

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 55/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2014 regeringens proposition med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den (RP 268/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 56/2011 rd — Outi Mäkelä /saml: Lag om ändring av kommunallagen
- LM 1/2013 rd — Ismo Soukola /saf: Lag om ändring av 70 och 74 § i kommunallagen
- AM 47/2014 rd — Arja Juvonen /saf: Omnämmande av handikappråd i enlighet med social- och hälsovårdsministeriets ståndpunkt och lagmotion LM 33/2014 rd i regeringens utkast till kommunallag

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 63/2014 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Olli Alho, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Marjo Lavikainen, social- och hälsovårdsministeriet
- förvaltningsråd Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- dataombudsman Reijo Aarnio
- forskare Teemu Karttunen, Konkurrens- och konsumentverket
- ordförande Petri Syrjänen, Revisorer inom den offentliga förvaltningen
- delegationsmedlem, Ehyt rf:s verksamhetsledare Sari Aalto-Matturi, Delegationen för medborgarsamhällspolitik
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, chefsjurist Heikki Harjula och chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- ordförande Paavo Tyrväinen, Finlands Kommundirektörer rf
- stadsjurist Sami Sarvilinna, Helsingfors stad
- förvaltningsdirektör Pentti Tarvainen, Enare kommun
- förvaltningsdirektör, stadsjurist Tuija Aarnio, Kajana stad
- ekonomidirektör Patrik Nygrén, Pargas stad

FvUB 55/2014 rd — RP 268/2014 rd

- koncerndirektör Juha Yli-Rajala, Tammerfors stad
 - kommundirektör Juhani Laasanen, Vindala kommun
 - juris doktor och politices doktor Pekka Hallberg
 - professor Olli Mäenpää
 - professor Lasse Oulasvirta.
- Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
- Statens arbetsmarknadsverk SAMV
 - Kyrkans arbetsmarknadsverk
 - Kommunernas garanticentral
 - Keva
 - Kommunfinans Abp
 - Tavastehus stad
 - Kimitoöns kommun
 - Uleåborgs stad
 - Akava ry
 - Finlands näringsliv rf
 - Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
 - Löntagarorganisationen Pardia
 - Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
 - Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
 - Finansbranschens Centralförbund rf
 - Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
 - Kommunala revisorer rf
 - KT Kommunarbetsgivarna
 - Interna revisorer rf
 - Företagarna i Finland rf
 - Svenska Finlands folkting
 - professor Pentti Arajärvi
 - juris doktor Tanja Matikainen
 - forskare Ritva Pihlaja
 - forskare Siv Sandberg.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

I propositionen föreslår regeringen en ny kommunallag som ersätter kommunallagen från 1995. Kommunallagen föreslås fortfarande vara en allmän lag gällande kommunens förvaltning, beslutsförande och ekonomi. I lagförslaget beaktas förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö och i de kommunala förvaltningsstrukturerna samt förändringarna i lagstiftningen. Det föreslås att lagens struktur och begrepp ses över.

Lagens syfte, kommunens verksamhetsidé, lagens tillämpningsområde och de viktigaste definitionerna ska regleras i de allmänna bestämmelserna. Kommunens syfte ska vara att främja förverkligandet av kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta och påverka samt planmässigheten och den ekonomiska hållbarheten i kommunens verksamhet. Det föreslås att i lagen tas in det nya begreppet kommunens verksamhet, vilket utöver den juridiska kommunkoncernen omfattar samarbete mellan kommuner, verksamhet som grundar sig på kommunens ägande samt köpta tjänster. Kommunallagen ska

tillämpas på kommunens ekonomi och förvaltning, om inte annat bestäms i lag. Koncernperspektivet beaktas speciellt i bestämmelserna om ledning och ekonomi.

Det föreslås att kommunens verksamhetsområde och uppgifter regleras i lagen på ett allmänt plan. Det föreslås nya bestämmelser om kommunens organiseringsansvar och om produktion av tjänster.

I bestämmelserna om förhållandet mellan staten och kommunen reformeras statens och kommunernas samrådsförfarande. Samrådsförfarandet blir en del av styrsystemet för de offentliga finanserna. Nuvarande basserviceprogram och basservicebudget ersätts av ett program för kommunernas ekonomi, som omfattar kommunekonomin som helhet och också innehåller de specifika åtgärder för balansering av kommunekonomin som genomförandet av planen för den offentliga ekonomin förutsätter.

Lagförslaget innehåller bestämmelser om kommunalval och om fullmäktiges sammansättning och uppgifter. Fullmäktige ska fortfarande

vara kommunens högsta beslutande organ. Kommunen kan besluta om fullmäktiges storlek så, att endast minimiantalet fullmäktigeledamöter i kommuner med olika invånarantal bestäms i lagen. Med anledning av att kommunalvalet flyttas till april föreslås det att fullmäktiges mandatid börjar vid ingången av juni.

I lagen ingår bestämmelser om kommuninvånarnas rösträtt, initiativrätt och rätt att ta initiativ till folkomröstningar. Det föreslås att bestämmelserna om kommunens metoder för att främja invånarnas deltagande och påverkan kompletteras. I lagen samlas de bestämmelser som gäller påverkansorgan. Kommunen ska få en ny skyldighet att tillsätta ett ungdomsfullmäktige och ett råd för personer med funktionsnedsättning, och liksom enligt gällande lag vara skyldigt att tillsätta ett äldreråd. Kommunen kan tillsätta delområdesorgan, vilkas sammansättning och uppgifter regleras i lag. Dessutom stöds möjligheterna till deltagande och påverkan genom bestämmelser om kommunikation och uppgifters tillgänglighet i det allmänna datanätet.

Grundprinciperna i bestämmelserna om kommunens organ, organens sammansättning och ledningen av kommunen motsvarar gällande lag. Bestämmelserna om kommunens organ och ledning delas upp på skilda kapitel. Utöver fullmäktige ska endast kommunstyrelsen och revisionsnämnden obligatoriska organ i kommunen. I övrigt kan fullmäktige besluta om den politiska organisationen. I lagen lyfter man fram utskottsmodellen och ordförandemodellen, som stärker de förtroendevaldas ställning i beslutsfattandet. Fullmäktige kan också besluta att organens ordförande är förtroendevalda på hel- eller deltid.

Syftet är att förtydliga uppgifterna och arbetsfördelningen för kommunens ledning. I lagen föreskrivs om kommunstrategin, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi och i enlighet med vilken kommunen leds. Det föreslås mer detaljerade bestämmelser om kommunstyrelsens uppgifter än i gällande lag. Kommundirektören eller borgmästaren leder kommunen underställd kommunstyrelsen. Det föreslås också bestämmelser om kommunstyrelsens ordförandes upp-

gifter. Mellan kommunen och kommundirektören ska slutas ett direktörsavtal. För att stärka den övergripande ledningen av kommunen föreslås nya bestämmelser om ägarstyrning samt om kommunens dottersammanslutningars verksamhet och om koncerndirektiv.

De förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar förbättras genom att deras rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag utvidgas. En förtroendevald på heltid ska ha rätt till tjänste- eller arbetsledighet samt semester och andra motsvarande förmåner. Bestämmelserna om förtroendevaldas rätt att få upplysningar förtydligas. Endast den som ger sitt samtycke ska kunna väljas till ett förtroendeuppdrag. Bestämmelserna om jäv ändras så, att en medlem i styrelsen för en sammanslutning eller stiftelse är jävig då ärenden som gäller sammanslutningen eller stiftelsen behandlas i kommunens organ. Man främjar också oavhängigheten och transparensen i beslutsfattandet genom nya bestämmelser om skyldigheten för centrala förtroendevalda och tjänsteinnehavare att redogöra för sina bindningar. För att göra partifinansieringen mer transparent ska kommunerna i sina bokslut uppges beloppet av det stöd som betalats till fullmäktigegrupperna och de förtroendemannaavgifter som redovisats till partierna.

Samarbete mellan kommuner kan ha formen av samkommun, ett gemensamt organ, en gemensam tjänst eller ett avtal om skötseln av en myndighetsuppgift. Man strävar efter att stärka kommunens förtroendevaldas ställning i beslutsfattandet gällande samarbetet genom mer detaljerade bestämmelser än i gällande lag om samarbetsorganisationernas organ och innehållet i samarbetsavtalen.

Bestämmelserna om ledningen av kommunala affärsverk och deras organ motsvarar gällande lag. Det föreslås att bestämmelserna om kommunens ekonomi också ska gälla kommunala affärsverks ekonomi med vissa undantag.

Bestämmelserna om personalen motsvarar gällande lag.

Det föreslås att betydelsen av och innehållet i kommunens förvaltningsstadga utvidgas i bestämmelserna om besluts- och förvaltningsförfä-

rande. I huvudsak begränsas rätten att ta över ärenden för behandling i ett högre organ (upp-tagningsrätten) till kommunstyrelsen. I lagen skapas möjligheter för elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande samt för att publicera kommunens kungörelser i det allmänna datanätet.

Man strävar efter att trygga en ekonomiskt hållbar verksamhet i kommunen genom att göra skyldigheten att täcka underskott mer bindande och utsträcka den att också omfatta samkommuner. Ett underskott i en kommuns eller en samkommuns balansräkning ska täckas senast inom fyra år. Om underskottet inte täcks inom den fastställda tiden, kan kommunen eller samkommunen bli föremål för ett utvärderingsförfarande. Utvärderingsförfarandet motsvarar bestämmelserna om utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning i lagen om statsandel för kommunal basservice, vilka föreslås flyttas till ekonomibestämmelserna i kommunallagen. Bestämmelserna om utvärderingsförfarande för samkommuner är helt nya. I övrigt motsvarar ekonomibestämmelserna i huvudsak gällande lag.

I bestämmelserna om granskning av förvaltningen och ekonomin kompletteras i synnerhet bestämmelserna om revisionsnämnden. Revisionsnämnden ska ha utvärderingsuppgifter, uppgifter i anslutning till revisionen och andra beredningsuppgifter. Bestämmelserna om granskningen motsvarar i huvudsak gällande lag, men i fortsättningen ska endast en revisions-sammanslutning kunna vara revisor.

I kommunallagen ska också ingå bestämmelser om kommunens verksamhet på marknaden. Bestämmelserna om kommunens bolagiserings-skyldighet, undantagen från bolagiserings-skyldigheten och prissättning i verksamhet på marknaden motsvarar gällande lag. Förfaranderegler-na gällande kommunens borgensförbindelser, överlåtelse av fastigheter och skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster är nya. I dem förtydligas i synnerhet förhållandet mellan de nationella bestämmelserna och EU-bestäm-melserna.

I bestämmelserna om begäran om omprövning och kommunalbesvär lyfter man fram förhållandet till den allmänna lagstiftningen. Beslut ska tillkännages genom att protokollen läggs ut i det allmänna datanätet.

I propositionen föreslås det vidare att språklagen, kommunstrukturlagen och vissa andra lagar ändras.

Lagarna avses träda i kraft 2015 så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Det föreslås att de nya bestämmelserna om kommunens organ och ledning, kommuninvånarnas rätt till inflytande, de förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarande samt begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas först 2017, från ingången av mandatperioden för det första fullmäktige som väljs efter att lagen trätt i kraft. Dessutom föreslås övergångsbestämmelser gällande bestämmelserna om skyldigheten att täcka underskott och utvärderingsförfarandena samt vissa andra bestämmelserna.

Lagmotionerna

LM 56/2011 rd

I lagmotionen föreslås att kommunallagen ska föreskriva om kommunens skyldighet att utarbeta en delaktighetsstrategi.

LM 1/2013 rd

I lagmotionen föreslås att kommunallagens bestämmelse om skyldigheten för en dottersammanslutning till kommunen att lämna upplysningar ska kompletteras med att styrelsen för en dottersammanslutning utan dröjsmål ska ge kommunstyrelsen de upplysningar samt för beskådande de handlingar som kommunstyrelsen anser behövas för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och för beräkning av dess verksamhetsresultat samt för att följa dottersammanslutningens användning av medel. Dessutom föreslås motsvarande bestämmelser om revisionsnämndens rätt att få upplysningar av kommunens dottersammanslutning.

Åtgärdsmotion

AM 47/2014 rd

I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att råden för personer med funk-

tionsnedsättning i den nya kommunallagen ska ges en jämlik ställning med ungdomsfullmäktige och äldreråden och att råden för personer med funktionsnedsättning också ska bli lagstadgade.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

I propositionen föreslås att det stiftas en ny kommunallag, som ersätter 1995 års kommunallag (365/1995). Den nuvarande kommunallagen har under sin giltighetstid genomgått flera delrevideringar, och det är nu befogat med en helhetsöversyn. Den nya kommunallagen har ambitionen att beakta kommunernas föränderliga omvärld och kommunens allt mer mångskiftande verksamhet. Kommunallagen är fortfarande en allmän lag gällande kommunens förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. Meningen är att lagen fortsättningsvis ska möjliggöra att kommunens förvaltning och ekonomi ordnas enligt lokala förutsättningar. Till en del är bestämmelserna mer förpliktande än nu. Den nya kommunallagen betonar särskilt styrningen av kommunens verksamhet som helhet, ett demokratiskt beslutsfattande och påverkansmöjligheterna för invånarna samt en hållbar kommunal ekonomi. Dessutom ska kommunallagens struktur och begreppsapparat förnyas. Utskottet inser att det ingår kompromisser i förslaget. Delvis baserar sig regleringen på den nuvarande kommunallagen. Men i ett helhetsperspektiv svarar den nya kommunallagen rätt väl mot kommunernas omvärldsrelaterade utmaningar.

Beredningen av kommunallagen har varit en lång process. Beredningen av revideringen inleddes 2010. Samtidigt har också strukturreformen för social- och hälsovården beretts. I det föreliggande förslaget till ny kommunallag har reformen av social- och hälsovården inte gått att förutsäga. Ändringar som gäller den kan därför påverka innehållet i förslaget till kommunallag, bl.a. i bestämmelserna om samarbete mellan kommuner samt invånarnas möjligheter att delta

och påverka. När vi känner till avgörandena för social- och hälsovården är det angeläget att utvärdera deras effekter med avseende på kommunallagen och eventuella behov av lagändringar.

