

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutusohjelma

Henri Kiiski

KUNNAN TOIMIALA JA SITÄ RAJOITTAVAT TEKIJÄT  
LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ:  
ERITYISESTI LIIKUNTA- JA VAPAAEHTOISTEN  
TERVEYSPALVELUJEN NÄKÖKULMASTA

Opinnäytetyö  
Maaliskuu 2017



**OPINNÄYTETYÖ**  
**Maaliskuu 2017**  
**Liiketalouden koulutusohjelma**

Tikkarinne 9  
80220 JOENSUU  
(013) 260 600

**Tekijä**  
Henri Kiiski

**Nimeke**  
Kunnan toimiala ja sitä rajoittavat tekijät lainsäädännössä: erityisesti liikunta- ja vapaaehtoisten terveystalvelujen näkökulmasta

**Tiivistelmä**

Tässä opinnäytetyössä käsitellään kunnan toimialaa ja sen kannalta olennaista lainsäädäntöä. Työn tavoitteena on selvittää, mitä lakisäätteisiä tehtäviä Suomen kunnilla on ja mitä tehtäviä kunta voi ottaa hoidettavakseen itsehallintonsa nojalla. Aihe on ajankohtainen uuden kuntalain ja monien kaavailtujen hallinnollisten uudistusten vuoksi.

Tutkimusmenetelmänä tässä opinnäytetyössä on lainoppi. Opinnäytetyön alussa on käsitelty kunnallisen itsehallinnon käsitettä ja tarkasteltu itsehallinnon ja lainsäädännön kehittymisen historiaa. Tämän jälkeen työssä on keskitytty tutkimuksen pääaiheeseen eli kunnan toimialaan, sekä yleiseen toimialaan että erityistoimialaan. Yleistä toimialaa on tarkasteltu liikuntapalvelujen ja vapaaehtoisten terveystalvelujen ja niitä koskevan lainsäädännön näkökulmasta. Tämän jälkeen on käsitelty kuntien välisen yhteistoiminnan muotoja ja lopuksi pohdittu kunnan toimialan tulevaisuutta.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että kuntien toimialaa koskevaa erityislainsäädäntöä on runsaasti, mikä rajoittaa kuntien mahdollisuuksia ottaa itsehallintonsa nojalla tehtäviä hoidettavakseen. Toisaalta lakisäätteiset tehtävät ovat monesti kunnille vapaaehtoisia, mikä hämärtää perinteistä jaottelua toimialojen välillä. Kunnilla on kuitenkin suhteellisen paljon vapauksia valita tavat, joilla ne tehtävänsä hoitavat.

**Kieli**  
suomi

Sivuja 50

**Asiasanat**

kunnan toimiala, kunnallishallinto, itsehallinto, kuntien välinen yhteistoiminta



**THESIS**  
**March 2017**  
**Degree Programme in Business**  
**Economics**

Tikkarinne 9  
80220 JOENSUU  
FINLAND  
(013) 260 600

Author  
Henri Kiiski

Title  
The municipality's area of responsibilities and the limiting factors in legislation: especially from the viewpoint of sport and fitness and voluntary health care services

Abstract

This thesis handles the municipality's area of responsibilities and the essential legislation regarding it. The goal of the thesis is to find out what statutory tasks municipalities have in Finland and what duties municipality can be in charge of on the basis of its autonomy. The subject is topical because of the new local government act and many administrative reforms that are currently under consideration.

The method of this thesis is legal dogmatics. First, the thesis handles the term municipal autonomy and takes a look on the historical development of autonomy and legislation of local government. Then, the focus is on the main subject which is the municipality's area of responsibilities, both general and special areas. The general area of responsibilities is examined from the viewpoint of sport and fitness services and voluntary health services including the legislation regarding them. Finally, the thesis handles the forms of cooperation between municipalities and the future of the area of responsibilities.

As a result it can be concluded that there is plenty of special legislation regarding the municipality's area of responsibility which limits municipalities' freedom to take up voluntary duties via autonomy. On the other hand, many legislative tasks are voluntary for the municipalities, making the traditional division between the general and special areas harder. However, municipalities have relatively plenty of freedom to cooperate with each other.

Language

Finnish

Pages 50

Keywords

municipality's area of responsibilities, local government, autonomy, cooperation between municipalities

## Sisältö

1	Johdanto .....	5
2	Kunnan itsehallinnon tarkoitus ja sisältö .....	7
2.1	Näkökulmia kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen .....	7
2.2	Kunnallishallinnon historiallinen kehitys .....	9
2.3	Hyvinvointivaltion rakentaminen ja palveluyhteiskuntaan siirtyminen	12
2.4	Suomen perustuslaki ja sen vaikutukset kuntien itsehallintoon .....	15
2.5	Vuoden 2015 kuntalaki .....	17
3	Kunnan tehtävät ja niiden sisältö .....	19
3.1	Lakisääteiset tehtävät eli erityistoimialaan kuuluvat tehtävät .....	21
3.2	Vapaaehtoiset tehtävät eli yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät .....	22
3.3	Yleistä toimialaa rajoittavat tekijät .....	26
4	Kuntien yleinen toimiala käytännössä .....	29
4.1	Kuntien vapaaehtoiset liikuntapalvelut .....	29
4.2	Kuntien vapaaehtoiset terveyspalvelut .....	32
5	Kuntien välinen yhteistoiminta .....	36
5.1	Yhteinen toimielin .....	38
5.2	Yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta .....	39
5.3	Kuntayhtymä .....	40
5.4	Pohdintaa kuntien välisestä yhteistoiminnasta .....	42
6	Kuntien itsehallinto ja tehtävät tulevaisuudessa .....	42
7	Johtopäätökset .....	45
	Lähteet .....	48

## 1 Johdanto

Kunnan toimialalla tarkoitetaan kaikkia niitä tehtäviä, joiden järjestämisvastuu on kunnalla. Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunnan tulee hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät sekä sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Toisin sanoen kunnan toimiala muodostuu lakisääteisistä ja vapaaehtoisista tehtävistä. Lakisääteisistä tehtävistä on säädetty erityislainsäädännöllä, jolla säädetään myös näiden tehtävien velvoittavuudesta kuntaa kohtaan. Kunta sen sijaan voi itse päättää, ottaako se vapaaehtoisia tehtäviä hoidettavakseen. Kunta ei voi kuitenkaan ottaa hoidettavakseen mitä tahansa tehtäviä, vaan tältä osin kunnan toimialaa rajoittavat muun muassa kuntalain erinäiset säädökset sekä hallintolaisissa (434/2003) määritetyt hallinnon oikeusperiaatteet.

Vapaaehtoisten tehtävien ottaminen kunnan hoidettavaksi ei olisi mahdollista ilman kunnallista itsehallintoa, joka on Suomessa turvattu perustuslain (731/1999, myöhemmin perustuslaki) 121 §:ssä. Kunnan itsehallinto on kunnan asukkaiden itsehallintoa, eli kunnan asukkaat valitsevat valtuustoonsa jäsenet, jotka päättävät muun muassa näiden vapaaehtoisten tehtävien järjestämisestä. Kunta tarvitsee rahaa järjestääkseen lakisääteiset ja itsehallinnon nojalla järjestettäväksi ottamansa tehtävät, joten perustuslain 121.3 §:ssä on myös säädetty kunnan verotusoikeudesta. Itsehallinto takaa samalla sen, että valtio ei toimillaan vaikuta kuntien päätöksentekoon, joskin kunnan on kaikessa toiminnassaan aina huomioitava sillä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö.

Kunnan toimiala ja sitä rajoittavat tekijät Suomen lainsäädännössä erityisesti liikunta- ja terveystalvelujen näkökulmasta valikoitui opinnäytetyöni aiheeksi useasta eri syystä. Olen ollut pitkään kiinnostunut sekä valtakunnallisesta että alueellisesta politiikasta ja päätöksenteosta, joten siinä mielessä aihe on itselleni läheinen. Liikunta- ja terveystalveluihin painottamisen taustalla on puolestaan oma urheilutaustani. Ennen kaikkea valitsin tämän aiheen kuitenkin sen ajankohittaisuuden vuoksi. Uusi kuntalaki astui osittain voimaan keväällä 2015 ja kokonaisuudessaan vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen uusien valtuustojen aloittaessa

tehtävänsä. Lisäksi Sipilän hallitus valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä maakuntauudistusta, joiden on tarkoitus tulla kirjoitettaessa astua voimaan vuoden 2019 alussa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017a). Lisäksi Sipilän hallitus on nimennyt yhdeksi hallitusohjelmansa päätavoitteeksi niin sanotun normien purkamisen eli hallitus pyrkii vähentämään ”turhaa sääntelyä” (Savolainen 2015). Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus ovat herättäneet paljon julkista keskustelua ja toteutuessaan ne monilta osin mullistavat myös kuntien asemaa, ja uudella kuntalailla on jo osin varauduttu näihin uudistuksiin. Suunnitellut uudistukset ja sääntelyn purkaminen voivat myös tuoda kunnille lisää valinnanvapautta omien tehtäviensä hoitamiseen.

Opinnäytetyöni tarkoituksena oli selvittää, mitä tehtäviä kunnan toimialaan sisältyy, ja ennen kaikkea sitä, mitä tehtäviä kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Itsehallinnon nojalla hoidettavaksi otettavia tehtäviä on käsitelty erityisesti liikunta- ja terveystalveluiden näkökulmasta. Työssä on selvitetty myös sitä, mitä kunnan itsehallinto pitää sisällään, ja tutkittu kunnallisen lainsäädännön historiallista kehitystä selvittäen, mitkä ovat nykyaikaisen itsehallintoon perustuvan kunnan taustalla olevat tärkeät historian tapahtumat. Työ käsittelee myös sitä, mitä kuntien välisen yhteistoiminnan muotoja nykyinen kuntalaki tarjoaa kunnille, ja siinä pohditaan kuntien ja kunnan toimialan tulevaisuutta tätä kirjoitettaessa valmisteilla olevien uudistusten mahdollisesti toteutuessa.

Työni tutkimusmenetelmänä on ollut lainoppi. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on asettamalla olemassa olevia oikeuslähteitä järjestykseen lakien soveltamista koskevien sääntöjen mukaan luoda kokonaiskuva siitä, miten tutkimuksen kohteena olevassa tilanteessa tulee vallitsevan oikeuskäytännön mukaan toimia. Lainopin tavoitteena on siten selvittää, mitä lainsäädäntöä tutkimuskohteeseen liittyy, ja sitten jäsenellä lainsäädäntö soveltamisjärjestyksen mukaan. Lainopillisella tutkimuksella pyritään samalla systematisoimaan eli saavuttamaan selkeyttä olemassa olevan lainsäädännön tulkintaan. (Husa ym. 2008, 20.) Tässä työssäni on jäsenetty tärkeintä kunnan toimialaa koskevaa lainsäädäntöä, lakien valmistelutöitä sekä oikeuskirjallisuutta, jotta kunnan toimialasta sääntelyineen muodostuu selkeä kokonaiskuva.

## 2 Kunnan itsehallinnon tarkoitus ja sisältö

Kuntien itsehallinto on turvattu Suomen perustuslaissa. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joissa hallinnon perustana on kunnan asukkaiden itsehallinto. Saman pykälän 2 momentin mukaan kunnan hallinnosta ja tehtävistä säädetään erillisellä lailla, joka on kuntalaki. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikuntalain (204/1994) mukainen kotikunta kyseinen kunta on. Kotikuntalain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu. Kuntalain 3 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat myös kuntaa kotipaikkanaan pitävät yhteisöt ja säätiöt sekä kiinteää omaisuutta kunnan alueella omistavat henkilöt. Ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää kerran neljässä vuodessa kuntavaaleissa valittava valtuusto (Kuntalaki 14–15 §). Kuntalain 20 §:n mukaan kuntavaaleissa äänioikeutettuja ovat kaikki viimeistään vaalipäivänä 18 vuotta täyttävät kunnan asukkaat ja ehdolle voivat asettua kuntalain 71 §:n mukaan kaikki vaalikelpoiset henkilöt eli täysivaltaiset 18 vuotta täyttäneet kunnan asukkaat. Kunnan valtuusto päättää, miten kunta hoitaa kuntalain 7 §:n mukaiset lakisääteiset tehtävänsä ja itsehallintonsa nojalla hoidettavakseen ottamansa tehtävät. Kunnan järjestämisvastuusta on säädetty kuntalain 8 §:ssä, jota käsitellään tuonnempana.

### 2.1 Näkökulmia kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen

Kunnallisen itsehallinnon käsitteestä ja sen alkuperästä on esitetty monia eri näkemyksiä. Suurimmat erot eri koulukuntien välillä liittyvät vastuun jakautumiseen kuntien ja valtion välillä, sekä niiden välisiin valtasuhteisiin. Näkemuseroja on myös siitä, onko kuntien valta valtion sille luovuttama vai perustuuko valtion valta kuntien yhteistyöhön.

Itsehallintoperiaate nojaa nimensä mukaisesti kuntien vahvaan itsehallintoon. Sen mukaan itsehallinnon perustana ovat kunnallinen kansanvalta, eli kunnan asukkaiden oikeus päättää kunnan asioista mahdollisimman itsenäisesti, sekä

hallinnollinen tehokkuus. Itsehallintoperiaatteen mukaan itsehallinto merkitsee sitä, että asioiden hoitaminen kunnan alueella kuuluu kansalaisille, ja se on heille omavastuista. (Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, 86.)

Desentralistisen teorian mukaan kunnat ovat saaneet itsehallintonsa valtiolta. Niimensä mukaisesti teoria pohjautuu siihen, että keskushallinto eli valtio on luovuttanut osan vallastaan paikallishallinnolle eli kunnille. Desentralistisen teorian mukaan kuntien itsehallintoa ei tule kuitenkaan pitää itsestäänselvyytenä: koska valtio on antanut valtaansa pois, se voi ottaa sen myös takaisin itselleen. (Haveri ym. 2011, 86.) Tätä näkemystä tukee muun muassa itsehallinnon perustuslain-suoja: valtiovallan voidaan katsoa suoraan antaneen osan vallastaan kunnille. Perustuslain 2 §:ssä säädetyt kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteet ovat myös kuntien kannalta olennaisia periaatteita, jotka samalla linkittävät kunnallis- ja valtiohallintoa vahvemmin toisiinsa (Harjula & Prättälä 2015, 51–52).

Hallinnollis-organisen näkemys, eli niin sanottu Tampereen koulukunta, perustuu liki täysin päinvastaiseen näkemykseen kuin edellä mainittu desentralistinen teoria. Hallinnollis-organisen näkemys pohjautuu ajatukseen siitä, että valtio saa valtansa kunnilta. Ajatus pohjautuu siihen, että kunta on instituutiona vanhempi kuin valtio. Näin ollen hallinnollis-organisen näkemyksen kannattajat katsovat, että kunnalla on joka tapauksessa oikeus tehtävien hoitoon alueellaan. Valtion ei tarvitse antaa kunnille oikeutusta tätä varten. Sen sijaan valtio on teorian kannattajien mukaan paikallisten yhteisöjen liitto. Toisin sanoen kunnat yhdessä muodostavat valtion. (Haveri ym. 2011, 86.)

Kuntien itsehallintoa on perusteltu myös vuonna 1991 voimaan tulleen Euroopan paikallishallinnon peruskirjan 3. artiklalla. Sen mukaan paikallisviranomaisen saa ottaa hoidettavakseen merkittävän määrän julkisen vallan tehtäviä omalla alueellaan. Suomessa tämä paikallisviranomaisen on kunta, ja 3. artiklan on tulkittu antavan sille oikeuden itsehallintoon alueellaan. Suomen kunnissa julkista valtaa käyttää vaaleilla valittu valtuusto. (Haveri ym. 2011, 86–87.) Euroopan paikallishallinnon peruskirjan katsottiin olevan sopusoinnussa Suomen kuntalain kanssa, eikä se aiheuttanut muutoksia senhetkiseen kuntalakiin mutta vaikutti vuoden



1995 kuntalain valmisteluun muun muassa kuntien organisaatioiden järjestämismvapauden osalta (Ryynänen 2015, 52).

