



25.08.2014

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM065:00/2012

Asia **OKM lausunto - lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta kuntalaiksi**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otettaisiin huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta kuntalaiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntopyynnön johdosta seuraavaa:

Yleiset säännökset (1 luku) ja Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu (2 luku)

1 § Lain tarkoitus, 6 § Kuntakonserni ja kunnan toiminta sekä 7 § Kunnan tehtävät

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti lain tarkoitus, kuntakonserni ja kunnan toiminta sekä kunnan tehtävät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, josta säädetään 1, 6 ja 7 §:ssä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa määriteltyjen tarkoituksen, kuntakonsernin ja toiminnan sekä kunnan tehtävien keskinäinen suhde jää epäselväksi. Kunnan toiminta –käsitteen sisältö ja suhde 7 §:n mukaisiin kunnan tehtäviin tulisi määritellä yksityiskohtaisemmin.

8 § Kunnan järjestämisvastuu ja 9 § Palvelujen tuottaminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti kunta voisi myös siirtää laissa säädettyjen tehtävien järjestämisen toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Esitysluonnoksen 8 §:n 2 momentissa on lueteltu toisen kunnan puolesta järjestämisvastuun hoitavan kunnan velvollisuudet. Esitysluonnoksen 3 momentissa on määritelty rahoittamisvastuun säilymisestä alkuperäisellä kunnalla, vaikka järjestämisvastuu on siirretty.

Hallituksen esitysluonnoksen 9 §:n 3 momentin mukaan kunnalla tai kuntayhtymällä säilyy 8 §:n 2 momentin mukainen järjestämisvastuu, vaikka palveluita hankittaisiinkin muulta tuottajalta. Sen lisäksi viitataan osapuolten sopimuksen sisältöön tai osapuolten vastuun säätämiseen ko. laissa tai muussa lainsäädännössä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että vaikka keskeisin merkitys on osapuolten keskinäisellä sopimuksella, lain määrittely vastuusta ei ole yksiselitteinen. Esitysluonnoksen 8 §:n mukaan vastuu on tuottajalla ja 9 §:n mukaan vastuu säilyy sillä kunnalla, joka hankkii palvelut toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että opetusta ja koulutusta koskevassa erityislainsäädännössä tehtävien tuottamis- ja järjestämisvastuun siirtämisestä säädetään yksityiskohtaisemmin. Uuden kuntalain perusteluissa olisi syytä kuvata myös näitä koskevaa säätelyä sekä niiden suhdetta kuntalakiin, mikä osaltaan avaisi kuntalain toissijaisuutta hallinnonalakohtaisessa palveluiden järjestämisestä koskevassa säätelyssä. Esimerkiksi perusopetuksessa kunta voi sopia, että opetuksen järjestää kunta tai yksityinen järjestäjä, joka muun muassa huolehtii viranomaisille kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että kunnan hankkiessa palveluita yksityiseltä järjestäjältä, tulee palvelujen tuottajalla olla jatkossakin perusopetuslain (628/1998) 7 §:n mukainen järjestämislupa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä pyrkimystä selkeyttää lainsäädäntöä palvelujen järjestämisvastuun ja tuottamisen osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että järjestämisvastuun säätelyssä erityisesti otettaisiin huomioon asiakkaan oikeussuojan toteutuminen ja palveluiden saavutettavuuden näkökulma. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla tulisi aina kuitenkin olla vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi. Järjestämisvastuun tarkempi määrittely yhteistoimintasopimuksessa tai perussopimuksessa on tarpeellista erityisesti palvelun saajan näkökulmasta. Kunnan henkilöstöä koskevan 88 §:n 2 momentin mukaisesti kunnassa tai kuntayhtymässä tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa kiinnittää lisäksi huomiota lähipalvelun käsitteeseen. Järjestelyvastuun osana kunta tai kuntayhtymä vastaisi järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaisesti kaikilla palveluja tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada lähipalveluja samojen perusteiden mukaisesti. Kuntien toimintaympäristön muuttuessa, kuntien määrän vähentyessä ja koon kasvaessa tulee entistä ajankohtaisemmaksi pohtia, mitkä palvelut kunnassa ovat lähipalveluja. Tällä hetkellä esimerkiksi päivähoiton osalta valvovat viranomaiset joutuvat valvonnassaan arvioimaan, onko palvelu toteutettu siten, että palvelun tarvitsijalla on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää oikeuttaan päivähoitoon ja että kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu palvelujen saatavuudessa toteutuu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että kuntalakiehdotuksen 8 ja 9 § koskevat vain suoraan laissa kunnalle säädettyjä velvoitteita ja niihin sisältyvien tehtävien hoitamista, kuten esimerkiksi esi- ja perusopetus. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa edelleen, että toisen asteen koulutuksen järjestämislupa perustuvaa järjestämisvastuuta ei jatkossakaan voi siirtää kolmannelle osapuolelle ilman järjestämislupa tehtävää