För att följa upp totalrevideringen av kommunallagen tillsattes 2012 en parlamentarisk uppföljningsgrupp vars uppgift var att följa med beredningsarbetet inom totalreformen av kommunallagen, framföra synpunkter till stöd för beredningsarbetet och främja den växelverkan beredningen förutsätter. Men utskottet anser att sådana stora lagreformer i fortsättningen bör vara baserade på en genuin parlamentarisk beredning. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av detta betänkande.

Kommunens uppgifter

Kommunens uppgifter indelas av hävd i uppgifter som hör till den allmänna kompetensen, uppgifter som hör till kommunernas specialkompetens samt uppdragsbaserade uppgifter. De definieras i den nya kommunallagen analogt med den nuvarande lagen. Det anser förvaltningsutskottet vara motiverat och viktigt med avseende på kontinuiteten. En del av de principer som begränsar kommunens allmänna kompetens utgör allmänna förvaltningsprinciper. Till en del begränsas den allmänna kompetensen av övrig lagstiftning. I sista hand definieras den allmänna kompetensens dimension av rättspraxis. Enligt grundlagsutskottets hävdvunna praxis har kommunernas allmänna kompetens ansetts omfattas av det konstitutionella skyddet för kom-

munernas självstyrelse (t.ex. GrUU 67/2014 rd, GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd).

Det krav på konkurrensneutralitet som ligger till grund för EU-reglerna om statligt stöd har inte i rättspraxis räknats som en princip som begränsar kommunens frivilliga uppgifter, trots att beslut av kommunerna upphävts enligt förfaranderegler i anslutning till EU-reglerna om statligt stöd. I konkurrenslagen (948/2011) har konkurrensneutraliteten dock beaktats gällande kommuner och företag som de har bestämmande inflytande över. Konkurrens- och konsumentverket har behörighet att ingripa i verksamheten i en kommun eller ett företag som den har bestämmande inflytande över. Inga betydande innehållsmässiga ändringar föreslås i bestämmelserna i kommunallagen om kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Att leda kommunens verksamhet

Kommunallagen utgår från en bred tolkning av kommunens verksamhet. Kommunens verksamhet omfattar utöver kommunen och kommunkoncernen också samarbete mellan kommuner, verksamhet som grundar sig på kommunens ägande samt bland annat köpta tjänster. Definitionen betonar kommunens behov av att styra verksamheten som en avtalad helhet vilket är nödvändigt också i den nuvarande omvärlden. Den totala styrningen av kommunens verksamhet bör beaktas bland annat i kommunstrategin, ledningen av kommunen, ägarstyrningen samt tryggheten av invånarnas deltagande och medinflytande.

Kommunallagen föreslås föreskriva om en kommunstrategi vars syfte är att ersätta de separata strategier som nu utarbetas i kommunerna. Utskottet anser att kommunstrategin är ett centralt instrument för att styra kommunens verksamhet och ekonomi. Den kan nyttiggöras för att stärka styrningen av kommunens sammantagna verksamhet, sammanföra kommunens strategiska planering och ekonomiplanering tätare samt öka det föregripande greppet på kommunens verksamhet. I kommunstrategin fastställer fullmäktige de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och vart kommunens resurser ska

riktas in. Kommunstrategin tar ställning bland annat till ordnandet och produktionen av tjänster samt målen för tjänsterna. Kommunstyrelsen ansvarar för att samordna kommunens verksamhet i enlighet med kommunstrategin och för ägarstyrningen av kommunens verksamhet samt leder kommunens verksamhet i praktiken.

Kommunen som koncern

Den nya kommunallagen betonar tydligare än förr koncerntänkandet vilket bland annat syns i regleringen av ägarstyrning och koncerndirektiv. Utgångspunkten är fortfarande att kommunen med dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern som också är ett bokföringsmässigt begrepp och vars verksamhet ägaren har ett särskilt intresse för att styra. Den juridiska kommunkoncernen innefattar kommunens egen organisation, inklusive kommunens affärsverk, samt de sammanslutningar i vilka kommunen utövar bestämmande inflytande.

I kommunallagen avser ägarstyrning åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem påverkar förvaltningen och verksamheten i ett bolag och en annan sammanslutning. Sådana åtgärder kan åtminstone gälla avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval och till exempel anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar. Fullmäktige beslutar om ägarpolitiken som en del av kommunstrategin. Fullmäktige beslutar också om principerna för ägarstyrningen och om koncerndirektiven. För genomförandet av koncernstyrningen ansvarar koncernledningen, som består av kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra myndigheter som anges i förvaltningsstadgan.

Utskottet betonar i fråga om ägarstyrningen att det ska ses till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamhet i kommunens dottersammanslutningar. Ägarstyrningens centrala instrument är koncerndirektivet. Genom det skapas enhetliga förfaranden och förutsättningar för att leda kommunkoncernen mer effektivt. Koncerndirektivets bindande verkan för dottersammanslutningarnas organ uppstår först när

dottersammanslutningens behöriga organ har antagit direktiven som bindande. Även då bestäms skyldigheterna och ansvaret för sammanslutningens organ, organens ledamöter samt exempelvis verkställande direktören enligt den lagstiftning som gäller för sammanslutningen i fråga. Utskottet vill betona att dottersammanslutningarnas ledning dock är beroende av modersammanslutningens, dvs. kommunens, förtroende.

Enligt propositionen meddelar fullmäktige i koncerndirektivet behövliga bestämmelser exempelvis om planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar och om ordnandet av koncernövervakningen och riskhanteringen. Utskottet vill understryka vikten av en god informationsgång. Utskottet ser det som viktigt att koncerndirektivet meddelar bestämmelser om hur dottersammanslutningarnas rapporteringsskyldighet enligt kommunallagen ska ordnas i praktiken samt om hur de förtroendevaldas rätt att få information ska tryggas.

Bestämmelser om kommunernas ekonomi

Ett av kommunallagens främsta mål är att trygga en ekonomiskt hållbar verksamhet i kommunen och finansieringen av kommunens uppgifter. Ekonomibestämmelserna betonar en stärkning av koncernperspektivet och ett stramare grepp på ekonomiplaneringen. I kommunallagen ingår nya bestämmelser om att trygga den ekonomiska balansen såväl i enskilda kommuner som i hela kommunsektorn.

Kommunens verksamhet ska göras mer hållbar genom en striktare skyldighet att täcka underskottet. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom högst fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Underskott kan inte längre som nu överföras i ekonomiplanerna till en senare tidpunkt. De kommuner som har det största underskottet får ändå sex år på sig enligt övergångsbestämmelsen. Nytt är också att skyldigheten att täcka underskottet också omfattar sammkommuner. Utskottet anser bestämmelserna vara relevanta. Regleringen betonar planmässighet i

ekonomin och skyldigheten att vidta åtgärder för att täcka underskottet.

Om underskottet inte täcks inom den fastställda tiden, kan kommunen eller sammkommunen bli föremål för ett utvärderingsförfarande. Utvärderingsförfarandet för kommunen motsvarar kriskommunförfarandet i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Utvärderingsförfarandet kan inledas om kommunen inte har täckt sitt underskott inom den tid som anges i lagen eller tidigare om lagens kriterier för utvärderingsförfarandet uppfylls. Utvärderingsförfarandet inför nyckeltal för kommunkoncernen 2017. För utvärderingsförfarande inom sammkommuner finns en separat bestämmelse (119 §). Enligt den tar man ställning till inledande av utvärderingsförfarandet enbart utgående från underskott som ackumulerats i sammkommunens balansräkning. Syftet med utvärderingsförfarandena är att förebygga att det uppstår nya underskott och stödja beslutsfattandet för att balansera ekonomin.

För relationen mellan staten och kommunerna är programmet för kommunernas ekonomi viktigt: det ersätter det nuvarande förfarandet med basserviceprogrammet och basservicebudgeten. Programmet för kommunernas ekonomi täcker i praktiken in kommunekonomin i sin helhet och innehåller också de åtgärder som förutsätts i planen för de offentliga finanserna för att balansera kommunekonomin. Programmet för kommunernas ekonomi ska förbättra förutsättningarna att bedöma hur kommunernas uppgifter och deras finansiering balanserar och hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen förverkligas. Utskottet föreslår på det sätt som framgår av detaljmotiven nedan att lagen ska inkludera en uttrycklig bestämmelse om att finansieringsprincipen beaktas i programmet för kommunernas ekonomi.

Demokrati och påverkan

Centrala principer vid revideringen av kommunallagen är också demokrati i beslutsfattandet och att öka invånarnas möjligheter till medinflytande. Utskottet lägger vikt vid att kommuninvånarnas rättigheter att delta tas upp i lagen med

större tydlighet än förr och att kommuninvånarnas möjligheter till medinflytande stärks.

Initiativrätten blir utvidgad till de som utnyttjar kommunens tjänster, vilka också kan vara andra än kommunens invånare. Dessutom utvidgas initiativrätten rätt till sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen varvid exempelvis i kommunen verksamma föreningar och företag kan väcka initiativ. Med det avses inte det så kallade serviceinitiativet; att ta det i bruk är fortfarande frivilligt för kommunerna.

En betydande förnyelse är också att den digitala omgivningen utnyttjas i kommunens beslutsfattande och kommunikation. Med hjälp av den kan man effektivisera verksamheten och få bättre insyn i beredningen av beslutsfattandet med beaktande av kraven på god informationshanteringssed och god databehandlingssed. Utskottet konstaterar att datanätet ändå inte i alla kommuner täcker hela kommunens område. För att trygga kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka kan kommunens meddelanden fortfarande utöver på webbplatsen publiceras också på något annat sätt som kommunen har fattat beslut om. Det finns inte heller något hinder för att organens protokoll på hävdvunnet sätt hålls framlagda till exempel på kommunens anslagstavla. Insyn och transparens i det kommunala beslutsfattandet främjas också av plikten för de centrala kommunala förtroendevalda och tjänsteinnehavarna att redogöra för bindningar.

Fullmäktige ska främja deltagande och påverkan. Kommunallagen ska sporra kommunerna till att erbjuda mångsidiga och användarorienterade påverkansmetoder med beaktande av de lokala förhållandena. Utskottet noterar med tillfredsställelse att kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka ska beaktas också i kommunstrategin.

Kommunallagen innehåller nu i samlad form alla de grundläggande bestämmelserna om kommunens organ för deltagande och påverkan. Kommunstyrelsen ska inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga, ett råd för personer med funktionsnedsättning och ett äldreråd. Organen för deltagan-

de och påverkan är inte kommunens egentliga organ, utan deras roll är att fungera som kanaler för att påverka och bli hörda för de kommuninvånargrupper de representerar. I fråga om funktionshinderrådet och ungdomsfullmäktige handlar det om en ny lagstadgad uppgift för kommunerna, och de kostnader som förorsakas för att trygga verksamhetsförutsättningarna beaktas till fullt belopp i statsandelen för basservice från den 1 juni 2017. Från den tidpunkten ska de nya skyldigheterna tillämpas. Äldrerådet är redan nu lagstadgat, och kostnaderna för det beaktas i statsandelen för kommunal basservice.

De mest betydande förändringarna med avseende på den representativa demokratin gäller tidpunkten för kommunalvalet, fullmäktiges mandattid och fullmäktigeledamöternas antal. Att kommunalvalet flyttas till april och att fullmäktiges mandattid inleds från början av juni under valåret är en stor omställning i kommunalförvaltningens verksamhet och arbetsrytm. Utskottet anser att ändringen är väsentlig särskilt med avseende på fullmäktiges arbete eftersom de nya fullmäktigeledamöterna redan kan påverka nästa års budget när mandattiden inleds i början av juni efter valet. De ungas möjligheter till medinflytande ökas bland annat av att initiativ till en folkomröstning i fortsättningen kan tas av en kommuninvånare som fyllt 15 år.

Detaljmotivering

1. Kommunallag

12 §. Program för kommunernas ekonomi. I propositionen föreslås att inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande bereds ett program för kommunernas ekonomi. Programmet för kommunernas ekonomi innehåller den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi och är en del av beredningen av budgetförslaget. Programmet för kommunernas ekonomi ersätter det nuvarande förfarandet med basserviceprogrammet och basservicebudgeten.

Programmet för kommunernas ekonomi täcker in kommunekonomin som helhet, inklusive de

uppgifter kommunerna åtagit sig med stöd av sin självstyrelse, och är mer övergripande än det nuvarande basserviceprogrammet. Enligt förvaltningsutskottets åsikt ger programmet bättre förutsättningar att bedöma hur kommunernas uppgifter och deras finansiering balanserar och hur finansieringsprincipen förverkligas. Det ger bättre garantier för finansieringen av kommunernas tjänster. Bedömningen av finansieringsprincipen nämns i paragrafens detaljmotiv, men förvaltningsutskottet finner det behövt att det konstateras också i lagtexten och föreslår att en bestämmelse om detta fogas till början av paragrafens 3 mom. Finansieringsprincipen regleras för närvarande inte i lagstiftningen, utan dess innehåll har utformats i grundlagsutskottets praxis. I stället för bara en hänvisning måste principen således av lagtekniska orsaker samtidigt definieras på allmän nivå i lagen.

16 §. Antalet ledamöter i fullmäktige. Paragrafen innehåller bestämmelser om hur man beslutar om antalet fullmäktigeledamöter. Eftersom det är möjligt att fullmäktiges beslut om antalet ledamöter inte har vunnit laga kraft när antalet ska meddelas till justitieministeriet, behövs för klarhetens skull bestämmelser om att fullmäktiges beslut om antalet ledamöter får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Utskottet föreslår därför ett nytt 2 mom.