Kunnallisesta itsehallinnosta, sen alkuperästä ja oikeutuksesta sekä julkisen vallan jakautumisesta on siis monia teorioita. Näkökulmasta riippuen itsehallinnon katsotaan olevan lähtöisin kunnan asukkaista, valtiovallan antamasta vallasta, kuntien lähtökohtaisesta oikeudesta itsehallintoon tai Euroopan unionin määrittelemästä oikeuskäytännöstä. Yhteistä kaikille teorioille on kuitenkin hyväksyvä suhtautuminen kuntien itsehallintoon: vahva alueellinen kansanvalta nähdään kiinteänä osana suomalaista yhteiskuntaa. Julkisen vallan jakautuminen kuntien ja valtion välillä saa kaikissa teorioissa hyväksynnän, ja kuntien katsotaan vahvan itsehallinnon myötä voivan hoitaa tehtäviään parhaaksi katsomallaan tavalla.

## **2.2 Kunnallishallinnon historiallinen kehitys**

Vielä ennen 1800-lukua kunnista ei ollut varsinaista lainsäädäntöä, vaikka kaupungeja ja asutuskeskuksia oli jo tuolloin ja kaupankäynti kaupungeissa oli vilkasta (Harjula & Prättälä 2015, 19). Ennen lainsäädäntöä itsehallinnosta vastasivat käräjät, jotka paitsi ratkoivat oikeudellisia kiistoja, myös päättivät yleisesti yhteisistä asioista. Vähitellen käräjät kehittyivät kihlakunnanoikeuksiksi, jotka käsitelivät myös hallinnollisia asioita. Kihlakunnanoikeuksien rinnalla kehittyi myös hallintopitäjän itsehallinto, joka käytännössä toimi alueellisena veronkantopiirinä. (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 2.) Kihlakunnanoikeuksien ja hallintopitäjien rinnalla myös seurakunnat käyttivät alueillaan itsehallintoa. Seurakunnat järjestivät muun muassa opetusta, sairaanhoitoa sekä tukea köyhille, eli tehtäviä, jotka sittemmin ovat siirtyneet kuntien vastuulle. 1800-luvulle tultaessa erityisesti hallintopitäjien toiminta menetti merkitystään ja vastaavasti seurakuntien kirkonkokouksien valta kasvoi, ja 1830-luvulta alkaen kirkonkokoukset ratkaisivat kaikki merkittävät itsehallintoa koskevat kysymykset. (Hannus ym. 2009, 3.)

Ennen ensimmäisiä kunnallishallintoa koskevia lakeja kaupungeilla oli omia erityisoikeuksiaan. Esimerkiksi kaupankäynti ja käsityöammatit keskitettiin keskiajalla kaupunkeihin. (Hannus ym. 2009, 3.) Kaupunkien hallinto perustui Maunu

Eerikinpojan kaupunkilakiin noin vuodelta 1350. Hallinto jakautui kuninkaan valitseman voudin ja porvariston jäsenten muodostaman kaupunginraadin kesken. Kaupunginraadit muuttuivat ajan kuluessa maistraateiksi, joita jokaista johti yksi kuninkaan valitsema pormestari: tämän muutoksen myötä voudit menettivät vähitellen valtansa. Maistraatin rinnalla alettiin pitää ensin porvarien edustajien kokouksia ja sittemmin kaupungin vanhimpien kokouksia, jotka ovat nykyisten kaupunginvaltuustojen edeltäjiä. Seurakuntien kirkkokokoukset järjestivät kaupungeissa samoja toimintoja kuin maaseudulla, mutta maalliset asiat eivät kaupungeissa kuuluneet seurakunnille. (Hannus ym. 2009, 3.)

Kirkkokokouksien valta-asemasta huolimatta alueellisen itsehallinnon asema oli 1800-luvun alkupuoliskolla hyvin heikko sekä kaupungeissa että maaseudulla. Ensimmäisiin merkittäviin toimiin paikallishallinnon aseman vahvistamiseksi ryhdyttiin lopulta 1850–1870-luvuilla. (Niemivuo 1991, 45.) Suomen ensimmäinen kunnallishallintoa koskeva laki, maalaiskuntia koskeva kunnallisasetus, tuli voimaan vuonna 1865. Asetus perustui pitkälti Ruotsin vuonna 1862 toteutettuun kuntauudistukseen. Taustalla oli ajatus siitä, että vahvempi kunnallishallinto palvelisi paremmin myös valtion intressejä. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, 19–20.) Lain myötä kuntien maallinen hallinto eriytettiin kirkollishallinnosta myös maalaiskunnissa perustamalla kunnalle erillinen hallinto-organisaatio (Harjula & Prättälä 2015, 19). Maalaiskuntien päätösvalta siirtyi kuntakokoukselle ja valtuutetuille, ja hallinnosta huolehtiminen määrättiin kunnallislautakunnan vastuulle (Hannus ym. 2009, 4). Tämä uudistus koski vain maalaiskuntia, mutta myös kaupunkien hallinto uudistettiin vuoden 1873 kaupunkien kunnallishallituksesta annetulla asetuksella, joka perustui suurilta osin maalaiskunta-asetuksen periaatteille (Harjula & Prättälä 2015, 19). Kaupungeissa ylin päätösvalta siirtyi raastuvanoikeudelle ja kaupunginvaltuustolle, sen sijaan hallinnosta huolehtiminen pysyi edelleen maistraatin tehtävänä (Hannus ym. 2009, 4). Uusien lakien myötä sekä maalaiskunnat että kaupungit saivat verotusoikeuden (Kuntaliitto 2011a). Verotukseen liittyvää sääntelyä tarkennettiin vuonna 1898 asetuksella maalaiskuntien kunnallishallinnosta, joka täydensi myös muita maalaiskuntien hallintoa koskevia säännöksiä (Hannus ym. 2009, 4).

Suomen valtiopäivät hyväksyivät uudet kunnallislait vuonna 1908, mutta koska uusia lakeja ei vahvistettu, ne eivät koskaan astuneet voimaan (Hannus ym. 2009, 4). Seuraavat suuret muutokset kunnallislainsäädäntöön tehtiinkin vasta Suomen itsenäistymisen yhteydessä vuonna 1917. Tuolloin säädettiin uudet kunnallislait sekä maalaiskunnille että kaupungeille, sekä kunnallinen vaalilaki. (Harjula & Prättälä 2015, 20.) Uudistusten myötä aiemmin verovelvollisuuteen perustunut äänioikeus muutettiin yleiseksi ja yhtäläiseksi äänioikeudeksi. Samalla valtuustot tulivat pakollisiksi kaikkiin kuntiin. (Kuntaliitto 2011a.) Lakeja jouduttiin uudistamaan ensimmäisen kerran sisällissodan jälkeen vuonna 1919, jolloin muun muassa kunnallista kansanäänestystä koskeva sääntely poistettiin (Harjula & Prättälä 2015, 20). Samana vuonna kunnallishallinnon perustuslaillinen asema määriteltiin ensimmäisen kerran Suomen Hallitusmuodossa (94/1919, kumottu, myöhemmin hallitusmuoto). Hallitusmuodon 50 § 1 momentti määritteli kunnan ”hallinnolliseksi perusyksiköksi” ja 51 § 2 momentti määritteli ensi kertaa kuntien itsehallinnollisen perustan: sen mukaan kunnan hallinto perustuu sen alueella asuvien kansalaisten itsehallintoon.

Ennen toista maailmansotaa itse kunnallislakiin ei tehty suuria muutoksia. Isoimpia muutoksia lainsäädäntöön olivat kuntajaotuksen erottaminen kirkollisesta aluejaosta vuonna 1925 ja vuonna 1932 kuntainliitosta annetut säädökset, jotka olivat ensimmäiset kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset (Kuntaliitto 2011a). Lisäksi vuonna 1927 astui voimaan kaupunginhallitus- ja kaupunginjohdajajärjestelmä (Hannus ym. 2009, 5). Samaan aikaan säädettiin useita lakeja, joilla oli merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan. Tärkeimpiä näistä olivat muun muassa vuoden 1921 oppivelvollisuuslaki ja vuoden 1927 terveydenhoitoasetus. Kuntien tehtävien määrä kasvoi tuona aikana merkittävästi, ja moni tänäkin päivänä kunnan hoidettavana oleva tehtävä, kuten kaavoitus tai teiden huolto, tuli juuri tuolloin kunnan hoidettavaksi. Uudistuksiin suhtauduttiin kaksijakoisesti, sillä vaikka tehtävät olivat tärkeitä, niiden paljous vaikutti heikentävästi kuntien itsemääräämisoikeuteen. (Niemi 1991, 47.) Seuraava muutos kunnallislainsäädännössä tapahtui vuonna 1948, kun uusi kunnallislaki (642/1948, kumottu) korvasi aiemmat maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevat erilliset lait. Vaikka kunnallislaki kokosi kahden lain säännökset yhteen, eivät maalaiskunnat vielä saaneet samoja oikeuksia kaupunkien kanssa. (Harjula & Prättälä 2015, 20.)

Kunnanjohtajajärjestelmä säädettiin kuitenkin koskemaan myös maalaiskuntia (Kuntaliitto 2011a). Lisäksi kunnallislautakunnat korvattiin maalaiskunnissa vahvemmillä kunnanhallituksilla (Hannus ym. 2009, 6). Yleisellä tasolla uusi laki lähinnä vahvisti olemassa olevia hallintorakenteita. (Niemivuo 1991, 48.)

### **2.3 Hyvinvointivaltion rakentaminen ja palveluyhteiskuntaan siirtyminen**

Vuoden 1948 kunnallislakiin tehtiin myöhemmin lukuisia muutoksia ja lisäyksiä, jotka koskivat esimerkiksi verotusta, vaalikelpoisuutta sekä kunnan viranomaisien toimintaan (Hannus ym. 2009, 7). Lisäksi terveydenhoidon tehtäväkenttää laajennettiin, kun muun muassa mielisairaanhoidon ja sairaalalaitoksen ylläpito siirrettiin kuntien tehtäviksi (Niemivuo 1991, 48). Tämä johti siihen, että vielä 1960- ja 1970-luvuilla kuntien hallinto oli hyvin tarkasti säänneltyä ja kuntien itsehallinto oli hyvin rajallista. Samaan aikaan kuntien tehtävien määrä kasvoi selvästi joutuksen kunnan merkittävästä roolista hyvinvointivaltiomallissa. (Heuru ym. 2001, 23.) Kuntien toiminnassa ja julkisessa hallinnossa yleisesti korostui suunnitelmallisuus ja yhtenäisyys. Kuntien itsehallinnosta oli toki säädetty Suomen Hallitusmuodossa, mutta käytännössä itsehallinto oli tähän aikaan melko näennäistä, sillä kuntien tehtäviä koskevaa erityislainsäädäntöä oli paljon. (Harjula & Laakso 2000, 11.) Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti kaikille haluttiin taata yhdenvertaiset peruspalvelut, joten sikäli säätelyn tarkkuus on ymmärrettävää. Toisaalta samaan aikaan kuntien tehtävien määrän ja hallinnon laajeneminen edellytti lisäämään kuntien mahdollisuuksia siirtää toimivaltaansa alemmille viranomaisille, sekä vähentämään valtion kunnallishallintoa koskevaa valvontaa. (Hannus ym. 2009, 7.)

Vuoden 1976 yhtenäistävän kunnallislain (953/1976) valmistelu oli aloitettu jo 1968, jolloin myös hyvinvointivaltiota rakennettiin. Uuden kunnallislain keskeisinä periaatteina pidettiin säännösten yhtenäistämistä kaikkia kuntia koskevaksi sekä kansanvallan toteutumisen turvaamista yhteiskunnallisessa muutoksessa. (Hannus ym. 2009, 8–9) Uusi laki poistikin kaupunkien, kauppaloitten ja maalaiskuntien oikeudelliset erot, millä mahdollistettiin muun muassa yhtenäisten koulu-

sekä sosiaali- ja terveystalvelujen täytantöönpano koko maassa (Harjula & Prättälä 2015, 21). Lisäksi kunnan jäsenyys säädettiin määräytyvän kotipaikan mukaan, ja kunnan viranhaltijoiden vaalikelpoisuutta valtuustoon parannettiin (Hanus ym. 2009, 9). Uuden lain tavoitteena oli lisätä kuntien itsehallintoa vähentämällä valtion kuntien toimintaan kohdistuvaa valvontaa, mutta samalla palvelujen erityislainsäädännön lisääminen rajoitti kuntien mahdollisuuksia itsehallinnon hyödyntämiseen (Harjula & Prättälä 2015, 21).

Yhteiskunnan kehitys kohti palveluyhteiskuntaa loi haasteita ja muutospainetta myös palveluja tuottavissa kunnissa. Muutoksiin reagoiminen edellytti kuntien itsehallinnon vahvistamista. (Harjula & Laakso 2000, 11.) 1980-luvulta alkaen kuntien itsehallintoa on vahvistettu purkamalla erityislainsäädäntöä ja siten antamalla kunnille enemmän vaihtoehtoja tehtäviensä hoitamiseen. Ensimmäinen tällainen toimenpide oli 1980-luvun lopun vapaakuntakokeilu, jota varten säädettiin lait vapaakuntakokeilusta (718/1988) sekä vapaakuntien oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä (592/1989). Vapaakuntakokeilun tavoitteena oli vahvistaa kunnan itsehallintoa valtion ohjausta vähentämällä. (Haveri ym. 2011, 68.) Kokeiluun osallistuneet kunnat saivat lisää vapautta hallintonsa järjestämiseen. Käytännössä kokeiluun osallistunut kunta saattoi valtuuston päätöksellä siirtää jonkin tehtävän hoitamisen siltä lautakunnalta, jolle tehtävän hoitaminen lakisääteisesti kuuluisi, kokonaan tai osittain toiselle lautakunnalle tai viranomaiselle, taikka perustaa kokonaan uuden toimielimen tehtävän tai tehtävien hoitamiseen (Laki vapaakuntakokeilusta 3 §). Vapaakuntakokeilu ei merkittävästi lisännyt kuntien päätösvaltaa, mutta kokeilun seurauksena kuntien asemaa alettiin tarkastella myös kuntien omista näkökulmista. Kokeilun myötä havaittiin, että erilaisilla kunnilla on erilaiset lähtökohdat tehtäviensä hoitamiseen, ja siten kunnat tarvitsivat enemmän vapauksia säädellä toimintaansa oman toimintaympäristönsä mukaan. (Haveri ym. 2011, 68.)

Vuoden 1976 kunnallislakia muutettiin useita kertoja sen voimassaolon aikana. Vuonna 1993 tehdyn lakimuutoksen myötä säädettiin ensimmäisen kerran kuntayhtymistä, jotka korvasivat lainsäädännössä kuntainliitot. Kuntien kannalta ehkä merkittävin uudistus oli samana vuonna toteutettu valtionosuusjärjestelmän

uudistus. Aiemmin tehtäväpohjaisesta järjestelmästä tehtiin uudistuksen yhteydessä tarve- ja indeksipohjainen. (Haveri ym. 2011, 68–69.) Kuntien valtionosuuslain (688/1992, kumottu) 8 §:n mukaan valtionosuuksien suuruuteen vaikuttivat esimerkiksi kunnan asukastiheys, pinta-ala ja kantokykyluokitus. Muilla vuonna 1993 toteutetuilla kunnallislain muutoksilla helpotettiin kuntien mahdollisuutta siirtää valtaa alemmalle viranomaiselle, sekä säädettiin kunnallisesta liikelaitoksesta, minkä myötä kuntien mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaa parannettiin. Lisäksi jo vuonna 1991 äänioikeutta koskevaa säätelyä oli muutettu siten, että kaikki yli neljä vuotta Suomessa asuneet ulkomaiden kansalaiset saivat äänioikeuden kotikuntansa kuntavaaleihin ja kansanäänestyksiin, kun aiemmin äänioikeus oli ollut ainoastaan muiden Pohjoismaiden kansalaisilla. (Hannus ym. 2011, 12.)

