



31.01.2014

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM065:00/2012

Asia **Kuntalain valmisteluun liittyvä lausuntopyyntö**

Valtiovarainministeriössä valmistellaan parhaillaan kuntalain kokonaisuudistusta siten, että uusi kuntalaki tulisi voimaan vuoden 2015 alusta. Kuntalain kokonaisuudistuksen Toimielimet ja johtaminen –jaosto on valmistellut alustavat ehdotuksensa kuntastrategiaa (liite 1) ja kunnan järjestämisvastuuta (liite 2) koskeviksi kuntalain säännöksiksi. Koska nämä säännökset liittyvät kiinteästi kunnan eri toimialoja koskevaan lainsäädäntöön, valtiovarainministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriötä alustavasti arvioimaan ehdotuksia ja niiden toimivuutta ministeriön vastuulla olevan lainsäädännön näkökulmasta sekä tarvittaessa esittämään jatkovalmistelussa huomioon otettavia näkökohtia ja ehdotuksia säännösten kehittämiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntopyynnön johdosta seuraavaa:

Kuntastrategia

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntastrategian laatimisvelvoite. Kuntastrategiassa valtuusto päättäisi kunnan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista, ja siinä tulisi ottaa huomioon mm. kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kyse olisi nimenomaan sellaisesta kunnan strategiatason suunnittelusta, joka edellyttäisi kokonaisnäkemyksiä kunnan toiminnasta. Ehdotuksen taustalla on ajatus huomioida erityislakeihin nykyisin sisältyvät erilaiset suunnitteluvaihtoehdot ja yhdistää näitä sekä selkeyttää strategisen tason suunnittelun suhdetta taloussuunnitteluun.

Ehdotuksen nykytilan arvioinnissa todetaan kuitenkin myös, että kuntalakiin ei yleislakina voitane ottaa eri sektoreiden toiminnan suunnittelua koskevia säännöksiä. Tämä tarkoittaa, että sektoriministeriöiden tulisi arvioida, miltä osin on edelleen tarpeen edellyttää laadittavaksi kunnan eri toimintoja koskevia yksityiskohtaisia suunnitelmia ja miltä osin sääntelystä olisi mahdollista kokonaan luopua. Rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyy kuntatason suunnitelmavelvoitteiden tarkastelu ja vähentäminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että säännökseen ehdotettu hyvinvoinnin käsite on ymmärrettävä laajasti ja sen tulee kattaa myös useita kulttuuripolitiikan toimialoja (kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö).

Kunnan asukaskäsitteessä on otettava huomioon paitsi äänioikeusikäiset, myös lapset ja nuoret. Perusteluissa todetaan, että strategia tulisi tarkistaa vähintään valtuustokausittain. Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkentaa, kuinka pitkän aikavälin kuntastrategia kattaisi.

Pyrkimys vähentää ja yhdistää kunnan strategisen tason suunnitteluvaihtoehtoja on opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä kannatettava. Kuntastrategian laatimisvaihtoehtojen kirjaaminen kuntalakiin selkeyttää nykyistä tilannetta ja parantaa kunnan toimintojen tarkastelua kokonaisuutena. Vaikka erilaisiin kunnan toiminnan suunnitteluvaihtoehtoihin tulee suhtautua pidättyväisesti, edelleen olisi mahdollista erityislainsäädäntöön sisällyttää kunnan toiminnan suunnitteluvaihtoehtoja, mikä voi joissakin tilanteissa olla jatkossakin tarpeellista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa edelleen, että mahdollinen kuntastrategia tuskin tulee korvaamaan tarvetta esim. vapaan sivistystyön opetuksen järjestämistä koskevalle toimintasuunnitelmalle, joka on nimenomaan tiettyä toimintoa koskeva yksityiskohtainen suunnitelma. Aikuiskoulutuksen osaltahan ei juuri ole kuntiin kohdistuvia lakiin perustuvia suunnitteluvaihtoehtoja ja muutoinkin lainsäädäntö kohdistuu myös muihin koulutuksen järjestäjinä toimiviin kuin kuntiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että se tulee täydentämään lausuntoaan kunnan suunnitteluvaihtoehtoja koskien myöhemmin.

Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu

Kuntalakiin esitetään pykälää kunnan järjestämisvastuusta sekä palvelujen tuottamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että säännöksen toivotaan selkeyttävän kunnan toimialaa ja järjestämisvastuita. Lähtökohtaisesti kunnan järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisen ero on selkeä. Palvelujen tuottamista koskevaan pykälään esitetään myös kirjattavaksi, että palvelujen järjestämisestä palvelusetelillä säädetään erikseen. Koska palvelusetelissä ei ole kyse siitä, että kunta hankkii palveluja sopimuksin muulta palvelun tuottajalta, 2 §:n järjestämisvastuussa olevan kunnan yleiset vastuut eivät koskisi ilmeisesti vastuita järjestettäessä palveluja palvelusetelillä. Palveluseteli on lähinnä ollut käytössä sosiaali- ja terveyspalveluissa, ja palveluseteleistä on säädetty laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Myös päivähoitoa on voitu järjestää antamalla palvelunkäyttäjälle edellä mainitun lain mukainen palveluseteli. Ongelmana on, että päivähoito ei ole enää ollut vuoden 2013 alusta lukien sosiaalipalvelu, ja HE:ssä 159/2012, jolla päivähoitoon hallinto siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön, lähdetään siitä, että päivähoitoon yhteys sosiaalipuolen lainsäädäntöön tulee purkaa. Tämä tarkoittaisi, että päivähoitoon olisi laadittava omat palveluseteliä koskevat säännökset. Palvelusetelin mainitseminen kuntalaissa antaa kuvan, että sen käyttö olisi mahdollista entistä laajemmin eri sektoreilla. Jos joka sektorilla, johon palveluseteli otetaan käyttöön, tulee laatia oma lakinsa palveluseteleistä, johtaa tämä turhaan lainsäädännön toistoon tai pahimmillaan erilaisten palvelusetelikäytäntöjen muodostumiseen ja tilanteen monimutkaistumiseen. Palvelusetelistä olisi laadittava yksi yhteinen laki, jossa säädetään eri toimialoja kattavasti ja yhdenmukaisesti palveluseteleistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa lisäksi tuoda esiin, että kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, jonka kunnan eri hallinnonalojen erityislait syrjäyttävät silloin kun kuntalaki on niiden kanssa ristiriidassa. Tämä periaate on todettu kuntalain 3.1 §:ssä, poikkeuksena vain kuntalain ensisijaisuus yhteistoiminnan muotoa koskevissa asioissa (3.2 §).

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että toissijaisuuden periaate tulee edelleen säilymään myös uusien esitettyjen 2 ja 3 §:ien osalta. Ainakin esim. perusopetuslaissa on

edelleen tarpeen säännellä sitä, keneltä kunta voi palvelun tuottamisen hankkia (eli ei miltä tahansa toimijalta, vaan vain luvan mukaiselta perusopetuksen järjestäjältä).

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Ylitarkastaja

Riitta Lehtomaa

Tiedoksi: Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja erilliset yksiköt