19 §. Fullmäktige grupper och stöd för deras verksamhet. Paragrafen motsvarar 15 b § 1 och 2 mom. i gällande lag (578/2006). På grundval av paragrafens 2 mom. kan kommunen ekonomiskt stödja verksamheten inom fullmäktige grupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktige grupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka.

I propositionsmotiven till lag 578/2006 (RP 8/2006 rd) beskrivs med många exempel för vad och hur stödet kan beviljas. Kommunen kan stödja den interna verksamheten t.ex. genom att ställa sina lokaler, sekreterarhjälp, teleförelser och apparater till gruppernas förfogande och genom att bistå vid utbildning av förtroendevalda eller ordnande av sammankomster. Kommu-

nen kan bidra till liknande verksamhet om en fullmäktige grupp vill ordna den själv. Stöd kan beviljas t.ex. för att hyra en plats för ett möte.

Med åtgärder som främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka avses enligt den nämnda propositionen t.ex. diskussionsmöten och informationsverksamhet. Stöd kan inte beviljas för enskilda förtroendevaldas valmöten, men det går att bevilja bidrag för diskussionsmöten som en grupp ordnar före ett val.

Stöd kan inte beviljas i form av en årlig klumpsumma, utan det kan beviljas bara för att täcka särskilt specificerade kostnader. En fullmäktige grupp kan således inte själv bestämma hur den använder det stöd som den får, utan det är kommunen som har beslutanderätten. Det är alltså inte fråga om ett kommunalt partistöd. Stöd kan beviljas såväl partiernas fullmäktige grupper som fullmäktige grupper bildade av personer som står utanför partierna. Eftersom en person också ensam kan bilda en fullmäktige grupp, kan stöd även beviljas till en fullmäktige grupp bestående av en enda fullmäktige ledamot.

I den nämnda propositionen konstateras ytterligare att i enlighet med jämlikhetsprincipen ska kommunen bevilja alla fullmäktige grupper stöd på lika grunder. Beviljandet av stöd förutsätter inte nödvändigtvis att stödet delas ut enligt antalet fullmäktige ledamöter eller att alla grupper skall få stöd till samma belopp. När stöd beviljas kan man beakta gruppens verksamhet och sammankomsternas art.

29 §. Kommunikation. Paragrafen reglerar kommunens skyldighet att informera om sin verksamhet. Kommunen ska informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om sin verksamhet. Kommunen ska också informera om det sätt på vilket det är möjligt att delta i och påverka beredningen av besluten. Utskottet konstaterar att kommunen fortfarande i stor utsträckning kan avgöra omfattningen av och metoderna för informationen, men det förväntas att kommunen är aktiv och kommunicerar effektivt.

Enligt paragrafens 3 mom. ska det i kommunikationen användas ett klart och begripligt språk

och olika invånargrupperns behov ska beaktas. Utskottet konstaterar att förvaltningslagen (434/2003) tillämpas också i kommunala myndigheter. Kravet på gott språkbruk enligt 9 § i förvaltningslagen förpliktar således också kommunerna. Kommunen ska redan enligt förvaltningslagen i muntlig och skriftlig kommunikation använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

Av propositionens detaljmotiv framgår att syftet med 3 mom. framför allt är att betona olika befolkningsgrupperns jämlika tillgång till information. Kommunen bör bedöma vilka befolkningsgrupperns behov som speciellt bör beaktas i kommunens kommunikation. Sådana grupper kan t.ex. vara de som har ett annat modersmål än finska eller svenska, barn och unga, äldre, personer med olika slags funktionsnedsättning, såsom hörselskadade, samt invandrare. Befolkningsgruppernas behov kan också hänga samman med vilka medel och former för kommunikation som lämpar sig för dem. Befolkningsgruppernas behov kan också hänga samman med vilka medel och former för kommunikation som lämpar sig för dem. Utskottet anser att ett klart och begripligt språk hör så intimt samman med kommunikationen och möjligheterna att delta och påverka, att det finns skäl att betona det också i kommunallagen.

30 §. Kommunens organ. I paragrafens 4 mom. föreslås i analogt med den nuvarande lagen att i en tvåspråkig kommun ska för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

Organen inom undervisningen har en etablerad praxis som i grunden baserar sig på anteckningen om modersmål i befolkningsregistersystemet. Men begreppet borde i princip tolkas flexibelt. Utskottet vill betona att tillhörighet till vederbörande språkgrupp innebär också annat utöver ett registrerat modersmål. Därför bör språkgruppstillhörigheten inte avgöras enbart på grundval av registrerat modersmål. Tolkningen

bör också ta hänsyn till andra faktorer som påverkar individen språkliga ställning såsom språklig identitet och språklig bakgrund samt det aktuella språkets ställning i individens praktiska liv liksom individens möjligheter till genuin tvåspråkighet. Tolkningen av bestämmelsen kunde i så fall enligt utskottets uppfattning stödja sig också på personens faktiska språkkunskap, som bevisas bland annat genom fullgjord läroplikt eller annan examen på språket i fråga.

47 §. Verksamhet i kommunens dottersammanslutningar och koncerndirektiv. Enligt 4 mom. 3 punkten ska det i koncerndirektivet meddelas behövliga bestämmelser åtminstone om rätten för kommunens förtroendevalda att få upplysningar.

Grundlagsutskottet konstaterar att bestämmelsen är behäftad med motsvarande problem som 83 § 2 mom. i lagförslaget, trots att utlåtandet inte till denna del innehåller någon konstitutionell anmärkning. Det är enligt utskottets mening i och för sig klart att koncerndirektivet inte kan begränsa de förtroendevaldas lagfästa rätt att få upplysningar, inte ens indirekt. Däremot finns det inget hinder för att i direktivet ange skyldigheter som dottersammanslutningarna har för att garantera tillgången till information om sammanslutningarnas verksamhet. Man bör se till att de förtroendevaldas rätt till upplysningar är så omfattande som möjligt enligt koncerndirektivet, eftersom de kommunala dottersammanslutningarna är av så pass olika natur. Därför finns det enligt utskottet skäl att ändra 4 mom. 3 punkten så att ett sådant syfte framgår.

Förvaltningsutskottet instämmer med grundlagsutskottets åsikt och föreslår att bestämmelsens formulering ändras till "information och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar".

56 §. Grundavtal för samkommuner. Lagförslaget 8 § innehåller bestämmelser om organisationsansvaret för sådana kommunala uppgifter som ska skötas i lagstadgat samarbete och om finansieringsansvaret i anslutning till organisationen av uppgifterna. Kommunen svarar för fi-

nansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på en annan kommun eller samkommun. I och med den nya kommunallagen omfattas också samkommuner av utvärderingsförfarandet (119 §).

Utskottet anser att separationen mellan organiseringsansvaret och finansieringsansvaret samt utvärderingsförfarandet ökar behovet av att utveckla systemet för uppföljning mellan kommunerna och deras samverkansorgan och rapporteringen till kommunerna. En utvecklad uppföljning behövs särskilt för att kommunernas och samkommunernas utvärderingsförfarande ska få en tillräckligt omfattande faktabas som ger en jämförbar täckning av såväl samkommunernas ekonomi som deras verksamhet. Dessutom skulle förfarandet stödja fullmäktigeförsamlingarnas strategiska ledarskap och revisionsnämndernas arbete samt ge bättre informationsmässiga villkor för invånarnas möjligheter till deltagande och påverkan. Därför föreslår utskottet att paragrafens 1 mom. kompletteras med en ny 11 punkt enligt vilken samkommunens grundavtal ska innehålla också en överenskommelse om ett system för att följa ekonomin och verksamheten.

59 §. Samkommunsfullmäktige. Utskottet noterar att lagförslaget inte innehåller någon bestämmelse om hur ledamöterna till samkommunsfullmäktige väljs. Däremot ska det föreskrivas i 60 § 2 mom. om val av representanterna vid samkommunsstämman. Den gällande kommunallagen innehåller reglering också för andra utöver samkommunsstämman. Utskottet anser att det är adekvat att regleringen kompletteras och föreslår att paragrafen får *ett nytt 2 mom.* enligt vilket ledamöterna till samkommunsfullmäktige ska utses av kommunen på det sätt som föreskrivs i grundavtalet.

Grundavtalet för samkommunen ska analogt med den gällande kommunallagen avtala om antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige samt om hur ledamöterna fördelas mellan medlemskommunerna. Antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige kan enligt överenskommelse baseras på till exempel kommunernas invånar-

tal, andel av grundkapitalet eller någon annan grund om inte något annat följer av speciallagstiftning.

I sammansättningen för samkommunens högsta organ krävs varken enligt den gällande kommunallagen eller föreliggande lagförslag att den politiska proportionaliteten genomförs (58 § 3 mom.). Däremot tillämpas kravet på politisk proportionalitet på andra organ inom samkommunen såsom samkommunens styrelse.

Samkommunens medlemskommuner avtalar i grundavtalet hur ledamöterna i samkommunsfullmäktige ska väljas. Ledamöterna kan i praktiken väljas på två sätt - antingen så att kommunerna direkt utser personerna till samkommunsfullmäktige eller så att kommunerna först utser sina representanter till kommunernas gemensamma representantmöte som väljer ledamöterna till samkommunsfullmäktige.

Dessutom kan kommunerna i samkommunens grundavtal komma överens om att kravet på politiskt proportionalitet också tillämpas på samkommunsfullmäktige. Om så är fallet antas ledamöterna i samkommunsfullmäktige oftast bli valda av representantmötet av praktiska skäl. I så fall sammankallas representantmötet efter kommunalvalet och mötets uppgift är att enligt vad som avtalats i grundavtalet samordna resultatet av kommunalvalet så att de ledamöter som väljs till samkommunsfullmäktige representerar resultatet av kommunalvalet i medlemskommunerna exempelvis inom landskapet. Enligt utskottets uppfattning skulle en bred politisk proportionalitet i samkommunens förvaltningsorgan främja demokratin.

64 §. Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun. Enligt paragrafens 1 mom. tillämpas på samkommuner bland annat vad som föreskrivs om kommuner i 42 §. I lagförslagets 42 § föreskrivs om ett direktörsavtal som ska ingås mellan kommunen och kommundirektören. Utskottet anser att det i lagens 64 § behöver föreskrivas separat om att regleringen om direktörsavtal också ska gälla samkommunens ledande tjänsteinnehavare; i en samkommun avviker avtalsparterna och den som god-

känner avtalet från det som föreskrivs om avtalet för kommundirektören. Därför föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med *ett nytt 5 mom.* om ett direktörsavtal mellan samkommunens ledande tjänsteinnehavare och samkommunen. Samtidigt stryks hänvisningen till 42 § i 1 mom.

65 §. Kommunalt affärsverk och dess uppgifter. Enligt paragrafens detaljmotiv ingår i paragrafen motsvarande bestämmelser som i gällande lag om bildande av ett kommunalt affärsverk och om dess uppgifter. Men i paragrafen ingår inte den bestämmelse som genom lag 626/2013 fogades till 87 a § 4 mom. i kommunallagen och som gäller ändring av grundavtalet i affärsverkssamkommuner när medlemmen är en samkommun. Bestämmelsen behövs fortfarande. Därför föreslår utskottet att den fogas till den aktuella paragrafens *4 mom.*

66 §. Affärsverkssamkommunens samkommunstämman. Utskottet föreslår att 2 mom. omformuleras så att det blir tydligare.

73 §. Valbarhet till kommunstyrelsen. Enligt 1 mom. 1 punkten är inte den valbar till kommunstyrelsen som är anställd hos kommunen och lyder under kommunstyrelsen. Valbar till kommunstyrelsen är enligt *2 punkten* den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse som bedriver verksamhet inom kommunstyrelsens uppgiftsområde och där kommunen har bestämmande inflytande. Den sistnämnda bestämmelsens syfte är att i fråga om valbarhet jämställa personer som är i samma ställning inom kommunen och inom sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen.

I praktiken avser "den som är anställd hos kommunen och lyder direkt under kommunstyrelsen" personer i vars uppgiftsbeskrivning i typfallet ingår uppgifter som hör till kommunernas centralförvaltning. Med andra ord har de återkommande en nära beröring med beredning och beslutsfattande som anknyter till allmän förvaltning och numera också koncernstyrning. Det gäller i regel uppgifter som påverkar hela kommunens organisation och uppgiften begränsas

inte enbart till en enskild sektor eller ett enskilt uppgiftsområde.

I praktiken anses "en sammanslutning som hör till kommunkoncernen och som bedriver verksamhet inom kommunstyrelsens uppgiftsområde" vara de sammanslutningar eller stiftelser som ska sköta de uppgifter som i en mer traditionell organisation skulle skötas inom kommunens egen organisation och oftast direkt under kommunstyrelsen, i den allmänna förvaltningen eller koncernförvaltningen. Sådana kan vara till exempel bolag som har anförtratts kommunens lokalförvaltning eller måltids- och städtjänster helt eller till övervägande del. Uppgiften kan tidigare ha skötts exempelvis under benämningarna lokaltjänster eller måltids- och städtjänster inom kommunens egen organisation. Det handlar således om så kallade stödtjänster som alla andra sektorer inom kommunen anlitar och behöver som stöd för sin verksamhet.

I 73 §1 mom. *4 punkten* föreslås i analogi med den gällande kommunallagen bestämmelser om valbarheten för personer i ledande ställning i affärsdrivande sammanslutningar. Jämfört med den gällande kommunallagen har bestämmelsen preciserats genom att den också nämner affärsdrivande stiftelser. Men formuleringen i den föreslagna *4 punkten* visar inte tydligt att punkten inte tillämpas på ledamöter i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ i en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande. Enligt propositionen saknar ledamöter i styrelsen för en sammanslutning som hör till kommunkoncernen inte valbarhet till kommunstyrelsen. De omfattas av den ändring som föreslås i jävbestämmelserna (97 § 4 mom.) enligt vilken en medlem i styrelsen för en sammanslutning som hör till kommunkoncernen är jävig då ärenden som gäller bolaget behandlas i kommunens organ.