Uusi kuntalaki (365/1995) astui voimaan vuonna 1995, ja sitä on kutsuttu myös mahdollistavaksi kuntalaiksi (Harjula & Prättälä 2015, 22). Uuden lain tavoitteena oli ennen kaikkea lisätä kuntien itsehallintoa väljentämällä ja vähentämällä kuntiin kohdistuvaa sääntelyä verrattuna vuoden 1976 kunnallislakiin (Hannus ym. 2011, 20). Valtionvalvonta muuttui uuden lain myötä luonteeltaan enemmän laillisuusvalvonnaksi, sillä uusi kuntalaki ei enää sisältänyt säännöksiä valtion viranomaisten vahvistusta vaativista päätöksistä (Harjula & Prättälä 2015, 24). Yksi suurimmista muutoksista aiempaan lakiin verrattuna kohdistui kunnan yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan eli kunnan vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin tehtäviin. Aiemmin toimialat oli eroteltu lainsäädännössä, nyt tarkkaa jaottelua ei enää tehty. Lisäksi uusi laki painotti kunnan mahdollisuutta käyttää sekä julkisten että yksityisten toimijoiden palveluja tehtävien hoitamiseen. (Hannus ym. 2011, 21.) Kunnat saivat nyt myös itse päättää taloutensa sopeuttamisesta omien resurssiansa mukaan. Samalla kunnat veloitettiin perustamaan tarkastuslautakunta arvioimaan valtuuston laatimien taloutta ja toimintaa koskevien tavoitteiden toteutumista. (Niiranen, Stenvall & Lumijärvi 2005, 220.) Muutos ei kuitenkaan onnistunut toivotulla tavalla, sillä samalla kun verotulojen kasvu on heikentynyt, kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on kasvanut, valtionosuuksia on leikattu ja työttömyys on kasvanut (Harjula & Prättälä 2015, 22–23). Tämän seurauksena moni kunta velkaantui, mikä näkyy monen kunnan taloudessa tänäkin päivänä. Vuonna 2000 kuntalain 65 §:ään sisällytettiin alijäämän kattamisvelvollisuus, eli

kunnat veloitettiin laatimaan suunnitelma kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen sen hetkisen, vähintään kolme vuotta pitkän suunnittelukauden aikana. (Hannus ym. 2011, 24.)

## **2.4 Suomen perustuslaki ja sen vaikutukset kuntien itsehallintoon**

Vuonna 2000 voimaan tulleessa Suomen perustuslaissa kuntien itsehallinnon määritelmää laajennettiin. Suurimpia muutoksia olivat perusoikeuksien vahvistaminen kunnissa sekä perustuslain sijoittaminen oikeudelliselta velvoittavuudeltaan muiden lakien yläpuolelle. Toisin sanoen uusi perustuslaki toimii lainsäädännössä ylimpänä säännöksenä, johon voidaan viime kädessä vedota. Lisäksi perustuslaki koskee nyt myös kunnallishallintoa. (Heuru 2002, 23–24.) Kunnallisen itsehallinnon kannalta perustuslain tärkein säännös on kuntien itsehallintoa koskeva 121 § (Harjula & Prättälä 2015, 51). Perustuslain 121.1 §:n mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.” Kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja on taattu juuri tällä säännöksellä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnosta säädetään erillisellä lailla, eli kuntalailla. Kunnallisesta itsehallinnosta annetut säännökset ovat huomattavasti laajemmat kuin hallitusmuodossa, sillä perustuslakivaliokunnan vakiintuneet lausuntokäytännöt haluttiin saattaa perustuslainsuojan piiriin (Harjula & Prättälä 2015, 57). Näin haluttiin myös vahvistaa kuntien itsehallintoa. Kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja takaa nyt myös sen, että perustuslainmukaisuus tulee ottaa huomioon uutta kuntia velvoittavaa lainsäädäntöä laadittaessa. (Hannus ym. 2009, 19.)

Kunnalla on myös taloudellinen vastuu tehtävistään, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tehtäviensä järjestämiseen kunta tarvitsee rahoitusta, jota se pystyy saamaan useista lähteistä. Suurin yksittäinen tulonlähde kunnille on verotus. Kuntien verotusoikeus on turvattu perustuslain 121.3 §:ssä. Veroista tunnetuin lienee kunnallisvero, joka vaihtelee kunnittain ja joka maksetaan kunnan asukkaan ansiotuloista, mutta kunta saa verotuloja myös kiinteistöverosta, sekä vero-osuuden yhteisöverosta (Kuntaliitto

2011b). Kunnat saavat rahoitusta myös valtiolta valtionosuuksina, joilla valtio pyrkii takaamaan kuntien palveluiden tasavertaisuuden eri puolilla maata. Valtionosuudet ovat tarvesidonnaisia eli köyhemmät kunnat saavat suhteellisesti enemmän valtion rahoitusta. (Haveri ym. 2011, 68.)

Verotulojen ja valtionosuuksien lisäksi kunnat saavat rahaa omien palveluidensa maksuista ja myyntituloista. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus toteuttaa tietyt palvelut maksuttomasti, kuten esimerkiksi perusopetuksen, mutta kunta voi itsehallintonsa rajoissa tuottaa yksin tai yhteistoiminnassa yhden tai useamman muun kunnan kanssa muita maksullisia palveluita, kuten vesi-, jäte- tai energia-palveluita. (Kuntaliitto 2011b.) Kunnalla on kuitenkin harvoin monopolia jonkin palvelun tuottamisesta, joten kunta on kilpailutilanteessa markkinoilla. Jotta kunta ei vaarantaisi tervettä kilpailua, on kunnan harjoittamalle elinkeinotoiminnalle säädetty rajoituksia, joita on käsitelty jäljempänä.

Kuntien itsehallintoon vaikuttavat myös kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, joista säädetään perustuslain 2 §:ssä. Perustuslain 2.1 §:n mukaan kansanvaltaisuus perustuu siihen, että valtiovalta kuuluu Suomen kansalle, ja perustuslain 2.2 §:n mukaan siihen sisältyy yksilön mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Yhteiskunnan kehittäminen ei koske vain valtiota, vaan myös paikallistasoa eli kuntia. Kansanvaltaisuusperiaate käytännössä liittyy kunnallishallinnon ja valtiosäännön toisiinsa ja samalla korostaa asukkaan mahdollisuuksia osallistua kunnan hallinnon ja toiminnan kehittämiseen. Siten kansanvaltaisuusperiaatteen voidaan katsoa vahvistavan kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaa, mutta samalla velvoittavan kunnat turvaamaan asukkaidensa osallistumismahdollisuudet. (Harjula & Prättälä 2015, 52.)

Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Kuntien itsehallinto on julkisen vallan käyttöä, joten oikeusvaltioperiaate velvoittaa myös kuntia (Harjula & Prättälä 2015, 52). Oikeusvaltioperiaate näkyy kuntien vahvana oikeudellisena asemana, sillä kunta katsotaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä valtiosta erilliseksi oikeushenkilöksi (Harjula & Prättälä 2015, 19 & 53).



## 2.5 Vuoden 2015 kuntalaki

Nykyisen, voimassa olevan kuntalain (410/2015) valmistelu käynnistyi vuonna 2010, kun Kiviniemen hallitus asetti virkamiestyöryhmän selvittämään kuntalain uudistamistarpeita (Harjula & Prättälä 2015, 27) Työryhmän raportin pohjalta oli tarkoitus perustaa parlamentaarinen komitea valmistelemaan uutta lakia, mutta vuoden 2011 eduskuntavaalien läheisyyden vuoksi komiteaa ei ikinä asetettu. Kuntauudistus kuitenkin kirjattiin keväällä 2011 Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan. Käytännössä kuntalain uudistaminen oli tarkoitus toteuttaa osana kuntarakenneuudistusta, joka perustuisi vahvojen peruskuntien varaan. Kuntarakenneuudistus ei kuitenkaan lopulta toteutunut. (Harjula & Prättälä 2015, 28 & 35.)

Kuntalain uudistustyö käynnistyi toden teolla kesällä 2012, kun valtionvarainministeriö asetti lainvalmisteluun tarvittavat valmisteluelimet. Kuntalain valmistelu kuitenkin hidastui muiden sitä tukevien lakien, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelylain, valmisteluun liittyvien ongelmien vuoksi. (Harjula & Prättälä 2015, 29–30.) Esitys uudeksi kuntalaiksi annettiin lopulta marraskuussa 2014, ja eduskunta hyväksyi uuden lain maaliskuussa 2015. Kuntalaki astui voimaan 1. toukokuuta 2015, mutta kokonaisuudessaan laki tulee voimaan 1. kesäkuuta 2017, eli kevään 2017 kuntavaalien jälkeen. (Harjula & Prättälä 2015, 39.)

Vuoden 2015 kuntalain lähtökohtana oli reagoida kuntien muuttuneeseen toimintaympäristöön. Siinä missä vuoden 1995 kuntalakia kutsuttiin mahdollistavaksi, nykyistä lakia on osuvasti luonnehdittu selkeyttäväksi ja sopeuttavaksi. (Harjula & Prättälä 2015, 37.) Uudella lailla tavoitellaan kuntien itsehallinnon vahvistamista parantamalla asukkaiden osallistumismahdollisuuksia, sekä kuntien taloudellisen tilanteen vakauttamista lisäämällä kuntien toiminnan suunnitelmallisuutta (HE 268/2014 vp, 1). Kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen katsottiin tärkeäksi, sillä kansalaisten äänestysaktiivisuus ja kiinnostus poliittisia luottamustehtäviä kohtaan on laskenut pidemmän aikaa (Harjula & Prättälä 2015, 36-37). Itsehallinnon vahvistamiseksi kuntalain yhtenä tavoitteena on lisäksi ollut vähentää tarvetta kuntia koskevan erityislainsäädännön

säättämiseen ja siten vahvistamaan kuntalain asemaa kunnallishallinnon peruslakina. Tämä uudistus on toteutettu muokkaamalla kuntalain säännöksiä kattavammiksi, ja kuntalakiin on lisätty muun muassa kuntastrategiaa, vanhusneuvostoja ja vammaisneuvostoja koskevat säännökset. Lisäksi uusi kuntalaki määrittää ensimmäistä kertaa käsitteen ”kunnan toiminta.” (Harjula & Prättälä 2015, 38.) Kuntalain 6 § 2 momentin mukaan kunnan toimintaan kuuluvat kunnan ja kuntakonsernin toiminta, kuntien välinen yhteistoiminta sekä omistukseen, sopimukseen ja rahoitukseen liittyvä toiminta. Määritelmän myötä kunnan toimintaa tarkastellaan enemmän kokonaisuutena, ja esimerkiksi kuntastrategiaa sovelletaan kyseisen määritelmän mukaisesti (Harjula & Prättälä 2015, 38).

Erityislainsäädännön tarpeen vähentäminen edistää kunnan vapautta päättää itse hallintonsa järjestämisestä, mikä korostaa paitsi kuntien itsehallinnon merkitystä myös sen tuomaa vastuuta toiminnasta. Siksi uuden kuntalain säännöksillä on pyritty paitsi korostamaan kuntien omaa vastuuta toimintansa pitkäjänteisyydestä, myös turvaamaan kuntien mahdollisuudet pitkäjänteisen toiminnan toteuttamiseen. Kuntien taloustilanteen heikkeneminen vuoden 1995 kuntalain voimassaoloaikana on johtanut kuntien taloutta koskevan sääntelyn tiukkenemiseen, mikä näkyy esimerkiksi alijäämään kattamista koskevan sääntelyn tiukentamisena (Kuntalaki 110 §) sekä niin sanotun kriisikuntamenettelyn (Kuntalaki 118 §) lisäämisenä kuntalakiin. Lisäksi alijäämän kattamisvelvollisuus laajennettiin koskemaan myös kuntayhtymiä (HE 268/2014 vp, 2). Tiukentunut sääntely korostaa aiempaa enemmän valtuuston vastuuta, sillä se hyväksyy sekä talousarvion että kuntastrategian (Harjula & Prättälä 2015, 38).

Kuntien heikentyneen taloustilanteen lisäksi Euroopan unionin lisääntynyt sääntely esimerkiksi valtiontukisääntelyn ja hankintalainsäädännön saralla rajoittaa kuntien toimintaa markkinoilla sekä kuntien välistä yhteistoimintaa. Tietotekniikan kehitys on pakottanut kunnat muuttamaan palvelujaan entistä enemmän sähköiseksi, ja hallinnon siirtyminen sähköiseksi vaatii sähköisten välineiden käyttöön liittyvien rajoitteiden karsimista. (Harjula & Prättälä 2015, 37.) Kuntalakiin onkin lisätty muun muassa sähköistä kokousta ja päätösmenettelyä koskevat säännök-

set (Kuntalaki 99–100 §). Antamalla kunnille laajemmat mahdollisuudet hyödyntää tietoteknologiaa on pyritty mahdollistamaan paperisesta hallinnosta luopuminen tulevaisuudessa (Harjula & Prättälä 2015, 39).

### **3 Kunnan tehtävät ja niiden sisältö**

Kuntien tehtävistä on säädetty kuntalain 2 luvussa. Kuntalain 7 §:n mukaan ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät sekä laissa erikseen säädetyt tehtävät.” Kunta voi kuntalain 7.2 §:n mukaan ottaa sopimuksella tehtäväkseen myös muita kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunnan tehtävät on yleensä jaettu kahteen ryhmään, erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat kaikki kunnan lakisääteiset tehtävät eli lain-säädännöllä kunnan hoidettavaksi säädetyt tehtävät. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat kunnan omalla päätöksellään hoidettavakseen ottamia, vapaaehtoisia tehtäviä. (Harjula & Prättälä 2015, 161.)

Kunta saa pitkälti itse päättää, miten se tehtävänsä hoitaa. Kuntalain 8 § mahdollistaa sekä lakisääteisten että yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuun siirtämisen toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tätä kutsutaan vapaaehtoiseksi yhteistoiminnaksi. Kunnan rahoitusvastuu kuitenkin säilyy, vaikka järjestämisvastuu olisi siirtynyt. Kuntalain 8.2 §:n mukaan yhteistoiminta on joskus lakisääteistä, eli kunta joutuu siirtämään lakisääteisen tehtävän järjestämisvastuun erityislainsäädännössä määritellylle kunnalle tai kuntayhtymälle. Hyvänä esimerkkinä lakisääteisestä yhteistoiminnasta on erikoissairaanhoido. Erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 3 §:n mukaan jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään, jotta kunnan asukkaat saavat tarvittaessa terveydenhuoltolain mukaista erikoissairaanhoidoa.

Kunnan lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien ero voi joskus olla häilyvä. Ottaessaan täysin uuden tehtävän hoidettavakseen kunnan vapaaehtoisten tehtävien määrä kasvaa, ja kun tästä tehtävästä myöhemmin säädetään erityislaila,

siitä tulee lakisääteinen. Usein lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät myös limityvät keskenään, ja osa erityislainsäädännölläkin säädettyistä tehtävistä ovat kunnille vapaaehtoisia, eli kunta saa itse päättää, hoitaako se kyseisen lailla säädetyn tehtävän. Toisaalta uudella kuntalailla on lisätty kuntien valinnanvapautta erityistoimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamisen toimintamallien osalta. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 52–53.) Lakisääteisen ja vapaaehtoisen raja siis hämärtyy koko ajan.