muutosta. Menettely olisi ristiriidassa lupamenettelyn yleisten lainsäädäntöperiaatteiden kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiolain (629/1998) mukaisen koulutuksen järjestämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että perusteluissa selkeämmin todettaisiin, että palvelusetelin käyttömahdollisuus palvelujen tuottamisessa edellyttää, että siitä säädettäisiin erityislainsäädännössä. Ehdotuksen 9 §:n ensimmäisen momentin mukaan palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Perusteluissa todetaan, että lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten päivähoidon palveluissa vaihtoehtona on antaa palvelun saajan käyttöön palveluseteli. Perusteluissa todetaan lisäksi myös, että palvelusetelin käyttöön liittyvistä kunnan tai kuntayhtymän vastuista säädetään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009). Lasten päivähoidon ei ole vuoden 2013 alusta lukien enää ollut osa sosiaalihuoltoa, mutta lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sovelletaan edelleen lasten päivähoidon. Päivähoidon lain 10 §:ssä on myös lueteltu, miten kunta voi järjestää lasten päivähoidon alaan kuuluvat tehtävät. Koska päivähoidon ei ole enää osa sosiaalihuoltoa, tulee tulevaisuudessa harkita, onko palvelusetelin käyttö edelleen mahdollista lasten päivähoidossa. Palvelusetelin käytön mahdollisuudesta lasten päivähoidossa säädettäisiin edelleen päivähoidon koskevassa erityislainsäädännössä. Tällöin on pohdittava, onko lasten päivähoidon laadittava myös oma tarkempi sääntely palvelusetelin käyttöön liittyvistä vastuista ym. Jos eri sektoreille muodostuu erillisiä palvelusetelilakeja, voi se johtaa erilaisten palvelusetelikäytäntöjen muodostumiseen ja tilanteen monimutkaistumiseen. Jos palvelusetelin käyttö laajenee eri sektoreille, tulisi harkita, olisiko palvelusetelista tarkoituksenmukaista säätää yksi laki. Erityislainsäädännössä kuitenkin aina säädettäisiin palvelusetelin käyttömahdollisuudesta.

Valtion ja kunnan suhde (3 luku)

10 § Kuntien seuranta ja laillisuusvalvonta

Kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan edelleenkin aluehallintoviraston tehtävä. Hallituksen esitysluonnoksen 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että samassa yhteydessä voisi olla perusteltua säätää toimenpiteistä, joihin aluehallintovirasto voi kanteluiden perusteella ja mahdollisten puutteellisuuksien johdosta ryhtyä. Perusteluissa olisi syytä tarkentaa myös aluehallintoviranomaisen toimivaltaa suhteessa kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen. Lisäksi olisi syytä pohtia sen säätämistä, voisiko aluehallintovirastolla olla mahdollisuus selvittää myös ilman kantelua, onko kunta toiminut lakisääteisten tehtävien järjestämisessä lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Vastaavalla tavalla on säädetty mm. 1.8.2014 voimaan tullessa oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) ja lasten päivähoidon annetussa laissa (36/1973). Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että aluehallintovirasto voi oma-aloitteisesti ottaa tutkittavakseen erityislainsäädännössä säädetyistä asioista. Esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26 §:n 3 momentin mukaisesti aluehallintovirastolla on oikeus oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko koulutuksen järjestäjä järjestänyt opetussuunnitelman mukaisen opiskeluhoollon lain mukaisesti. Myös lasten päivähoidossa aluehallintovirasto voi lasten päivähoidon annetun lain sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain

(922/2011) mukaan valvoa toimintaa oma-aloitteisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että uuden kuntalain valmistelussa huomioidaan aluehallintoviraston oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi asioita erikseen laissa säädettyjen tehtävien osalta.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) perusteella toteutetaan valvontatoimintaa, josta erityislaista kuntalaissa tai sen perusteluissa voisi olla maininta.