Utskottet anser att regleringen behöver förtydligas och föreslår att paragrafen får *ett nytt 4 mom.* enligt vilket regleringen i *4 punkten* inte gäller ledamöter i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ i en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande.

74 §. *Valbarhet till andra organ.* På grundval av erhållen utredning konstaterar utskottet att det i paragrafens 1 mom. av misstag har lämnats en valbarhetsbegränsning för ledamöter i styrelsen för dottersammanslutningar till kommunen och föreslår att 1 mom. 3 punkten stryks. I stället för valbarhetsbegränsningar tillämpas i dessa situationer jävbestämmelserna (97 § 4 mom.) enligt vilka en medlem i styrelsen för ett kommunens dotterbolag är jävig då ärenden som gäller bolaget behandlas i kommunens organ.

Av utskottets förslag följer att 4 punkten blir 3 punkten i lagförslagets 74 §.

83 §. *Rätt till upplysningar.* Enligt paragrafens 1 mom. har en förtroendevald rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar som han eller hon anser nödvändiga i sitt uppdrag och som enligt 6 och 7 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ännu inte är offentliga, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Förvaltningsutskottet betonar att bestämmelserna inte ger de förtroendevalda rätt att få information som är sekretessbelagd med stöd av offentlighetslagen. Också grundlagsutskottet har uppmärksammat detta. Däremot sägs det i paragrafens detaljmotivering att de förtroendevalda alltid har rätt till sådana sekretessbelagda uppgifter som hör till deras egentliga uppgifter och som behövs t.ex. som grund för beslutsfattandet i ett ärende som behandlas i det berörda organet. Förvaltningsutskottet vill precisera att denna mening i motiven hänvisar till den rätt att få upplysningar som grundar sig på den tillämpliga materiella lagstiftningen i det enskilda fallet.

Enligt paragrafens 2 mom. har en förtroendevald rätt att av kommunens koncernledning få sådana i koncerndirektivet specificerade upplysningar som gäller verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och som koncernledningen innehar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

Utskottet tar fasta på bestämmelsens ordalydelse. Den kan nämligen förstås också på det sättet att koncerndirektivet reglerar sekretessen i fråga om de upplysningar om dottersammanslut-

ningarnas verksamhet som koncernledningen innehar eller att förtroendevalda har rätt att få bara de upplysningar som anges i koncerndirektivet. En sådan tolkning står i strid med den bestämmelse i 12 § 2 mom. i grundlagen som anger att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Grundlagsutskottet konstaterar att därför måste åtminstone uttrycket "i koncerndirektivet specificerade" utgå ur det föreslagna 83 § 2 mom. för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att uttrycket "i koncerndirektivet specificerade" stryks i 2 mom.

84 §. *Redogörelse för bindningar.* I paragrafen föreslås bestämmelser om hur förtroendevalda och tjänsteinnehavare ska redogöra för sina bindningar. Deras syfte är att främja öppenhet och insyn i beslutsprocesserna. Genom en skyldighet att redogöra för bindningar går det att förebygga situationer där det finns risk för bristande förtroende för en tjänsteinnehavares eller förtroendevalds agerande. För de förtroendevaldas del är det mer generellt fråga om det politiska systemets tillförlitlighet. Skyldigheten för tjänsteinnehavare att anmäla bindningar syftar till att stärka kommuninvånarnas förtroende för en oberoende och opartisk förvaltning.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att skyldigheten att redogöra för sina bindningar gäller kommunstyrelsens ledamöter, ledamöter i organ som sköter uppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen, ordförande och vice ordförande i fullmäktige och nämnder, kommundirektörer, borgmästare och vice borgmästare plus föredragande i kommunstyrelsen och nämnder. Med andra ord gäller skyldigheten en avgränsad del av kommunens viktigaste förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga möjligheten att utvidga personkretsen så att skyldigheten åtminstone också gäller andra ledamöter i kommunala organ som fattar

ekonomiskt viktiga beslut och de tjänsteinnehavare som använder betydande delegerad beslutanderätt. Ur grundlagens synvinkel finns det inget hinder för att utvidga redogörelseskyldigheten till alla fullmäktigeledamöter.

Förvaltningsutskottet konstaterar att avsikten bakom bestämmelsen har varit att den lagstadgade skyldigheten att redogöra för bindningar ska omfatta de förtroendevalda och tjänsteinnehavare som är centrala med avseende på beslutsfattande och beredning. Tillämpliga är också bestämmelserna om valbarhet och jäv. De ärenden som omfattas av redogörelseskyldigheten är i praktiken rätt omfattande och registret över bindningar läggs ut på webben; därför kan redogörelseskyldigheten öppna en hel del sådana ärenden som hör till personers privatliv. Att utvidga redogörelseskyldigheten exempelvis till alla ledamöter i fullmäktige skulle också för kommunerna innebära en betydande administrativ börda. Eftersom det på ersättare i fullmäktige enligt lagens 31 § tillämpas vad som föreskrivs för fullmäktigeledamöter, skulle redogörelseskyldigheten också gälla ersättare. Utskottet anser att i så fall bör de administrativa kostnaderna för den nya lagstadgade uppgiften kompenseras kommunerna till fullt belopp analogt med de kostnader för organen för deltagande och påverkan som föreslås i lagförslaget. Enligt Finlands kommunförbunds kartläggning har Finlands kommuner valperioden 2013—2016 totalt 9 674 ledamöter i fullmäktige, ca 2 700 ledamöter i kommunstyrelser och ca 12 000 ledamöter i nämnder. Därför anser förvaltningsutskottet inte att en utvidgning av redogörelseskyldigheten vore behövlig eller ändamålsenlig.

Enligt paragrafens 1 mom. ska förtroendevalda och tjänsteinnehavare som omfattas av redogörelseplikten lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i affärsdrivande företag och andra sammanslutningar samt om andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag. Grundlagsutskottet konstaterar att regleringen i detta avseende är rätt öppen och menar att med tanke på jämlikhet och rättstrygghet för de för-

troendevalda och tjänsteinnehavarna vore det mer motiverat att reglera frågan mer exakt.

I detaljmotiven till paragrafen preciseras innehållet i fråga om att redogöra för bindningar. Enligt motiven avses med näringsverksamhet kommersiell och professionell verksamhet. Redogörelseplikten omfattar uppgifter i ledningen för företag och andra sammanslutningar, alltså åtminstone uppgiften som verkställande direktör och vice verkställande direktör. Med förtroendeuppdrag avses medlemskap i en sammanslutnings eller ett företags organ, av vilka de mest centrala är styrelsen eller ett därmed jämförbart organ. Sådana uppgifter är offentliga enligt 47 § 2 mom. i föreningslagen (503/1989) och 1 kap. 6 § i lagen om stiftelser (109/1930). Med andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag avses t.ex. betydande innehav av fastigheter eller bostadsaktier. Sådana bindningar avser uppgifter som objektivt sett kan anses vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag.

Förvaltningsutskottet anser det motiverat att formuleringen i 1 mom. preciseras så att den också nämner de på ägande baserade bindningar som nu endast tas upp i motiven och föreslår att bestämmelsen i detta syfte kompletteras med ett omnämmande om betydande förmögenhet. Dessutom har utskottet preciserat bestämmelsens hänvisning till 2 mom. nedan.

90 §. Förvaltningsstadga. I paragrafen föreskrivs det om vilka ärenden förvaltningsstadgan ska innehålla. Enligt *underpunkt n* till 2 punkten i 1 mom. ska förvaltningsstadgan meddela behövliga bestämmelser om behandling av en kommuninvånarens initiativ och information som ska ges till initiativtagaren. Eftersom initiativ enligt lagens 23 § kan lämnas också av andra utöver kommuninvånarna är det motiverat att förvaltningsstadgan meddelar behövliga bestämmelser också för dessa fall. Därför föreslår utskottet att *underpunkt n* ska hänvisa till 23 §. I så fall innehåller bestämmelsen både initiativ av kommuninvånare samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen som

avses i 23 § 1 mom. och initiativ av dem som utnyttjar kommunens tjänster enligt 3 mom. Handläggningen av dessa två typer av initiativ i kommunen kan enligt bestämmelserna i förvaltningsstadgan också avvika från varandra.

Enligt *underpunkt o* till 2 punkten i paragrafens 1 mom. ska förvaltningsstadgan meddela behövliga bestämmelser också om principer för informationsgivning. Av konsekvensskäl föreslår utskottet att bestämmelsen i stället för informationsgivning ska använda begreppet kommunikation som i lagens 29 §.

114 §. Koncernbokslut. Enligt propositionen ska en kommun som med sina dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. För bedömning av förutsättningarna för utvärderingsförfarandet ska det i fortsättningen från koncernnivån finnas tillgång också till uppgifterna i resultaträkningen och finansieringsanalysen. Enligt paragrafens 3 mom. upprättar en kommun som är medlem i en samkommun eller affärsverkssamkommun en balansräkning som motsvarar koncernbalansräkningen, trots att den inte har några dottersammanslutningar.

Utskottet konstaterar att om kommunen inte har några dottersammanslutningar utan endast medlemskap i samkommuner, handlar det inte om en kommunkoncern. Men även då måste de uppgifter som behövs för att bedöma förutsättningarna för utvärderingsförfarandet fås från kommunerna och samkommunerna. Därför föreslår utskottet att 3 mom. ska preciseras så att en kommun som inte har några dottersammanslutningar men som är medlem i en samkommun eller affärsverkssamkommun ska ta in uppgifter som motsvarar koncernbokslutet i sitt bokslut.

118 §. Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Enligt 3 mom. kan ett utvärderingsförfarande inledas bland annat om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare. Behandlingen i utskottet har aktualiserat frågan hur

kommunernas fastighets- och bostadsaktiebolag hanteras i koncernbokslutet. Enligt erhållen utredning har det konstaterats vara nödvändigt för att få klarhet i saken att ändra bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning till denna del. Enligt utredningen har bokföringsnämndens kommunsektion för avsikt att ge ett självständigt utlåtande om tillämpningen av den allmänna anvisningen för upprättande av kommunens och samkommunens koncernbokslut för att korrigera avskrivningar enligt plan. Utlåtandet ska vara klart före utgången av mars 2015.

Enligt paragrafens detaljmotiv är de föreslagna kriterierna för att inleda ett utvärderingsförfarande mekaniska och de tillämpas på samma sätt på alla kommuner. Kriterierna beaktar inte de många olika kommunspecifika faktorer som ligger till grund för uppfyllande av dem. I lagstiftningen är det inte möjligt att beakta alla särskilda faktorer som påverkar enskilda kommuners ekonomiska ställning. Dessa faktorer kan beaktas när finansministeriet beslutar om att ett utvärderingsförfarande ska inledas och i de förslag till åtgärder som läggs fram till följd av utvärderingen. Därför är det väsentligt att i samband med ett eventuellt utvärderingsförfarande undersöka och göra en bedömning av kommunkoncernens sammantagna situation. Att bara granska moderkommunen kan vara vilseledande eftersom mängden över- eller underskott rentav med avsikt kan ha påverkats genom exempelvis koncerninterna transaktioner.

Utskottet inskräper att kriteriet för underskott i koncernbokslutet har relativt höga gränsvärden. När beslut om att en utvärdering ska inledas fattas på basis av ett annat underskott än ett underskott i balansräkningen ska dessutom alla fyra utvärderingskriterier uppfyllas samtidigt. Problem i anslutning till att ett enskilt kriterium, till exempel koncernens lånebelopp uppfylls i enstaka fall leder således inte till ett utvärderingsförfarande.

I samband med ändringen av lagen om statsandel för kommunal basservice (1406/2014) lämnades lagens 30 § om höjning av kommunernas statsandel enligt prövning i kraft (FvUB 34/2014 rd — RP 133/2014 rd). Därför

ska formuleringen i 118 § 3 mom. *I punkten* korrigeras i enlighet med den gällande lagstiftningen så att en eventuell höjning av statsandelen enligt prövning avdras från årsbidraget vid bedömning av uppfyllandet av kriteriet.

124 §. Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar. Paragrafen föreslås som nu föreskriva att revisionsnämnden trots sekretessbestämmelserna har rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisionsnämnden anser vara behövliga för skötseln av utvärderingsuppdraget. Revisorernas rätt till upplysningar föreslås bli utvidgad till att utöver handlingar som är i kommunens besittning gälla även handlingar som andra sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen besitter, om revisorn anser dem nödvändiga för skötseln av revisionsuppdraget. Enligt paragrafens detaljmotiv kan ett revisionsintresse kräva t.ex. att man för att säkerställa att utkomststöd beviljas på behörigt sätt bekantar sig med klientuppgifter som kommunens socialväsande besitter. I fråga om uppgifter som sammanställs till koncernbokslut ska revisorn dessutom vid behov kunna försäkra sig om att revisorerna för de sammanslutningar som hör till koncernen har utfört revisionen på behörigt sätt.

I samband med utskottsbehandlingen har frågan aktualiserats huruvida revisionsnämnden borde ha rätt att få upplysningar direkt från de sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen. Revisionsnämnden fungerar som fullmäktiges hjälpmedel då den bedömer huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt.

De bolag som hör till kommunkoncernen är självständiga juridiska personer, och offentligheten för de handlingar som de besitter bestäms enligt aktiebolagslagen (624/2006). På dottersammanslutningar i form av aktiebolag tillämpas i regel inte lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlig-

hetslagen) eller bestämmelserna i kommunallagen om förtroendevaldas rätt att få upplysningar. Däremot tillämpas offentlighetslagen på sådana handlingar om olika bolag som kommunen förfogar över.