Kunnan erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä on aina säädetty erityislainsäädännöllä, mutta yleinen toimiala on käytännössä koko kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön ajan kuvattu yleislausekkeella. Tämä johtaa siihen, että tehtävän kuuluminen kunnan toimialaan ratkaistaan viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. (Harjula & Prättälä 2015, 161–162.) Kuntien tulee kuitenkin kaikissa tehtävissään varmistaa perustuslain 2 luvussa määriteltyjen perusoikeuksien toteutuminen. Toiminnassa tulee huomioida etenkin niin sanotut TSS-oikeudet eli taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet. Lainsäädännössä näiden oikeuksien toteutumista tarkastellaan etenkin kunnan edellytysten näkökulmasta hyvinvointipalvelujen tuotannossa. (Uoti 2003, 159.) Perustuslain lisäksi myös Euroopan unionin direktiivit vaikuttavat kuntien tehtäviin. Esimerkiksi julkisia hankintoja koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU myötä säädetyn julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 1 § velvoittaa kunnat kilpailuttamaan laissa säädetyt hankintansa.

Kunta voi tehtäviään hoitaessaan tuottaa samoja palveluita kuin yksityiset elinkeinonharjoittajat. Tällöin kunta vaikuttaa toimillaan myös niiden toimintaedellytyksiin. Koska kunta toimii tällöin myös itse elinkeinonharjoittajana, sen toimintaan sovelletaan kilpailulakia (948/2011). Kilpailulain 7 §:n mukaan kunta ei kilpailutilanteessa esimerkiksi saa käyttää määräävää asemaansa väärin kilpailun neutraliteettia rikkomalla eli toimimalla yksityisiä paremmilla ehdoilla. Kuntalain 126 §:n mukaan kuntaa koskee myös yhtiöittämisvelvollisuus, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että toimiessaan kilpailutilanteessa kunnan on yhtiötettävä liiketoimintansa, käytännössä antamalla tehtävän hoitaminen osakeyhtiölle, osuuskunnalle, yhdistykselle tai säätiölle.

### 3.1 Lakisääteiset tehtävät eli erityistoimialaan kuuluvat tehtävät

Vuonna 2012 kunnilla oli hoidettavana 535 lakisääteistä tehtävää. (Kuntaliitto 2015b.) Kunnan lakisääteisiä tehtäviä ovat esimerkiksi perusopetuksen ja päivähoidon järjestäminen (perusopetuslaki (628/1998) 4 §), kaavoitus (maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 20 §) sekä sosiaalihuollon palvelujen, kuten toimeentulotuen, järjestäminen kunnan asukkaille (sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 5-6 §). Perustuslain 121.2 §:n mukaan kunnille ei voida määrätä uusia tehtäviä ilman erillistä lakia, mutta myös niiden poistamisesta tulee säätää lailla. Tehtävien poistamisen sijaan kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on lisääntynyt vuosien varrella, eikä tehtävien määrää ole juuri karsittu, vaikka tehtävien vähentämistä on myös tavoiteltu. Suuri osa kuntien lakisääteisistä tehtävistä onkin suhteellisen uusia, sillä vuonna 2012 kuntien hoidettavana olleista tehtävistä peräti 270 eli yli puolet oli osoitettu kunnille ensimmäistä kertaa vuonna 1991 tai myöhemmin. (Valtiovarainministeriö 2012.) Mikäli kunnan tehtäviä halutaan karsia, tehtävien poistaminen tulisi tapahtua vasta monitahoisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan jälkeen, sillä esimerkiksi yhdyskuntapalveluiden, kuten kaavoituksen ja ympäristörakenteiden ylläpidon, osalta kunnan osuutta ei olisi tarkoituksenmukaista supistaa (Siitonen & Martikainen 2000, 33).

Kunnan lakisääteiset tehtävät voidaan jakaa niiden toimialan mukaan. Kunnan lakisääteisten tehtävien toimialoja ovat sosiaali- ja terveystoimet, opetus- ja kulttuuritoimet sekä tekniset palvelut. Sosiaali- ja terveystoimet sisältävät muun muassa perusturvan, vanhustenhuollon sekä erikoissairaanhoidon. Opetus- ja kulttuuritoimet sisältävät muun muassa perusopetuksen ja kulttuuripalvelut esimerkiksi kirjastotoiminnan ja liikuntapalvelut. Tekniset palvelut puolestaan sisältävät kunnan kehittämisen kannalta olennaisia palveluita, kuten esimerkiksi infrastruktuurin kuten teiden rakentamisen sekä kaavoituksen. (Kuntaliitto 2015b.)

Kuntien lakisääteiset tehtävät voidaan jaotella myös niiden velvoittavuuden mukaan. Yleensä tehtävät katsotaan joko määrärahasta riippumattomiksi, määrärahasidonnaisiksi, harkinnanvaraisiksi, tarvesidonnaisiksi tai toimeksiantotehtäviksi. Määrärahasta riippumaton tehtävä on yleensä jokin subjektiivinen oikeus, ja kunnan on pakko järjestää kyseinen tehtävä, sillä kunnalla ei ole harkintavaltaa

sen suhteen. Kunta on velvollinen järjestämään myös määrärahasidonnaisen tehtävän, mutta kunta saa itse päättää, miten se sen järjestää ja miten se käyttää järjestämiseen taloudellisia voimavarojaan. Harkinnanvaraisen tehtävän järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista, ja se saa järjestää sen valtuuston niin päätettäessä. Joihinkin harkinnanvaraisiin tehtäviin kunta tosin saattaa tarvita luvan viranomaisilta. Tarvesidonnaiset tehtävät perustuvat lainsäädännössä määriteltyihin kriteereihin: jos kriteerit, eli tarpeet, kunnan osalta täyttyvät, kunnan on järjestettävä kyseinen tehtävä. Muuten kunnan ei ole pakko järjestää kyseistä tehtävää. Toimeksiantotehtävät perustuvat toimeksiantosopimukseen, ja ovat siten kunnalle vapaaehtoisia. (Kuntaliitto 2015b.)

### **3.2 Vapaaehtoiset tehtävät eli yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät**

Kuntien vapaaehtoiset tehtävät kuuluvat yleiseen toimialaan. Yleinen toimiala on osa kunnan itsehallintoa, joka on turvattu perustuslain 121 §:ssä. Yleisestä toimialasta on säädetty myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, jonka 1. artikla määrittää sen keskeiseksi osaa paikallista itsehallintoa (Harjula & Prättälä 2015, 163). Yleinen toimiala on määritelty myös kuntalain 7.1 §:ssä, jonka mukaan kunnan tulee hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät.

Kunnan yleinen toimiala on määritelty lainsäädännössä hyvin yleisellä tasolla, mutta kuntalain valmistelussa on otettu huomioon tietyt toimialaa rajoittavat tekijät. Voimassa olevaa kuntalakia valmisteltaessa merkittävimmiksi rajoittaviksi tekijöiksi määriteltiin EU:n valtioneuvoston päätökset, kestävän kehityksen periaate, joka on määritelty voimassa olevan kuntalain 1 §:ssä, sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. (HE 268/2014 vp, 62.) Yleiset oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolain 6 §:ssä, ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus-, luottamuksensuoja- ja suhteellisuusperiaatteet. Muita hallinnon oikeusperiaatteita ovat hallinnon palveluperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus ja harkintavallan käytön kieltäminen. (Mäenpää 2013, 161 & 166.) Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä määriteltyjen periaatteiden lisäksi kunnan toimialaa määrittävät lukuisat oikeuskäytännössä vakiintuneet rajoittavat periaatteet. Näitä periaatteita ovat muun muassa yleishyödyllisyys, paikallisuus, yksityisen tukemisen

kielto, hallinnon toissijaisuusperiaate, työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kielto. (Harjula & Prättälä 2015, 163–164.) Kuten aiemmin todettiin, kunnan tulee markkinoilla toimiessaan toimia vaarantamatta kilpailuneutraliteettia, eli osallistuessaan kilpailuille markkinoille kunnan toiminnan tulee olla taloudellisesti järkevää, ja kilpailun yksityisten ja julkisten toimintojen tulee säilyä terveenä (Harjula & Prättälä 2015, 834). Kilpailuneutraliteetista säädetään kuntalain 15 luvussa. Edellä mainittuihin periaatteisiin palataan jäljempänä.

Kunnan yleisestä toimialasta tulee erottaa lakisääteiset harkinnanvaraiset tehtävät. Näistä tehtävistä on säädetty erityislainsäädännössä, mutta ne eivät silti ole kunnille pakollisia. Kunta voi siis itse harkita, ottaako se näitä tehtäviä hoidettavakseen, ja joissakin tapauksissa se voi saada myös valtion rahoitusta näiden tehtävien hoitoon. Jotakin harkinnanvaraisia tehtäviä varten kunta voi lisäksi tarvita erillisen luvan valtion viranomaiselta. (Kuntaliitto 2015a.) Yksi tunnetuimmista harkinnanvaraisista tehtävistä on lukio-opetuksen järjestäminen. Suuri osa Suomen kunnista järjestää lukio-opetusta, mutta jotkin pienemmät paikkakunnat eivät sitä järjestä. Muita esimerkkejä harkinnanvaraisista tehtävistä ovat ammatillisen koulutuksen järjestäminen, teatteritoiminta ja joukkoliikenteen järjestäminen. (Kuntaliitto 2015b.)

Kunnan toiminta on monessa mielessä sidoksissa myös elinkeinotoimintaan ja markkinoihin. Kunnan tehtäviin on perinteisesti kuulunut elinkeinoelämän edistäminen. Tämä voi tapahtua antamalla rahallista tukea kunnan alueella tapahtuvalle elinkeinotoiminnalle, josta lisää jäljempänä, tai luomalla edellytyksiä elinkeinotoiminnalle esimerkiksi rakentamalla kunnallistekniikkaa. Kunta voi toimialansa puitteissa myös osallistua markkinoille yhtenä toimijana, mutta se ei saa käyttää asemaansa väärin. Kuten aiemmin mainittiin, kunnan tulee tässäkin huomioida hallinnon toissijaisuusperiaate, ja kilpailluilla markkinoilla toimiessaan kunnan tulee lisäksi huolehtia kilpailuneutraliteetin toteutumisesta. Tähän liittyy esimerkiksi kuntalain 126–127 §:ien vaatimus elinkeinotoiminnan yhtiöittämisestä toimittaessa kilpailluilla markkinoilla. Kunnan harjoittama liiketoiminta ei myöskään saa olla spekulatiivista, eli pelkkään voiton tavoitteluun perustuvaa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kunnan harjoittama liiketoiminta ei saisi olla myös

voitollista. Kunta saa myös omistaa osakkeita muiden kuntien kanssa muodostamassaan osakeyhtiössä, sikäli kun yhtiön toiminta edistää kunnan toimialaan kuuluvien tehtävien toteutumista. (Harjula & Prättälä 2015, 179.) Yleishyödyllisen, palvelevan toiminnan on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Hyvä esimerkki tällaisesta toiminnasta on sähköntuotanto, jota monet kunnat ja kuntayhtymät harjoittavat. Sen sijaan kaupallinen toiminta ei kuulu kunnan toimialaan, elleivät kyseiset palvelut ole kunnan alueella muuten puutteelliset. (Harjula & Prättälä 2015, 179.)

Kunta saa osallistua myös sijoitustoimintaan. Sijoitukset voivat olla joko toimialaan liittyviä sijoituksia tai kassavarojen sijoittamista. Sijoituksissa tulee huomioida muun elinkeinotoiminnan tavoin spekulatiivisen toiminnan kieltö. Kassavarojen sijoittamisessa tulee huomioida lisäksi hyvän varainhoidon periaatteet. (Harjula & Prättälä 2015, 180) Sen arvioimiseen, kuuluuko kunnan harjoittama sijoitustoiminta sen yleiseen toimialaan, vaikuttaa erityisesti niin sanottu markkinasijoitusperiaate. Markkinasijoitusperiaate edellyttää, että kunnan toimenpiteiden tulee olla vertailukelpoisia yksityisen liiketoiminnan kanssa. Arvioitaessa toimialasijoitusta tulee ottaa myös huomioon, vaikuttaako sijoitustoiminta toimialaan kuuluvien päämäärien toteutumiseen. (Harjula & Prättälä 2015, 181)

Kunta voi toimialansa puitteissa tehdä myös muita toimenpiteitä elinkeinotoiminnan edistämiseksi alueellaan. Kunta voi tietyissä tapauksissa antaa välitöntä tukea yritykselle, jos sen toiminta edistää kunnan tarkoitusperiä, joita se voi toimialaansa kuuluvina edistää itse yritystoiminnalla. Lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnan rahoittaminen ei kuitenkaan kuulu kunnan toimialaan, joten mainitun taloudellisen tuen taustalla tulee olla perustellut syyt. Kunta voi lisäksi perustaa kehitys- ja yrityspalveluyhtiöitä, joiden tarkoituksena on kehittää liiketoimintaa ja elinkeinoelämää kunnan alueella. Kunta voi rahoittaa näiden yhtiöiden toimintaa paitsi verorahoin, myös osallistumalla riskisijoitustoimintaan. Riskisijoituksiin kunnat käyttävät verotulojen sijaan esimerkiksi omaisuutensa myynnistä saamiaan ylimääräisiä tuloja. (Harjula & Prättälä 2015, 183.) Kunnan elinkeinoelämän edistämistoimien tulee kuitenkin olla kunnan ja tuettavan organisaation talouden näkökulmasta järkeviä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2012:119 todennut, että kunnan myöntämä omavelkainen takaus säätiön lainaan ei kuulu



kunnan toimialaan, vaikka säätiön toiminta olisi kuntaa ja sen elinkeinoelämää hyödyttävää.

Kunnalla on oikeus tehdä kansainvälistä yhteistyötä ulkomaalaisten kuntien kanssa. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja tunnustaa paikallisviranomaisen oikeuden yhteistoimintaan muun valtion vastaavan paikallisviranomaisen kanssa kansallisen lainsäädännön puitteissa. Perinteisimmillään kansainvälinen toiminta näkyy ystävyyskuntatoimintana, mutta nykyään kunnat pyrkivät yhteistyössään myös alueidensa markkinointiin ja muun muassa turismin lisäämiseen. Paikallinen elinkeinoelämä osallistuu myös usein vahvasti tähän yhteistyöhön. (Harjula & Prättälä 2015, 185.) Esimerkkinä tällaisesta uudesta kansainvälisestä yhteistyöstä voidaan pitää suomalaisen Tornion ja ruotsalaisen Haaparannan rajakaupunkien välistä yhteistyötä alueen elinkeinoelämän ja matkailun edistämiseksi. Yhteistyön tulosta on muun muassa maiden rajalla sijaitseva Rajalla-kauppakeskus sekä Haaparannan puolella sijaitseva Ikea. Elinkeinoelämä alueella on muutenkin hyvin vireää, kun otetaan huomioon, että kaupungeissa asuu yhteensä vain noin 32 000 ihmistä. (Tornion kaupunki 2016.)