12 § Kuntatalousohjelma

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kuntatalousohjelman vakauden vahvistaminen auttaa opetustoimeen liittyvien peruspalveluiden järjestämisedellytysten turvaamista. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että kuntatalousohjelmassa ei päätetä peruspalveluiden määrärahoista, vaan siihen on koottu valtion talousarviossa eri pääluokissa olevat kuntien valtionosuuksien määrärahat yhdeksi kokonaisuudeksi. Kuntatalousohjelma kuvaa ensisijaisesti rahoituksen valtakunnallisen tason riittävyyttä sekä valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta. Vastuu uudistusten valmistelusta ja taloudellisten vaikutusten arvioinnista säilyy ensisijaisesti sektoriministeriöillä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että jatkossa kuntien tehtävistä säädettyä valtio arvioi tehtävien rahoitusta valtiontalouden kehysten lisäksi nykyistä enemmän myös kuntatalouden näkökulmasta. Kuntatalousohjelma ja sitä varten laadittavat arviot lisäävät kuitenkin virkatyötä nykyiseen verrattuna, koska kuntatalousohjelma kattaisi nykyistä peruspalvelutarkastelua laajemman tehtäväalueen eli lähes koko kuntatalouden. Lisäksi kuntasektorin talouden tasapainolle asetettavan tavoitteen vuoksi kuntatalouslaskelmien merkitys korostuu ja uusien tehtävien vaikutusarvioille asetettavat vaatimukset kasvavat. Enää ei riitä, että arviot laskelmista, jotka koskevat valtionosuus- ja tehtävämuutosten vaikutuksia kuntien tuloihin ja menoihin, syntyvät valtionosuuslaskelmien ohessa, vaan niiden tulee olla nykyisiä laskelmia yksityiskohtaisempia, perustellumpia ja läpinäkyvämpiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö joutuu ottamaan tämän huomioon omassa valmistelussaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että hallituksen esitysluonnoksen 12 §:n mukainen kuntatalousohjelma kattaisi myös kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät. Tämä mahdollistaisi paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatuun rahoitusperiaatteen toteutumista. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kuntien taloutta koskevien sekä oikeiden ja vertailukelpoisten tietojen saantia ensiarvoisen tärkeänä julkisen talouden tilaa koskevan seurannan ja kokonaisarvioinnin näkökulmasta.

Valtuusto (4 luku)

14 § Valtuuston tehtävät

Hallituksen esitysluonnoksen 2 momentin 1 kohdan mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kuntastrategiasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että hallinnonalakohtaiset palveluiden järjestämisen toimintaympäristöt, palvelutarpeet ja ohjausjärjestelmät, mm. opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen osalta, muuttuvat eri tavoilla riippuen hallinnonalasta. Siitä johtuen lainsäädännön tulisi edelleen mahdollistaa ja ohjata kuntia valmistelevaan esim. hallinnonalakohtaisia toimeenpanosuunnitelmia, joissa kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden hallinnonalakohtaiset erityispiirteet tulevat huomioiduksi.

*Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus (5 luku)**26 § Nuorisovaltuusto*

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksien lisäämistä ja vaikuttamistoimielimiä koskevan sääntelyn kokoamista uuteen kuntalakiin. Kunnan tulee huolehtia siitä, että kaiken ikäisillä lapsilla, nuorilla, oppilailta ja opiskelijoilla on mahdollisuus osallistua ja ilmaista mielipiteensä koulunsa tai muun toimintayksikkönsä toimintaan ja kehittämiseen liittyvissä asioissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää oleellisena lapsen osallistumisoikeuden ulottuvuutena mahdollisuutta saada apua ja tukea itsensä ilmaisemisessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto on valmistelemassa nuorisolain (72/2006) uudistusta. Työryhmä lain valmistelua varten tullaan asettamaan syksyn 2014 aikana. Tavoitteena on, että uusi nuorisolaki hyväksyttäisiin eduskunnassa tulevana vaalikautena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tulee uudistustyössään ottamaan huomioon hallituksen esitysluonnoksen 26 §:n 3 momentin mukaisen viittauksen, jonka mukaan Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään nuorisolain 8 §:ssä. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että nykyisen nuorisolain 8 § Nuorten osallistuminen ja kuuleminen on tavoitteeltaan oikea, mutta sitä tulisi täsmentää esim. osallistumis- ja kuulemismuotojen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää em. viittauksen lisäämistä myös koululainsäädännön osallistumista ja vaikuttamista koskevaan lainsäädäntöön tai vaihtoehtoisesti viittausten poistamista. Samalla tulisi pohtia 26 §:n otsikon Nuorisovaltuusto muuttamista muotoon Lasten ja nuorten osallistuminen.