Kommunen har som aktieägare rätt att få upplysningar om aktiebolagets verksamhet. Kommunstyrelsen bevakar kommunens intressen i aktiebolaget och överväger också vilka upplysningar den begär av bolaget. På grundval av bestämmelserna i kommunallagen och offentlighetslagen har revisionsnämnden rätt att få upplysningar om kommunens dottersammanslutning av kommunstyrelsen till den del upplysningarna finns i kommunstyrelsens besittning.

Förvaltningsutskottet konstaterar att allt eftersom bolagiseringen av kommunens funktioner utvidgas till olika sektorer har kraven på öppenhet ökat också i fråga om dottersammanslutningarna. Men offentlighetsprincipen som annars tillämpas i kommunens verksamhet är inte lätt att kombinera i synnerhet med affärsverksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Då betonas också de förtroendevaldas skyldigheter att inte missbruka sin rätt att få upplysningar och att hemlighålla de upplysningar de får.

Revisionsnämndens rätt att få upplysningar är mer omfattande jämfört med andra förtroendevalda. Men revisionsnämnden har inte enligt de ovan nämnda bestämmelserna rätt att begära upplysningar direkt av en dottersammanslutning. Det kan motiveras med att revisionsnämndens och revisorns uppgifter i förhållande till koncernens dottersammanslutningar och stiftelser enligt kommunallagen är olika. Enligt detaljmotiven till den föreslagna 124 § ska kommunen se till att grunderna för de upplysningar som ingår i verksamhetsberättelsen och bokslutet är tillräckligt väl dokumenterade även för skötseln av utvärderingen. Tillräcklig dokumentering är viktigt, menar utskottet. Men det behövs också annat. Tillgången till upplysningar kan stärkas enligt lagförslagets bestämmelser om ägarstyrning och koncerndirektiv.

I lagförslagets 46 § föreskrivs det om metoder för ägarstyrning. Särskilt bolagsordningen

och aktieägaravtal kan innehålla bestämmelser som tryggar tillgången till upplysningar för förtroendevalda med beaktande av det enskilda bolagets arbetsområde och relaterade upplysningsbehov.

Bestämmelser om koncerndirektivets minimi-innehåll ingår i 47 § 4 mom. Förvaltningsutskottet har ovan föreslagit att bestämmelsen ska ändras av orsaker konstaterade i grundlagsutskottets utlåtande. Koncerndirektivet kan inte ens indirekt begränsa de förtroendevaldas lagfästa rätt att få upplysningar. Däremot finns det inget hinder för att i koncerndirektivet ange skyldigheter som dottersammanslutningarna har för att garantera tillgången till information om sammanslutningarnas verksamhet. Förvaltningsutskottet konstaterar med hänvisning till paragrafens detaljmotiv att fullmäktige i koncerndirektivet bör styra ett dotterbolags verksamhet så att målen för kommunens kommunikation enligt 29 § förverkligas på bästa möjliga sätt också för dottersammanslutningarnas del. På samma sätt finns det skäl att i koncerndirektivet meddela bestämmelser om hur kommunen tryggar rätten för de förtroendevalda och revisionsnämnden att få upplysningar i fråga om dottersammanslutningarna.

I koncerndirektivet kan fullmäktige också ålägga dottersammanslutningarna att göra upp anvisningar för god förvaltnings- och ledningspraxis som ska följas i sammanslutningens styrelsearbete (corporate governance). Utgångspunkten för styrelsearbetet bör vara att ledningen främjar ägarnas och företagets intressen. Då man gör upp anvisningarna kan man t.ex. utnyttja Finlands kommunförbunds rekommendation om god förvaltnings- och ledningspraxis, Värdepappersmarknadsföreningen rf:s kod för bolagsstyrning för börsnoterade bolag samt Centralhandelskammarens agenda för utveckling av de icke börsnoterade bolagens förvaltning liksom också de principbeslut staten gjort beträffande sin ägarpolitik.

Därför tillstyrker förvaltningsutskottet den föreslagna 124 § i enlighet med propositionen.

129 §. Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet. I paragrafen föreslås bestämmelser om de villkor på vilka en kommun kan bevilja lån, borgen eller annan säkerhet för annans skuld eller annan förbindelse. Bestämmelsen om begränsning av borgen och utlåning minskar kommunernas risktagande, men begränsar samtidigt det näringspolitiska handlingsutrymmet. Ändå anser utskottet att regleringen är befogad på grund av de stora kommunriskerna. Enligt utredning ger kommunernas borgenspraxis vid handen att i synnerhet små kommuner har gått i borgen för betydande belopp i förhållande till sin ekonomiska bärkraft. Om borgensansvaret realiserar kan kommunens hela verksamhet och förmåga att ta ansvar för grundservicen riskeras. I synnerhet för små kommuner utgör också beloppet av de borgensförbindelser kommunen beviljat sammanslutningar utanför kommunkoncernen en betydande risk. I de kommunerna är näringsstrukturen dessutom ofta väldigt beroende av de företagen och de arbetsplatser de erbjuder och därmed är också kommunens hela ekonomi beroende av de företagens verksamhet. Risknivån i kommunens borgensförbindelser ökas ytterligare av att privata företag ansöker om kommunal borgen för sina lån i synnerhet då de inte kan få andra borgensmän eller deras borgen inte räcker för hela lånebeloppet.

Enligt paragrafens 2 mom. får kommunen bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse endast om sammanslutningen hör till kommunkoncernen eller om den kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans. Utskottet konstaterar att regleringens syfte är att möjliggöra normala finansieringslösningar mellan dotterbolaget och moderbolaget. I annat fall vore kommunala bolag i ett ofördelaktigare läge jämfört med motsvarande privata bolag. Med avseende på att trygga konkurrensneutraliteten måste Konkurrens- och konsumentverket ha behörighet att ingripa enligt 30 a § i konkurrenslagen (948/2011) i kommunens och kommunkoncernens interna lån och borgen om det snedvrider eller kan snedvrida

förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden. Med förfarande som snedvrider eller förhindrar konkurrensen avses alla förfaranden som får till följd att konkurrensen inte är rättvis mellan näringsverksamheten inom offentlig och privat sektor.

Enligt allmän lagtolkning kan begränsningar inte ha retroaktiva verkningar. Därför ändrar regleringen av borgen och utlåning inte de gällande förbindelserna. Till den del givande av lån och borgen aktualiseras på nytt i kommunen, är situationen en annan. Utskottet anser att det inte i detta sammanhang går att sätta helt nya lån och borgensförbindelser i annan ställning än lån och borgensförbindelser som innebär förlängning av tidigare beviljade lån och borgensförbindelser, utan begränsningarna gäller båda. I fråga om verkställbarheten för ett borgensbeslut hänvisar utskottet till högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD 2012:9) enligt vilket ett beslut av fullmäktige om borgen inte kan verkställas innan beslutet har vunnit laga kraft.

130 §. Fastställande av de marknadsmässiga villkoren för överlåtelsen av eller arrenderingsavtalet för en fastighet som ägs av kommunen.

I paragrafen föreslås bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas när kommunen överlåter eller arrenderar ut en fastighet som den äger om fastigheten överlåts till eller ett långt arrenderingsavtal ingås med en aktör som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, t.ex. ett företag. Bestämmelsen baserar sig på kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EGT C 209, 10.7.1997) enligt vilka överlåtelse av fastighet inte anses ha inslag av förbjudet statligt stöd. Kommissionen har tillämpat samma meddelande också på arrenderingsavtal gjorda av offentliga samfund. Därför gäller den föreslagna paragrafen också långvariga arrenderingsavtal. Bestämmelsens syfte är att fästa kommunernas uppmärksamhet på att iakttä EU-lagstiftningen också i fråga om arrendering. Med långa arrenderingsavtal avses i bestämmelsen avtal som ingås för mer än 10 år. Begränsningen är nationell reglering och utskottet men-

ar att det behövs för att klargöra det nationella rättsläget.

134 §. Rättelseyrkande Den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen, en nämnd, ett utskott eller deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem, får begära omprövning av beslutet. I 2 mom. anges hos vem begäran om omprövning framställs. Utskottet konstaterar att direktionen för ett affärsverk i kommunens förvaltningsstadga kan ges övertagningsrätt i fråga om även andra ärenden än direktionens lagstadgade ärenden. Därför finns det orsak att precisera bestämmelsen så att i ärenden där direktionen för affärsverket har rätt att överta ärendet, ska omprövning av direktionens och underlydande myndigheters beslut begäras hos direktionen. Annars skulle begäran om omprövning enligt paragrafen gå till kommunstyrelsen eller nämnden.

135 §. Kommunalbesvär. I paragrafens 1 mom. ska i fråga om samkommunen i stället för till 58 § hänvisas till de organ som avses i dess 1 mom., på samma sätt som i 140 §. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras på detta sätt.

150 §. Övergångsbestämmelser som gäller bolagiseringskyldigheten. I propositionen föreslås att lagens 126 § 1 mom. tillämpas på arbetskraftsutbildning från ingången av 2017. Men enligt utredning till utskottet bör övergångsbestämmelsen i analogi med lagen om ändring av kommunallagen (626/2013) som trädde i kraft den 1 september 2013 gälla alla köpta tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice (916/2012) som kommunerna kan erbjuda. Det kan gälla exempelvis träning, rehabilitering och experttjänster. Utskottet konstaterar att bestämmelsen behöver bli ändrad på detta sätt (1 mom.).

Enligt erhållen utredning bör paragrafen också kompletteras med en övergångsbestämmelse om produktion av företagshälsovårdens tjänster. I samband med den ovan nämnda ändringen av kommunallagen fäste förvaltningsutskottet, social- och hälsovårdsutskottet samt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet uppmärksamhet vid

schemalaggingen för bolagiseringen av företagshälsovårdens tjänster (FvUB 10/2013 rd, ShUU 9/2013 rd och AjUU 6/2013 rd). Att övergångsbestämmelsen är ändamålsenlig talar också den pågående strukturreformen för social- och hälsovården för. Utskottet föreslår en övergångsbestämmelse om företagshälsovårdens tjänster i ett nytt 2 mom. Skyldigheten att bolagisera tillämpas i de tjänster som avses i bestämmelsen från början av 2017.

Övergångstiden gäller företagshälsovårdens sjukvårdstjänster som utan en övergångstid borde bolagiseras. Skyldigheten att bolagisera gäller inte företagshälsovårdens lagstadgade förebyggande tjänster. Därför hänvisar 2 mom. uttryckligen till sådan företagshälsovård som avses i 18 § 3 mom. i hälso- och sjukvårdslagen.

Övergångsbestämmelsen om företagshälsovården bör också visa bestämmelsens förhållande till kravet på marknadsmässig prissättning i 128 §.

Konkurrens- och konsumentverket har enligt 30 a § i konkurrenslagen (948/2011) behörighet att ingripa i en kommuns eller samkommuns verksamhet och prissättning när den tillhandahåller företagshälsovård i ett konkurrensläge på marknaden. För att undvika tolkningsproblem bör bestämmelsen dock klart konstatera att Konkurrens- och konsumentverket har behörighet att också under övergångsperioden ingripa i förfaranden som snedvrider eller förhindrar konkurrens enligt 4 a § i konkurrenslagen.

Enligt erhållen utredning behöver paragrafen också kompletteras så att övergångsbestämmelsen om pensionsskydd tillämpas enligt ovan nämnda ändring i kommunallagen också på överföring av uppgifter som genomförs under övergångsperioden. På så sätt undviks att övergångsbestämmelsen förfaller i samband med att den gällande kommunallagen upphävs. (Nytt 3 mom.)

I den ovan nämnda ändringen av kommunallagen föreskrevs också om frihet från överlåtelseskatt i anknytning till bolagiseringskyldigheten under en övergångsperiod. Utskottet finner det ändamålsenligt att friheten från överlåtelseskatt i detta sammanhang under övergångs-

perioden regleras på samma sätt som i ikraftträdandebestämmelsen i den nämnda ändringen av kommunallagen. (Nya 4, 5 och 6 mom.)

Motionerna

LM 56/2011 rd

I propositionen ingår en bestämmelse om kommunens skyldighet att upprätta en kommunstrategi som ersätter kommunernas separata strategier och som också ska beakta kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Eftersom utskottet tillstyrker att bestämmelsen godkänns enligt propositionen föreslår utskottet att lagmotionen förkastas.

LM 1/2013 rd

Eftersom utskottet föreslår att bestämmelserna om skyldigheten för en dottersammanslutning till kommunen att lämna upplysningar och revisionsnämndens rätt till upplysningar godkänns enligt propositionen föreslås lagmotionen bli förkastad.

AM 47/2014 rd

I propositionen föreslås att kommunallagen ska föreskriva om kommunens skyldighet att inrätta ett råd för personer med funktionsnedsättning, och att rådet också kunde vara gemensamt för flera kommuner. Propositionen genomför åtgärdsmotionens innehåll. Eftersom utskottet föreslår att bestämmelsen ska godkännas enligt propositionen har det regleringsbehov som föreslås i motionen utgått och motionen föreslås bli förkastad.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—12 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

förkastar lagmotionerna LM 56/2011 rd och LM 1/2013 rd,

*förkastar åtgärdsmotion LM 47/2014 rd
och*

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Kommunallag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

AVDELNING I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—6 §
(Som i RP)

2 kap.

Kommunens uppgifter och organiseringsansvar

7—9 §
(Som i RP)

3 kap.

Förhållandet mellan staten och kommunen

10 och 11 §
(Som i RP)

12 §

Program för kommunernas ekonomi

(1 och 2 mom. som i RP)

*Programmet för kommunernas ekonomi ska innehålla en uppskattning av hur väl finansieringen räcker för att fullgöra kommunens uppgifter (**finansieringsprincipen**). Programmet innehåller en bedömning av förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö, efterfrågan på tjänster och kommunernas uppgifter samt av den kommunala ekonomins utveckling. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. Vid bedömningen specificeras kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt bedöms produktiviteten i kommunernas verksamhet.*

(4 och 5 mom. som i RP)

13 §
(Som i RP)

AVDELNING II

DEMOKRATI OCH PÅVERKAN

4 kap.