Kunnan toimialaan kuuluu myös harkinnanvaraisten avustusten antaminen yksityisille kuntalaisille sekä yhteisöille. Kunnat antavat usein avustuksia esimerkiksi urheiluseurojen toimintaan, kulttuuritoimintaan, yhdyskuntatekniikan rakentamiseen tai vapaaehtoistoimintaan. Yksityisille henkilöille myönnettäviä avustuksia ovat esimerkiksi erinäiset sosiaalietuudet. Niistä ja muista yksityisille henkilöille myönnettävistä etuuksista säädetään erityislainsäädännöllä, mutta kunta voi omalla harkinnallaan antaa myös muita avustuksia yksityishenkilöille. Tällaiseen avustukseen vaaditaan erityinen peruste, esimerkiksi koko kunnan saama etu. (Harjula & Prättälä 2015, 188–189.) Kansainvälisesti menestyneen huippu-urheilijan tai laulajan tukeminen käy esimerkkinä tästä: monet kunnat ovat esimerkiksi muistaneet taloudellisesti olympialaisissa menestyneitä asukkaitaan.

Yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan tuen katsotaan kuuluvan kunnan toimialaan. Avustustoiminnan lähtökohtana on yleensä kuntalaisten hyvinvoinnin ja yhteenkuuluvuuden edistäminen. Yhdistysten keskinäinen yhdenvertaisuus tulee kuitenkin ottaa huomioon avustuksia myönnettäessä. Osa avustustoiminnasta on

myös lakisääteistä, sillä kunta saa valtionosuuden liikunta-, kulttuuri- ja nuorisotoiminnan edistämiseksi. (Harjula & Prättälä 2015, 191.)

### 3.3 Yleistä toimialaa rajoittavat tekijät

Kunnan yleistä toimivaltaa rajaa ensisijaisesti tehtävän yleishyödyllisyys. Yleishyödyllisyyden tarkastelussa on keskeisessä asemassa kuntalain 1.2 §, jonka mukaan hyvinvointi, elinvoima ja palvelut on turvattava kestäväällä tavalla. Päätöksessään tietyn tehtävän ottamisesta hoidettavakseen kunnan on pohdittava tarkoin, onko tehtävän hoitaminen kunnan ja kuntalaisten edun mukaista (Harjula & Prättälä 2015, 164).

Kunnan hoidettavakseen ottama tehtävä ei aina välttämättä rajoitu maantieteellisesti vain kunnan omalle alueelle, vaan toimintaa voi olla myös naapurikuntien alueella. Esimerkiksi kunnan ylläpitämä joukkoliikenne saattaa toimia usean kunnan alueella. Kuntalain mukaan kunta toimii ensisijaisesti omalla alueellaan, mutta voi toimia myös esimerkiksi alueellisessa yhteistyössä, alueellisessa kehittämisessä tai valtakunnallisessa edunvalvonnassa (Harjula & Prättälä 2015, 166). Ratkaisevaa siinä, kuuluuko kunnan alueen ulkopuolinen toiminta kunnan toimialaan, on kunnan ja sen asukkaiden saama hyöty, eli tehtävän yleishyödyllisyys. Mainitun joukkoliikenteen ja esimerkiksi sähköverkon ylläpidon on katsottu olevan yleishyödyllistä toimintaa ja siten kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan. (Harjula & Prättälä 2015, 166.)

Kunnan on kohdeltava asukkaitaan yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuudesta on säädetty yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Yhdenvertaisuuslain 8 § kieltää yksiselitteisesti syrjinnän, eikä henkilöä saa syrjiä esimerkiksi sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen tai kansalaisuuden takia. Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjintä voi olla joko välitöntä (10 §) eli suoraan henkilöön kohdistuvaa tai välillistä (13 §) eli epäsuoraa syrjintää. Välillistä syrjintää on esimerkiksi se, että kunnan asukas ei saa palvelua johon hänet on oikeutettu siksi, koska asuu syrjäisellä alueella. Kunnalla on vastuu yhdenvertaisuuden toteutumisesta alueellaan. Yh-

denvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisella, kuten kunta tai sen viranomainen, on velvollisuus laatia suunnitelma siitä, miten se takaa toiminnassaan yhdenvertaisuuden. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa toteutuvan, jos kahdessa tai useammassa viranomaisen päätettävänä olevassa erillisessä tapauksessa, jotka ovat oikeudellisesti katsottuna samanlaisia, ratkaisut ovat vähintään samankaltaiset (Ryynänen 1991, 11). Yhdenvertaisuus koskee sekä fyysisiä että juridisia henkilöitä, ja kunnassa asuvat ja muualla asuvat jäsenet ovat myös keskenään yhdenvertaisia (Harjula & Prättälä 2015, 167–168).

Yhdenvertaisuussäätely tulee huomioida myös yksityishenkilöiden kohtelussa ja mahdollisessa elinkeinotoiminnan tukemisessa. Kunta voi antaa yksityishenkilölle tukea vain, jos tuen myöntämiseen on riittävät perusteet, eikä tuen saajia voi asettaa eriarvoisiin asemiin ilman riittäviä perusteita. Elinkeinotoimintaa tukiesseen kunnan on huomioitava kilpailuneutraliteetti, joka on yksi yhdenvertaisuuden muodoista: kunta ei saa tuellaan vaikuttaa elinkeinoelämän kilpailuoloihin. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuissaan kuitenkin yleensä edellyttänyt selkeää syrjintää elinkeinoelämän kilpailuoloihin liittyvissä valituksissa. (Harjula & Prättälä 2015, 173–174.)

Muut hallintolain 6 §:n mukaiset hyvän hallinnon periaatteet ovat suhteellisuus-, objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteet. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan erityisesti kunnan virkatoimia perustettaessa: virkatoimen tulee olla oikein mitoitettu tehtävälle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Objektiviteettiperiaatteella on puolestaan pyritty takaamaan hallinnon puolueettomuus: tällä tavoitellaan esimerkiksi hallinnon mielivaltaisuuden tai tietyn poliittisen puolueen tai toimijan suosimisen estämistä. Tarkoitussidonnaisuudella viitataan viranomaisen toimintaan virkaansa hoitaessaan: virkatehtävissään viranomaisen tulee ajaa vain virkaansa sidoksissa olevia etuja, eikä omaa henkilökohtaista etuaan. (Ryynänen 1991, 11.)

Myös luottamuksensuoja- ja hallinnon palveluperiaatteet vaikuttavat kunnan toimialaan. Luottamuksensuojalla tarkoitetaan, että kuntalaisen tulee pystyä luottamaan viranomaisen toiminnan rehellisyyteen. Tämä tosin edellyttää esimerkiksi sitä, että asianosainen on tilanteessa vilpittömällä mielellä. (Mäenpää 2013, 161–

162.) Hallinnon palveluperiaate puolestaan edellyttää, että asiakas saa viranomaiselta asianmukaiset, riittävät palvelut (Mäenpää 2013, 166).

Hoitaessaan tehtäviään kunnan tulee huomioida hallinnon toissijaisuus. Kunta ei voi ottaa hoidettavakseen tehtäviä, jotka yksityiset toimijat voivat hoitaa tehokkaammin. Hallinnon toissijaisuusperiaatteesta ei ole Suomen lainsäädännössä kuitenkaan sääntelyä, joten toissijaisuus on oikeuskäytännössä arvioitu tapauskohtaisesti. Myös toissijaisuusperiaatteen toteutumista arvioitaessa on huomioitu toiminnan yleishyödyllisyys. (Harjula & Prättälä 2015, 174.)

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi myös yksityistää palveluitaan antamalla sen toimialaan kuuluvia tehtäviä yksityisten toimijoiden tuotettavaksi. Lakisääteisten tehtävien hoitamisessa yksityistäminen on ongelmallista, sillä kunta ei voi luopua sellaisesta toiminnasta, jonka hoitamiseen se on velvollinen. (Harjula & Prättälä 2015, 175 & 196.) Näin ollen kunta ei voi yksityistää esimerkiksi perusopetusta tai kaavoitusta. Poikkeuksiakin löytyy, sillä esimerkiksi Rääkkylän kunta on viime vuosien aikana hankkinut liki kaikki sosiaali- ja terveystalonsa yksityiseltä yritykseltä (Junnila & Aho 2013). Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien osalta yksityistäminen on yleisempää ja helpommin toteutettavissa. Kunta voi esimerkiksi siirtää vastuun jalkapallostadionin ylläpidosta paikallisten seurojen muodostamalle yhtiölle.

Erityislainsäädännöllä valtion tehtäväksi säädetyt tehtävät eivät lähtökohtaisesti kuulu kunnan toimialaan. Siihen, voiko kunta osallistua valtiolle kuuluvan tehtävän hoitamiseen, vaikuttaa muun muassa kyseisen tehtävän luonne. Esimerkiksi maanpuolustus on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1985-A-II-65 mukaan nimenomaisesti valtiollinen tehtävä eikä kuulu kunnan toimialaan. Kuntalain 7.2 §:n mukaan valtio voi luovuttaa sille kuuluvan tehtävän kunnan hoidettavaksi, jos valtiolla on toimivalta tehtävän antamiseen. Toisaalta kunta voi tarkoituksenmukaisin toimenpitein edistää valtion kunnan asukkaille tarjoamien palvelujen säilymistä kunnassa (Harjula & Prättälä 2015, 176). Tällaista toimintaa voi olla esimerkiksi tilojen vuokraaminen tai kunnostaminen valtion palveluiden edistämiseksi kunnan alueella.

## 4 Kuntien yleinen toimiala käytännössä

### 4.1 Kuntien vapaaehtoiset liikuntapalvelut

Kunta voi tarjota asukkailleen erilaisia liikuntapalveluita. Liikuntapalvelut ovat kuntalain 1.2 §:n mukaisia kuntalaisten hyvinvointia edistäviä palveluita. Liikuntalain (390/2015) 5 § velvoittaa kuntaa luomaan edellytykset liikunnalle alueellaan joko järjestämällä itse liikuntapalveluja, tukemalla urheiluseura- ja kansalais-toimintaa tai urheilupaikkoja rakentamalla ja ylläpitämällä. Kunta voi liikuntalain 8 §:n nojalla saada valtionavustusta liikuntapaikkojen rakentamiseen. Lisäksi liikuntalain 5.3 §:n mukaan kunnat ovat velvollisia arvioimaan asukkaidensa liikunta-aktiivisuutta. Säännöksen taustalla on terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 §, jonka mukaan kunnan on seurattava asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia, asetettava tavoitteet niiden edistämiseksi, sekä määrittää edistämisestä vastaavat tahot. Lisäksi kunnan tulee kerran valtuustokaudessa laatia valtuustolle hyvinvointikertomus.

Voimassa olevaa liikuntalakiä valmisteltaessa otettiin huomioon kuntien vahva asema kansalaisten liikuttamisessa. Liikuntaa ei ole erityislainsäädännöllä säädetty kunnalliseksi peruspalveluksi, joten uuden lain yhdeksi tavoitteeksi asetettiin liikuntapalvelujen peruspalveluluonteen vahvistaminen. (HE 190/2014 vp, 9, 20.) Tämä tavoite pyrittiin saavuttamaan täsmentämällä kuntien liikuntaan liittyviä tehtäviä, mutta tehtävien kokonaismäärää ei haluttu lisätä (HE 190/2014 vp, 21). Liikuntalaki ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti määritä kuntien liikuntaan liittyviä tehtäviä, vaan pikemminkin asettaa kunnille tavoitteet, jotka niiden tulisi saavuttaa. Hallituksen esitys korosti kuntien asemaa kansalaisten liikuttajana paikallistasolla. Eduskunnan sivistysvaliokunta korosti omassa lausunnossaan liikuntalain 5 §:n antavan kunnalle mahdollisuuden itse päättää, tuottaako se liikuntapalvelunsa itse vai yksityistääkö se ne osittain tai kokonaan (SiVM 18/2014 vp, 5). Kunnan tulee ottaa huomioon myös liikuntalain 2.1 §:ssä määritetyt tavoitteet liikuntapalveluita järjestäessään. Tämä tarkoittaa muun muassa eri väestöryhmien huomioimista liikuntapalveluja järjestettäessä. Esimerkiksi

työssäkäyvät ja nuoret tarvitsevat erilaisia liikuntapalveluita, ja toisaalta liikuntarajoitteisten tarpeet tulee myös huomioida. (Aaltonen 2016, 29.)

Kunnan tarjoamia liikuntapalveluita voidaan tarkastella kunnan toimialaa rajavien tekijöiden näkökulmasta. Liikuntapalvelut ovat lähtökohtaisesti yleishyödyllisiä, sillä liikunta edistää kunnan asukkaiden terveyttä ja hyvinvointia ja liikunnan edellytysten luominen mahdollistaa asukkaiden liikuntaharrastukset. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää puolestaan sitä, että kaikilla kuntalaisilla on mahdollisuus käyttää palveluja. Kunnan tulee siten mahdollistaa muun muassa liikuntarajoitteisten henkilöiden harrastusmahdollisuudet esimerkiksi rakentamalla liikuntapaikkoja, joita he voivat käyttää, ja toisaalta pitämällä palvelujen hinnat kohtuullisena, jotta kaikilla kuntalaisilla tulotasosta riippumatta on mahdollisuus käyttää palveluja.

Hallinnon toissijaisuusperiaate voi myös koskea liikuntapalveluja. Kunta ei saa järjestää sellaista toimintaa, jonka yksityinen pystyy tekemään tehokkaammin. Tämä skenaario voisi tulla kyseeseen, jos kunta lähtisi kilpailemaan paikallista urheiluseuraa vastaan urheiluvalmennuksen saralla. Kunta voi liikuntalain 5 §:n perusteella avustaa urheiluseurojen toimintaa, mutta niiden kanssa kilpailu ei ole tarkoituksenmukaista. Liikuntapaikkojen ylläpidossa toissijaisuusperiaate konkretisoituu jo pelkästään siksi, koska kunnat ylläpitävät tai omistavat noin 70–80 prosenttia Suomen liikuntapaikoista (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017).

Tarkoituksenmukaisuutta saatetaan pohtia myös liikuntapaikkojen rakentamisen yhteydessä sekä urheiluseuroille annettavaa tukea pohdittaessa. Liikuntapaikkojen rakentaminen on lähtökohtaisesti yleishyödyllistä ja tarkoituksenmukaista, sillä se parantaa kunnan asukkaiden harrastamismahdollisuuksia. Mutta mitä jos urheilupaikka rakennetaankin ensisijaisesti ammattuurheilujoukkueen käyttöön? Nämä tapaukset herättävät päätöksentekijöissä joskus kiivastakin keskustelua. Esimerkiksi uusi jalkapallostadion tai jäähalli on kunnalle merkittävä taloudellinen investointi, ja ensisijassa kyseistä liikuntapaikkaa käyttäisi alueen ammattuurheilujoukkue eivätkä tavalliset harrastajat. Yleensä myös huippu-urheilun suorituspaikkojen rakentamisen on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Kunnat voivat

toisaalta saada opetus- ja kulttuuriministeriöltä valtionavustuksia liikuntapaikkojen rakentamiseen, joka omalta osaltaan madaltanee kuntien kynnystä rakentaa myös huippu-urheilun suorituspaikkoja (Aaltonen 2004, 26–27). Valtionavustuksia on ohjattu erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen, mikä on mahdollistanut monia liikuntapaikkahankkeita maaseudulla (Kokkonen 2013, 78–79).

Kunta tukee usein alueellaan toimivia urheiluseuroja liikuntalain hengessä. Usein kunnat maksavat tukirahaa suoraan seuroille, mutta tuki saatetaan antaa esimerkiksi takauksen muodossa. Turun hallinto-oikeus on päätöksessään 7.3.2003 dnro 03/0093/1 ottanut kantaa kuntien antamiin takauksiin, kun Raision kaupunki oli taannut Raision Loimu ry:n suuren velan, jotta joukkue pystyi jatkamaan toimintaansa lentopallon SM-sarjassa. Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan velan takaamisen kuuluneen kunnan toimialaan. On myös yleistä, että kunnat sponsoroivat rahallisesti kunnan urheilujoukkueita tai huippu-urheilijoita. Joskus kunta saattaa toimia sponsoroimansa ammattilaisjoukkueen kotiottelussa otteluisäntänä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 17.2.2012 T 300 todennut tällaisen toiminnan olevan liikuntalain mukaista ja siten kuuluvan kunnan toimialaan.