*Kunnan toimielimet (6 luku)**30 § Kunnan toimielimet*

Hallituksen esitysluonnoksen 30 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valtuusto voi asettaa johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että kohtaan lisättäisiin liikelaitoksen lisäksi myös muu laitos. Opetustoimessa koulujen johtokunnilla on toimivaltaa päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä.

31 § Toimielinmallit

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan toimielinmallien vaihtoehtoja ovat puheenjohtajamalli tai valiokuntamalli. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että sääätelytavasta tulee vaikutelma, että kunnanhallituksen ja lautakuntien toimielinmallit on lueteltu tyhjentävästi, mikä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Säännöksistä pitäisi käydä ilmi, että lainsäädännössä on mahdollisuuksia poiketa myös pääsäännöstä ja että myös muita toimielinmalleja on käytössä.

37§ Alueellinen toimielin

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti toimielinten asettamisella pyritään edistämään kunnan eri osa-alueiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että alueellisten toimielinten toiminnan tehtävät määriteltäisiin tarkemmin. Annettaessa alueelliselle toimielimelle esim. palveluiden suunnitteluun, toteutukseen tai laadun arviointiin liittyviä tehtäviä, tulisi huomioida, että kunnan eri osiin ei muodostu erilaisia palvelujen järjestämistapoja. Täten kunnan asukkaita ei aseteta eriarvoiseen asemaan palvelujen saannin suhteen. Valtuuston päättäessä kunnan osa-alueiden aluerajauksista, tulisi päätöksessä huomioida kaikkien kunnan asukkaiden ja jäsenten yhtäläiset osallistumisoikeudet.

Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus (7 luku)

38 § Kunnan johtaminen

Hallituksen esitysluonnoksen 38 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää täydennettäväksi kohtaa siten, että kuntaa johdetaan lainsäädännön ja kuntastrategiassa määriteltujen tavoitteiden mukaisesti.

39 § Kuntastrategia

Hallituksen esitysluonnoksen 39 §:n 1 momentin mukaisesti määritellään, että kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon luettelossa mainitut seikat.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että laissa tulisi määritellä yksityiskohtaisemmin kuntastrategiaan sisällytettävien tavoitteiden jäsentäminen osa-alueisiin mm. hallinnonalakohtaisten tavoitteiden osalta. Lisäksi olisi perusteltua todeta, että kunnalla voi lisäksi olla yksityiskohtaisempia hallinnonalakohtaisia toimeenpanosuunnitelmia mm. opetustoimen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvänä pyrkimystä vähentää ja yhdistää kunnan strategisen tason suunnitteluvälivoitteita. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa kuitenkin, että erityislainsäädännössä olevat velvoitteet ovat edelleen sitovia. Ministeriö pitää tärkeänä, että edelleenkin on mahdollista säätää erityislainsäädännössä erilaisista suunnitteluvälivoitteista (esim. opetussuunnitelmat), vaikkakin niiden tarve ja suhde kuntastrategiaan tulee aina harkita huolellisesti.

41 § Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Määrittelyn mukaisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista valmistelua, jota kunnanhallituksen tehtävien hoitaminen edellyttää. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko perusteltua erottaa toisistaan poliittinen valmistelu ja virkamiesvalmistelu vai tulisiko säätää yleisemmin, että kunnanhallituksen puheenjohtaja johtaa asioiden valmistelua. Poliittisen valmistelun erottaminen muusta valmistelusta voi aiheuttaa epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta.

43 § Johtajasopimus

Hallituksen esitysluonnoksen 43 §:n 2 momentin mukaisesti johtajasopimuksessa sovitaan ainakin kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan työnjaosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että työnjakoa koskeva määrittely on suppea. Kunnanjohtajan työn sisällöstä sopimisesta tulisi säätää kokonaisvaltaisemmin.

49 § Konsernijohto

Hallituksen esitysluonnoksen 49 §:n 1 momentin mukaisesti hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että omistajaohjaukseen liittyvät vastuunjaon kysymykset tulisi avata yksityiskohtaisemmin hallituksen esitysluonnoksen perusteluosassa. Kuntakonsernissa vastuunjaon kysymysten vaativuutta lisää se, että esimerkiksi omistajien edustajina ja hallituksen jäseninä voi toimia samojen intressitahojen edustajia.

