkaista. Kun kysymys on kuitenkin eräissä tapauksissa lautakunnan päätöksiin verrattavista ratkaisuista, niiden julkaiseminen pitäisi asettaa samaan asemaan yksilösuoja tai muutoin salassa pidettäviä asioita lukuun ottamatta. Kunnan toimintaa markkinoilla pyritään säätelemään 15 luvussa yhtiöittämisvelvollisuuden avulla. Yhtiöittämisvelvollisuudesta poikettaisiin kuitenkin tietyissä tehtävissä, kuten esim. niissä, joissa toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan. Toiminnan säätelystä pyritään estämään kilpailutilanteiden vääristymistä markkinoilla. Tähän liittyy myös 130 §:n säännös lainan tai takauksen antamista koskevista edellytyksistä. Toisaalta kunnalla on mahdollisuus antaa julkisen palvelun velvoite 132 §:n mukaisesti asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi, jos markkinoiden toiminta on puutteellista.

Muutoksenhakuun on esitetty joitakin tarkennuksia. Muutoksenhakua ja päätösten täytäntöönpanoa koskeva sääntely on pääosin nykyisen lain kaltainen. Voimaatulo ja siirtymäsäännökset ovat tarpeellisia.

Ylijohtajan sijainen,
vastuualueen johtaja



Matti Vehviläinen

Ylitarkastaja



Seija Savo