Liikuntalain 5 §:n mukaan kunta siis voi liikuntapalvelujen toteuttamiseksi myös rakentaa liikuntapaikkoja. Kunta voi vuokrata liikuntapaikkoja urheiluseuroille sekä yksityisille henkilöille, jolloin kunta myös osallistuu elinkeinotoimintaan. Kunnan tulee ottaa huomioon aiemmin mainitsemani elinkeinotoimintaa koskevat rajoitteet. Yleensä liikuntapaikat, kuten uimahallit ja palloiluhallit, ovat kuntien ylläpitämiä, joten etenkin pienemmissä kunnissa kunnilla on käytännössä monopoli toiminnassaan. Siihen, harjoittaako kunta elinkeinotoimintaa urheilupaikkojen vuokralla, vaikuttaa esimerkiksi toiminnan laajuus ja vuokrasta perittävä hinta. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2002:4 tulkinnut asian siten, että vaikka liikuntatilojen vuokraaminen onkin liikuntalain mukaista toimintaa, se ei poista mahdollisuutta soveltaa toimintaan kilpailurajoituksista annettua lakia. Kunta ei ratkaisun perustelujen mukaan kuitenkaan toimi elinkeinonharjoittajana, jos vuokrien hinnoittelu on tehty ei-liiketaloudellisin perustein.

Liikuntapalveluja koskevaa lainsäädäntöä on siis hyvin vähän. Kuntalaissa liikunnasta ei ole erillistä pykälää, eikä liikuntalakikaan anna yksittäistä mallia palvelujen toteuttamiseen. Näin ollen kunta on itse vastuussa siitä, mitä liikuntapalveluja se tarjoaa ja missä muodossa. Kunnat investoivat aktiivisesti liikuntapalveluihin, sillä vuosittain kunnat käyttävät liikuntapalvelujen järjestämiseen yli 800 miljoonaa euroa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017). Tärkeimpiä lainkohtia liikuntapalveluiden suhteen ovat kunnan tehtävistä säättävä kuntalain 7 § sekä liikuntalain 5 §. Viimeksi mainittu velvoittaa kunnat tarjoamaan liikuntapalveluita kuntalaisille jollakin säädöksessä mainitulla tavalla, mutta se ei kuitenkaan pakota kuntaa tarjoamaan palveluita juuri jossain tietyssä muodossa. Myöskään kuntalaisten palveluiden määrästä, kokoluokasta tai hinnoittelusta ei ole tarkkaa säätelyä. Näin ollen kunnan tulee järjestää liikuntapalvelut yhtenä lakisääteisenä palvelunaan, mutta mitä liikuntapalveluja kunta tuottaa, minkä lajin suorituspaikkaan kunta investoi minkäkin verran ja toisaalta miten paljon palvelu kuntalaisille maksaa on kunnan liikunta-asioista vastaavan elimen, yleensä liikuntatoimen, päätettävissä. Liikuntapaikat ja harrastusmahdollisuudet edistävät kuntalaisten terveyttä ja hyvinvointia, joten ne ovat yleishyödyllisiä palveluja, ja esimerkiksi kuntoradat ovat lisäksi kaikkien kuntalaisten yleisessä käytössä, mikä osaltaan mahdollistaa myös yhdenvertaisuuden toteutumista. Yleisellä tasolla kuntien investoinnit liikuntaan ja liikuntapaikkojen rakentamiseen on katsottu hyväksyttävänä, mistä kielii liikuntapalveluihin liittyvien oikeustapausten vähyys.

## **4.2 Kuntien vapaaehtoiset terveyspalvelut**

Terveydenhuolto on yksi kuntalain 7 §:n mukaisista kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Suomen perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on tarjottava kansalaisille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä kansalaisten terveyttä. Terveydenhuoltolain 4.1 §:n mukaan kunnan tulee osoittaa riittävästi taloudellisia resursseja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä peruspalvelujen valtionosuuden perusteena oleviin terveyspalveluihin. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 9 §:n mukaan riittävä osa näistä resursseista tulee kohdistaa ikäänty-



neen väestön hyvinvointia ja toimintakykyä turvaaviin palveluihin. Valtionosuuteen oikeuttavista tehtävistä on säädetty lailla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009). Sen 1 §:ssä on säädetty laeista, joissa säädettyjen tehtävien aiheuttamiin kustannuksiin kunta voi hakea valtionosuutta. Terveystoimilain lisäksi näitä lakeja ovat esimerkiksi erikoissairaanhoidolaki, kansanterveyslaki (66/1972) sekä sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Terveystoimilain 12 §:n mukaan kunnan tulee edistää asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia, ja tehtävä sitä varten yhteistyötä muiden julkisten, yksityisten tai kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Kunnan tulee siis järjestää asukkailleen riittävät terveydenhuollon palvelut. Kunnalla on useita vaihtoehtoja siihen, miten se järjestää nämä palvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan kunta voi toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa monella eri tavalla. Lainvalmistelussa lähtökohtana on ollut antaa kunnille mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kunnan olosuhteisiin sopivalla tavalla, kuitenkin turvaamalla palvelujen riittävä laatu velvoittamalla kunnan huolehtimaan riittävästä määrästä henkilökuntaa (HE 216/1991 vp, 13–14). Kunta voi hoitaa tehtävät itse, sopimuksella toisen kunnan kanssa tai olla jäsenenä tehtäviä hoitavassa kuntayhtymässä. Kunta voi myös hankkia palvelut toiselta julkiselta tai yksityiseltä toimijalta, tai vaihtoehtoisesti tarjota kuntalaiselle palvelusetelin, jolloin kunta korvaa kuntalaiselle yksityisen toimijan palveluista aiheutuneet kustannukset kyseiseen summaan asti. Itse tehtäviä hoitaessaan kunnan tulee yhtiöittää toimintansa kuntalain 126 §:n mukaisesti, jos kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Toimiessaan yhteistoiminnassa yhden tai useamman kunnan kanssa kunnan tulee huomioida kuntalain kuntien välistä yhteistoimintaa koskevat säännökset. Terveystoimilain 12.3 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen tulee toimia alueellaan asiantuntijana toimialojen välisessä yhteistyössä sekä osallistua palvelujen vaikutuksen arviointiin alueen kunnissa.

Useat kunnat tuottavat pääosan terveyspalveluistaan itse. Palveluiden tuottamisesta vastaa tällöin yleensä kunnan sosiaali- ja terveystoimi, jonka toiminta rahoitetaan kokonaan verorahoin. (Lehto, Kanaoja, Kokko & Taipale 2001, 178.)

Sosiaali- ja terveystoimen lisäksi markkinoilla saattaa olla myös muita toimijoita, mutta kaikkea sen toimintaa ei voida katsoa kilpailtujen markkinoiden näkökulmasta, sillä perustuslain 19 § velvoittaa kuntia tarjoamaan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta välttämättömät terveyspalvelut kaikille asukkailleen heidän varallisuudestaan riippumatta. Kunnan tulee tarjota tietyt terveydenhuollon palvelut ilmaiseksi asukkailleen, jolloin kyseessä on kuntalain 126 §:n mukainen lakiperusteinen kunnan omana toimintana järjestämä palvelu. Yhtiöittämisvelvollisuus ei koske kyseisiä palveluita. Maksuttomat terveydenhuollon palvelut on määriteltä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 5 §:ssä ja niitä ovat esimerkiksi neuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, sairaanhoito sekä mielenterveystyö.

Kunta voi myös ostaa terveyspalvelunsa toiselta julkiselta tuottajalta, esimerkiksi valtiolta, toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä. Ostaessaan palvelun kunta ei itse osallistu ollenkaan palvelun tuottamiseen. Joskus kunta hankkii terveyspalvelunsa yksityiseltä palveluntarjoajalta. Yksityisistä terveyspalveluista säädetään lailla yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990). Lain 3 §:n mukaan tuottajan henkilökunnan tulee olla asianmukaisesti koulutettu, ja 4 §:n mukaan tuottajalla täytyy olla toiminnalleen aluehallintoviranomaisen myöntämä toimilupa. Yksityiset terveydenhuollon palveluntarjoajat ovat Suomessa pääosin yrityksiä, ja yleisin niiden tarjoama palvelu on fysioterapia. Yksityisten palveluntarjoajien määrässä on alueellisia eroja, sillä kaupungeissa palveluntarjoajia on enemmän kuin maaseudulla. (Kauppinen & Niskanen 2005, 54–55.)

Palvelun sijaan kunta voi tarjota kuntalaisilleen palvelusetelin, jolla kuntalainen hankkii tarvitsemansa terveydenhuollon palvelun yksityiseltä toimijalta kunnan korvatussa palvelun palvelusetelin arvoon asti. Tämä edellyttää, että kunta on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 4 §:n mukaisesti päättänyt palvelusetelin piiriin kuuluvat terveydenhuollon palvelut ja määrittänyt ne yksityiset palveluntarjoajat, joiden palveluihin palveluseteliä voi käyttää. Kunta määrää myös setelin arvon etukäteen. Edellä mainitun lain 6 §:n mukaan kuntalainen voi myös kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Tällöin kunta on velvollinen ohjaamaan kuntalaisen muulla tavalla toteutetun vastaa-

van palvelun pariin. Palveluseteli ei siten voi olla ainoa kunnan tarjoama vaihtoehto terveystalvelujen suhteen. Käytännössä kunta ei voi toteuttaa terveydenhuoltoaan täysin ostopalveluna, vaan asiakkaalla eli kuntalaisella tulee olla tietynlainen valinnanvapaus sen suhteen, keneltä hän hankkii tarvitsemansa palvelun.

Liikuntapalveluja koskevaan lainsäädäntöön verrattuna terveystalveluihin liittyvää erityislainsäädäntöä on runsaasti. Terveystalveluihin viitataan jo perustuslaissa, ja terveydenhuoltoa koskevia lakeja on erittäin paljon. Terveydenhuolto on siis hyvin tarkasti säänneltyä, mikä näkyy sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten tehtävien runsaana määränä (Valtiovarainministeriö 2012, 18). Tarkasta säätelystä johtuen suoranaisia itsehallintoon liittyviä terveydenhuollon tehtäviä ei ole. Terveydenhuoltoon liittyy kuitenkin monia lakisääteisiä tehtäviä, joiden suhteen kunta voi päättää, ottaako se niitä hoidettavakseen vai ei. Tällaisia vapaaehtoisia lakisääteisiä tehtäviä ovat muun muassa lasten kotihoidon kuntalaisä, kunnan itse järjestämä kehitysvammaisten erityishuolto sekä vapaaehtoisten rokotusten antaminen. (Valtiovarainministeriö 2015, 53–60.)

Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet vaikuttavat osaltaan vapaaehtoisii terveystalveluihin. Esimerkiksi tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet johtavat siihen, että kunnallisten terveystalvelujen tulee olla järkevästi mitoitettut ja tarkoituksenmukaiset kunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden. Yhdenvertaisuusperiaate puolestaan turvaa kaikkien kuntalaisten mahdollisuuden saada tarvitsemansa hoidon. Mutta voiko kunta vapaaehtoisia terveystalveluja järjestäessään tarjota palvelua oman päätöksensä mukaan vai onko myös vapaaehtoisia palveluja tarjota kaikille niitä tarvitseville? Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2002:43 tulkinnut, että kunta ei voi evätä terveystalvelujen saamista asiakkaan iän perusteella. Käytännössä päätös merkitsee sitä, että kunnan tarjoamien palvelujen, olivat ne pakollisia tai vapaaehtoisia, on oltava jokaisen kuntalaisen saatavana. Kunnan vapaaehtoisten terveystalvelujen tulee siis olla kaikkien kuntalaisten käytettävissä, eikä kunta voi itse päättää esimerkiksi sitä, ketkä voivat saada hoitoa.

Vapaaehtoiisiin terveystalveluihin liittviä oikeustalvauksia on hyvin vähän. Tämä todennäköisesti johtuu erityislainsäädännön kattavuudesta ja vapaaehtoisten terveystalveluiden vähyydestä. Taustalla on luultavasti myös yleisesti positiivinen suhtautuminen terveystalveluihin, sillä kattavat terveystalvelut ovat olleet yksi hyvinvointivaltion peruskivistä ja suomalaiset ovat tottuneet siihen, että kunnat järjestävät monipuolisia terveystalveluja. Terveystalvelut ovat myös hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaisia, ja vakiintuneista oikeuskäytännöistä esimerkiksi yleishyödyllisyys ja paikallisuus toteutuvat käytännössä kaikessa terveydenhuollon toiminnassa. Kunnan tarjoamat terveystalvelut eivät käytännössä koskaan ole spekulatiivista toimintaa, sillä osan talveluista tulee lainsäädännön mukaan olla ilmaisia tai kohtuullisesti hinnoiteltuja, jotta kuka tahansa voi saada perustuslain 19 §:n mukaiset riittävät terveydenhuollon talvelut.

Tarjottaviin terveystalveluihin vaikuttaa kuntia sitova laaja lainsäädäntö, mutta talvelujen järjestämiseen kunnilla on enemmän harkinnan- ja valinnanvaraa. Kunnat voivat hankkia talveluja yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoilta, mutta myös itse järjestää talvelut. Isot kunnat voivat toteuttaa talveluja itsenäisesti, kun taas pienemmille kunnille on useimmiten taloudellisesti kannattavampaa järjestää talvelut yhteistoiminnassa. Joskus yhteistoiminta on myös lakisääteistä eli kunnat ovat velvollisia järjestämään yhteistyössä jotkin perustalvelut. Yhteistoimintaa käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

## **5 Kuntien välinen yhteistoiminta**

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi hoitaa lakisääteiset tehtävänsä joko itse tai siirtää sopimuksella järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Vaikka tehtävän järjestämisvastuu olisi siirretty, kunnalla on edelleen tehtävän rahoitusvastuu. Lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan kunnan tulee huomioida perustuslain 124 §:ssä säädetty valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkisia hallintotehtäviä saavat hoitaa vain viranomaiset, ellei lailla ole toisin määrätty. Kunnan lakisääteiset tehtävät ovat julkisia hallintotehtä-

viä (Harjula & Prättälä 2015, 196). Täten kunta ei voi kokonaan yksityistää lakisääteisten tehtäviensä ja niihin liittyvien palvelujen tuotantoa. Sen sijaan kuntalain 8 § antaa kunnalle mahdollisuuden siirtää tehtäviään kuntien yhteistoimintaorganisaatiolle.

Kuntien välinen yhteistoiminta on joko lakisääteistä tai vapaaehtoista yhteistoimintaa. Lakisääteisen ja vapaaehtoisen yhteistoiminnan erot liittyvät tehtävien järjestämismvastuuseen. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat saavat sopimuksella sopia keskenään järjestämismvastuun jakamisesta. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa, kuten erikoissairaanhoidossa, yhteistoimintaan osallistuminen on erityislainsäädännön mukaan kunnille pakollista, kuten myös palvelujen järjestämismvastuu.

Kuntien välisestä julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta säädetään kuntalain 49 §:ssä. Julkisoikeudellisella yhteistoiminnalla kunnat voivat esimerkiksi tehostaa lakisääteisten palvelujensa tuotantoa ja siten mahdollisesti saada toiminnasta taloudellista hyötyä. Yhteistoiminta voi olla myös yksityisoikeudellista, jolloin yhteistoiminta kuuluu kuntalain 7 § säädettyyn kunnan yleiseen toimialaan. Yhteistoiminnan muodot ovat keskenään hyvin samanlaisia, mutta erimielisyyksien ilmaantuessa riidat ratkaistaan eri tuomioistuimissa. Julkisoikeudellista yhteistoimintaa koskeva asia ratkaistaan hallintotuomioistuimessa, yksityisoikeudellista yhteistoimintaa käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. (Harjula & Prättälä 2015, 386–387.)