*Kuntien yhteistoiminta (8 luku)**51 § Yhteistoiminnan suhde julkisista hankinnoista annettuun lakiin*

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti kunnan sopiessa 8 §:n mukaisesti laissa säädetyn tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007).

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ko. lainkohta koskee myös opetustointia kun opetuksen tai koulutuksen järjestämisluvan haltija siirtää tehtävän toiselle koulutuksen järjestäjälle. Tätä koskevaa käytäntöä olisi syytä kuvata myös hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa.

54 § Yhteinen virka

Hallituksen esitysluonnoksen 54 §:n mukaan kunnat voivat perustaa yhteisen viran.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että työnantajan direktio-oikeuden jakautuminen usean kunnan kesken edellyttää yksityiskohtaista sopimista kaikista palvelussuhteen yksityiskohdista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että yhteisen viran sijaan perustellumpaa olisi sopia kuntien kesken toimintatavasta, jossa useassa kunnassa olevia tehtäviä varten virka on yhdellä kunnalla ja kunnat sopivat muilla menettelyillä tehtävien jakautumisesta ja kustannustenjaosta kuntien kesken.

91 § Hallintosääntö

Hallituksen esitysluonnoksen 91 §:n mukaan hallintosäännössä säädetään keskeisistä kunnan toiminnan päätöksenteon ja hallinnon järjestämisestä koskevista tehtävistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että laki ei tunnista enää johtosääntöä, vaan ainoastaan hallintosäännön. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan esim. hallinnonaloittaiset johtosäännöt mahdollistaisivat paremmin hallinnonaloittaisten erityispiirteiden huomioonottamisen.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että nykyisen kuntalain 50 §:ssä säädetään, että hallintosäännön mukaan myös 15 -vuotiaalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus johtokunnan kokouksissa, joka maininta olisi syytä sisällyttää myös uudessa kuntalaissa.

93 § Asian ottaminen kunnanhallituksen käsiteltäväksi

Hallituksen esitysluonnoksen 93 §:n mukaisesti vain kunnanhallituksella olisi oikeus ottaa muiden toimielinten asioita ratkaistavakseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kunnanhallituksen lisäksi ns. otto-oikeuden säilyttämistä myös lautakunnille tulisi harkita. Menettely tarkoittaisi lautakunnan oikeutta siirtää itselleen johtokunnalle kuuluva asia.

119 § Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että hallituksen esityksessä todettujen taloudellisten kriteereiden lisäksi kriteeristöön tulisi sisällyttää myös toiminnallisia ja laadullisia kriteereitä, joiden perusteella voitaisiin arvioida kunnan suoriutumisedellytyksiä lakisääteisistä tehtävistään, esim. esi- ja perusopetuksen laadulliset kriteerit.

124 § Tilintarkastajan tehtävät

Hallituksen esitysluonnoksen 124 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kyseistä lainkohtaa tulkitaan yleensä määrällisestä näkökulmasta (esim. oppilasmäärän oikeellisuus). Määrittelyä voisi pohtia laajennettavaksi siten, että valtionosuuksien perusteiden oikeellisuuden tarkastaminen tulisi tehdä kokonaisvaltaisemmin mukaan lukien toimintalainsäädännön keskeiset vaatimukset.

Kunnan toiminta markkinoilla (15 luku)