Fullmäktige

14 och 15 §
(Som i RP)

16 §

Kommunalval

(1 mom. som i RP)

Om fullmäktige inte fattar något beslut om antalet ledamöter i fullmäktige, ska det i lagen angivna minimiantalet ledamöter väljas. Om fullmäktige fattar beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet eller om ett tidigare beslut ändras, ska justitieministeriet underrättas om detta före utgången av året före valåret. *Fullmäktiges beslut om antalet ledamöter får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.*

(3 mom. som i RP)

17—19 §
(Som i RP)

5 kap.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande

20—29 §
(Som i RP)

AVDELNING III

ORGAN OCH LEDNING

6 kap.

Kommunens organ

30—36 §
(Som i RP)

7 kap.

Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen

37—46 §
(Som i RP)

47 §

Verksamhet i kommunens dottersammanslutningar och koncerndirektiv

(1—3 mom. som i RP)

I koncerndirektivet ska det meddelas behövliga bestämmelser åtminstone om

(1 och 2 punkten som i RP)

3) informationen och *tryggad rätt* för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,

(4—7 punkten som i RP)

48 §
(Som i RP)

8 kap.

Samarbete mellan kommuner

49—55 §
(Som i RP)

56 §

Grundavtal för samkommuner

I grundavtalet ska det åtminstone bestämmas om

(1—9 punkten som i RP)

10) det förfarande genom vilket samkommunens underskott täcks i en situation där medlemskommunerna inte har godkänt det avtal om balanseringen av samkommunens ekonomi som avses i 119 § 2 mom.,

11) ett system för att följa ekonomin och verksamheten och om rapporteringen till medlemskommunerna.

(2 mom. som i RP)

57—58 §
(Som i RP)

59 §

Samkommunsfullmäktige

(1 mom. som i RP)

FvUB 55/2014 rd — RP 268/2014 rd

Ledamöterna till samkommunsfullmäktige ska utses av kommunen på det sätt som föreskrivs i grundavtalet. (Nytt 2 mom.)

60—63 §
(Som i RP)

64 §

Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun

På samkommuner tillämpas vad som föreskrivs om kommuner i 2, 6, 7, 10, 14, 18, 19, 22, 23 och 29 §, 6 kap., 39, 40, (utesl.) 46, 47 och 48 § samt 9—16 kap.

(2—4 mom. som i RP)

På direktörsavtalet mellan samkommunens ledande tjänsteinnehavare och samkommunen tillämpas vad som sägs om direktörsavtal i 42 §. I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av den ledande tjänsteinnehavarens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. Det kan i avtalet också avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till tjänsteinnehavaren. I sådana fall godkänns avtalet av samkommunens högsta beslutande organ. (Nytt 5 mom.)

9 kap.

Kommunala affärsverk

65 §

Kommunalt affärsverk och dess uppgifter

(1—3 mom. som i RP)

Uppgifterna för en kommun eller en samkommuns affärsverk ska anges i förvaltningsstadgan. Uppgifterna för en affärsverkssamkommun ska bestämmas i grundavtalet. *Bestämmelser om hur grundavtalet för en affärsverkssamkommun får ändras ska tas in i avtalet, om en samkommun är medlem av affärsverkssamkommunen.* På affärsverkssamkommuner tillämpas

vad som i denna lag föreskrivs om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel.

66 §

Affärsverkssamkommunens samkommunsstämma

(1 mom. som i RP)

På samkommunsstämmans uppgifter tillämpas vad som i 60 § 3 mom. 1, 2 och 4—6 punkten föreskrivs om uppgifterna för en samkommuns samkommunsstämma. *Dessutom ska affärsverkssamkommunens samkommunsstämma välja direktion, revisionsnämnd och övriga organ för affärsverkssamkommunen, om valet inte i förvaltningsstadgan har överförts på direktio-*nen.

67 och 68 §
(Som i RP)

AVDELNING IV

FÖRTROENDEVALDA OCH PERSONAL

10 kap.

Förtroendevalda

69—72 §
(Som i RP)

73 §

Valbarhet till kommunstyrelsen

(1—3 mom. som i RP)

Bestämmelserna i 1 mom. 4 punkten ska inte tillämpas på ledamöter i styrelsen för en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande eller i ett jämförbart organ. (Nytt 4 mom.)

74 §

Valbarhet till andra organ

Valbar till en nämnd eller ett utskott är den som är valbar till fullmäktige, dock inte (1 och 2 punkten som i RP) (3 punkten *utesl.*) (3 punkten som 4 punkten i RP) (2 och 3 mom. som i RP)

75—82 §
(Som i RP)

83 §

Rätt till upplysningar

(1 mom. som i RP)
En företroendevald har rätt att av kommunens koncernledning få (*utesl.*) upplysningar som gäller verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och som koncernledningen innehar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

84 §

Redogörelse för bindningar

En kommunal förtroendevald och tjänsteinnehavare som avses i 2 mom. *i denna paragraf* ska lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet, *för betydande förmögenhet och för* andra bindningar som kan vara av betydelse vid skötseln av förtroende- och tjänsteuppdrag.

(2 och 3 mom. som i RP)

85 och 86 §
(Som i RP)

11 kap.

Personal

87—89 §
(Som i RP)

AVDELNING V

FÖRVALTNING

12 kap.

Besluts- och förvaltningsförfarande

90 §

Förvaltningsstadga

Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone

(1 punkten som i RP)

2) följande frågor som gäller besluts- och förvaltningsförfarandet:

(a—m-punkterna som i RP)

n) *behandlingen av initiativ enligt 23 § och om den information som ska ges till initiativtagaren,*

o) *kommunikationsprinciperna,*

(p-punkten som i RP)

(3 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

91—109 §
(Som i RP)

AVDELNING VI

EKONOMI

13 kap.

Kommunens ekonomi

110—113 §
(Som i RP)

114 §

Koncernbokslut

(1 och 2 mom. som i RP)

Samkommunens bokslut sammanställs med medlemskommunens koncernbokslut. En kommun *som inte har några dottersammanslutningar, men* som är medlem i en samkommun eller affärsverkskommun, *ska i sitt bokslut ta in uppgifter som motsvarar ett koncernbokslut.*

115—117 §
(Som i RP)

118 §

Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning

(1 och 2 mom. som i RP)

Ett utvärderingsförfarande kan dessutom inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare eller om de ekonomiska nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering två år i följd har uppfyllt följande gränsvärden:

1) kommunkoncernens årsbidrag *utan den höjning av statsandelen enligt prövning som kommunen beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice* är negativt,

(2—4 punkten som i RP)

(4—6 mom. som i RP)

119—120 §
(Som i RP)

14 kap.

Granskning av förvaltning och ekonomi

121—125 §
(Som i RP)

AVDELNING VII

SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

15 kap.

Kommunens verksamhet på marknaden

126—132 §
(Som i RP)

16 kap.

Begäran om omprövning och kommunalbesvär

133 §
(Som i RP)

134 §

Begäran om omprövning

(1 mom. som i RP)

Omprövning av ett beslut av ett organ som avses i 1 mom. och av en sektion i organet eller en myndighet som lyder under det, begärs hos organet i fråga. Omprövning av sådana beslut av ett kommunalt affärsverks direktionsbeslut som avses i 67 § 3 mom. och av sådana beslut av en affärsverkskommuns direktionsbeslut som avses i 67 § 5 mom. begärs, hos den direktionsbeslut som fattat beslutet. *Om förvaltningsstadgan med stöd av 92 § föreskriver att direktionsbeslut till ett affärsverk kan ta upp ett beslut till behandling ska omprövning av direktionsbeslutens och underlydande myndigheters beslut begäras hos direktionsbeslutet.* Begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

(3 mom. som i RP)

135 §

Kommunalbesvär

Ändring i ett beslut som fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i en samkommun som avses i 58 § 1 mom. samt i ett beslut som kommunstyrelsen, en nämnd eller en direktionsbeslut med-

delat med anledning av en begäran om omprövning får sökas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär.

(2 och 3 mom. som i RP)

136—144 §
(Som i RP)

17 kap.

Ikraftträdande

145—149 §
(Som i RP)

150 §

Övergångsbestämmelser som gäller bolagiserings- ringsskyldigheten

Om kommunens eller samkommunens verksamhet gäller produktion av tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/202) i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen eller samkommunen före utgången av 2016 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

Lagens 126 § 1 mom. ska tillämpas på tillhandahållande av sådan företagshälsovård som avses i 18 § 3 mom. i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) från ingången av 2017. När kommunen tillhandahåller företagshälsovård under en övergångsperiod ska den vid prissättningen iaktta 128 §. Konkurrens- och konsumentverket får på det sätt som avses i 4 a kap. i konkurrenslagen ingripa i en kommuns eller samkommuns verksamhet och prissättning när den under övergångsperioden tillhandahåller företagshälsovård i ett konkurrensläge på marknaden. (Nytt 2 mom.)

Vid överföring av uppgifterna enligt 1 och 2 mom. före utgången av 2016 ska det aktiebolag, det andelslag, den förening eller den stiftelse som de anställda hos kommunen eller samkom-

munen överförs till se till att pensionsskyddet kvarstår för dem bland den överförda personalen som varit anställda hos kommunen eller samkommunen före 1993 och vars anställning pågår utan avbrott fram till pensionsfallet. (Nytt 3 mom.)

Skatteverket ska återbetala betald skatt på ansökan, om en kommun eller samkommun i syfte att överföra uppgifter enligt 1 och 2 mom., före utgången av 2016 överlåter en fastighet den äger till ett aktiebolag som en eller flera kommuner eller samkommuner äger, när fastigheten före denna lags ikraftträdande huvudsakligen och direkt använts för en uppgift som kommunen i fråga skött i ett konkurrensläge på marknaden. Dessutom krävs det att fastigheten kommer att användas för ett sådant ändamål också efter överlåtelsen och att kommunen eller samkommunen i vederlag får aktier i det övertagande bolaget. Skattefriheten gäller på motsvarande sätt värdepapper som hör till den bolagiserade verksamhetens anläggningstillgångar samt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter mot aktier i det mottagande bolaget, om

1) fastigheterna i huvudsak används för ett ovan avsett ändamål, eller

2) aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett ändamål som avses ovan. (Nytt 4 mom.)

Ansökan om skatteåterbäring ska göras inom ett år från det att skatten betalades. Till ansökan ska fogas en redogörelse från de berörda kommunerna för hur överlåtelsen anknyter till skyldigheten att bolagisera verksamhet enligt denna lag och för vad fastigheten används före och efter överlåtelsen. Dessutom ska ett yttrande av kommunens revisor fogas till ansökan. Skatteverket kan vid behov begära ett utlåtande av finansministeriet om huruvida överlåtelsen anknyter till den i lag föreskrivna bolagiserings-skyldigheten. (Nytt 5 mom.)

*Om ansökan har gjorts och en redogörelse för att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyll-
da har lämnats redan innan skatten har beta-*

FvUB 55/2014 rd — RP 268/2014 rd

lats, kan skatteverket besluta att skatt inte behöver betalas. (Nytt 6 mom.)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att stora och vittgående reformprojekt som berör kom-

munerna i fortsättningen blir föremål för en parlamentarisk beredning i genuint samarbete.

Helsingfors den 3 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Heikki Autto /saml
Arja Juvonen /saf
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION 1***Motivering***

Regeringarna Katainen och Stubb har under denna valperiod kännbart försvagat kommunernas ekonomiska situation. Särskilt ramförfarandet har upplevts som problematiskt eftersom det har medfört extra tryck på en höjning av skattesatsen i tiotals kommuner.

Sannfinländarna anser att regeringen bör avstå från kriskommunförfarandet, som upplevs som orättvist. Därför kan vi i vårt land tala om ett kommunalt demokratiunderskott och hotet om det. Ett riktigare sätt att hantera kommunernas ekonomi vore en aktiv politik för åtgärder som främjar kommunernas vitalitet i stället för den nuvarande utarmningspolitiken; genom att förena ekonomiskt svaga kommuner åstadkommer vi ingenting annat än en större kommun som lider av ekonomiska problem.

Nu när regeringen gör en mängd ändringar till exempel i kommunallagen och inför en omstrukturering av vårdlagstiftning som en del av vårdreformen anser sannfinländarna att det är ytterst angeläget att statsrådet och ministeriet noggrant ger akt på följderna av tillämpningen av lagarna. Särskilt viktigt är det i fråga om finansieringsan-

svaret i anslutning särskilt till vårdreformen. Eventuella konstruktionsfel måste korrigeras snabbt för att kommunerna inte ska drabbas av onödiga problem

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner två uttalanden (Reservationens förslag till uttalande).

Reservationens förslag till uttalande

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen avstår från kriskommunförfarandet som upplevs som orättvist och skyndsamt tar itu med att korrigera kommunalekonomins ogynnsamma läge jämte hotet om demokratiunderskott.*
- 2. Riksdagen förutsätter att statsrådet och ministerierna noggrant följer konsekvenserna av tillämpningen av lagarna, särskilt i fråga om finansieringsansvaret och kommundemokratien.*

Helsingfors den 3 mars 2015

Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf
Arja Juvonen /saf

RESERVATION 2

*Motivering**Allmänt*

Centerns utskottsgrupp anser att baslinjen för revideringen av kommunallagen går i rätt riktning. Lyckade drag är bland annat att kommunkoncernen förtydligas som begrepp. Positivt är också lagutkastets strävan efter att möjliggöra kommunvisa lösningar exempelvis när det gäller utvecklingen av medborgarnas möjligheter att delta och påverka, sättet att organisera vissa organ och ledarskapet, utnyttjandet av digital teknik i beslutsfattandet samt smidighet när det gäller beslut om den övre gränsen för antalet ledamöter i fullmäktige. Också förtydligandet av kommunallagens struktur till exempel genom att samla bestämmelserna om att leda kommunen i ett kapitel är välkommet.