Kuntalain 49 § antaa kuntien julkisoikeudelliselle yhteistoiminnalle kaksi erilaista toteutustapaa. Pykälän 2 § momentissa julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoiksi on määritelty yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä kuntayhtymä. Näistä kuntayhtymä eroaa monin tavoin muista yhteistoiminnan muodoista. Toisin kuin muut muodot, kuntayhtymä on oikeushenkilö. Kuntayhtymän perustaminen on usein kunnille vapaaehtoista, mutta erityislainsäädännöllä on säädetty kuntayhtymistä, joihin kuntien on kuuluttava. Tällaisia ovat esimerkiksi sairaanhoitopiirit. Kuntayhtymillä on myös mahdollista tehdä keskenään yhteistoimintaa kuntalain 49 § 3 momentissa säädetyllä tavalla.

Kuntayhtymien yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä. Kuntayhtymien välinen yhteistoiminta ei juuri poikkea kuntien välisestä yhteistoiminnasta, mutta kuntayhtymä ei voi perustaa uutta kuntayhtymää yhden tai useamman kuntayhtymän kanssa. Kuntayhtymä ei voi myöskään olla jäsen kuntien välisessä kuntayhtymässä. (Harjula & Prättälä 2015, 388–389.) Poikkeuksen muodostaa liikelaitoskuntayhtymä, jonka kuntayhtymä voi kuntalain 65 §:n mukaan perustaa ylläpitämään kunnallista liikelaitosta.

Kuntalain 50 §:n mukaan kuntien tulee yhteistoiminnassaan huomioida julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli hankintalakia. Kuntalain 50 § 1 momentin mukaan hankintalakia ei kuitenkaan sovelleta, jos kyse on kuntalain 8 §:n mukaista lakisääteisen tehtävän järjestämisvastuun siirrosta toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Poikkeuksen muodostavat kunnan tai kuntayhtymän omalta sidosryhmältä tehdyt hankinnat, sekä niin kutsuttu horisontaalinen yhteistoiminta, josta on säädetty Euroopan unionin hankintadirektiiveissä. Horisontaalisen yhteistoiminnan edellytykset täyttyvät, jos hankinta koskee kunnan tai kuntien lakisääteistä tehtävää, toiminta katsotaan yleisen edun mukaiseksi ja jos yhteistoimintaan osallistuvat viranomaiset voivat harjoittaa toiminnasta vapailla markkinoilla alle 20 prosenttia. (Harjula & Prättälä 2015, 392–393.)

## **5.1 Yhteinen toimielin**

Kuntalain 51 §:n mukaan kunta voi ottaa vastuulleen yhden tai useamman kunnan tehtävän yhteisen toimielimen tehtäväksi. Kuntaa, joka ottaa tehtävän hoitettavakseen, kutsutaan vastuukunnaksi. Yhteinen toimielin on vuoden 2015 kuntalaissa aina osa vastuukuntamallia, toisin kuin edellisessä vuoden 1995 kuntalaissa. Yhteinen toimielin on siis vastuukunnan oma toimielin, joka hoitaa sopimuksessa määritetyt tehtävät kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien alueella. Lautakunnat ovat tyypillisesti yleisiä toimielimiä, mutta yhteinen toimielin voi olla myös mikä tahansa muu vastuukunnan toimielin. (Harjula & Prättälä 2015, 400.)

Yhteisen toimielimen jäsenistä on säädetty kuntalain 51 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kunnat voivat sopimuksessa päättää muiden kuntien kuin vastuukunnan mahdollisuudesta valita jäseniä yhteiseen toimielimeen. Saman momentin mukaan jokaisen kunnan tulee valita vähintään yksi jäsen lakisääteistä yhteistoimintaa hoitavaan yhteiseen toimielimeen. Jäsenen sekä hänen varajäsenensä valitsee yleensä valtuusto. Jäseneksi voidaan valita henkilö, joka on kelpoinen kyseisen kunnan vastaavan toimielimen jäseneksi. (Kuntalaki 77 §.) Valtuusto voi myös päätöksellään erottaa valtuuston luottamuksen menettäneen jäsenen (Harjula & Prättälä 2015, 401).

Kuntalaissa säädetään nyt ensimmäistä kertaa vastuukuntamallin mukaisen yhteistoimintasopimuksen vähimmäisehdoista. Kuntalain 52 §:n mukaan yhteistä toimielintä koskevaan sopimukseen on sisällytettävä vähintään määritelmä yhteisen toimielimen tehtävistä ja kokoonpanosta, kustannuksista ja niiden jakautumisesta, sekä sopimuksen voimassaolon ja irtisanomisen ehdot. Saman pykälän 2 momentissa säädetään niin sanotusta otto-oikeudesta. Yhteistoimintasopimuksessa voidaan siis määrätä vastuukunnan kunnanhallitukselle kielto ottaa yhteisen toimielimen päätöstä käsiteltäväksi. Kuntalain 52 § säätelee sopimukselle ainoastaan ehdottomat vähimmäisvaatimukset, joten käytännössä kunnat sopivat sopimuksessa myös monista muista asioista, kuten esimerkiksi henkilöstön asemasta, kalustosta ja vahingonkorvausvastuun jakautumisesta. (Harjula & Prättälä 2015, 403–404.)

## **5.2 Yhteinen virka ja sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta**

Yhteisestä virasta säädetään kuntalain 53 §:ssä. Toisin kuin yhteinen toimielin, yhteinen virka toimii kuntalain 49 §:n mukaan julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotona sekä kuntien että kuntayhtymien välillä. Kunnat ja kuntayhtymät voivat yhteisin päätöksin perustaa viran tai virkoja. Viranhaltija on siten virkasuhteessa kaikkiin sopimukseen osallisiin kuntiin tai kuntayhtymiin, mutta työnantajana hänelle toimii vain yksi kunnista tai kuntayhtymistä. (Harjula & Prättälä 2015, 404.) Kuntalain 53 §:n 3 momentin mukaan kuntien tai kuntayhtymien on keskenään sovittava ainakin siitä, mikä osapuolista hoitaa työnantajan velvoitteet, sekä siitä,

mistä yhteisen viran kustannukset koostuvat ja miten kustannukset jaetaan osapuolten kesken.

Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta on hyvin samanlainen yhteistoiminnan muoto kuin yhteinen virka. Sopimuksesta viranomaistehtävän toiminnasta säädetään kuntalain 54 §:ssä. Kunnille, kuntayhtymille ja niiden viranomaisilla on lakisääteisiä tehtäviä, joissa viranomaisten toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle. Tällainen tehtävä voidaan antaa sopimuksella toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle. Tehtävän siirtoon liittyy virkavastuu, eli vastuu toiminnan lainmukaisuudesta siirtyy viranhaltijalle. (Harjula & Prättälä 2015, 405.) Viranhaltijan toiminnan laillisuutta tulee valvoa, ja kuntalain 54 § 2 momentti velvoittaaakin sopimusosapuolia sopimaan tehtävän sisällöstä ja sen hoidon seurannasta. Lisäksi 2 momentissa vaaditaan osapuolia sopimaan kustannuksista ja niiden jakamisesta, sekä sopimuksen voimassaolon ja irtisanomisen ehdoista. Viimeksi mainitut vähimmäisehdot ovat samoja kuin 52 §:n yhteistä toimielintä koskevaa sopimusta koskevat vähimmäisehdot.

### **5.3 Kuntayhtymä**

Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, joka on oikeustoimikelpoinen ja tehdä itsenäisiä päätöksiä. Nykyisin kuntayhtymä on tärkein kuntien yhteistoiminnan yksittäinen muoto, mutta lainsäädännön näkökulmasta se on verrattain uusi toimintamuoto. Kuntalaissa termi kuntayhtymä esiintyi ensimmäisen kerran vuonna 1993, jolloin vuoden 1976 kuntalaista poistettiin kuntainliittoja koskeva säätely, joka korvattiin ensimmäisillä kuntayhtymäsäännöksillä. Uudistuksella pyrittiin lisäämään kuntien päätösvaltaa ja helpottamaan hallinnon järjestelyä. (Harjula & Prättälä 2015, 407.)

Kuntalain 55 §:n mukaan kuntayhtymä perustuu kuntien valtuustojen hyväksymään perussopimukseen, ja sen nimessä tulee aina esiintyä sana kuntayhtymä. Kuntayhtymien jäsenyys on kunnille pääsääntöisesti vapaaehtoista, mutta tietyissä tehtävissä erityislainsäädäntö velvoittaa kunnan yhteistoimintaan. Pakot-



tava lainsäädäntö koskee yleensä isoja taloudellisia resursseja vaativien tehtävien hoitamista, kuten erikoissairaanhoido. Jokainen kunta on lisäksi velvollinen jäsenyyteen oman maakuntansa maakunnan liitossa, jonka tehtäviä ovat muun muassa maakuntakaavoitus sekä yleinen aluekehitys maakunnan alueella. (Harjula & Prättälä 2015, 408–409.)

Itse perussopimuksesta säädetään kuntalain 56 §:ssä. Pykälään on kirjattu lakisääteiset vähimmäisvaatimukset perussopimukselle, eli perussopimuksella voidaan kuntien niin halutessa sopia myös muista asioista. Perussopimukseen tulee kirjata kuntayhtymän perustiedot eli nimi, kotipaikka ja jäsenkunnat, sekä sen tehtävät ja järjestämisvastuun siirto. Tehtävät tulee määrittää tarkasti, sillä perussopimukseen kirjatut tehtävät sekä kuntayhtymän mahdolliset laissa määrätyt tehtävät yhdessä muodostavat kuntayhtymän toimialan. Kuntien tavoin myös kuntayhtymä voi ottaa hoidettavakseen vain toimialaan kuuluvia tehtäviään. Kuntayhtymän toimialan määrittämiseen käytetään samoja perusteita kuin kunnankin toimialaan, eli kuntayhtymän hoidettavakseen ottaman tehtävän on oltava sellainen, jonka peruskunta pystyy hoitamaan kunnan toimialan puitteissa. (Harjula & Prättälä 2015, 413–414.)

Kuntalain 56 § sisältää myös paljon sääntelyä kuntayhtymän hallinnon ja talouden osalta. Ensiksikin sopimuksesta tulee käydä ilmi ylintä toimivaltaa käyttävä toimielin ja sen jäsenmäärä (3 kohta), muut toimielimet (4 kohta) sekä kuntayhtymää edustava toimielin (5 kohta). Muita pakollisia asioita perussopimukseen ovat jäsenkuntien osuudet kuntayhtymän varoihin ja velkoihin (6 kohta), talouden ja hallinnon tarkastamisesta sopiminen (7 kohta), jäsenkuntien asema erotilanteessa (8 kohta), kuntayhtymän toiminnan lopettaminen (9 kohta), sopimus alijäämän kattamisesta (10 kohta) sekä kuntayhtymän talouden ja toiminnan seuranta ja raportointi (11 kohta). Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan jäsenkunnat voivat keskenään määrätä, että ainoastaan kuntien valtuutetut ja varavaltuutetut voivat osallistua kuntayhtymän toimielimen toimintaan, ja jäsenkunnat voivat keskenään sopia, että perussopimuksella sovituista asioista päätettäessä käytetään määräenemmistöä. Määräenemmistöpäätös tulee yleensä kysymykseen vain 3 kohdassa määritellyn ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen kohdalla, joka on useimmiten yhtymävaltuusto. (Harjula & Prättälä 2015, 422–423.)

## 5.4 Pohdintaa kuntien välisestä yhteistoiminnasta

Johtopäätöksenä kuntien välisestä yhteistoiminnasta voidaan todeta, että kuntayhtymiä koskevaa lainsäädäntöä on huomattavasti enemmän kuin muista kuntien yhteistoiminnan muodoista. Kuntayhtymä on yleisin kuntien välisen yhteistoiminnan muoto, joten sikäli lainsäädännön painotus on perusteltu. Kuntayhtymän oikeudellinen asema on myös vahva johtuen sen asemasta oikeushenkilönä, mitä muilla yhteistoiminnan muodoilla ei ole. Kuntayhtymässä ei myöskään ole yhtä erillistä vastuukuntaa niin kuin muissa yhteistoiminnan muodoissa, vaan vastuu jakautuu perussopimuksen mukaisesti.

Vastuun jakautumisen voidaankin päätellä tekevän kuntayhtymästä houkuttelevamman yhteistoiminnan muodon isompien kuntien näkökulmasta, sillä isompien taloudellisten resurssiensa vuoksi ne lienevät ensisijaisia valintoja vastuukunniksi muissa yhteistoimintamalleissa. Onko tämä sitten ollut lakimuutosten todellinen tavoite? Mahdollisesti, onhan yhteistoiminnalla mahdollista saada aikaan taloudellista hyötyä kunnille, mikä on erittäin tavoiteltavaa kuntien kasvaneiden tehtävämäärien ja hankalan taloustilanteen keskellä.

## 6 Kuntien itsehallinto ja tehtävät tulevaisuudessa

Vuoden 2015 kuntalaki toi muutoksia kuntien toimintaan ja toisaalta päivitti vanhoja säädöksiä nykyaikaisemmaksi, mutta todennäköisesti se ei jää ainoaksi kuntien toimintaan vaikuttavaksi lakimuutokseksi. Sipilän hallituksella on tätä kirjoitettaessa käynnissä useita kuntien kannalta merkittäviä lakihankkeita, joiden vaikutukset voivat mullistaa kuntien toimintaa ja aiheuttaa merkittäviä muutoksia kuntakenttään. Lisäksi esimerkiksi väestön ikääntyminen ja aiemmin mainitsemani kuntien pitkään jatkunut heikko taloudellinen kehitys eivät voi olla vaikuttamatta kuntien toimintaan lähivuosikymmeninä.

Useampi hallitus yritti toteuttaa kuntauudistuksen 2010-luvun vaihteessa, mutta lakihankkeesta luovuttiin lopulta. Muutoksen tavoitteena oli muuttaa kuntarakennetta siten, että olemassa olevista työssäkäyntialueista olisi muodostettu nykyistä isompia peruskuntia. Uudistus olisi pienentänyt kuntien lukumäärää alle kahtensataan, mikä on huomattavasti nykyistä vähemmän. Kataisen hallitus kuitenkin lopulta luopui tästä suunnitelmasta, eikä kuntauudistusta ole sen jälkeen toistaiseksi suunniteltu. (Harjula & Prättälä 2015, 28.)

Toimikautensa alussa vuonna 2011 Kataisen hallitus aloitti yhdessä kuntauudistuksen ja nykyisen kuntalain valmistelun ohessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevan niin kutsutun sote-uudistuksen (Harjula & Prättälä 2015, 28). Sote-uudistuksen peruseriaatteista päästiin sopuun lopulta keväällä 2014, ja näiden periaatteiden pohjalta uusi Stubbin hallitus antoi hallituksen esityksen uudeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi joulukuussa 2014 (Harjula & Prättälä 2015, 30). Esitetty sote-malli pohjautui sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtämiseen kunnilta viidelle sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymälle. Jokaisen uuden kuntayhtymän olisi pitänyt tehdä järjestämispäätös, joka määrittäisi, miten kuntayhtymä palvelunsa tuottaa. Käytännössä palvelujen rahoitusvastuu olisi tässä mallissa säilynyt kunnilla, ja tuottamisvastuu olisi siirtynyt järjestämispäätöksessä määritetyille kuntayhtymille tai vastuukunnille. Uusi järjestämislaki olisi kumonnut lukuisia kuntia velvoittavia lakeja, kuten erikoissairaanhoidon ja kansanterveyslain, mikä olisi vähentänyt merkittävästi kuntien toimintaa koskevaa erityislainsäädäntöä ja samalla vähentänyt kuntien lakisääteisten tehtävien määrää. (HE 324/2014 vp, 1.) Tämä olisi myös vapauttanut kuntien resursseja muihin yleiseen toimialaan kuuluviin tehtäviin. Sote-uudistus joutui kuitenkin vastatuuleen, sillä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan lakiesityksen vaarantavan perusoikeuksien toteutumisen ja siten olevan perustuslain vastainen (PeVL 67/2014 vp, 3). Lakiesitys vietiin tämän jälkeen jatkovalmisteluun, mutta uutta lakia ei ehditty enää hyväksyä ennen kevään 2015 eduskuntavaaleja (Harjula & Prättälä 2015, 30).

Vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen muodostettu Sipilän hallitus jatkoi sote-uudistuksen valmistelua. Saman vuoden marraskuussa hallitus ilmoitti sote-mal-

listaan, joka olisi perustunut 18 sote-palveluista järjestysvastuussa olevaan itsehallinnolliseen maakuntaan ja 15 sote-alueeseen, joilla palvelut järjestettäisiin (Autio 2015). Vuoden 2016 aikana myös sote-alueiden määräksi on tarkentunut 18 eli maakunnat muodostavat myös sote-alueet. Uudistuksen tavoitteena on sosiaali- ja terveyspalveluiden tehostaminen, asiakkaan mahdollisuus valita palveluntarjoajansa samaan hintaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden väliltä, sekä pienentää alueellisia eroja ihmisten hyvinvoinnissa. Tavoitteena on myös pienentää julkisen sektorin menoja ja taata palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017b.) Sipilän hallituksen tavoitteena on, että uudet sote-alueet aloittaisivat toimintansa vuoden 2019 alussa. Silloin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille. Palveluiden rahoitusvastuu pysyy yhä valtiolla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017a.)

Koska sote-uudistus siirtää tehtäviä kunnilta maakunnille ja siten vaikuttaa paikallishallinnon työnjakoon, Sipilän hallitus pyrkii sen ohessa toteuttamaan myös maakuntauudistuksen. Hallitus linjasi huhtikuussa 2016 uudistuksella tavoittelemansa työnjaon kuntien, maakuntien ja valtion välillä. Yleiseen toimialaan kuuluvat ja erityislainsäädäntöön perustuvat erityistoimialan tehtävät tulevat olemaan kuntien ydinaluetta myös tulevaisuudessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017c.) Kuntien tehtäviin kuuluvat edelleen esimerkiksi perusopetus, alueellisen työllisyyden edistäminen sekä kaupunkisuunnittelu ja maankäyttö. Kuten aiemmin mainitsin, sote-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Muita maakunnille siirtyviä tehtäviä ovat pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto sekä muut alueellista kehittämistä edistävät toimet, jotka aiemmin olivat maakuntaliittojen tehtäviä. Uudistuksen myötä muun muassa ELY-keskusten, TE-toimistojen ja maakuntien liittojen toiminta päättyy, ja pääosa niiden tehtävistä siirtyy maakuntien vastuulle. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017b.)

## 7 Johtopäätökset

Sote- ja maakuntauudistuksien ensisijaisena tavoitteena lienee reagoiminen väestön ikääntymisen aiheuttamaan huoltosuhteen muutokseen sekä julkisen talouden tasapainottaminen, mutta miten muutokset kokonaisuudessaan vaikuttavat kuntien itsehallintoon ja tehtäviin? Itsehallinto on ollut olennainen osa suomalaista aluehallintoa jo ensimmäisten alueellisten instituutioiden olemassaolosta lähtien. Aikojen saatossa itsehallinto on ollut välillä vahvempaa ja välillä rajatumpaa, mutta uhattuna se ei ole missään vaiheessa ollut. Tänä päivänä kunnallisen itsehallinnon asema on kenties vahvempi ja turvatumpi kuin koskaan aiemmin, sillä se on suojattu sekä Suomen perustuslaissa että Euroopan paikallishallinnon peruskirjassa. Itsehallinnon asema ei myöskään ole muuttumassa lähitulevaisuudessa, sillä Sipilän hallitus on linjannut kuntien vastaavan hallinnosta alueellaan myös tulevaisuudessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017b). Se saattaa jopa vahvistua, sillä toteutuessaan nykyisten suunnitelmien mukaisina sote- ja maakuntauudistukset siirtäisivät monien nykyisin kunnille lakisääteisten tehtävien järjestämistä kunnilta maakunnille. Tämä vapauttaisi kunnille enemmän taloudellisia resursseja ja henkilöstöresursseja itsehallinnon nojalla tehtäväksi ottamiensa tehtävien järjestämiseen, kuten mainittujen vapaaehtoisten liikuntapalvelujen järjestämiseen. Toisaalta jos kunnan asukkaat ja päättäjät ovat tyytyväisiä eivätkä halua toteuttaa muutoksia kuntansa tehtävien määrään ja laatuun, kunta voi jopa laskea kunnallisveroprosenttiaan. Jatkossa rahoitusvastuu jakautuu maakunnan kuntien kesken kuntien koon mukaan, ja osassa kuntia sote-uudistus saattaa aiheuttaa korotuspainetta kunnallisverolle (Jurvelin 2016).

Uudistukset vaikuttaisivat luonnollisesti kunnan toimialaan. Tällä hetkellä lakisääteisiä tehtäviä on runsaasti, mikä rajoittaa kunnan mahdollisuutta ottaa hoidettavakseen yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ilman kunnallisveron korotusta. Toisaalta jako lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien välillä on paikoin hyvin häilyvä, sillä moni lakisääteinen tehtävä voi olla kunnalle vapaaehtoinen. Tämä rajoittaa omalta osaltaan kokonaan vapaaehtoisten tehtävien määrää. Lakisääteiset vapaaehtoiset tehtävät voi halutessaan laskea kumpaan ryhmään tahansa,

ja tämä ”harmaa alue” tekee perinteisen lakisääteiseksi ja vapaaehtoiseksi jaottelun hankalaksi. Vaikka lainsäädännön keinoin kuntien valinnanvapautta on pyritty lisäämään, tehtävien painopiste on edelleen vahvasti lakisääteisten tehtävien puolella. Se, kallistavatko Sipilän hallituksen ajamat muutokset vaakakupia kohti vapaaehtoisia tehtäviä, jää nähtäväksi.

Käsittelenäni vapaaehtoiset liikunta- ja terveysterveystoimet ovat hyvä esimerkki tästä jaottelun monimutkaisuudesta. Kummatkin ovat erityislainsäädännön mukaan kunnalle pakollisia tehtäviä. Terveysterveystoimista on runsaasti erityislainsäädäntöä, ja kun jopa yhteistoiminta on monessa palvelussa tarkasti säädeltyä, kunnalle ei jää juuri vaihtoehtoja, lukuun ottamatta muutamia lakisääteisiä vapaaehtoisia tehtäviä. Vapaaehtoisuus kohdistuu enemmän siihen, tuottaako kunta terveysterveystoimintansa itse vai hankkiiko se palvelut muualta, kuin siihen, mitä palveluita kunta saa järjestää. Liikuntapalveluiden suhteen erityislainsäädäntöä on kuitenkin suhteellisen vähän ja se ei ole hyvin tarkkaa, joten kunnat saavat hyvin pitkälti itse päättää, mitä liikuntapalveluja ne ottavat hoitaakseen ja miten ne rahoittavat ja järjestävät ne. Kuntien on kuitenkin taattava riittävät liikuntapalvelut ja siten edistettävä asukkaidensa hyvinvointia, joten kuntien on pakko järjestää joitakin liikuntapalveluja. Liikuntapalveluja ja vapaaehtoisia terveysterveystoimia tarkastellessa voi huomata, miten suuri vaikutus erityislainsäädännön määrällä on vapaaehtoisten tehtävien määrään.

Jos uudistukset toteutuvat maaliskuussa 2017 suunnitellulla tavalla, kuntien tehtäväkenttä kokee varmasti suuren mullistuksen. Esimerkiksi terveysterveystoimien järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta uusille sote-kuntayhtymille. Toisaalta kuntien tehtäväkenttä säilyisi uudistuksen jälkeen monipuolisena, ja liikuntapalvelut olisivat edelleen osa kunnan toimialaa. Sitä, onko nykyinen suunnitelma lopullinen, voidaan vain arvailla, etenkin kun uudistukset ovat aiemmin kohdanneet ongelmia perustuslainmukaisuuden osalta. Vuoden 2015 kuntalaki, joka astuu voimaan myös viimeisiltä osiltaan kevään 2017 kuntavaalien jälkeen, on jo antanut kunnille työkaluja toimintansa ja tehtäviensä uudelleenjärjestelyihin. Kuntalailla on muun muassa helpotettu kuntien välisen yhteistoiminnan toteuttamista, ja toisaalta parannettu mahdollisuuksia käyttää yksityissektorin tuottamia palveluita kunnan tehtävien järjestämiseen. Vastaavasti taloutta koskevia säännöksiä on

tiukennettu. Tästä voidaan tehdä päätelmä, että nykyinen kuntalaki antaa kunnille suuntaviivat ja päämäärän, mitä niiden tulee tavoitella, mutta kunnilla on aiempaa enemmän vapautta päättää keinoista, joilla ne päämäärän saavuttavat.

Vaikka valinnanvapautta kuntien toiminnan suhteen on lisätty, muutosten keskellä kuntien keskeisimmät tehtävät ovat pitäneet paikkansa kuntien toiminnan ytimessä: perusopetus, päivähoito sekä muut sosiaalipalvelut ja esimerkiksi juuri liikuntapalvelut ovat edelleen mielestäni kuntien yhteiskunnallisesti arvokkaimpia palveluja. Kuten kuntalain 1.2 §:ssä säädetään, kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Vaikka on tärkeää, että kunnat saavat valinnanvapauksia itsehallintonsa ja tehtäviensä järjestämiseen, on vielä tärkeämpää, että hyvinvoinnin ja elinvoiman kannalta tärkeimmät palvelut taataan myös tulevaisuudessa. Samalla tulee taata, että lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät muodostavat yhdessä monipuolisen palvelukokonaisuuden, joka on kaikkien kuntalaisten käytettävissä.

## Lähteet

- Aaltonen, K. 2016. Liikuntalakiopas. Helsinki: Tietosanoma.
- Aaltonen, K. 2004. Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä. Helsinki: Tietosanoma.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Autio, R. 2015. Sote-sopu: Itsehallintoalueita 18, palvelut järjestetään 15 alueella. <http://yle.fi/uutiset/3-8438777>. 3.1.2017.
- Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989.
- Hallintolaki 434/2003.
- Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A. E. 2009. Kuntalaki. Helsinki: WSOYpro.
- Harjula, H., Laakso, R. 2000. Kunnan hallintomenettely. Helsinki: Edita.
- Harjula, H., Prättälä, K. 2015. Kuntalaki – Tausta ja tulkinat. Helsinki: Talentum.
- Haveri A., Stenvall, J. & Majoinen, K. 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- HE 190/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi.
- HE 216/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtiosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 324/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heuru, K. 2001. Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.
- Heuru, K. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2001. Kunnallinen itsehallinto. Helsinki: Kauppakaari.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Junnila, M., Aho, T. 2013. Pienten kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen kokonaisulkoistuksissa riskejä järjestämisvastuun toteutumiseksi. <http://kuntalehti.fi/mielipide/2013/02/21/pienien-kuntien-sosiaali-ja-terveystalvelujen-kokonaisulkoistuksissa-riiskeja-jarjestamisvastuun-toteutumiseksi/>. 13.2.2017.
- Jurvelin, K. 2016. Oman kuntasi veroprosentti sote-uudistuksen jälkeen? Tämä laskuri näyttää. <http://www.kauppalehti.fi/uutiset/oman-kuntasi-veroprosentti-sote-uudistuksen-jalkeen-tama-laskuri-nayttaa/c9jgpxtb> . 8.1.2017.
- Kauppinen, S., Niskanen, T. 2005. Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes.
- KHO 17.2.2012/300.
- KHO 1985 II 65.
- KHO 2002:4.
- KHO 2002:43.
- KHO 2012:119.
- Kilpailulaki 948/2011.



- Kokkonen, J. 2013. Liikuntaa hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Suomen Urheilumuseo.
- Kotikuntalaki 201/1994.
- Kuntalaki 365/1995.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntaliitto. 2011a. Hallinto ja päätöksenteko. <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/hallinto-ja-paatoksenteko/Sivut/default.aspx>. 20.11.2016.
- Kuntaliitto. 2011b. Kuntatalous. <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/kuntatalous/Sivut/default.aspx>. 20.11.2016.
- Kuntaliitto. 2015a. Kunnan itsehallinnolliset tehtävät. <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/kunnan-tehtavat/kunnan-itsehallinnolliset-tehtavat/Sivut/default.aspx>. 1.1.2017.
- Kuntaliitto. 2015b. Kunnan lakisääteiset tehtävät. <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/kunnan-tehtavat/lakisaaeteiset-tehtavat/Sivut/default.aspx>. 20.11.2016.
- Kuntien valtiosuuslaki 688/1992.
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalviteiluista 980/2012.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.
- Laki kunnan perustalviteulujen valtiosuusudesta 1704/2009.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon talviteulusetelistä 569/2009.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosavustuksesta 733/1992.
- Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988.
- Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.
- Lehto, J., Kananaja, A., Kokko, S. & Taipale, V. 2001. Sosiaali- ja terveydenhuolto. Helsinki: WSOY.
- Liikuntalaki 390/2015.
- Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki. Sanoma Pro.
- Niemivuo, M. 1991. Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 1991.
- Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. 2005. Kuntalviteulujen tuloksellinen arviointi. Helsinki: PS-Kustannus.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Kuntien liikuntatoimi. [http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/kuntien\\_liikuntatoimi/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/kuntien_liikuntatoimi/?lang=fi). 12.1.2017.
- Perusopetuslaki 628/1998.
- PeVL 67/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Ryynänen, A. 1991. Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Ryynänen, A. 2015. Subsidiariteettiperiaate – uuden kunnan aseman perusta. Helsinki. United Press.
- Savolainen, E. 2015. Sipilä normien purkamisesta: Meidän on uudistuttava rohkeasti. <http://www.suomenmaa.fi/?app=NeoDirect&com=6/3/12504/0049646d12>. 29.1.2017.
- Siitonen, P., Martikainen, J-P. 2000. Kuntien tekniset talviteulut kokokuvassa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- SiVM 18/2014 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi liikuntalaksi.

- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2017a. Aikataulu. <http://alueuudistus.fi/aikataulu>. 29.1.2017.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2017b. Hallituksen linjaukset. <http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>. 3.1.2017.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2017c. Mikä on sote-uudistus? <http://alueuudistus.fi/mika-on-sote-uudistus>. 3.1.2017.
- Sosiaalihuoltolaki 710/1982.
- Suomen Hallitusmuoto 94/1919.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Terveystieteiden tutkimuskeskus. 2010. Terveydenhuoltolaki 1326/2010.
- Tornion kaupunki. 2016. Tornio-info: Eriyksiä ja tietoja. <http://www.tornio.fi/index.php?p=Kuntainfo>. 8.1.2017.
- Turun hallinto-oikeus 7.3.2003 03/0091/1.
- Uoti, A. 2003. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Vaalilaki 714/1998.
- Valtiovarainministeriö. 2012. Kuntien tehtävien kartoitus. [http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien\\_tehtavien\\_kartoitus\\_finaali\\_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56](http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56). 1.1.2017.
- Valtiovarainministeriö. 2015. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. <http://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c>. 5.2.2017.
- Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.