127 § Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja 150 §

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset

Hallituksen esityksen 15 luvussa säädetään kunnan toiminnasta markkinoilla. Lain 127 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälän 2 momentin 4 kohta vastaa voimassa olevan, 1.9.2013 voimaan tulleen, lain 2 a §:n 2 momentin 4 kohtaa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kunnan, tai kuntayhtymän hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Järjestämis- tai ylläpitölupaa edellyttävän opetuksen tai koulutuksen järjestäminen katsottaisiin tällaiseksi. Viranomaisen antamaa järjestämislupaa edellytetään muun muassa ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, lukiokoulutuksen järjestämiseltä sekä vapaan sivistystyön osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä lakiehdotuksen 127 §:n 2 momentin 4 kohdan muotoilua, jonka kunnan tai kuntayhtymän järjestämä järjestämislupaa, toimilupaa tai ylläpitämislupaa edellyttävä koulutus ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Sen mukaan mm. ammatillista perus- ja lisäkoulutusta koskevissa laeissa tarkoitetun toiminnan, jonka järjestäminen edellyttää ministeriön myöntämää lupaa, ei katsota olevan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös kattaisi sekä työssäoppimiseen liittyvänä opiskelijatyönä tehdyt palvelut ja tavarat sekä koulutuksen järjestäjän toiselle koulutuksen järjestäjälle myymän koulutuksen (esimerkiksi tutkinnon osan tai oppisopimuskoulutuksen tietopuolisten opintojen järjestämisen) sekä mainituissa luvissa määrätty muut tehtävät.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen 127 §:n 3 momentin mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Momentin mukaan kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan työvoimapolitiittinen koulutus (työvoimakoulutus) katsottaisiin toiminnaksi, jossa kunta tai kuntayhtymä ei toimisi pääsäännöstä poiketen kilpailluilla markkinoilla silloin, kun se osallistuu työvoimapolitiittista koulutusta koskevan hankintajärjestelmän mukaiseen tarjouskilpailuun koulutuksen järjestämisluvassa tarkoitetun koulutuksen, opetuksen tai siinä määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi työvoimakoulutuksena.

Perustelujen mukaan säännös selkeyttäisi erityisesti kunnan mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun sellaisen työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämiseen, joka edellyttää järjestämisluvaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää selkeyttämistä hyvänä, mutta huomauttaa, että, työvoimakoulutuksen järjestäminen itsessään ei edellytä järjestämisluvaa vaan luvanvaraisuus koskee opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lakien mukaisia koulutuksia. Perusteluja tulisi täsmentää siten, että säännös selkeyttäisi kunnan mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun silloin kun kunnalla on koulutuksen järjestämis lupa, toimilupa tai ylläpitämislupa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää 3 momentin säännöstä hyvänä. Ehdotettu säännös asettaa järjestämisluvassa tarkoitetun koulutuksen yhtiöittämismääräyksen näkökulmasta samaan asemaan riippumatta siitä, mikä on sen rahoitusmuoto. Momentin sanamuoto mahdollistaa tarjouskilpailuun osallistumisen silloin, kun tarjouskilpailuun osallistutaan koulutuksen järjestämisluvan puitteissa tapahtuvan ammatilliseen perustutkintoon tai sen osaan johtavan tai valmistavan, tutkinnon perusteiden mukaisen koulutuksen osalta. Tällöin koulutuksen järjestäjän toimintaa ei tarvitse yhtiöittää ja jakaa eri organisaatioihin järjestettäessä järjestämisluvassa tarkoitettua koulutusta sen mukaan, mikä taho sen maksaa. Käytännössä työvoimaviranomaisten ostamassa koulutuksessa ja valtionosuusjärjestelmän mukaan rahoitettavassa koulutuksessa olevat opiskelijat ovat samassa opetusryhmässä. Koulutuksen rahoitusmuoto vain on erilainen. Koulutuksen järjestäminen samassa organisaatiossa mahdollistaa kustannustehokkaan toiminnan silloin, kun toiminnallinen volyymi on riittävä. Mikäli koulutus jouduttaisiin järjestämään eri organisaatioissa, kustannustehokkaan toiminnan edellytykset heikentyvät ja myös työvoimakoulutuksen saatavuus vaarantuisi. Esitys tukee hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteita toiminnan tehokkuuden parantamiseksi. Se on myös linjassa rakennepoliittisessa ohjelmassa olevien ammatillisen koulutuksen rakenteellisen kehittämisen tavoitteiden kanssa. Hallitusohjelman mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamista jatketaan tavoitteena vahva ja toimintakykyinen palveluverkko. Työvoimapolitiittisen koulutuksen eriyttäminen erilliseen yhtiöön tai säätiöön vaikeuttaisi järjestäjaverkon kokoamista ja päinvastoin pirstoisi toiminnan eri organisaatioihin.

Työvoimakoulutus on julkisin varoin rahoitettavaa toimintaa ja valtaosa siitä on tutkintoon tai sen osaan tähtäävää. Koulutuksesta valtaosan järjestävät ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen luvan saaneet koulutuksen järjestäjät. Koulutuksessa noudatetaan puheena olevan koulutuksen tutkinnon perusteita ja koulutusta koskevia

säännöksiä ja määräyksiä riippumatta siitä, mikä on koulutuksen rahoitusmuoto. Se on myös koulutuslaeissa säädetyn laillisuusvalvonnan piirissä toisin kuin muilta toimijoilta hankittu työvoimakoulutus. Kuntapohjaiset koulutuksen järjestäjät ovat julkisuuslain 4 §:n mukaisia kunnallisia viranomaisia hoitaessaan julkista tehtävää.