Beredningen av lagförslaget iakttar i huvuddrag den kartläggning av ärendegrupper som kräver revidering av kommunallagen, som utfördes på tjänsteuppdrag inom finansministeriets kommunavdelning på uppdrag av den dåvarande kommunministern och som blev färdig i slutet av föregående valperiod i januari 2011.

Men vi är inte nöjda med hur lagberedningsarbetet har organiserats. I Finland har det varit kutym att stora reformer med långtgående konsekvenser bereds parlamentariskt. Däremot har en splittrad och sluten beredning utan genuint parlamentariskt samarbete varit ett stort problem uttryckligen under denna valperiod. Vi vill betona att kommunallagen till sin karaktär är kommunernas grundlag som ska hålla över regeringsperioderna och vara oavhängig av fluktuationer i politiska styrkeförhållanden. Genom att handla så har reformerna tillförts stabilitet, långsiktighet och kvalitet. Vi ser det som beklagligt att den parlamentariska uppföljningsgruppens roll i lagberedningsarbetet och dess möjligheter att påverka lagförslagets innehåll i praktiken var obefintliga.

Den tjänstemannaletta beredningen yttrar sig bitvis som överreglering som i onödan ökar kommunernas normstyrning (bland annat skyldigheten att upprätta en kommunstrategi jämte detaljerat innehåll samt det stränga förbudet mot lån och borgen för kommunerna). Dessutom har beredningen hållits i strama tyglar av regeringsprogrammet som godkändes i början av regeringsperioden. Det syns som brister i exempelvis definitionen av kommunens roll och alternativa förvaltningsmodeller för en så kallad stark primärkommun samt i att grunden för tvångssammanslagningar av kommuner utvidgas i tidsfristen för plikten att täcka underskott.

Vi anser det också beklagligt att fjolårets remissrunda i kommunerna huvudsakligen schemalades för semesterperioden. Också förvaltningsutskottet gavs av orsaker som beror på regeringen en med tanke på ärendets vikt relativt kort tid för att ge lagförslaget en grundlig behandling. Trots att tiden för utlåtande gick ut redan i augusti 2014 lämnades propositionen till förvaltningsutskottet för behandling först i december trots att lagutkastet efter remissrundan knappt alls hade ändrats vid regeringens fortsatta beredning.

I vår reservation tar vi upp motiverade synpunkter på frågor som vi anser kräver ändring av enskilda paragrafer. Vi föreslår också en djupare diskussion om eventuella negativa verkningar av vissa ändringar.

Förslag till ändring av paragrafer

Principen om finansieringsansvar. Vi föreslår ett tillägg i betänkandets 1 § 1 mom. om finansieringsprincipen samt i tredje kapitlet om relationen mellan stat och kommun en ny 12 § om finansieringsprincipen på följande grunder.

Propositionen lyfter i flera punkter upp den så kallade principen om finansieringsansvar som härleds ur grundlagen. Enligt grundlagsutskottets tolkning avses med det att när statsmakten

beslutar om nya skyldigheter för kommunerna måste den se till att de har faktiska möjligheter att klara av dem. Exempelvis i Sverige har principen för finansieringsansvar förts så långt att om staten ger kommunerna eller landstingen nya uppgifter eller skyldigheter förbinder sig staten samtidigt att helt och hållet ansvara för de kostnader det medför.

Som det medges i allmänna motiveringen till propositionen har ett problem hos oss varit avsaknaden av mekanismer för att bedöma utfallet av principen om finansieringsansvar. Grundlagsutskottet har under innevarande valperiod upprepade gånger noterat detta, också i utlåtandet om det aktuella lagförslaget (GrUU 63/2014 rd). Vi anser att effekterna av nedskurna statsandelar samt statsandelsreformen, som sammantaget förorsakar djup ojämlikhet, har genomsyrt den konstitutionella bedömningen uttryckligen på grund av den bristfälliga utvärderingsmekanismen. Följden är att kommunernas finansieringsansvar för lagstadgade uppgifter under innevarande valperiod har ökat betydligt och i proportion har statens finansieringsandel minskat.

Nyligen har precisering uppnåtts med avseende på konkretiseringen av principen för finansieringsansvar. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen om förnyandet av ordnande av social- och hälsovården i anslutning till de sammantagna verkningarna av nedskurna statsandelar, statsandelsreformen och finansieringen av social- och hälsovården att "trycket på de i kalkylerna presenterade betydande höjningarna i av kommunalskatten, som dessutom med tanke på regleringssambandet kommer relativt plötsligt, försvårar enligt grundlagsutskottets åsikt betydligt enskilda kommuners möjligheter att klara sina åtaganden och självständigt besluta om sin ekonomi enligt den bestämmelse i grundlagen som gäller finansieringsprincipen och den kommunala beskattningsrätten". Grundlagsutskottet har tillsvidare inte ansett att den nuvarande skillnaden på sex procentenheter mellan kommunalskattesatsen är mot grundlagen, men en skillnad på möjligen

upp till 11 procentenheter mellan invånare i olika kommuner är redan alltför stor.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om förslaget till kommunallag att programmet för kommunernas ekonomi är "mer omfattande och övergripande än det nuvarande basserviceprogrammet, och det ger bättre förutsättningar att bedöma balansen mellan kommunernas uppgifter och deras finansiering och hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen förverkligas". Med andra ord skulle den bedömning av programmet för kommunernas ekonomi som föreskrivs i samband med revideringen av kommunallagen granska kommunekonomin i sin helhet medan grundlagsutskottet i sin utlåtan-praxis konsekvent har förutsatt att principen om finansieringsansvar ska granskas också med avseende på enskilda kommuner.

Centerns utskottsgrupp anser det vara viktigt att principen om finansieringsansvar uttryckligen ska vara uttalad också i kommunallagen. Vi anser det vara riktigt men ännu inte tillräckligt att statsandelslagen i samband med reformen av statsandelarna kompletterades med en ny paragraf om att från 2016 ska staten antingen helt finansiera nya uppgifter och skyldigheter som åläggs kommunerna eller alternativt ska kommunernas uppgifter minskas med motsvarande mängd. Att ta in principen om finansieringsansvar i bestämmelserna i kommunallagen skulle betona att utöver uppgifterna ska den iakttas också till exempel vid förnyandet av kommunernas finansieringssystem.

Så kallade kommunförsök. Vi föreslår en ny 10 § om kommunförsök i kommunallagen.

Att svara mot utmaningarna i kommunernas omvärld kräver en betydlig utveckling och effektivisering av arbetssätt och processer. Kommunerna måste kunna förnya sina tjänstestrukturer samt finna helt nya sätt att genomföra de tjänster som kommunen har ansvar för att ordna. På grundval av de synpunkter vi fått från kommunerna är en alltför långt driven normstyrning den främsta bromsen för utvecklingsarbetet.

Genomförandet av mål som uppställts i olika lagar särskilt för kommunsektorn bör regleras

mer flexibelt än nu. Det har uppmärksammats också av den utredare som kartlade kommunernas uppgifter i en rapport om kommunernas uppgifter som utgavs i januari 2013. Exempelvis olika typer av flexibilitet i behörighetsvillkor och tidsfrister kunde ge besparingar och bättre resultat i verksamheten. I och med en mer flexibel lagstiftning skulle behovet av försökslagar minska. Vi kunde lagstifta om många slag av behov av och idéer till ändringar utan ett försöksskede. Försöken måste också förberedas väl och de måste reserveras tillräckligt med tid för att resultaten ska vara till nytta.

Centern vill introducera en mer öppen försökskultur. Avsikten är att i avvikelse från skyldigheter enligt lagstiftning pröva på olika sätt att ordna och producera kommunala tjänster. I stället för försöksprojekt som inrättas genom speciallagstiftning och avgränsas i detalj kunde kommunallagen föreskriva om rätt för statsrådet att inleda kommunförsök flexibelt. Exempelvis olika typer av flexibilitet i behörighetsvillkor och tidsfrister kunde ge bättre resultat i verksamheten och besparingar. Resultaten av försöken kan nyttiggöras mer allmänt för att upplösa normer som hindrar utvecklingsarbete samt för att förankra god praxis i hela kommunsektorn. Försöket kan inte begränsa de grundläggande rättigheterna, rättssäkerheten och rätten att få tjänster som till innehåll och mängd motsvarar vad som föreskrivits.

Om skyldigheten att täcka underskott. I enlighet med 112 § 3 mom. i reservationen föreslår vi en ändring i betänkandets 110 § 3 mom. där det föreslås en strängare skyldighet att täcka underskott. Vårt ändringsförslag motsvarar bestämmelserna i den gällande kommunallagen. Vi anser att det inte är vettigt att strama åt bestämmelsen innan kommunernas uppgifter jämte tillgänglig finansiering fås i balans på statens försorg.

Enligt propositionen ska ett underskott i en kommuns eller en samkommuns balansräkning täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Förslaget om strängare skyldighet att täcka underskott

är inte acceptabelt under rådande omständigheter eftersom det råder obalans mellan kommunernas uppgifter och skyldigheter och finansieringen för dem. Utöver den ekonomiska lågkonjunkturen har regeringen också genom sin egen kommunpolitik fördjupat den kommunala ekonomins misär genom att skära summor av historiska mått från kommunernas statsandelar men samtidigt ålägga kommunerna nya och bitvis tunga lagstadgade åtaganden. Dessutom har regeringen misslyckats med sitt löfte att gallra i kommunernas uppgifter för en miljard euro. De kommuneconomiska mätarna visar att risken att bli en kriskommun redan gäller kommuner av alla slag och storlekar, också centrala städer i regionerna.

Centerns riksdagsgrupp anser att skyldigheten att täcka underskottet är svårt att överhuvudtaget i dagens läge passa ihop med kommunernas ekonomisituation. Det kunde genomföras i så fall att kommunernas uppgifter minskas så att finansieringen för kommunerna faktiskt motsvarar deras skyldigheter, vilket också principen om finansieringsansvar förutsätter.

Om det så kallade kriskommunförfarandet. I enlighet med 120 § i reservationen föreslår vi en ändring i förslaget i betänkandets 118 § om en åtstramning av klassificeringen som så kallad kriskommun, vilket kan leda till tvångssammanslagning.

Jämfört med den gällande bestämmelsen föreslår regeringen åtstramad gränsvärden för utvärderingsförfarandet, och att gränsvärdena lyfts till lagnivå. Dessutom ska de ekonomiska nyckeltalen som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering och som leder till ett utvärderingsförfarande med avvikelser från nuläget fastställas utifrån uppgifter om ekonomin på koncernnivå.

Centerns utskottsgrupp anser att kommunernas underskott framför allt beror på en obalans mellan kommunerna lagstadgade uppgifter och finansieringen för dem. De lagstadgade uppgifterna är för många och finansieringen är för knapp. Denna klyfta har regeringen genom sin kommunpolitik fördjupat bland annat genom att

skära i statsandelarna för kommunal basservice, ålägga kommunerna nya lagstadgade uppgifter samt genom att föreskriva om en hög självrisikandel i utjämnningen av statsandelar baserad på skatteinkomsterna.

Dessutom påpekar vi att det inte vore motiverat eller i överensstämmelse med god förvaltning att i detta skede basera utvärderingsförfarandet på finansiella uppgifter på koncernnivå eftersom det ännu inte ens är känt vad det innebär för kommunerna. Enligt propositionsmotiven ska uppgifter på koncernnivå först nu börja samlas in inom ramen för kommuninformationsprogrammet.

Om revisionsnämndens rätt att få upplysningar.

I enlighet med 126 § i reservationen föreslår vi en komplettering i 124 § i betänkandet. Ändringsförslaget skulle bättre tillförsäkra revisionsnämnden en tillräcklig information.

I avvikelser från 74 § i den gällande kommunallagen är man i färd med att skilja åt revisionsnämndens och revisorernas rättigheter att få upplysningar. Revisionsnämndens rätt att få upplysningar och ta del av handlingar ska fortfarande begränsas enbart till kommunens myndigheter medan revisorns rätt till upplysningar utvidgas också till andra sammanslutningar och stiftelser inom kommunkoncernen.

Ändå föreslås det i propositionen att revisionsnämndens uppgiftsfält ska utvidgas: utöver att gälla utvärdering av huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen, ska revisionsnämnden också granska om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Trots det ska enligt lagförslaget revisionsnämndens rätt att få upplysningar om sammanslutningar i kommunkoncernen i praktiken begränsas till de upplysningar som nämns i verksamhetsberättelsen och som inte kan anses tillräckliga för att bedöma om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Den tillräckliga dokumentation i verksamhetsberättelsen och bokslutet som nämns i propositionsmotiven säkerställer enligt vår åsikt inte en tillräcklig tillgång till informa-

tion med avseende på en adekvat skötsel av revisionsnämndens uppgift. Därför vore det nödvändigt att också trygga revisionsnämndens tillgång till upplysningar med tillräcklig bredd för att trygga en adekvat skötsel av granskningsuppdraget. Särskilt i situationer där det förekommer problem med att nå de mål som fullmäktige uppställt eller om verksamheten inkluderar risker som kommunens myndigheter inte vill eller kan hantera öppet, bör revisionsnämnden ha rätt att få de upplysningar den behöver för sitt granskningsuppdrag direkt av kommunens dottersammanslutningar samtidigt som den iakttar sekretess.

Begränsningar i lån, borgen och andra säkerheter som beviljas av kommunen. I enlighet med 131 § i reservationen föreslår vi en ändring i förslagen i betänkandets 129 § om åtstramningar i lån, borgen eller annan säkerhet för annans skuld eller annan förbindelse som kommunen beviljar.

Trots att propositionen utgår från motiverade utgångspunkter, att lån, borgen eller annan säkerhet som kommunen beviljar inte får äventyra kommunens förmåga att ansvara för dess lagstadgade uppgifter och att de inte får medföra betydande ekonomisk risk, anser vi inte att den föreslagna åtstramningen är förnuftig.