Työvoimakoulutusta koskevaan tarjouskilpailuun osallistuminen koskee lähinnä näyttötutkintoon valmistavaa koulutusta. Ammatilliseen perustutkintoon johtavaan ja valmistavaan koulutukseen myönnetään lupa kuten ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Kyseisten lainkohtien mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle luvan koulutuksen järjestämiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Luvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää tarpeelliset määräykset koulutusasteista, koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielestä, kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opiskelijamäärästä, erityisestä koulutustehtävästä, koulutuksen järjestämisluvuodosta ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä asioista (ammatillisesta koulutuksesta annettu laki 9 § 2 mom.) Koulutuksen järjestämisluvassa on rajoitettu eräisiin tutkintoihin johtavan koulutuksen järjestämistä.

Näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen tarkoituksena on antaa koulutukseen osallistujalle tutkinnon tai tutkinnon osan suorittamista varten tutkinnon perusteiden mukainen osaaminen. Tutkintoa ei kuitenkaan saada osallistumalla valmistavaan koulutukseen, vaan suorittamalla hyväksytysti näyttötutkinto. Näyttötutkinnot ovat ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja. Näyttötutkinnoissa osoitetaan tutkinnon perusteissa määritelty ammattitaito. Opetushallitus päättää tutkintojen perusteista ((laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 12 ja 13 §).

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ehdotetun lain työvoimakoulutusta koskeva siirtymäsäännös on epäselvä. Voimassa olevan lain voimaantulosäännöksessä on säädetty siirtymäaika vuoden 2016 loppuun saakka, johon mennessä kunnan tai kuntayhtymän on siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2015 lukien. Lakiesityksen 150 §:n siirtymäsäännöksen mukaan 127 §:n 3 momenttia sovelletaan kuitenkin työvoimakoulutukseen vuoden 2017 alusta lukien. Perusteluiden mukaan säännös vastaa voimassa olevan lain yhtiöittämistä koskevien säännösten siirtymäsäännöksiä siltä osin kuin niitä vielä sovelletaan ehdotetun lain voimaantulon jälkeen. Miksi kumotun lain siirtymäsäännöksiä vielä sovellettaisiin sen kumoamisen jälkeiseen aikaan? Esitetty 127 §:n 3 momentin voimaantulo työvoimapolitiittisen koulutuksen osalta merkitsisi opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan sitä, että yhtiöittämisvelvoite myös järjestämisluvassa tarkoitettun koulutuksen osalta olisi voimassa vielä vuosien 2015 ja 2016 aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tällainen siirtymäajan sääntely ei ole tarkoituksenmukaista. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että 127 §:n 3 momentti tulisi voimaan 1.1.2015 lukien. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu

voimaantulo aiheuttaisi koulutuksen järjestäjäkentässä tarpeetonta toiminnan uudelleen organisointia.

Kirjasto- ja kulttuuripalvelut sekä liikunta- ja nuorisopalvelut ovat luonteeltaan lakisääteisiä ja kunnan tehtävänalaan kuuluvia palveluja. Kunnan kirjasto- ja kulttuuripalvelujen sekä liikunta- ja nuorisopalvelujen järjestämisen tarkoituksena on järjestää kuntalaisten hyvinvointia edistävää toimintaa siten, että palvelut ovat yhdenvertaisesti kaikkien kuntalaisten saatavilla. Lakisääteisen luonteensa vuoksi kirjasto- ja kulttuuripalvelut sekä liikunta- ja nuorisopalvelut eivät ole yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lopuksi, että on tarkoituksenmukaista lisätä hallituksen esitysluonnoksen 127 §:n 2 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin sivulle 232 maininta siitä, että kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos toiminnassa on kysymys kirjasto- ja kulttuuritoimen sekä liikunta- ja nuorisotoimen lakisääteisestä tai lakiin perustuvasta vapaaehtoisesta tehtävästä, johon ei liity liiketoiminnallisia piirteitä (HaVM 10/2013vp).

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Ylitarkastaja

Riitta Lehtomaa

Tiedoksi:
Opetus- ja kulttuuriministeriön