Enligt propositionen ska kommunen kunna bevilja borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse bland annat i ett samfund som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden om samfundet hör till kommunkoncernen eller om det helt och hållet kontrolleras av kommunerna eller också ägs och kontrolleras av kommunerna och staten tillsammans. Den avgörande faktorn är i så fall företagets ägarbas varvid förbudet kunde kringgå genom olika slag av låne- och bolagsarrangemang utan att det skulle inverka på kommunens ekonomiska risk och dess storlek.

Vi anser att skapandet och upprätthållandet av förutsättningar för företagsverksamhet är en viktig del av kommunens näringspolitik genom vilken kommunen hålls vital. Direkt stöd till enskilda företag har hittills krävt särskilda, i allmänhet sysselsättningsbaserade skäl för att åt-

gården har gått att räkna till kommunens ansvarsområde. Centern anser att denna utgångspunkt också framöver kan anses godtagbar.

Majoriteten av de kommuner som besvarade enkäten i anslutning till totalreformen av kommunallagen ansåg att kommunernas rätt att ställa borgen och bevilja lån inte bör begränsas i kommunallagen. Av förfrågningar hos NTM-centralerna framgick att kommunerna för närvarande intar en ganska liten roll i företagsprojekt, men kommunernas borgensförbindelser ansågs vara ett väsentligt element med avseende på små och medelstora företags tillväxt och utveckling. Med tanke på region- och samhällsekonomi skulle en begränsning av kommunernas borgen minska företagslivets förutsättningar särskilt i glesbygdsområden.

En gängse princip vid totalrevidering av kommunallagen har dessutom varit att stärka den kommunala självstyrelsen och öka kommunernas handlingsfrihet. I detta avseende går förslaget i fel riktning. Nya förbud och begränsningar som inverkar på olika sätt i olika kommuner och regioner kan inte accepteras enligt vår åsikt. Därför anser vi att det inte i kommunallagen bör skrivas in begränsningar av borgensförbindelser, lån eller andra säkerheter som beviljas av kommunen och som går längre än EU-regleringen.

Övergångsbestämmelser som gäller täckning av underskott och utvärderingsförfarandet. Med hänvisning till förslaget om paragrafändring ovan som gäller skyldigheten att täcka underskott anser vi att övergångsbestämmelsen är överflödigt och föreslår att 148 § i förvaltningsutskottets betänkande ska strykas.

Andra kommentarer om lagförslaget

Om förvaltningsmodeller som är alternativ till primärkommunen. Som grund för totalrevideringen av kommunallagen skulle det från första början ha utretts och utvärderats vilka alternativa modeller som kan tänkas för kommunal förvaltning och kommunala tjänster. Exempelvis kommunreformen som regeringen drev med kraft och som sedermera misslyckades visar att

Finland med sina ställvis mycket olikartade regioner behöver alternativa och flexibla förvaltningsmodeller. Det vore önskvärt i lagberedningen att den klarare skulle ha beaktat de ändringsbehov som förorsakas bland annat av kommunernas förändrade omvärld, regional specialisering samt skillnader mellan strukturer och verksamhetssätt.

Vi anser det synnerligen beklagligt att regeringens kommunpolitik under innevarande valperiod har baserats enbart på modellen med så kallade starka primärkommuner där motståndet i grunden är starkt mot interkommunalt samarbete. Bland annat uppdraget för arbetsgruppen för kommunförvaltningens struktur, där det ännu under föregående valperiod fanns inskrivet att utvärdera behovet av olika slags alternativa förvaltningsmodeller, gjordes i september 2011 på uppdrag av dåvarande kommunministern om till att vara baserad enbart på kommunsammanslagningar. Ett så snävt perspektiv har redan visat sig vara verklighetsfrämmande och det har inte vunnit parlamentarisk acceptans. Därför har allt slags kommunorienterat utvecklingsarbete varit svårt under denna valperiod. Till och med reformen av social- och hälsovården användes länge som ett instrument för att påskynda kommunsammanslagningar.

Centerns utskottsgrupp anser att vi vid sidan av primärkommunen behöver också förvaltningsmodeller baserade på ett tätare samarbete mellan kommunerna vilket det i kommunsektorn har uttryckts behov och intresse för.

Om kommunernas uppgifter. I propositionen föreslås nya lagstadgade uppgifter för kommunerna trots att det uttalade målet i regeringens strukturpolitiska program har varit att minska normeringen för kommunerna. Nu är många av de lagstadgade uppgifter som föreslås i propositionen redan i praktiken vardag i de flesta kommuner varvid det är onödigt att göra dem lagfästa. I lagförslaget ingår också ett femtontal till kommunförvaltningen hänförliga helt nya uppgifter som tar oskäligt mycket arbetstid i anspråk i kommunerna. Som exempel kan nämnas kommunstrategin med sitt detaljerade innehåll

samt nya åligganden i anknytning till information, övervakning och rapportering.

Centern har nyligen låtit göra en frågeundersökning till kommundirektörerna. Svaren visar att de upplever den detaljerade normstyrningen i anslutning till att genomföra lagstadgade uppgifter samt de omfattande planerings-, utvärderings- och rapporteringsskyldigheterna som problematiska. Centerns utskottsgrupp anser att om kommunerna åläggs en lagstadgad uppgift eller om en tidigare uppgift utvidgas ska kommunerna betalas statsandelar för dem såsom den gällande statsandelslagen och finansieringsprincipen förutsätter. Alternativt borde man avhålla sig från nya lagstadgade uppgifter i samband med stiftandet av kommunallagen om statsmakten inte i detta avseende är redo att öka sin finansieringsandel till kommunerna.

Om programmet för kommunernas ekonomi. Bakgrunden till programmet för kommunernas ekonomi som föreslås i 12 § i propositionen är EU-regleringen som förutsätter att de offentliga finanserna finansieras sektorsvis. Målet att granska kommunekonomin med avseende på balansen mellan de lagstadgade uppgifterna är godtagbart. Enligt propositionen är syftet med programmet att vara en del av planen för de offentliga finanserna och beredningen av statens budgetproposition. I anslutning till programmet för kommunernas ekonomi vill vi föra fram eventuella problempunkter som inte har lyfts fram i propositionsmotiven.

Enligt en förordning som trädde i kraft i början av innevarande år eftersträvar planen för de offentliga finanserna en balans inom hela den offentliga ekonomin samt separat mellan stat, kommuner och socialfonder. Granskningsperioden är fyra år.

Balansen i den kommunala ekonomin ska mätas enligt nationalräkenskaperna. Det avviker från kommunernas bokföring särskilt i fråga om investeringar. Inom nationalräkenskaperna är investeringarna utgifter på samma sätt som exem-

pelvis löneutgifter, och de riktas alltid i sin helhet på det år de utfaller. I kommunernas bokföring däremot inverkar avskrivningsbara investeringar i till exempel byggnader, nätverk och maskiner på resultatet genom avskrivningar, genom vilka investeringskostnaden periodiseras över hela den ekonomiska brukstiden för investeringen.

Centerns utskottsgrupp anser att det kan leda till att investeringarna i kommunerna stannar upp om programmet för den kommunala ekonomin bedöms enligt nationalräkenskaperna i kombination med redan genomförda nedskärningar av statsandelar samt att den så kallade finansieringen av anläggningstillgångar utgick ur statsandelssystemet i samband med statsandelsreformen.

Dessutom anser vi att om finansieringen av uppgifter som ingår i den kommunala självstyrelsen vid granskningen anses vara en del av finansieringen av de lagstadgade uppgifterna, kommer kommunernas fält av icke lagstadgade uppgifter att inskränkas ytterligare till exempel i fråga om fritidstjänster och kulturtjänster. Vi påpekar att det också är viktigt att trygga kommunernas eget icke lagstadgade uppgiftsfält, som är inskrivet i grundlagen. Likaså måste det vid sidan av målet att balansera de offentliga finanserna säkerställas också att finansieringsprincipen genomförs så att också den andra parten vid förhandlingsförfarandet, det vill säga statsmakten, i praktiken iakttar denna princip. Kommunernas möjligheter att klara av de uppgifter de ålagts måste tryggas bättre än nu.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 2—12 utan ändringar och

*att riksdagen godkänner lagförslag 1 med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).*

Reservationens ändringsförslag

1.

Kommunallag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

AVDELNING I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Syftet med lagen är också att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet *med iakttagande av finansieringsprincipen.*

(2 mom. som i FvUB)

2—6 §

(Som i FvUB)

2 kap.

Kommunens uppgifter och organiseringsansvar

7—9 §

(Som i FvUB)

3 kap.

Förhållandet mellan staten och kommunen

10 § (Ny)

Kommunala försök

Statsrådet kan bevilja en kommun, en samkommun och en sammanslutning eller stiftelse som utför lagstadgade uppgifter och där kommunen har bestämmande inflytande tillstånd till ett försök där avviker från föreskrivna eller påförda skyldigheter. Försöket kan gälla

- 1) sättet att tillhandahålla service eller fullgöra någon annan uppgift,
- 2) förvaltningen,
- 3) antalet anställda, vilken utbildning de anställda ska ha, behörighetsvillkoren och personalens uppgifter,
- 4) gruppstorleken när det gäller dem som utnyttjar tjänster,
- 5) planerna för hur tjänsterna eller andra uppgifter ska ordnas,
- 6) serviceplanerna för dem som utnyttjar tjänster,
- 7) lokaler för verksamheten, eller
- 8) rätten till upplysningar.

Försöken får inte leda till begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, rätts säkerheten eller rätten att få service till föreskriven kvalitet eller kvantitet.

Tillstånd till ett försök ska sökas hos finansministeriet.

För att tillstånd ska beviljas krävs det att försöket behövs för allmän utveckling av tjänsterna eller andra uppgifter. Ett försök får pågå i högst fem år. Tillståndet ska innehålla ett program för

försöket, och programmet ska ange vad som eftersträvas med försöket, hur det ska genomföras, vilket område försöket gäller, vem som deltar i försöket och vilka bestämmelser och föreskrifter det är tillåtet att avvika från i försöket.

Finansministeriet ska bereda tillstånden i samarbete de ministerier vars ansvarsområde det berörda försöket gäller. Utlåtande ska begäras av de myndigheter vars föreskrifter försöket enligt avsikt ska avvika från.

Varje försök ska följas och bedömas av en uppföljningsgrupp med företrädare åtminstone för de ministerier och myndigheter som avses i 4 mom. Ett försök kan inbegripa undersökningar och utredningar som behövs för uppföljningen och bedömningen.

11 §
(Som 10 § i FvUB)

12 § (Ny)

Finansieringsprincipen

Staten ska genom att följa finansieringsprincipen se till att kommunerna har tillräckliga medel för sina lagstadgade uppgifter.

13 §
(Som 11 § i FvUB)

14 och 15 §
(Som 12 och 13 § i FvUB)

AVDELNING II

DEMOKRATI OCH PÅVERKAN

4 kap.

Fullmäktige

16—21 §
(Som 14—19 § i FvUB)

5 kap.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande

22—31 §
(Som 20—29 § i FvUB)

AVDELNING III

ORGAN OCH LEDNING

6 kap.

Kommunens organ

32—38 §
(Som 30—36 § i FvUB)

7 kap.

Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen

39—50 §
(Som 37—48 § i FvUB)

8 kap.

Samarbete mellan kommuner

51—66 §
(Som 49—64 § i FvUB)

9 kap.

Kommunala affärsverk

67—70 §
(Som 65—68 § i FvUB)

AVDELNING IV

FÖRTROENDEVALDA OCH PERSONAL

10 kap.

Förtroendevalda71—88 §
(Som 69—86 § i FvUB)

11 kap.

Personal89—91 §
(Som 87—89 § i FvUB)

AVDELNING V

FÖRVALTNING

12 kap.

Besluts- och förvaltningsförfarande92—111 §
(Som 90—109 § i FvUB)

AVDELNING VI

EKONOMI

13 kap.

Kommunens ekonomi

112 §

Budget och ekonomiplan

(1 och 2 mom. som 110 § 1 och 2 mom. i FvUB)

Om underskott i balansräkningen inte kan täckas under planperioden, ska det i anslutning till ekonomiplanen fattas beslut om specificerade åtgärder (åtgärdsprogram) genom vilka det underskott som saknar täckning ska täckas under en period som fullmäktige särskilt fastställer (skyldighet att täcka underskott).

(4—6 mom. som 110 § 4—6 mom. i FvUB)

113—119 §

(Som 111—117 § i FvUB)

120 §

*Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en **särskilt** svår ekonomisk ställning*

Om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet, ska kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Utredningen görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna. Kommunfullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder.

Finansministeriet avgör utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunindelninglagen (1698/2009).

121 och 122 §

(Som 119 och 120 § i FvUB)

14 kap.

Granskning av förvaltning och ekonomi

123—125 §
(Som 121—123 § i FvUB)

126 §

**Revisionsnämndens och revisorernas rätt till
upplysningar**

Revisionsnämnden och en revisor har trots sekretessbestämmelserna rätt att av kommunens myndigheter och andra sammanslutningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisionsnämnden eller revisorn anser vara behövliga för att fullgöra utvärderingsuppdraget och revisionsuppdraget.

127 §
(Som 125 § i FvUB)

AVDELNING VII

SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

15 kap.

Kommunens verksamhet på marknaden

128—130 §
(Som 126—128 § i FvUB)

131 §

Skyldighet att tillhandahålla tjänster

(1 mom. som 129 § 1 mom. i FvUB)
(2 mom. som 129 § 4 mom. i FvUB)

132—134 §
(Som 130—132 § i FvUB)

16 kap.

**Begäran om omprövning och kommunal-
besvär**

135—146 §
(Som 133—144 § i FvUB)

17 kap.

Ikraftträdande

147—149 §
(Som 145—147 § i FvUB)

148 § i FvUB
(*Utesl.*)

150 och 151 §
(Som 149 och 150 § i FvUB)

Helsingfors den 3 mars 2015

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent