Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunallagen och 4 § i lagen om överlåtelseskatt

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i kommunallagen och lagen om överlåtelseskatt.

Kommunallagens bestämmelser om kommunens ekonomi och förvaltning och om samarbetet mellan kommunerna föreslås bli ändrade. Syftet är att förbättra kommunernas riskhantering och risktillsyn samt möjligheterna att beakta de lokala förhållandena. Förslaget realiserar det som skrivits in i statsminister Sanna Marins regeringsprogram om stöd till samarbetet mellan kommunerna och aktivt främjande av mångsidiga och effektiva möjligheter till deltagande och metoder för direkt demokrati.

Bestämmelserna om budgeten preciseras gällande ekonomiplanen och täckning av underskottet. I lagen införs också bestämmelser om täckning av underskott i samband med ändring av kommunstrukturen.

Bestämmelserna om utredningsförfarandet i kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning preciseras så att lagen innehåller närmare bestämmelser om behandlingen av åtgärdsprogrammet i kommunen och om rapportering till finansministeriet i anknytning till detta. Finansministeriets kan dessutom fatta avgörande om behovet av en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen under vissa förutsättningar utan att ett nytt utredningsförfarande inleds.

Det görs flera innehållsmässiga och förtydligande ändringar i bestämmelserna om kommunens förvaltning. Initiativrätten utvidgas och bestämmelsen om tidsfrist för behandling av initiativet avlägsnas. Bestämmelserna om direktörsavtalet ändras när det gäller godkännande av direktörsavtalet, bestämmelserna om förvaltningsstadgan kompletteras och förutsättningarna för elektroniskt sammanträde föreskrivs närmare i lagen.

I lagen införs dessutom bestämmelser om sammanslagning av samkommuner och delning av en samkommun.

Lagen om överlåtelseskatt ändras så att ingen skatt behöver betalas då värdepapper överförs vid sammanslagning av samkommuner eller delning av en samkommun och inte heller vid sammanslagning av kommuner eller överföring av en del av en kommun till en annan kommun i enlighet med kommunstrukturlagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2021.

———

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1
MOTIVERING 4
1 Bakgrund och beredning 4
1.1 Bakgrund 4
1.2 Beredning 5
2 Nuläge och bedömning av nuläget 5
2.1 Bestämmelser om kommunens förvaltning och ekonomi i kommunallagen 5
2.1.1 Bakgrund 5
2.1.2 Förvaltningsstadga och hantering av avtal 7
2.1.3 Elektroniskt möte 8
2.1.4 Möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet samt initiativrätt 11
2.1.5 Direktörsavtal 12
2.2 Bestämmelser om kommunernas ekonomi 14
2.2.1 Program för kommunernas ekonomi 14
2.2.2 Fullmäktiges uppgifter: skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten 15
2.2.3 Budget och ekonomiplan 15
2.2.4 Utvärderingsförfarandet i en kommun och samkommun 17
2.2.5 Lagstiftning om beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet och beviljande av kapitallån 20
2.3 Bestämmelser om samkommuner 21
2.4 Bestämmelser om kommunala affärsverk 25
3 Målsättning 27
3.1 Inledning 27
3.2 Kommunens förvaltning 27
3.3 Kommunens ekonomi 28
4 Förslagen och deras konsekvenser 29
4.1 De viktigaste förslagen 29
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 30
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser 30
4.2.1.1 Täckande av underskott 30
4.2.1.2 Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning 31
4.2.2 Konsekvenserna för kommunernas uppgifter och verksamhet 32
4.2.2.1 Kommunens förvaltning 32
4.2.2.2 Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet 34
4.2.2.3 Kommunala affärsverk 34
4.2.2.4 Strukturändringar i samkommuner 34
4.2.3 Konsekvenserna för de statliga myndigheternas verksamhet 35
5 Alternativa handlingsvägar 35
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser 35
5.2 Utländsk lagstiftning och övriga metoder som används utomlands 41
6 Remissvar 47
7 Specialmotivering 49
7.1 Kommunallagen 49

7.2 Lagen om överlåtelseskatt 62
8 Ikraftträdande 63
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning 64
LAGFÖRSLAG 68
Lag om ändring av kommunallagen 68
Lag om ändring av 4 § i lagen om överlåtelseskatt 76
BILAGA 77
PARALLELLTEXTER 77
Lag om ändring av kommunallagen 77
Lag om ändring av 4 § i lagen om överlåtelseskatt 90

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I statsminister Sanna Marins regeringsprogram ingår målet ”En fungerande demokrati och en högklassig lagstiftning som tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.” Som åtgärder för genomförande av målsättningarna nämns mångsidiga och effektiva möjligheter till deltagande och metoder för främjande av direkt demokrati samt förbättrad transparensen i allt beslutsfattande. Helt i enlighet med det som skrivits i regeringsprogrammet gällande kommunernas ställning ska ”Finlands framgång byggas på regionernas och städernas starka sidor och särdrag genom ett samarbete mellan olika aktörer.” Enligt regeringsprogrammet strävar man efter att uppnå målsättningen genom att stödja kommunernas samarbete för att trygga livskraften och ordna servicen samt uppmuntra kommunerna att frivilligt förtäta kommunstrukturen genom att undanröja ekonomiska hinder. Målet för det här förslaget är att för sin del vidta de i regeringsprogrammet ovan nämnda åtgärderna.

Den gällande kommunallagen (410/2015) har tillämpats i sin helhet från början av den mandatperiod som inleddes 2017. Efter detta har lagen redan ändrats ett flertal gånger. Till lagen har exempelvis fogats ett kapitel om utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen samt ändrats förutsättningarna för inledande av utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Utgående från de erfarenheter som har influtit av den praktiska tillämpningen av kommunallagen har det visat sig finnas ett behov av ytterligare utvärdering av lagstiftningens funktion och utvecklingsbehov speciellt gällande ledningen av kommunens verksamhet, förvaltningen och ekonomin samt samarbetet mellan kommunerna. I fråga om hur kommunens förvaltning arrangeras har det visat sig finnas ett behov av utveckling i synnerhet för effektiviseringen av kommunens riskkontroll och -hantering samt ur perspektivet med ökning av flexibiliteten till följd av situationen i kommunen. De ökade skillnaderna mellan kommunerna och deras försvagade ekonomi har därtill resulterat i ett behov av precisering av speciellt balansen och täckning av underskottet i kommunernas och samkommunernas ekonomiplaner samt regleringen av utvärderingsförfarandet.

Trots att den gällande kommunallagen inte innehåller några bestämmelser om hur samkommunstrukturerna ska arrangeras har i praktiken bland annat sammanslagningar av samkommuner skett. Till lagen föreslås det nya bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas vid sammanslagning och delning av samkommuner. Avsikten med den föreslagna regleringen är att förtydliga beslutsfattandet i anknytning till förfarandena samt rättsverkningarna av de strukturella arrangemangen och därigenom främja den målsättning gällande stöd till samarbete mellan kommunerna som finns i regeringsprogrammet.

Det föreslås därtill ändringar i lagen gällande bestämmelserna om elektroniska möten. Under den period med undantagsförhållanden som följde på covid-19 pandemin, när kommunerna och samkommunerna i stor skala tog i bruk elektroniska sammanträden enligt kommunallagen, har behovet av en precisering av förutsättningarna för elektroniska sammanträden framkommit. Till följd av de problem som framkom vid tillämpning av lagen under undertagsförhållanden gjordes våren 2020 beredning av en tillfällig ändring av kommunallagen (292/2020) som underlättade övergången till elektroniska beslutsmetoder samt förbättrade förutsättningarna för elektroniska sammanträden. Vid beredningen av den tillfälliga lagen ansågs det ändamålsenligt att tillämp-

ningen av lagen i kommunerna och kommunsammanslutningarna aktivt följs upp och att utgående från det en beredning av de nödvändiga bestående lagändringarna också görs inom ramen för det projekt som utreder behovet av ändringar i kommunallagen.

1.2 Beredning

Finansministeriet tillsatte i augusti 2019 en arbetsgrupp och två beredningsavdelningar under denna för bedömning av behovet av ändringar i kommunallagen. Arbetsgruppens och avdelningarnas mandatperiod var 15.8.2019–30.9.2020.

Arbetsgruppens uppgift har varit att göra en bedömning av behovet av ändringar i kommunallagen, upprätta ändringsförslag i form av en regeringsproposition samt samordna beredningsavdelningarnas arbete. Den avdelning som har granskat bestämmelserna om förvaltningen av kommunen har haft i uppdrag att för arbetsgruppen särskilt göra en beredning av ändringsförslagen gällande ledning av kommunens verksamhet, samarbetet mellan kommunerna och elektroniskt beslutsfattande. Den avdelning som har granskat bestämmelserna om kommunens ekonomi har haft i uppdrag att göra en beredning av ändringsförslagen gällande balansen i kommunens ekonomiplan, täckning av underskott, värderingsförfarandet samt samkommunens och affärsverkens ekonomi.

Arbetsgruppen och beredningsavdelningarna har haft utsedda representanter från inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, finansministeriet samt Finlands Kommunförbund. Avdelningarna har dessutom haft representanter för städerna och sjukvårdsdistrikten som permanenta sakkunniga. Båda avdelningarna har dessutom hört sakkunniga under beredningen. Under dessa höranden har man hört representanter för kommunerna och samkommunerna samt för helhetens del övriga viktiga intressenter.

Utkastet till regeringsproposition har upprättats utgående från de av avdelningarna beredda ändringsförslagen under våren 2020.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss 7.9.2020–30.10.2020. Utlåtande ombads av bland annat kommunerna, sjukvårdsdistriktens samkommuner, landskapens förbund, vissa andra samkommuner, ministerierna samt Finlands Kommunförbund rf. Andra intressenter än de i distributionen nämnda fick ge utlåtande. Finansministeriet fick totalt 68 utlåtanden.

Utlåtandena och ett sammandrag av den respons som inflöt under remissförfarandet finns tillgänglig på statsrådets projektsidor https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM081:00/2019.

Förslaget har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Bestämmelser om kommunens förvaltning och ekonomi i kommunallagen

2.1.1 Bakgrund

Lagstiftningen om kommunernas förvaltning, ledning och beslutsprocess reviderades genom den kommunallag (410/2015) som trädde i kraft 2015. Till lagens målsättningar hörde bland annat tryggande av en ekonomiskt hållbar verksamhet i kommunerna, att betona långsiktigt an-

svarstagande i beslutsfattandet, stärka den politiska ledningens beslutsförmåga, betona verksamhetshelheten och koncernledningen samt utöka den representativa demokratins funktion och transparensen i beslutsfattandet.

I kommunallagen 2015 togs bestämmelser in gällande kommunens verksamhet samt organiseringsansvar och produktionen. Dessutom preciserades bestämmelserna om ledning av kommunens verksamhet, styrning samt tillsyn.

Avsikten var att förtydliga definitionen av organiseringsansvaret och produktionen gällande hur beslutanderätten fördelas vid samarbete mellan kommuner samt hur ansvarsfördelningen ser ut mellan kommunens myndigheter och serviceproducenten, om kommunen köper tjänster av en privat serviceproducent. Kommunen kan själv organisera de uppgifter som åligger den enligt 8 § i kommunallagen eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. Vid lagstadgat samarbete ansvarar den andra kommunen eller samkommunen för organiseringen av uppgifterna för kommunens räkning. Den kommun eller samkommun som ansvarar för organiseringen av uppgifterna ska i fråga om de tjänster och andra åtgärder som ska organiseras svara för lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem, det sätt som de produceras på, tillsynen över produktionen, utövandet av myndigheternas befogenheter. Kommunen svarar för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på en annan kommun eller samkommun. Kommunen eller samkommunen kan enlig 9 § i kommunallagen antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal skaffa dem av andra tjänsteproducenter. Särskilda bestämmelser gäller för användningen av servicesedlar. Kommunen kan dock anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter endast om det föreskrivs särskilt om det genom lag. När kommunen eller samkommunen skaffar lagstadgade tjänster av någon annan tjänsteproducent kvarstår organiseringsansvaret. Tjänsteproducentens ansvar för tjänsterna bestäms dessutom i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag eller annanstans samt enligt vad som kommunen eller samkommunen och tjänsteproducenten avtalat om.

Kommunallagen omfattar en bred aspekt på kommunens verksamhet. Enligt 6 § i kommunallagen omfattar begreppet kommunens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. Avsikten var att stärka den övergripande styrningen av kommunens verksamhet och förtydliga makt- och ansvarsförhållandena. I lagförslaget beaktades också olika situationer ur ett styrningsperspektiv.

Verksamhet som grundar sig på avtal och finansiering avser bland annat service som kommunen köper, andra avtalsmodeller som kommunen använder, olika finansierings- och stödmodeller samt nätverk och partnerskap genom vilka kommunen fullgör sina uppgifter. Utanför den kommunkoncernen och samarbetsorganisationerna grundar sig styrningen av kommunens verksamhet på styrning av de organ i kommunen som ansvarar för upphandling av tjänster. De ska se till att kommunens målsättningar realiseras i avtalsvillkoren. Dessutom kan man t.ex. ställa villkor gällande användningsändamålet för finansiering.

Kommunallagen har ytterst väl motsvarat kommunernas utmaningar och erbjudit ett flexibelt regelverk för ledning av kommunernas förvaltning och verksamhet. Det sker förändringar i kommunernas verksamhetsomgivning, till exempel har köpta tjänster ökat och efterfrågan på elektroniska verksamhetssätt ökat. Vissa förändringar i kommunernas verksamhetsomgivning har så tydligt förstärkts under de senaste åren att det är skäl att utveckla och precisera regleringen.

Kommunens verksamhet har blivit mera varierande till följd av ökat samarbete, bolagisering av verksamheten samt ökning av mängden service som kommunerna köper. Kommunerna producerar inte själv alla sina tjänster. Utöver styrningen av verksamheten i den egna koncernen ska kommunen också bättre än tidigare kontrollera styrningen av den service som kommunen köper.

I takt med att de elektroniska verksamhetsmetoderna blir allmännare kan kommunerna bättre än tidigare övergå till en elektronisk omgivning för beslutsfattandet. Kommunerna har de senaste åren i högre grad övergått till utnyttjande av en elektronisk omgivning för kundkontakter och elektroniska sammanträden. Undantagstillståndet under Covid-19 pandemin 2020 påskyndade avsevärt kommunala organens övergång till elektroniska sammanträden. Kommunerna har på kort tid tagit stora kliv mot att i stor utsträckning verka i en elektronisk miljö för fattande av beslut. Den snabbt förändrade situationen ställer krav också på utvecklingen av lagstiftningen.

Ställningen och rollen för kommunens organ förtydligades i samband med totalreformen av kommunallagen 2015. I dagsläget är fullmäktiges roll huvudsakligen att vara utövaren av den strategiska beslutsrätten och kommunstyrelsen leder kommunens förvaltning, ekonomi och verksamhet. En tydlig arbetsfördelning mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen är en förutsättning för en fungerande ledning av kommunen. Det finns fortfarande i liten utsträckning behov att förtydliga rollerna.

Inom ramen för totalreformen av kommunallagen omarbetades också kommuninvånarnas möjligheter till deltagande. Till lagen fogades bestämmelser om påverkningsorgan och nya slags metoder för direkt deltagande och påverkan i kommunerna. Tillämpningsområdet för initiativ utvidgades också. I lagen infördes dessutom bestämmelser om kommunens skyldigheter att kommunicera, som för sin del stöder genomförandet av rättigheten att vara delaktig. För stärkande av påverkningsmöjligheterna fogades 2019 genom en lagändring (175/2019) bestämmelser till om rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet för dem som av olika orsaker normalt vistas i kommunen. I dagsläget kan olika utmaningar för genomförande och utveckling av kommundemokratin orsakas exempelvis av kontinuerlig koncernutveckling, förändringar i befolkningsstrukturen samt befolkningens koncentration till städerna. För genomförande av påverkningsmöjligheterna och bevarande av närdemokratin accentueras fortfarande betydelsen och behovet av olika direkta och situationsspecifika påverkningsmöjligheter vid sidan av den representativa demokratin. Trots att den gällande kommunallagen möjliggör direkta metoder för deltagande och påverkan är det fortfarande möjligt att påverka regleringen exempelvis gällande initiativrätten.

2.1.2 Förvaltningsstadga och hantering av avtal

Beslutsfattandet i kommunen grundar sig på kommunallagen och bestämmelserna i kommunens förvaltningsstadga. Bestämmelserna om minimiinnehållet i förvaltningsstadgan finns i 90 § i kommunallagen. I praktiken är kommunernas förvaltningsstadgar ofta mera omfattande än vad minimikravet i lagen anger. Vid reformen av kommunallagen 2015 ökade förvaltningsstadgans betydelse som styrredskap för förvaltningen och verksamheten när alla frågor som tidigare fanns i olika ledningsstadgar skulle inkluderas i kommunens förvaltningsstadga. Betoningen på förvaltningsstadgan som det centrala redskapet för styrning av kommunens verksamhet och förvaltning bör anses vara något positivt för styrningen av den kommunala självstyrelsen och kommunens verksamhet samt för flexibel reglering. Bestämmelserna om förvaltningsstadgarna i kommunallagen ska utvecklas i enlighet med verksamheten i kommunen och nya krav som uppstår ur annan lagstiftning ska beaktas.

En av utvecklingsriktningarna gällande kommunernas verksamhet är ökad användning av köpta tjänster. För de tjänster som kommunerna tillhandahåller används köptjänster av privata serviceproducenter och tredje sektorn i allt högre grad. År 2019 uppgick kommunernas köpta tjänster till 19,28 miljarder euro. En ökning med 5,3 procent från 2018. År 2018 uppgick de köpta tjänsterna till 18,30 miljarder euro. En ökning med 5,8 procent jämfört med föregående år.

Den ökande mängden köpta tjänster ställer krav på kommunens avtals- och upphandlingskunskaper. En del kommuner har anvisningar om avtal, upphandlingsanvisningar och modellavtalsvillkor. Mera uppmärksamhet bör dock fästas vid administrationen av och tillsynen över avtalen. Det är framför allt fråga om utveckling av kunskaperna om avtal, anvisningarna och verksamheten. Alla kommuner har inte tillräckligt med juridisk kunskap och resurser för upprättande av avtal och tillsyn. Utöver de kunskaper som krävs i anknytning till ingåendet av avtal framhävs behovet av tillsyn och styrning över att avtalen följs under avtalets hela livscykel.

Helheten med service som producerar enligt avtal är en omständighet som beaktas i kommunernas riskhantering. Värdet på den service som köps in och därmed avtalens betydelse för den service som kommunen ordnar och kommunens ekonomi är betydande. Avsikten med utveckling av avtalsstyrningen och -hanteringen är förutom tillsyn över att den producerade servicen är korrekt också effektiverad ledning, tillsyn och riskhantering i de fall då servicen produceras utgående från avtal. Med bestämmelserna i kommunallagen kan man styra kommunens praktiska verksamhet till att bättre beakta de behov som den ökade mängden avtal orsakar.

De ökande kraven på hanteringen av de avtal som gäller produktionen av kommunens service kan enligt den proposition som ledde till att kommunallagen stiftades (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den, RP 268/2014 rd, s. 115) leda till ett större behov att inhämta sakkunskap i kommunens organisation. I propositionen gjordes bedömningen att en större sakkunskap vad gäller uppgörandet och övervakningen av avtal minskar kommunens ekonomiska och operativa risker. En del av riskhanteringen bygger på att man genom ägarstyrning samt genom avtal tryggar att den interna kontrollen och riskhanteringen fungerar också i de organisationer som utanför den egentliga kommunen producerar kommunal service enligt avtal. Den operativa ledningen för dessa organisationer ansvarar för den interna kontrollen och riskhanteringen i sin organisation, men kommunen ska vara säker på att den interna kontrollen och riskhanteringen i den aktuella organisationen fungerar. Om exempelvis någon verksamhetsrisk utfaller inom en organisation som producerar kommunens tjänster påverkar detta direkt användarna av kommunens tjänster.

Lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019 härefter *informationshanteringslagen*) trädde i kraft 1.1.2020. Kommunerna och samkommunerna är sådana informationshanteringsenheter som avses i informationshanteringslagen. Avsikten med lagen är att kommunerna liksom de övriga myndigheterna hanterar informationsmaterial ur kundperspektiv, enhetligt och informationssäkert i enlighet med offentlighetsprincipen. I informationshanteringslagen föreskrivs det ett antal uppgifter och ansvar för kommunerna och kommunledningen. Dessa uppgifter och ansvar ska beaktas vid styrningen av kommunens förvaltning och verksamhet. Skyldigheterna i informationshanteringslagen har inte beaktats i gällande kommunallag. En modellföreskrift om detta finns i Kommunförbundets modell för förvaltningsstadga.

2.1.3 Elektroniskt möte

I kommunallagens 98 § finns bestämmelser om de metoder som används för att fatta beslut i kommunens organ. Enligt 1 mom. kan beslut i ärenden som hör till ett organ fattas vid ett ordinarie sammanträde, vid ett sammanträde i en elektronisk miljö (*elektroniskt sammanträde*) eller

på elektronisk väg före sammanträdet (*elektroniskt beslutsförfarande*). Med elektroniskt sammanträde avses ett sammanträde som hålls i en elektronisk omgivning, där deltagandet sker genom en elektronisk förbindelse från en plats som deltagaren själv har valt. Närmare bestämmelser om elektroniskt sammanträde finns i 99 §, som anger att det vid ett elektroniskt sammanträde krävs att de som konstateras vara närvarande står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor. Avsikten med kravet är att trygga förutsättningarna för organen att fatta beslut genom att möjliggöra att deltagarna i sammanträdet kan diskutera ”ansikte mot ansikte”. I praktiken har det visa sig vara svårt att tillämpa bestämmelsen eftersom de program som kommunerna i allmänhet använder för elektroniska sammanträden inte nödvändigtvis helt och hållet har möjliggjort samtidig och obruten video- och ljudkontakt, vilket betyder att kravet på närvaro i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor inte i praktiken har kunnat genomföras.

Ett elektroniskt sammanträde gör det möjligt för alla att delta i mötet tillsammans från olika platser. Vid ett elektroniskt sammanträde har man därmed avstått från principen att ordförande och sekreteraren ska vara närvarande på sammanträdesplatsen, som fanns gällande deltagande i ett sammanträde med videoförhandlingslänk i den tidigare kommunallagen (1068/2008). Å andra sidan begränsar den gällande lagen inte möjligheten att delta i samma sammanträde både elektroniskt och genom att delta på sammanträdesplatsen. Ordalydelsen i paragrafen har dock i praktiken kunnat orsaka tillämpningsproblem om kommunen har tolkat det så att kravet på närvaro i bild- och ljudförbindelse på lika villkor inte uppfylls i situationer där flera personer deltar i det elektroniska sammanträdet från samma sammanträdesplats.

Lagen ställer inga innehållskrav på det elektroniska sammanträdet till exempel gällande använda informationssystem. Enligt förarbetet (RP 268/2014 rd, s. 210) kan ett elektroniskt sammanträde ordnas t.ex. via ett informationssystem som lämpar sig för detta eller en videokonferensförbindelse. I övrigt ska man förfara i enlighet med beslutsförfarandena för ett ordinarie sammanträde. Tekniska lösningar kan också användas parallellt exempelvis så att man parallellt med det elektroniska mötet använder sig av ett elektroniskt röstningssystem och program för dokumenthantering.

I enlighet med 90 § i lagen ska kommunens förvaltningsstadga innehålla behövliga bestämmelser om organens beslutsförfarande samt hur kommunen sörjer för att de tekniska hjälpmedel och förbindelser som behövs för deltagande i ett elektroniskt sammanträde är tillgängliga. Likaså ska förvaltningsstadgan innehålla bestämmelser om elektroniskt deltagande i fullmäktigemöten och elektronisk sändning av kallelserna till fullmäktigemöten. Enligt bestämmelserna ska kommunen ha bestämmelserna om elektroniskt möte i sin förvaltningsstadga innan de kan tas i bruk. På grund av Covid-19 pandemin och det undantagstillstånd som följde på pandemin i början av 2020 har en betydande del av kommunerna lagt till bestämmelserna om elektroniska sammanträden i sin förvaltningsstadga.

Enligt 98 § 2 mom. ska kommunen vid elektroniska sammanträden och i elektroniskt beslutsförfarande sörja för informationssäkerheten och för att utomstående inte har tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Om sådana uppgifter som enligt lag är sekretessbelagda behandlas på ett kommunalt organs sammanträden ska kommunen sörja för att informationsbehandlingen och diskussionen om ämnet i informationsnätet endast förs via en krypterad eller på annat sätt skyddad uppkoppling eller metod. Bestämmelserna i 4 kap. i informationshanteringslagen förpliktar direkt kommunen till detta.

Ett elektroniskt möte kan hållas antingen slutet för allmänheten eller som ett offentligt möte. Enligt 101 § om sammanträdenas offentlighet är utgångspunkten att fullmäktiges sammanträden är offentliga och övriga organs sammanträden slutna. Paragrafens 4 mom. föreskriver att kommunen vid ett offentligt sammanträde ska sörja för att allmänheten ska kunna följa organens

offentliga sammanträden också till den del någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg. Enligt motiveringarna till paragrafen ska allmänheten ges möjlighet att kunna följa med fullmäktiges sammanträde och ordförande kan endast i undantagsfall begränsa närvaron vid ett offentligt sammanträde. Paragrafen kräver alltså inte att allmänheten undantagslös har möjlighet att följa sammanträdet på sammanträdesplatsen eller i annan lokal anvisad av kommunen. För ett elektroniskt sammanträdes del kan man för allmänheten arrangera en möjlighet att följa med ett offentligt elektroniskt möte exempelvis i en lokal nämnd i möteskallelsen eller som direkt webbsändning på internet.

Om ett organs offentliga sammanträde arrangeras som ett elektroniskt sammanträde där offentligheten för allmänheten genomförs som en direkt webbsändning på internet ska kommunen i tillämplig omfattning också sörja för att de skyldigheter som gäller behandling och skydd av personuppgifter följs. Bestämmelserna om hantering av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt den kompletterande dataskyddslagen (1050/2018). I dataskyddsförordningen avser behandling av personuppgifter exempelvis utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt. Dataskyddsförordningen tillämpas på skydd av personuppgifter oberoende av vilken teknik som använts vid databehandlingen eller hur uppgifterna har förvarats, därför täcker dataskyddsförordningen också uppgifter som förvaras på en videoinspelning. Om därmed en videoinspelning av ett av kommunens organs sammanträden blir kvar i det allmänna informationsnätet ska kommunen med stöd i dataskyddsförordningen exempelvis sörja för att man i enlighet med avgränsningsprinciperna i artikel 5 avlägsnar personuppgifterna från informationsnätet senast i det skedet då det inte finns något lagenligt behov för användning av dem. Skyldigheterna i anknytning till skydd av personuppgifter kan bli aktuella till exempel när det i det allmänna informationsnätet finns en videoinspelning från ett fullmäktigesammanträde som har behandlat personuppgifter för besättning av en tjänst.

Enligt 105 § 5 mom. gällande val får vid ett elektroniskt sammanträde val förrättas med slutna sedlar endast om valhemligheten är tryggad. För att trygga valhemligheten krävs det att man på ett tillförlitligt sätt kan skilja på samtliga i valet givna röster och de personer som röstat. I praktiken är kommunen tvungen att ha tillgång till ett elektroniskt omröstningssystem som på ett tillförlitligt sätt identifierar medlemmen i ett organ, leverans av den avgett rösten till sammanträdesplatsen via en krypterad länk och rösträkning så att man inte kan koppla ihop den som avgett rösten med innehållet i rösten. Om kommunen inte har tillgång till det nödvändiga omröstningssystemet kan behandlingen av ärendet avbrytas och ajourneras till följande möte där medlemmarna deltar på den ordinarie sammanträdesplatsen. De system som kommunerna för tillfället använder möjliggör i praktiken ännu inte förrättande av ett slutet val vid ett elektroniskt sammanträde.

I kommunerna och samkommunerna övergick man på grund av covid-19 pandemin våren 2020 i stor utsträckning över till att hålla organens sammanträden såsom i 99 § i kommunallagen avsedda elektroniska sammanträden. Övergången till elektroniska beslutsprocesser på bred front inom kommunsektorn visade att den gällande lagen inte till alla delar fungerar. Exempelvis kravet på att den som deltar i sammanträdet står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor orsakade praktiska tolknings- och tillämpningsproblem Det visade sig därtill att den reglering som krävdes för att ta i bruk elektroniska beslutsprocesser var problematisk i den situation som undantagstillståndet ledde till. Till följd av de tillämpningsproblem som uppstod stiftades en tillfällig ändring i kommunallagen, som trädde i kraft i början av maj 2020. Avsikten med lagen var att trygga kommunernas och samkommunernas metoder för beslutsfattande vid

undantagstillstånd. Till lagen fogades bland annat en ny 99 a § med bestämmelser om elektroniskt sammanträde genom en teknisk metod för dataöverföring. Förutsättningen för ett sådant elektroniskt möte som avses i paragrafen är inte en oavbruten bildförbindelse, vilket betyder att förutsättningarna för arrangerandet av ett elektroniskt sammanträde är flexiblare enligt den här paragrafen än enligt 99 § i gällande lag. Den tillfälliga 99 a § gäller till 31.5.2021 och erfarenheterna av tillämpningen av paragrafen har utnyttjats vid beredningen av förslaget till bestämmelserna om elektroniska sammanträden.

Utgående från de erfarenheter som influtit från kommunsektorn har kommunernas och samkommunernas övergång till elektroniska metoder för beslutsfattande till följd av undantagstillståndet i regel förlöpt bra. Det har exempelvis inte framkommit några betydande problem i förbindelserna eller med sammanträdenas laglighet. Problemen med hur väl elektroniska sammanträden fungerar har i praktiken kunnat anknyta exempelvis till att kommunerna än så länge inte har tagit ett i bruk ett system som möjliggör sluten omröstning på elektroniska möten. Dessutom har det i viss utsträckning förekommit oklarheter i hur tillvägagångssätten och metoderna i anknytning till ett elektroniskt sammanträde har införts i förvaltningsstadgan.

2.1.4 Möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet samt initiativrätt

De elektroniska verksamhetsmetoderna möjliggör också ibruktagandet av nya möjligheter för växelverkan för kommunmedlemmar. I 22 § i kommunallagen finns bestämmelser om möjligheter att delta och påverka. Kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster har rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Enligt bestämmelsen ska fullmäktige sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter och sätt att delta och påverka. Med dessa avses bland annat elektroniskt förfarande. I paragrafen finns det en exempeltabell på metoder för hur deltagande och påverkan särskilt kan främjas. Kommunerna har utvecklat metoder för direkt deltagande och olika påverkningsmetoder för kommuninvånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster. Behovet att delta i kommunens verksamhet förutsätter tydliga metoder och tillräcklig information om bland annat hur kommunen behandlar förslag och initiativ. Behovet att delta är inte enbart begränsat till verksamheten i hemkommunen, men många uppfattar det som viktigt att delta i ärenden som gäller den kommun där fritidsbostaden finns. Bestämmelserna i 22 § i kommunallagen gör det möjligt att använda metoder för deltagande och påverka som utgår från kommunens lokala perspektiv.

I 23 § 1 mom. i kommunallagen finns det bestämmelser om att kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen har rätt att komma med initiativ. Initiativ kan tas i frågor som gäller kommunens verksamhet, vilket betyder att rätten att komma med initiativ inte är beroende av hur kommunen har organiserat skötseln av sina uppgifter. Enligt 3 mom. har de som utnyttjar kommunens tjänster dessutom rätt att komma med initiativ i frågor som gäller tjänsterna i fråga.

Av initiativet ska enligt 16 § i förvaltningslagen (434/2003) framgå vad ärendet gäller, avsändarens namn samt kontaktuppgifterna. I övrigt ställer lagen inga formkrav på initiativet. Initiativet ska behandlas av den myndighet i kommunen som har befogenhet att behandla det i initiativet avsedda ärendet. Initiativtagaren ska meddelas om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet. Meddelandet ska ges inom rimlig tid från det att initiativ togs och att lämna meddelandet förutsätter därmed inte att initiativet har slutbehandlats. Det är förenligt med god förvaltningssed att den som tagit initiativet inom rimlig tid från det att initiativet lämnades in får ett meddelande åtminstone om den myndighet som behandlar initiativet och tidtabellen för behandlingen. De nödvändiga bestämmelserna om behandling av initiativet och den information som ges till initiativtagaren ska införas i kommunens förvaltningsstadga.

Enligt 23 § 2 mom. i kommunallagen gäller att om antalet initiativtagare enligt 1 mom. motsvarar minst två procent av kommuninvånarna, ska frågan tas upp till behandling inom sex månader från det att den väcktes. I 4 mom. i paragrafen föreskrivs om underrättande av fullmäktige om initiativ som har tagits och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av dem.

Utgående från den senaste tidens utredningar har kommuninvånarnas initiativ fortfarande använts relativt lite som påverkningsmetod. Enligt en enkätundersökning som Kommunförbundet gjorde 2018 togs exempelvis 2017 i genomsnitt endast sju initiativ per kommun. Det har dock varit stora variationer i antalet initiativ mellan kommunerna och i allmänhet har flera initiativ tagits i större städer än i mindre kommuner. Under de senaste fem jämförelseåren har det genomsnittliga antalet varit så gott som oförändrat. Som regel ökar antalet initiativ med att storleken på kommunen växer och av enkäten framgår det att man exempelvis i städer med över 100 000 invånare har gjort tagit genomsnitt 42 initiativ årligen medan man i kommuner med färre än 5000 invånare har tagit två initiativ årligen. Enligt utredningen har det största antalet initiativ som kräver minst två procents stöd tagits i städer med över 100 000 invånare (33 procent av kommunerna) och minst i kommuner med färre än 5000 invånare (11 procent av kommunerna). De aktuella initiativen har tagits i sammanlagt färre än en femtedel av kommunerna år 2017. Även dessa initiativ togs främst i de största städerna. (Kuntaliitto – Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Uutta Kunnista -julkaisu 3/2019, s. 9–12).

Enligt de observationer som influtit från kommunfältet har behandlingstiderna för kommuninvånarnas initiativ ur invånarnas perspektiv i vissa fall uppfattats som för långa. I synnerhet behandlingstiden för initiativ som samlat minst två procent av kommuninvånarna i 23 § 2 mom. har ansetts vara lång med beaktande av karaktären på kommuninvånarnas initiativ och den strävan efter att påverkar kommunens frågor när de är så aktuella som möjligt som ligger bakom dem. Behandlingstiden har som mest eventuellt medfört att den fråga som ansetts vara viktig i initiativet inte längre är aktuell då omständigheterna ändrat. De långa behandlingstiderna kan ha minskat intresset för användning av kommuninvånarnas initiativ och ökat exempelvis mängden personlig respons direkt till myndigheterna och förtroendepersoner som alternativ till initiativ. Kravet på två procents stöd har dessutom ansetts kunna lägga ribban för förutsättningarna till behandling inom tidsfristen för högt.

Till följd av ordalydelsen i nuvarande 23 § 1 mom. har det möjligen varit oklart om kommunmedlemmar som äger eller förvaltar fast egendom i kommunen haft rätt att ta initiativ eftersom de inte enligt ordalydelsen i bestämmelsen har rätt att ta initiativ. Enligt bestämmelsen har alla övriga kommunmedlemmar som definieras i kommunallagens 3 § rätt att ta initiativ. I praktiken har ordalydelsen i 23 § 1 mom. inte tolkats så snävt och till exempel i den Kuntalaisaloite.fi-tjänst som justitieministeriet upprätthåller har alla kommunmedlemmar haft möjlighet att delta i initiativen. Ordalydelsen i gällande 23 § 1 mom. är dock otydlig och den behandlar kommunmedlemmarna ojämlikt. Den ojämlika behandlingen kan inte anses vara ändamålsenligt med beaktande speciellt av att enligt den nuvarande lagstiftningen också de som utnyttjar kommunens tjänster har rätt att komma med initiativ och detta kan vara en invånare i en annan kommun än den kommun som erbjuder den aktuella servicen.

2.1.5 Direktörsavtal

Enligt 42 § 1 mom. i kommunallagen ska kommunen och kommundirektören ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen. Bestämmelserna om innehållet i ett direktörsavtal gör det möjligt för kommunerna att överväga innehållet i avtalet enligt sina behov. I direktörsavtalet införs i allmänhet tyngdpunktsområdena och målen för kommundirektörens arbete, kommundirektörens ansvar och uppgifter vid ledning av kommu-

nen, bedömningssättet för resultatet av kommundirektörens arbete och övriga frågor kring ramarna för kommundirektörens arbete. I direktörsavtalet finns det ofta bestämmelser om lösning av meningsskiljaktigheter gällande ledningen av kommunen.

Enligt 2 mom. kan det i direktörsavtalet bestämmas om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande vid ledningen av kommunen. Innehållet i bestämmelserna beror på kommunen och dess sätt att organisera ledningen. Målet är att arbetsfördelningen mellan den politiska och yrkesmässiga ledningen är tydlig och att det finns goda förutsättningar för samarbete.

Enligt 3 mom. kan det i direktörsavtalet bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. Enligt momentet kan det i direktörsavtalet avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören. Enligt motiveringarna till bestämmelsen är avgångsvederlaget en fråga som faller under fullmäktiges budgetmakt. I sådana fall godkänns avtalet av fullmäktige. I avtalet kan man också fastställa metoderna för fastställande av misstroende.

Enligt 38 § i kommunallagen leds kommunens verksamhet i enlighet med den kommunstrategi som fullmäktige godkänt. Kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi. Kommundirektören, som är underställd kommunstyrelsen, leder kommunens förvaltning, skötseln av kommunens ekonomi samt kommunens övriga verksamhet. Kommunerna har haft behov av direktörsavtal både för förtydligande av ansvaren och förutsättningarna för ledning av kommunen och för lösning av meningsskiljaktigheter. Kommundirektören har ett svagare skydd i tjänsteförhållandet än övriga kommunala tjänstemän, i synnerhet på grund av uppsägning enligt förlorat förtroende enligt 43 § i kommunallagen. Avgångsvederlaget anses vara kompensation för att kommundirektören har ett svagare uppsägningsskydd än de övriga kommunala tjänstemännen. Bestämmelserna i direktörsavtalet och avgångsvederlaget har vid behov möjliggjort genomförande av processen med uppsägning av kommundirektören enligt ett på förhand avtalat tillvägagångssätt. I kommunerna har utmaningen dock varit att följa det avtalade förfarandet för konstaterande av brist på förtroende och förhandlingar kring detta. Det är inte ovanligt med olika meningsskiljaktigheter. Därför bör det i avtalen stå hur man i praktiken ska konstatera situationer med brist på förtroende och överenskommelser om regelbunden växelverkan och samtal om ledning av kommunen mellan kommunstyrelsen och kommundirektören bör tas med.

Bestämmelserna om direktörsavtal infördes som nya i kommunallagen 2015. Redan innan det hade direktörsavtalen blivit ett praktiskt arbetsredskap i kommunerna. Innan 42 § i kommunallagen trädde i kraft godkändes direktörsavtalen så gott som undantagslöst av kommunstyrelsen. I fråga om beslutsprocessen gällande godkännande av avtalet skiljer sig praxis i de olika kommunerna. En del kommuner för det direktörsavtal som styrelsen förhandlat fram i sin helhet till kommunfullmäktige för behandling och godkännande. En del kommuner behandlar och godkänner avtalet i kommunstyrelsen, förutom avgångsvederlaget som fullmäktige behandlar. Det finns ett behov av att förtydliga bestämmelserna om förfarandet vid godkännande eftersom utgångspunkten är att direktörsavtalet är avsett som ett avtal om förutsättningarna för ledning av kommunen. Nuvarande praxis, där fullmäktiges roll betonas, tjänar inte heller på bästa möjliga sätt uppkomsten av direktörsavtal utan behandlingen av avtalet kan dra ut på tiden och bli politiskt färgat till följd av fullmäktigebehandlingen av avgångsvederlaget.

Finlands Kommunförbund har följt med utvecklingen av antalet direktörsavtal sedan 2004 då var tionde kommun hade ingått ett direktörsavtal. Av de kommuner som besvarade kommundirektörsenkäten 2018 hade 93 procent upprättat ett direktörsavtal (svarsprocent 59). I en kommun som har en borgmästare i stället för kommundirektör behöver inget direktörsavtal upprättas.

2.2 Bestämmelser om kommunernas ekonomi

2.2.1 Program för kommunernas ekonomi

I 12 § i kommunallagen föreskrivs det om programmet för kommunernas ekonomi. Enligt 1 och 2 mom. bereds ett program för kommunernas ekonomi inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande. Programmet för kommunernas ekonomi innehåller den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Bestämmelser om planen för de offentliga finanserna finns i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012) och i bestämmelser som utfärdas med stöd av den.

Enligt 3 mom. ska programmet för kommunernas ekonomi 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. Enligt 4 mom. ska det i samband med budgetpropositionen ges en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling samt av statsbudgetens inverkan på den kommunala ekonomin.

Enligt 5 mom. gäller ytterligare att programmet för kommunernas ekonomi bereds av finansministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt vid behov andra ministerier. De ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet utarbetas av finansministeriet. Finlands Kommunförbund rf deltar i beredningen av programmet för kommunernas ekonomi.

I praktiken har beredningen av programmet för kommunernas ekonomi försvårats av kravet att skötseln av kommunens lagstadgade uppgifter och kommunernas självstyrelseuppgifter ska skötas av differentieras. Finansministeriet kartlade 2012 kommunernas lagstadgade uppgifter (Kuntien tehtävien kartoitus, Raportti 2/2012, Finansministeriets publikation 2/2013) och 2015 (Kuntien tehtävät ja velvoitteet, kompletterande rapport 2015, Statsministeriets publikation 30/2015) År 2015 publicerades även en utredning om kommunernas självstyrelseuppgifter och omfattningen på dessa (Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus, Finansministeriets publikation 40/2015). Kartläggningen av uppgifterna kräver ett omfattande utredningsarbete och analys samt eventuellt också att kommunerna hörs. Det finns därmed ett behov att utveckla regleringen att motsvara praxis, där bedömningen av kommunekonomin gäller kommunernas lagstadgade och övriga uppgifter samt produktiviteten i kommunernas verksamhet.

Programmet för kommunernas ekonomi grundar sig på ekonomiska prognoser upprättade av finansministeriet och bedömningar om hur kommunernas ekonomi utvecklas. Beredningen av programmet för kommunernas ekonomi grundar sig på den del av planen för den offentliga ekonomin som gäller kommunernas ekonomi och förslaget till statsbudget. Det är inte ändamålsenligt att programmet för kommunernas ekonomi tekniskt skulle innehålla den del av planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi såsom den tolkas enligt 12 § 2 mom. i gällande lag.

Programmet för kommunernas ekonomi upprättas två gånger per år: på våren i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och på hösten i samband med beredningen

av förslaget till statsbudget. Sekretariatet för programmet för kommunernas ekonomi, med representanter för finansministeriets olika avdelningar, ministerierna och Kommunförbundet, ansvarar för beredningen. Beredningsprocessen har sammanjämkats med beredningen av planen för de offentliga finanserna och budgetberedningen. Programmet för kommunernas ekonomi behandlas också i Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning (Kuthanek). I delegationen sitter representanter för finansministeriet och dessutom representanter för undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Kommunförbund.

2.2.2 Fullmäktiges uppgifter: skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten

Enligt 14 § i kommunallagen fattar fullmäktige beslut bland annat om skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten. I kommunallagen 2015 kompletterades bestämmelsen med grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten för att fullmäktiges bestämmanderätt gällande hela kommunens tillgångar och förmögenhetsmassa oberoende av tillgångens och förmögenhetens karaktär tydligt skulle framgå utöver bestämmanderätten gällande placeringsverksamheten. Enligt förarbetet till lagen (RP 268/2014 rd, s. 145) ska fullmäktige uttala en tydlig åsikt om i vilka egendomsslag kommunens kapital binds och till vilken risknivå samt se till att kapitalet är i effektivt bruk. Kommunens förmögenhetsförvaltning och placeringsverksamhet ska utgå från kommunstrategin och bidra till att målen i den uppnås.

Besluten om bestämmanderätt gällande placeringsverksamheten lades till i fullmäktiges uppgifter redan i den tidigare kommunallagen 81/2002. Enligt motiveringarna till regeringens proposition (Regeringens proposition till riksdagen om lag om ändring av kommunallagen, RP 46/2001 rd, s. 7) ansågs ett korrekt genomförande av placeringsverksamheten förutsätta att kommunen definierar de faktorer som begränsar placeringsverksamheten. Enligt bestämmelsen skulle fullmäktige därför fatta beslut om principerna för placeringsverksamheten. Till detta hörde exempelvis de principer enligt vilka kommunens likvida medel binds till placeringsverksamhet för en längre tid än ett år samt spridning av placeringarna. Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om principerna för kommunens finansieringsverksamhet. Vissa kommuner har principer fastställda av fullmäktige gällande lån och kommunens övriga finansieringsinstrument samt risknivåerna. För effektivisering av riskhanteringen i kommunernas ekonomi är det nödvändigt att fullmäktige fattar beslut om principerna för finansieringsverksamheten och till denna del definiera de behöriga myndigheterna i kommunen.

2.2.3 Budget och ekonomiplan

Kommunallagen 110 § föreskriver om budgeten och ekonomiplanen Fullmäktige ska före utgången av året godkänna en budget för kommunen för det följande kalenderåret med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (planperiod). Budgetåret är planperiodens första år. Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi.

Enligt 3 mom. ska ekonomiplanen vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden. Skyldigheten at täcka underskottet tillämpas också på samkommuner.

Enligt övergångsbestämmelser som gäller täckning av underskott och utvärderingsförfarandet tillämpas skyldigheten att täcka ett underskott i balansräkningen första gången på underskott i bokslutet år 2015 och därmed ska underskottet täckas i bokslutet för 2020. Utan hinder av vad som föreskrivs om skyldigheten att täcka underskott i kommunens budget enligt 110 § 3 mom. ska underskottet vara täckt senast i bokslutet för 2022, om det ackumulerade underskottet i kommunens balansräkning i bokslutet för 2015 är över 500 euro per invånare.

Enligt 115 § 2 mom. i kommunallagen ska det, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, i verksamhetsberättelsen redogöras för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt för den gällande ekonomiplanens tillräcklighet för balanseringen av ekonomin. Ett utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning i enlighet med 118 § i kommunallagen kan inledas om kommunen inte har täckt underskottet i kommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.

I den regeringsproposition som ledde till stiftandet av kommunallagen (RP 268/2014 rd, s. 215) konstaterar man att de föreslagna bestämmelserna om budget och ekonomiplan motsvarar i stor utsträckning de gällande bestämmelserna, men det har tagits in kompletteringar som gäller kommunkoncerner och kommunala affärsverk samt kommunstrategins koppling till ekonomiplaneringen. Enligt motiveringarna i detaljmotiveringen till paragrafen om täckning av underskott ska ekonomiplanen vara i balans eller visa ett överskott. Skyldigheten att täcka underskottet har kopplats till det ackumulerade underskott som bokslutet visar och det ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Täckandet av underskottet ska inte kunna senareläggas i ekonomiplanen. Enligt regeringens proposition (RP 268/2014 rd, s. 112) skulle den föreslagna förkortningen av tiden för täckande av ackumulerat underskott innebära att eventuella underskott som uppstått 2015 och därefter ska täckas senast i bokslutet för 2020 och för de kommuner som då lagen träder i kraft har de allra största underskotten under en sexårsperiod, dvs. senast i bokslutet för 2022. Avsikten med regleringen är att täckningen av underskottet sker inom den i lagen utsatta tidsfristen. Inom samma tidsfrist ska även en ökning av underskottet som har uppstått året då budgeten upprättades eller därefter täckas.

I ekonomiplanen ska beslut fattas om specificerade åtgärder som används för täckning av underskottet under det nämnda tidsintervallet. Enligt motiveringarna gäller att om underskotten i balansräkningen har täckts snabbare än på fyra år, innebär ett bokslut som visar ackumulerat överskott och genom vilket de ackumulerade underskotten kan täckas att perioden avbryts. Eventuella underskott under följande räkenskapsperioder inleder en ny period och skyldighet att göra upp ett åtgärdsprogram. I 65 § i den kommunallag (578/2006) som föregick den gällande kommunallagen föreskrevs det att ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott under en planperiod på högst fyra år, om det inte beräknas uppkomma överskott i balansräkningen för det år budgeten görs upp. En ekonomiplan som visade underskott var därmed möjlig, om det på motsvarande sätt fanns ackumulerat överskott i balansräkningen. Avsikten med bestämmelserna i 100 § i kommunallagen var inte att göra ändringar i situationen och bestämmelsen har tolkats på motsvarande sätt att kommunen fortfarande har kunnat göra en ekonomiplan som inte är i balans eller visar underskott mot överskott i balansräkningen. I vissa kommuner har ordalydelsen i bestämmelsen orsakat tolkningssvårigheter och det är skäl att utveckla bestämmelsen att bättre motsvara praxis.

Med lagen om temporär ändring av kommunallagen (883/2020) fogades till lagen 110 a §, där det bestäms om en förlängning av tidsfristen för täckande av underskott på grund av de ekonomiska svårigheter som covid-19-epidemin orsakat. Lagen är temporär och gäller till och med den 31 december 2025. Om kommunen på grund av exceptionella och tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott i sin balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom., kan finansministeriet på ansökan av

kommunen besluta att underskottet ska täckas inom sex år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Det i 118 § avsedda utvärderingsförfarandet i fråga om kommunen med avvikelse från vad som föreskrivs i 118 § 2 mom. ska kunna inledas först när den tidsfrist som avses i paragrafen löpt ut. Det som föreskrivs i paragrafen tillämpas också på samkommuner.

Kommunallagen innehåller inga bestämmelser om skyldighet att täcka underskottet vid sammanslagning av kommuner. Det finns ett behov av reglering för sådana situationer där den nya kommunen till följd av balansräkningarna i de kommuner som sammanslås visar underskott i balansräkningen.

2.2.4 Utvärderingsförfarandet i en kommun och samkommun

Enligt 118 § i kommunallagen (410/2015) ska kommunen och staten tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna, om förutsättningarna för utvärderingsförfarande i en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning är uppfyllda.

Ett utvärderingsförfarande kan inledas om kommunen inte har täckt underskottet i kommunens balansräkning inom den lagstadgade tidsfristen. 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 beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är negativt,

2) kommunens inkomstskattesats är minst 1,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,

3) lånebeloppet per invånare i kommunkoncernen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommunkoncerner med minst 50 procent,

4) kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 procent.

De nyckeltal och gränsvärdena för dem som föreskrivs i paragrafen ändrades genom lagen om ändring av kommunallagen (175/2019). De nya gränsvärdena tillämpas första gången 2022 utgående från nyckeltalen för boksluten 2020 och 2021. Till följd av övergångsbestämmelserna har kommunallagens bestämmelser om utvärderingsförfarandet ännu inte tillämpats för täckning av underskott och de nya nyckeltalen, vilket betyder att det ännu inte fullt ut går att avgöra hur det fungerar.

De nya kriterierna är:

1) förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i kommunens koncernresultaträkning är under 80 procent,

2) kommunens inkomstskattesats är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,

3) beloppet av lån och hyresansvar per invånare i kommunens koncernbokslut överskrider det genomsnittliga beloppet av lån och hyresansvar i alla kommuners koncernbokslut med minst 50 procent,

4) koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag är under 0,8.

Gränsvärdena för nyckeltalen räknas ut årligen utgående från de koncernbokslutsuppgifter som Statistikcentralen tillhandahåller. Som uträkningsgrunder för nyckeltalen används Statistikcentralens uträkningsgrunder och den inkomstskattesats som kommunen fastställt. Fram till 2021 ansvarar Statistikcentralen för insamling av kommunernas och samkommunernas ekonomiuppgifter, men från och med 2021 räknas gränsvärdena för nyckeltalen årligen ut utgående från de uppgifter om koncernboksluten som Statskontoret upprätthåller och den inkomstskatteprocent som kommunen fastställt. Statistikcentralen ansvarar 2021 fortfarande för insamling av bokslutsuppgifterna för 2020.

Utredning av kommunens ekonomiska ställning 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 garantera servicen till invånarna, fullmäktige behandlar gruppens åtgärdsförslag och delger finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Utgående från gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör finansministeriet om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen.

Bestämmelserna om utvärderingsförfarande i den gällande kommunallagen löser inte nödvändigtvis kommunens situation i alla lägen. En sådan situation som kan anses vara svår att avgöra uppstår när det med kommunens egna åtgärder trots utvärderingsförfarandet inte skulle vara möjligt att stabilisera kommunens ekonomi och trygga servicen. Kommunen lyckas inte nödvändigtvis få ordning på sin ekonomi trots de åtgärdsförslag som getts i utvärderingsförfarandet och de beslut som kommunen fattat om detta, vilket kan leda till att ett nytt utvärderingsförfarande inleds. Kommunerna har eventuellt också fattat beslut som ytterligare försvagar kommunens ekonomi. Det har kunnat förekomma motstridigheter mellan kommunens verksamhet och genomförandet av åtgärdsförslagen. Därför bör lagstiftningen preciseras gällande kommunens budget och ekonomiplan samt verksamhetsberättelsen så att fullmäktiges beslut ska genomföras och effekterna av dem ska framgå. Finansministeriet, som fattar beslut om inledandet av utvärderingsförfarandet behöver också kommunspecifika utredningar om hur de åtgärder som kommunen har fattat beslut om har förverkligats.

Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning har än så länge genomförts i relativt små kommuner belägna i utkanterna av landskapen. Situationen verkar förändras under de kommande åren. Antalet kommuner som uppfyller kriterierna håller på att öka och man kommer troligen att bli tvungen att inleda förfarandet i större kommuner än tidigare. Förfarandet kommer också att i allt större utsträckning inledas i kommuner som redan gått igenom förfarandet en gång.

Enligt 118 § 6 mom. i kommunallagen avgör finansministeriet utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen. Utvärderingsförfarandet har därmed en koppling till det förordnande av särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen (1698/2009). Statsrådet kan på framställning av kommunindelningsutredaren besluta om en ändring i kommunindelningen trots motstånd från fullmäktige i den eller de kom-

muner som berörs av ändringen, om ändringen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls. Enligt praxis i grundlagsutskottets utlåtanden gäller det för en kriskommuns del att trygga de grundlagsenliga rättigheterna för kommunens invånare. Utskottet anser att de intressen som ligger bakom en tvångssammanslagning är så vägande att de berättigar till ett så här betydande inkränktande på den kommunala självstyrelsen. Utskottet har ansett det vara viktigt att det inte enbart är det faktum att de ekonomiska kriterierna som lett till utvärderingsförfarandet som sådana leder till en ändring av kommunindelningen mot kommunens vilja utan att ändringen som helhet är motiverad och nödvändig för tryggande av den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning (GrUU 20/2013 rd, s 5 – 6). Det beskrivna, så kallade nödvändighetskriteriet framgår av regleringen gällande målsättningarna för utveckling av kommunindelningen och ändring av kommunindelningen i kommunstrukturlagen. Enligt 2 § i kommunstrukturlagen är målet när kommunindelningen utvecklas en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse.

Utvärderingsförfarandet har genomförts totalt 44 gånger sedan 2007. I fem kommuner har utvärderingsförfarandet gjorts två gånger. Utgående från boksluten för 2018 och 2019 fanns det sex kommuner som uppfyllde kriterierna för inledande av ett utvärderingsförfarande, för fem av dessa hade utvärderingsförfarandet inletts redan under 2017 eller 2019. För en kommuns del inleddes utvärderingsförfarandet 2020. I samtliga dessa kommuner uppfylldes kriteriet som beskriver underskottet per invånare. Inte i någon av kommunerna uppfylldes kriteriet med fyra nyckeltal för inledande av förfarandet. Därmed inleddes inget utvärderingsförfarande utgående från nyckeltalen för tillräcklig finansiering eller soliditet. I tabellen här nedanför presenteras kriterierna enligt 118 § 3 mom. i kommunallagen och hur de uppfylls utgående från boksluten för 2018 och 2019.

Tabell 1: Uppfyllda kriterier för utvärderingsförfarandet/bokslutsuppgifter 2018 och 2019

Kriterium	Nivå (2018, 2019)	Kommuner
Ackumulerat underskott, euro/invånare	≥ 500, ≥ 1 000	6
Årsbidrag	*Negativt*	*4*
Lån, euro/invånare	*≥ 9 837, ≥ 10 657*	*9*
Inkomstskatte-%	*≥ 20,87, ≥ 20,90*	*165*
Relativ skuldsättning	*≥ 50*	*187*
Uppfyller samtliga kriterier ovan		0

Kommunallagens 119 § föreskriver om utvärderingsförfarandet i en samkommun Enligt bestämmelsen gäller att finansministeriet om en samkommun inte har täckt ett underskott i samkommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom. kan, efter att ha hört samkommunen och dess medlemskommuner, förordna en oberoende utredare som har till uppgift att utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om

balanseringen av samkommunens ekonomi. Utredaren ska höra samkommunen och dess medlemskommuner i samband med utarbetandet av förslaget. Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla förslaget till avtal som läggs fram av utredaren. Medlemskommunerna kan godkänna avtalet på det sätt som anges i 57 § 1 mom. Avtalet ska delges finansministeriet.

Enligt bokslutsuppgifterna för 2019 har tio samkommuner fortfarande i sin balansräkning ackumulerat underskott från balansräkningen för 2015. Dessa samkommuner ska på samma sätt som kommunerna täcka det här i balansen ackumulerade underskottet före utgången av 2020.

2.2.5 Lagstiftning om beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet och beviljande av kapitallån

Kommunallagen 129 § föreskriver om beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet. Bestämmelserna lades till i kommunallagen 2015 för att förtydliga rättsläget samt undvika ekonomiska risker orsakade av lån och borgen i kommunen. Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga motsäkerheter som täcker riskerna. Riskerna i anknytning till borgen beviljad av kommunen har behandlats i rättspraxis. I högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD 2020:50 samt i högsta förvaltningsdomstolens övriga beslut 2601/2020, 2602/2020 och 2603/2020 upphävdes kommunens beslut som olagligt på grund av betydande ekonomisk risk och till följd av otillräcklig säkerhet eller motsäkerhet för tryggande av kommunens intressen.

Enligt 1 mom. får lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga motsäkerheter. Enligt 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. Enligt 3 mom. får kommunen trots bestämmelserna i 2 mom. bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen (390/2015), lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992), museilagen (729/1992), teater- och orkesterlagen (730/1992) eller ungdomslagen. I fråga om förutsättningarna för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock vad som föreskrivs särskilt om dem. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.

I 4 mom. finns en informativ bestämmelse om att kommunen dessutom ska beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I 129 § i gällande kommunallag beaktas inte separat kommunens möjlighet att ta upp kapitallån i enlighet med aktiebolagslagen (624/2006) och lagen om andelslag (421/2013). Enligt 12 kap. 1 § 1 mom. i aktiebolagslagen kan bolaget ta upp lån (*kapitallån*),

1) vars kapital och ränta under bolagets likvidation och konkurs får betalas endast med sämre företrädesrätt än alla övriga skulder,

2) vars kapital i övrigt får återbetalas och ränta betalas endast till den del beloppet av bolagets fria egna kapital och samtliga kapitallån vid betalningstidpunkten överskrider förlusten enligt

bolagets balansräkning för den senast avslutade räkenskapsperioden eller enligt balansräkningen i ett nyare bokslut, samt

3) för vars återbetalning eller ränta bolaget eller dess dottersammanslutning inte får ställa säkerhet.

Motsvarande bestämmelser finns i 12 kap. i lagen om andelslag.

Det kapitallånemottagande bolaget eller andelslaget kunde inte ställa en sådan säkerhet som kommunallagen kräver. Kommunerna har även använt kapitallån för finansiering av bolagen. Det finns också rättspraxis där kommunens beslut har upphävts eftersom det står i strid med 129 § i kommunallagen. För förtydligande av rättsläget är en justering av paragrafen därför nödvändig. I ett beslut (17/0249/4) vid Östra Finlands förvaltningsdomstol 9.11.2017 upphävdes stadens beslut som lagstridigt eftersom kommunfullmäktige hade beviljat ett kapitallån utan sådan motsäkerhet som krävs enligt kommunallagen. När kommunfullmäktige fattade sitt beslut hade fullmäktige inte heller i tillräckligt hög grad utrett tillgången till ett eventuellt statsstöd och om Europeiska unionens föreskrifter och bestämmelser om statsstöd eventuellt ska tillämpas och därmed hade fullmäktiges beslut tillkommit i fel ordning.

2.3 Bestämmelser om samkommuner

Verksamhet i form av en samkommun utgör en del av kommunens verksamhet i enlighet med 6 § i kommunallagen. Kommunen avgör om samkommuner ska grundas, men det finns bestämmelser om samarbete också i lagen. Enligt 7 § i kommunallagen föreskrivs det om detta genom lag (lagstadgat samarbete) när uppgifter ska organiseras i samarbete med andra kommuner. Enligt 8 § i kommunallagen kan kommunen själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. Vid lagstadgat samarbete ansvarar den andra kommunen eller samkommunen enligt kommunallagen för organiseringen av uppgifterna för kommunens räkning. Organiseringen och produktionen har beskrivits i punkt 2.1.

Bestämmelserna om lagstadgat samarbete finns i speciallagar såsom lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Det finns dessutom bestämmelser om lagstadgad samarbetsförpliktelse i räddningslagen (379/2011) och lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009).

Under de två senaste åren har antalet samkommuner varit i stort sett konstant. Enligt uppgifterna i den av Statskontoret upprätthållna portalen https://www.granskaförvaltningen.fi/kommuner/ fanns det i slutet av 2019 på finländska fastlandet 139 samkommuner. Av samkommunerna är sjukvårdsdistrikten (20 st.), landskapsförbunden (18 st.) och specialvårdsdistrikten (16 st.) lagstadgade. Frivilliga samkommuner har verkat inom ett stort spektrum av olika branscher i kommunen såsom pedagogik och utbildning samt social- och hälsovården. Ett flertal samkommuner verkar också inom miljösektorn och tekniska sektorn exempelvis med samhällsplanering, kollektivtrafik, miljötjänster, vattenförsörjning och avfallshantering.

En samkommun bildas i enlighet med 55 § i kommunallagen genom ett avtal mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige (grundavtal). Bestämmelserna om minimiinnehållet i de frågor som ska avtalas i grundavtalet finns i 56 § i kommunallagen.

Bestämmelserna om samkommunens organ finns i 58 – 61 § i kommunallagen. Samkommunens beslutanderätt utövas av samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman. I en samkom-

mun med endast ett organ fördelar sig beslutanderätten mellan medlemskommunerna och samkommunens organ på det sätt som bestäms i grundavtalet. En samkommun kan också ha andra organ enligt vad som bestäms i grundavtalet.

Enligt 58 § 3 mom. i kommunallagen ska samkommunens andra organ än de högsta organen ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalet med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen (714/1998). Kravet på politiska förhållanden tillämpas på samtliga övriga organ i samkommunen än samkommunsfullmäktige, samkommunsstämman och samkommunens styrelse i en samkommun med endast ett organ. Det är dock möjligt för kommunerna att i grundavtalet komma överens om att också sammansättningen i samkommunsfullmäktige ska anpassas enligt principerna för de politiska förhållandena. Däremot är det i praktiken inte möjligt att följa principen för de förhållandena på samkommunsstämman eftersom medlemskommunernas representanter väljs skilt för varje stämma. För landskapsförbundens del ska kravet på politiska förhållanden beaktas också i sammansättningen på det högsta beslutande organet i enlighet med lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014).

Enligt 59 § i kommunallagen tillämpas på samkommunsfullmäktige vad som föreskrivs om fullmäktige. Enligt 2 mom. ska ledamöterna till samkommunsfullmäktige utses av kommunen på det sätt som föreskrivs i grundavtalet. Det här momentet lades till i kommunallagen under riksdagsbehandlingen. I sitt betänkande ansåg förvaltningsutskottet det vara adekvat att regleringen kompletteras och föreslog att man på motsvarande sätt som i gällande kommunallag i samkommunens grundavtal ska komma överens om antalet fullmäktigeledamöter och fördelningen av fullmäktige mellan medlemskommunerna. Antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige kan enligt överenskommelse baseras på till exempel kommunernas invånartal, andel av grundkapitalet eller någon annan grund om inte något annat följer av speciallagstiftning. Enligt betänkandet krävs varken enligt den gällande kommunallagen eller föreliggande lagförslag att den politiska proportionaliteten genomförs i sammansättningen för samkommunens högsta organ (FvUB 55/2014 rd, s. 11).

Samkommunens medlemskommuner avtalar i grundavtalet hur ledamöterna i samkommunsfullmäktige ska väljas. Enligt det nämnda betänkandet kan ledamöterna 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 politisk 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.

Enligt 60 § i kommunallagen ska stämman hållas minst två gånger om året, om samkommunens beslutanderätt utövas av samkommunsstämman. Representanterna vid samkommunsstämman utses av medlemskommunernas kommunstyrelse eller av något annat kommunalt organ enligt beslut av medlemskommunernas fullmäktige. Samkommunsstämman ska åtminstone besluta om samkommunens budget och ekonomiplan, godkänna samkommunens förvaltningsstadga, välja samkommunens organ, fatta beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner, välja revisorer, fatta beslut om godkännande av bokslutet samt ansvarsfrihet. Målet för

modellen med samkommunsstämma har varit att stärka medlemskommunens ägarstyrning. Kommunens representant på samkommunsstämman kan få mötesspecifika anvisningar.

Enligt 61 § i kommunallagen ansvarar det enda organet i en samkommun med endast ett organ för samkommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi. I allmänhet är samkommunstyrelsen ett sådant organ. Medlemskommunerna ska utse ledamöter i organet, utse ledamöter i revisionsnämnden och välja revisionssammanslutning samt besluta om ansvarsfrihet på det sätt som bestäms i grundavtalet.

Enligt 117 § i kommunallagen svarar medlemskommunerna för finansieringen av sådana utgifter i en samkommun som inte kan täckas på något annat sätt enligt vad som i grundavtalet bestämts om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

I grundavtalet ska det bestämmas om antalet representanter vid samkommunsstämman eller antalet ledamöter i samkommunsfullmäktige eller något annat organ som utövar den högsta beslutanderätten samt grunderna för fördelning av röstmängden mellan medlemskommunerna. Alla medlemmar kan ha en röst eller så kan röstmängden variera. En överenskommelse ska ingås om grunderna för fördelning av rösträtten. I allmänhet har invånartalet, andel av grundkapitalet eller exempelvis användning av samkommunens tjänster under en specifik period använts som grund för fördelning av rösträtten. Eftersom det antal röster som utgör grunderna för rösträtten kan variera med ändrade förhållanden kan man inte direkt avtala om antalet röster som tillfaller medlemskommunerna. Utgångpunkten är dock att man i grundavtalet kan avtala om begränsningar i rösträtten så att den bestämmande ställningen en stor medlemskommun har i samkommunen kan begränsas i beslutsfattandet. Utan begränsningar i rösträtten kunde det i vissa situationer vara möjligt att en kommun får ett sådant bestämmande inflytande i samkommunen som avses i bokföringslagen (1336/1997) och samkommunen skulle bli en del av den aktuella kommunens kommunkoncern på det sätt som avses i 6 § i kommunallagen. I sina utlåtanden har grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt varit att det beslutssystem som används i samkommunerna inte får ge en enskild kommun en ställning som möjliggör ensidigt bestämmande inflytande (GrUU 67/2014 rd, s. 5, GrUU 75/2014 rd, s. 6).

I praktiken har avtal om begränsning av rösträtten ingåtts i grundavtalen för sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens samkommuner. I slutet av 2019 innehöll majoriteten av grundavtalen för sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten bestämmelser som begränsar rösträtten. Likaså innehöll cirka en tredjedel av grundavtalen för utbildningssamkommunerna bestämmelser som begränsar rösträtten. Däremot fanns det endast sällan motsvarande bestämmelser i grundavtalen för samkommunerna inom basservicen och landskapsförbunden.

I grundavtalen finns det också bestämmelser om hur medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och ansvar för skulderna fördelas. I grundavtalet ska dessutom överenskommelser om övriga väsentliga frågor gällande samkommunens ekonomi avtalas. Enligt förarbetet till lagen (RP 268/2014 rd, s. 183) är det motiverat att komma överens t.ex. om finansieringsgrunderna för samkommunens verksamhet och investeringar, behandlingen av budget och ekonomiplan samt om hur medlemskommunerna kan påverka dem. I grundavtalet ska medlemskommunerna avtala om 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. I grundavtalet kan det också bestämmas att ledamöterna och ersättarna i andra organ än samkommunsstämman ska vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna och om att kvalificerad majoritet krävs för beslutsfattandet i ärenden som bestäms i avtalet.

I grundavtalet ska också avtalas om ett system för att följa ekonomin och verksamheten och om rapporteringen till medlemskommunerna. Den här bestämmelsen lades till i kommunallagen under riksdagsbehandlingen. I sitt betänkande ansåg förvaltningsutskottet 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 (FvUB 55/2014 rd, s. 10).

I grundavtalet ska därtill avtalas om ställningen för en medlemskommun som utträder ur en samkommun och de medlemskommuner som fortsätter med verksamheten samt om upplösning av samkommun och slututredning. I avtalsvillkoren om upplösning kan man bland annat ta ställning till vilken instans som ansvarar för att slututredningen görs och hur samkommunens tillgångar, skulder och ansvar ska behandlas vid upplösning. En samkommun upplöses enligt beslut av medlemskommunernas fullmäktige. Om medlemskommunerna inte är eniga om upplösningen har de kommuner som inte önskar fortsätta med samarbetet inom samkommunen rätt att utträda ur samkommunen. En samkommun kan inte upplösas om minst två kommuner vill fortsätta med den.

Om ändring av grundavtalet föreskrivs i 57 §. Om inte något annat bestäms i grundavtalet kan grundavtalet ändras, om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner. Vid lagstadgat samarbete kan en medlemskommun dock inte utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln av nya frivilliga uppgifter och i kostnaderna för dem.

I den gällande kommunallagen finns inga uttryckliga bestämmelser om sammanslagning av samkommuner eller delning av en samkommun. Det finns å sin sida inte heller någon sådan reglering i lagen som i praktiken skulle begränsa kommunerna från att genomföra de nämnda strukturella arrangemangen. Kommunerna har i själva verket redan genomfört åtminstone sammanslagningar av samkommuner utan att det föregåtts av upplösning av samkommunen i medlemskommuner. Enligt influten information har detta gjorts åtminstone i vissa samkommuner inom social- och hälsovården samt samkommuner som arrangerar yrkesutbildning. I praktiken har man vid de genomförda sammanslagningarna följt ett förfarande där medlemskommunernas fullmäktige har fattat beslut om sammanslagning samt godkänt avtalet om detta och grundavtalet för den nya samkommunen eller den mottagande samkommun som fortsätter med verksamheten. För förtydligande av rättsläget och tillvägagångssätten är det ändamålsenligt att uttryckliga bestämmelser om sammanslagning och delning av samkommuner införs i lagen. Avsaknaden av reglering kan i nuläget exempelvis orsaka att arbetsfördelningen och ansvaret på de instanser som deltar i arrangemanget blir oklara under olika skeden i förfarandet. Avsaknaden av lagstiftning kan dessutom leda till att laglighetsfrågorna kring förfarandena kommer att vara beroende av prövning i domstol.

Kommunerna kan påverka verksamheten i samkommunen på det sätt som avtalats i grundavtalet och genom ägarstyrningen. Enligt 46 § i kommunallagen avser ägarstyrning åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning. Åtgärderna kan åtminstone gälla avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt annat utövande av kommunens bestämmande inflytande. Till följd av antalet medlemskommuner och rösträttsförhållandena i en samkommun

är en enskild kommuns ägarstyrning i enlighet med den aktuella paragrafen inte särskilt effektiv i samkommunsmodellen. I praktiken borde medlemskommunerna samarbeta kring ägarstyrningen och i en process såsom avtalat med samkommunen. I fråga om samkommunens ansvar för ordnande kan det vara utmanande att genomföra målen för flera medlemskommuners ägarstyrning och den service som utgör samkommunens uppgift om det inte finns fungerande metoder för beslutsfattande, planering, verksamhet och uppföljning i grundavtalet, verksamheten och den praktiska serviceverksamheten. I samkommunerna kan det dessutom finnas serviceavtal mellan kommunen och samkommunen. Ur kommunens perspektiv försvagas påverkningsmöjligheterna ytterligare av att man som kommunens förtroendepersoner räknar de representanter som kommunen valt till samkommunens organ, men exempelvis de styrelseledamöter som utsetts av samkommunens fullmäktige är juridiskt endast samkommunens förtroendepersoner.

En medlemskommun i samkommunen har inte enbart möjlighet att påverka balanseringen av samkommunens ekonomi utgående från de i grundavtalet överenskomna metoderna, uppföljningssystemet och rapporteringen av budgeten och ekonomiplanen utan kan också påverka serviceverksamhetens processer samt innehållet i samkommunens ledningssystem. Praxis inom samkommunerna varierar och påverkningsmöjligheterna kan delvis uppfattas som svaga.

2.4 Bestämmelser om kommunala affärsverk

En kommun eller en samkommun kan inrätta kommunala affärsverk, som verkar som en del av kommunen eller samkommunen. En samkommun som bildats av flera kommuner och samkommuner och som har till uppgift att vara huvudman för ett kommunalt affärsverk benämns affärsverkssamkommun.

I kommunallagen 2015 (410/2015) bevarades bestämmelserna om grundande, förvaltning och ledning av affärsverk i det närmaste oförändrade. Bestämmelserna om ett affärsverks direktör förenklades och samtidigt avlägsnades med direktionen överlappande uppgifter. De största förändringarna i bestämmelserna om affärsverk gällde bestämmelserna om ekonomin. Antalet bestämmelser om ekonomin minskade och överlappningarna i bestämmelserna med kommunens övriga ekonomi avlägsnades. Vid omarbetning av kommunallagen 2015 ansågs det fortfarande motiverat att bevara regleringen av affärsverk eftersom flera kommuner och samkommuner använde affärsverk i sin verksamhet och betydande kommunala sektorer och verksamheter fortfarande inte omfattades av skyldigheten att ombilda till bolag.

Under det senaste årtiondet har antalet kommunala affärsverk minskat. Enligt Statistikcentralens uppgifter fanns det 2011 sammanlagt 176 affärsverk i sammanlagt 71 kommuner, 2018 fanns det 101 affärsverk i 53 kommuner. Modellen med affärsverk utnyttjas speciellt inom vattenförsörjningen, det finns också flera affärsverk inom stödtjänster, kommunalteknik, företagshälsovård och räddningsväsendet. Inom flera kommunala sektorer finns det enstaka affärsverk. År 2018 var antalet affärsverk ägda av samkommunerna 13 och nio av dem verkade inom sektorn för service till social- och hälsovården. Det fanns åtta affärsverkssamkommuner 2018, en minskning med två jämfört med 2011. Utvecklingen i antalet affärsverk har främst påverkats av skyldigheten att ombilda affärsverk verksamma på marknaden till bolag, men kommunerna har också övergått till användning av balansenheter, som har en lättare förvaltningsstruktur, i stället för affärsverk.

Bestämmelser om kommunala affärsverks uppgifter och förvaltning finns i kommunallagens 9 kap. Enligt 67 § i kommunallagen ska ett kommunalt affärsverk ha en lagstadgad direktion, som leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Det finns relativt detaljerade föreskrifter om uppgifterna för affärsverkets direktion, trots att inte alla direktionens uppgifter har definierats i lag

utan avsikten är att övriga uppgifter än de lagstadgade ska fastställas i kommunernas förvaltningsstadgar. I kommunens förvaltningsstadgar finns det relativt knappt med föreskrifter om vilka uppgifter affärsverkens direktioner har och man kunde utnyttja förvaltningsstadgan i större utsträckning än i dag för definition av direktionens uppgifter.

Enligt 120 § i kommunallagen tillämpas bestämmelserna om kommunens ekonomi med några få undantag på ett kommunalt affärsverks ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen för affärsverk görs upp som en separat del av kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan. Affärsverkets påverkan på kommunens och samkommunens ekonomi presenteras med uträkningar där affärsverket sammanställs med kommunens resultaträkningsdel och finansieringsdel på motsvarande sätt som i kommunens bokslut.

Bokföringen för kommunens eller samkommunens affärsverk upprättas också separat från kommunens eller samkommunens bokföring och affärsverket upprättar ett separat bokslut undertecknat av direktionsmedlemmarna och direktören för affärsverket för räkenskapsperioden. Bokslutet lämnas till revisorerna för granskning och för behandling i kommunstyrelsen eller samkommunstyrelsen.

Bestämmelserna om ett affärsverks möjligheter att göra en investeringsreservering av räkenskapsperiodens resultat finns i 120 § 1 mom. 6 punkten. Motsvarande bestämmelse finns inte för kommunens ekonomi, vilket betyder att Bokföringsnämndens kommunavdelnings anvisningar ska följas.

I enlighet med 120 § 2 mom. är de utgifts- och inkomstposter i budgeten som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk:

1) kommunens eller samkommunens kapitalplacering i affärsverket och affärsverkets återbetalning av kapital till kommunen eller samkommunen,

2) ersättning för kapital som kommunen eller samkommunen placerat,

3) kommunens eller samkommunens verksamhetsunderstöd till kommunens eller samkommunens affärsverk.

I flera affärsverk har som bindande mål eller post uppställts från kommunens budget avvikande poster som inte föreskrivs i kommunallagen såsom rörelseöverskott och -underskott samt nettoinvesteringar. Posterna i enlighet med 120 § i kommunallagen har inte uppställts i alla kommuner delvis beroende på affärsverkets verksamhetsområde. Utöver målen för ekonomin ställs också målsättningar för affärsverkets verksamhet upp. Fullmäktige fattar i enlighet med 14 § i kommunallagen beslut om de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk, De bindande målsättningarna i 120 § i kommunallagen tryggar inte enbart det att affärsverket verkar i enlighet med målsättningarna för kommunens totalekonomi. Ett affärsverks överskott eller underskott kan uppstå på ett från budgeten avvikande sätt, trots att affärsverkets ersättning för det kapital som kommunen placerat följer budgeten. Därmed har målsättningarna för kommunens ekonomi och målsättningarna för affärsverkets ekonomi kunnat stå i konflikt med varandra.

Enligt bokföringsnämndens kommunavdelnings anvisningar inkluderar schemat för affärsverkens och balansenhetens externa ekonomiska rapportering också de i kommunallagen föreskrivna posterna, varvid rapporteringen av och transparensen i dem inte är beroende av nivån på bundenhet i budgeten.

Ett affärsverks ersättning på grundkapitalet avviker från den ersättning som ett aktiebolag betalar på kapitalet, det vill säga vinstutdelningen, som behandlas som en vinstutbetalningspost under eget kapital. Ersättningen på det kapital som en kommun eller samkommun har placerat i affärsverksamheten hanteras enligt bedömning som finansieringskostnad och inte som vinstutdelning eftersom uppspjälkningen av kapitalplaceringen på internt lån från kommunen eller samkommunen eller lån av en medlem i affärsverkssamkommunen och grundkapital är diskretionär. Karaktären på den ersättning som betalas på sysselsatt kapital är alltså inte i sak beroende av hur kapitalplaceringen ha fördelats i affärsverkets balansräkning.

3 Målsättning

3.1 Inledning

Målsättningen för propositionen är att utveckla bestämmelserna om förvaltning och ekonomi i kommunallagen utgående från insamlad erfarenhet. Målsättningen är att utveckla möjliggörande bestämmelser som möjliggör beaktande av lokala omständigheter vid ordnande och ledning av kommunernas förvaltning och ekonomi. Lagstiftningen utvecklas också för effektivisering av kommunens risktillsyn och riskhantering.

3.2 Kommunens förvaltning

Målsättningen för utvidgningen av tillämpningsområdet för initiativrätt är att ge kommunmedlemmarna jämlik rätt att ta initiativ och uppmuntra också dem som äger eller förvaltar fast egendom i kommunen att delta i och påverka kommunens verksamhet genom att utöva sin initiativrätt. Målsättningen för avlägsnandet av tidsfristen för behandlingen är att främja en jämlik behandling av initiativen oberoende av om det är en eller flera med initiativrätt tillsammans som tagit initiativ. Genom ändringen strävar man också efter att förkorta behandlingstiden för initiativ och främja bättre påverkansmöjlighet för initiativen. Genom de föreslagna ändringarna strävar man också efter att betona vikten av att initiativ tas som ett sätt att delta i den samhälleliga diskussionen samt att i detta hänseende genomföra den målsättning om främjande av metoder för direkt demokrati som finns i regeringsprogrammet.

Målet med regleringen av sammanslagningen av samkommuner och delning av en samkommun är att skapa ett minimiförfarande för de förfaranden som använd vid sammanslagning och delning av samkommuner. Målsättningen för regleringen är att utöka de tillvägagångssätt som kan användas för att vid behov omorganisera samkommunernas uppgifter flexiblare än i dag.

Det föreslås att hanteringen av avtal läggs till i minimikraven för kommunens förvaltningsstadga. Målsättningen är att kommunerna definierar ansvaren, avtalen styrs och på det sättet uppmärksamhet fästs vid ledning av avtalen. Målsättningen är att effektivisera riskhanteringen av avtalen och tillsynen över produktion grundad på avtalen. Målsättningen är också bättre kontroll över den service och de funktioner som produceras genom avtalen med hänsyn till upprättande, tillsyn över och utvärdering av avtalen.

Målsättningarna för ändringarna gällande elektroniska sammanträden är att främja kommunernas och samkommunernas förutsättningar för elektroniskt beslutsfattande. Genom att främja flexiblare verksamhetssätt för elektroniskt beslutsfattande, som är oberoende av platsen, strävar man också efter att mera allmänt öka intresset och möjligheterna för skötsel av kommunala förtroendeuppdrag.

Målsättningen för förslaget om ändring av direktörsavtalet är att förtydliga behandlingen av kommundirektörens direktörsavtal och beslutsfattande i anknytning till den i kommunens organ.

Strävan är också att förändringen försnabbar upprättandet av direktörsavtal och på så sätt ökar förutsättningarna för ledning av kommunen när en ny kommundirektör tillträder i sin tjänst. Regleringen förtydligar också kommunens interna roller och kommunstyrelsens ställning i egenskap av representant för kommunen som arbetsgivare.

Genom förslaget strävar man efter att förtydliga rättsläget och underlätta användningen av kapitallån vid finansiering av bolagen i de fall då det ur kommunens riskhanteringsperspektiv i övrigt är möjligt i enlighet med 129 § i kommunallagen.

3.3 Kommunens ekonomi

Genom de ändringar som föreslås i programmet för kommunernas ekonomi är målsättningen att förtydliga programmets förhållande till planen för den offentliga ekonomin och på det sättet förtydliga tidsupplägget för beredningen och de deltagande instanserna.

Målsättningen för den ändring som föreslås i fullmäktiges uppgifter är att lyfta upp beslutsfattandet gällande kommunernas finansieringsverksamhet till den nivå som fattar beslut om grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten, Målet är att förbättra kommunens ekonomiska riskhantering. Liksom för tillgångarna och placeringar kan det finnas risker knutna till instrument för upptagande av finansiering, som om de realiseras kan ha betydande effekter på kommunens ekonomi. Derivat som kommunerna använder kan exempelvis vara förknippade med betydliga ekonomiska risker.

Målsättningen för preciseringen av bestämmelserna om budgeten och ekonomiplanen är att förtydliga gällande reglering om täckning av underskott samt effektivisera täckningen av underskott inom den lagstadgade tidsfristen. Med den föreslagna preciseringen förtydligas beaktandet av ett underskott som uppstår under det år budgeten upprättas eller därefter i ekonomiplanen så att ett sådant underskott ska täckas inom samma lagstadgade tidsfrist som det underskott som uppstått redan vid tidpunkten för beredningen. Den här skyldigheten att täcka underskott tillämpas på både kommuner och samkommuner.

Målsättningen för de föreslagna ändringarna i åtgärderna i utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner och samkommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning och behandlingen av beslut och rapportering om dessa är att effektivisera de åtgärder som vidtas för tryggandet av servicen och förbindelse till de fastställda åtgärderna. Om det inte är möjligt för kommunen att uppnå balans i sin ekonomi och kommunen därför upprepade gånger kommer att bli objekt för utvärderingsförfarandet är det ändamålsenligt att föreskriva om en lösning gällande behov av särskild utredning utan utredningsförfarandet.

Avsikten med ändringarna i de kommunala affärsverkens ekonomi är att avlägsna överlappningar med bestämmelser om ekonomin som förekommer på annan plats i lagen samt skapa en enhetlig praxis för kommunen och dess affärsverk i fråga om behandlingen av det ekonomiska resultatet. Den föreslagna borttagningen av de bindande målsättningarna för kommunala affärsverk försvagar inte transparensen i de aktuella posterna, avlägsnandet av bundenheten utvidgar för sin del affärsverkens styrmekanismer och motsvarar praxis i kommunerna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att 110 § i kommunallagen, som gäller budgeten, ändras genom att bestämmelserna om täckande av underskott preciseras så att deras ordalydelse bättre beskriver det gällande rättsläget. Vid balanseringen av ekonomin kan enligt förslaget beaktas överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller senare ska täckas inom den utsatta tiden. Det föreslås att till paragrafen fogas bestämmelser om täckande av underskott vid ändring av kommunstrukturen. Underskott för den nya kommun som avses i kommunstrukturlagen ska täckas senast inom fyra år från att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft.

Det föreslås att till 118 §, som gäller utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning, fogas bestämmelser om behandlingen av åtgärdsprogrammet i kommunen och rapporteringen till finansministeriet. Dessutom föreslås att finansministeriet kan besluta om att en särskild utredning, som avses i kommunstrukturlagen, är nödvändig också utan att ett nytt utvärderingsförfarande inleds, ifall de åtgärder som den kommun som genomgått utvärderingsförfarandet beslutat om inte har genomförts och om förutsättningarna för utvärderingsförfarande för kommunens del uppfylls enligt 2 eller 3 mom. i paragrafen. På motsvarande sätt föreslås i 119 §, som gäller utvärderingsförfarande för samkommuner som är i en speciellt svår ställning, bestämmelser om hur det avtal som utredaren utarbetat ska behandlas i samkommunen och om rapporteringen om genomförandet av avtalet till finansministeriet.

Eftersom en allt större del av kommunernas serviceproduktion bygger på avtal och köp av tjänster har en stor ekonomisk betydelse föreslås att det i förvaltningsstadgan ska ingå nödvändiga bestämmelser om hanteringen av avtalen. Kommunen borde i sin förvaltningsstadga fastställa ansvaret för hanteringen och övervakningen av avtalen. Dessutom föreslås att bestämmelsen om förvaltningsstadgan kompletteras så att det i förvaltningsstadgan ska ges nödvändiga bestämmelser utom om ordnandet av dokumenthanteringen också om ordnandet av informationshanteringen.

Det föreslås att bestämmelserna om initiativrätt ändras så att rätt att ta initiativ också ska ges åt kommunmedlemmar som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Dessutom föreslås att den separata bestämmelsen om tidsfristen för behandling av initiativ ska slopas.

Det föreslås att bestämmelserna om kravet på politisk proportionalitet som ska följas vid utnämnandet av en samkommuns organ ändras så att medlemskommunerna i grundavtalet kan avtala om att kravet på politisk proportionalitet kan beaktas i sammansättningen av andra organ än de som utövar den högsta beslutanderätten.

Det föreslås att direktörsavtalet mellan kommunen och kommundirektören ska godkännas av kommunstyrelsen. Den föreslagna ändringen tillämpas också i samkommuner.

Det föreslås att till kommunallagen fogas bestämmelser om sammanslagning av samkommuner och om delning av samkommun. De föreslagna bestämmelserna ska omfatta bestämmelser om beslutsfattande om strukturarrangemang, om olika sätt att ordna arrangemangen, om rättsverkningar samt om de frågor som det ska avtalas om i sammanslagnings- och delningsavtal.

Det föreslås att bestämmelsen om elektroniskt sammanträde ändras så att förutsättningarna för elektroniska sammanträden mera detaljerat framgår av lagen. Dessutom föreslås att kravet på att deltagarna ska stå i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor lindras.

Dessutom föreslås mindre ändringar i innehållet och tekniska preciseringar i bland annat bestämmelserna om fullmäktiges uppgifter, kommunekonomiprogram, samkommuners grundavtal, affärsverks direktion, kommunala affärsverks ekonomi, valbarhet till revisionsnämnden och revisorernas uppgifter. Det föreslås att 129 § om beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet ändras så att beviljande av kapitallån beaktas.

Det föreslås att 4 § i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) ändras så att skatt inte ska betalas för överlåtelse av värdepapper till samkommun vid sammanslagning av samkommuner eller delning av samkommun eller då kommuner sammanslås eller en del av en kommun överförs till en annan kommun med stöd av 3 § i kommunstrukturlagen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen bedöms inte ha direkta ekonomiska konsekvenser för kommunernas eller statens ekonomi. Propositionens preciseringar av täckande av underskott och utvärderingsförfarande bedöms ha indirekta positiva konsekvenser för balansen i kommunekonomin och därigenom för balansen i hela den offentliga ekonomin. Bestämmelserna syftar till att förhindra att underskott ackumuleras i kommunernas balansräkningar och till att säkerställa att de åtgärder för kommunens ekonomi om vilka beslutats efter ett utvärderingsförfarande genomförs.

Propositionen anses dessutom ha nedan nämnda indirekta ekonomiska konsekvenser för kommunerna, vilka beror på att riskhanteringen i kommunerna effektiviseras. Det beror på kommunernas egna beslut hur verkställandet av de föreslagna ändringarna genomförs. Det bedöms exempelvis vara möjligt att genom att effektivisera hanteringen av kommunens avtal uppnå betydande inbesparingar i kommunens utgifter.

Den föreslagna ändringen av lagen om överlåtelseskatt är i första hand klargörande. Utan ändringen finns det dock en uppenbar risk för att bestämmelserna om fusion och delning i lagen om överlåtelseskatt inte kan tillämpas analogiskt på samkommuner i situationer då samkommuner delas. Detsamma gäller situationer då kommuner sammanslås eller en del av en kommun överförs till en annan kommun enligt kommunstrukturlagen. Då skulle den mottagande samkommunen eller kommunen vara tvungen att betala en överlåtelseskatt på 1,6 eller 2 procent för värdepapper som ingår i de tillgångar som överlåts, vilket samkommunerna eller kommunerna genom den föreslagna lagändringen befrias från.

4.2.1.1 Täckande av underskott

De föreslagna ändringarna av 110 § i kommunallagen, som gäller budgeten, bedöms ha konsekvenser som effektiverar planeringen av kommunens ekonomi. Genom att skyldigheten att täcka underskott i bestämmelsen binds vid det underskott som visas i bokslutet och genom att underskottet ska täckas inom högst fyra år från ingången av det år som följer på fastställandet av bokslutet har man strävat efter att förebygga att nya underskott ackumuleras i kommunernas balansräkningar. Enligt propositionen kan i balanseringen av ekonomiplanen beaktas det överskott som beräknas uppstå i balansräkningen det år budgeten uppgörs och under perioden för täckande av underskott ska också underskott som uppstår under det år budgeten uppgörs och efter det täckas. Den föreslagna ändringen preciserar lagstiftningen, men syftet med den är inte att ändra innehållet i lagstiftningen och inte heller rättsläget i gällande lagstiftning.

De föreslagna bestämmelserna bedöms påverka kommunernas verksamhet och ekonomiplanering så att det följs upp att kraven på balansering uppfylls och behövliga åtgärder planeras mera

förutseende än nu. Uppskattningen av underskottet för det år budgeten uppgörs förutsätter av kommunerna att resultatet följs upp i realtid, vilket förbättrar de ekonomiska riskernas förutsägbarhet, transparensen i uppgifter om ekonomin samt ekonomins planmässighet. De föreslagna ändringarna har inte omedelbara konsekvenser för kommunekonomin eller kommunernas uppgifter. Propositionen bedöms i någon mån minska befintliga underskott och förebygga uppkomsten av nya underskott.

Enligt förhandsuppgifterna om boksluten för 2019 hade 57 kommuner (enligt kommunindelningen 2020) i balansräkningen ackumulerade underskott för sammanlagt 251,6 miljoner euro, dvs. i medeltal 325 euro/invånare. Av samkommunerna hade 21 ackumulerade underskott för sammanlagt 100,2 miljoner euro.

Det är inte möjligt att exakt utvärdera propositionens konsekvenser eftersom kommunekonomin påverkas av många olika faktorer.

I 110 § som gäller budgeten föreslås en ändring i situationer med kommunsammanslagning. Till denna del klarlägger förslaget ett rättsläge som tidigare varit oreglerat. Förslaget bedöms i någon mån öka intresset för planering av och beslut om kommunsammanslagningar, eftersom perioden för täckande av underskott börjar då kommunsammanslagningen träder i kraft, och de perioder för täckande av underskott som de kommuner som sammanslås eventuellt har, och som börjat olika år, inte påverkar längden på perioden för täckande av underskott för den nya kommunen. Det bedöms att bestämmelsen om längden på perioden för täckande av underskott har en klargörande inverkan på planeringen av den nya kommunens ekonomi och på anpassningsmöjligheterna för ekonomin för en ny kommun som har underskott. I situationer med kommunsammanslagning har kommunerna överlappande verksamheter och andra extra kostnader som det är ändamålsenligt att kunna täcka inom skälig tid.

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

De ändringar som föreslås i bestämmelsen om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning i 118 § har konsekvenser för kommunerna.

Enligt förslaget kan beslut om att en särskild utredning är nödvändig fattas också utan att ett nytt utvärderingsförfarande inleds i en situation då de åtgärder som föreslagits och kommunen beslutat om i ett tidigare utvärderingsförfarande inte har genomförts och om förutsättningarna för utvärderingsförfarande fortfarande uppfylls. Den föreslagna ändringen påverkar i någon mån vilka kommuner som kommer att genomgå utvärderingsförfarande, eftersom man i fråga om vissa kommuner kunde besluta om att en särskild utredning enligt kommunstrukturlagen inleds utan att ett nytt utvärderingsförfarande inleds. Ändringen skulle gälla de kommuner som redan en gång genomgått ett utvärderingsförfarande och där det åtgärdsprogram som godkänts i förfarandet och kommunens beslut inte haft avsedd verkan att trygga kommunens ekonomiska ställning och förutsättningen för servicen. Hittills har det i enskilda fall funnits sådana kommuner men det bedöms att deras antal kan stiga på grund av att kommunernas ekonomiska ställning har försvårats. Kommunernas ekonomiska situation beskrivs ovan i avsnittet om nuläget.

De föreslagna ändringar som gäller kommunens budget och ekonomiplan kan redan nu anses höra till planeringen av och beslutsfattandet om kommunens ekonomi. Till denna del medför den föreslagna ändringen således inte mera skyldigheter för kommunerna. De ändringar som gäller behandlingen och rapporteringen av åtgärderna och den ändring som gäller verksamhetsberättelsen bedöms påverka planeringen av kommunens ekonomi så att man går in för att mera

omsorgsfullt än tidigare genomföra de beslut som kommunen fattat på grund av utvärderingsförfarandet så att det inte ska beslutas om behov av särskild utredning för kommunen. Delgivandet av utredningen till finansministeriet skulle inte medföra administrativt arbete som kräver tilläggsresurser. Ändringarna bedöms inte medföra behov av tilläggspersonal. De föreslagna bestämmelserna kan också påskynda inledandet av en särskild utredning i det fall att åtgärdsprogrammet inte genomförs och kommunen fortfarande uppfyller förutsättningarna för ett utvärderingsförfarande. Dessa bestämmelser skulle således ha endast indirekt inverkan på kommunstrukturen.

4.2.2 Konsekvenserna för kommunernas uppgifter och verksamhet

Propositionen kan antas ha konsekvenser för kommunernas och samkommunernas verksamhet. Propositionen medför endast få nya skyldigheter för kommunerna och de föreslagna skyldigheterna kan i huvudsak anses ingå i bestämmelserna i gällande kommunallag. Genom propositionen preciseras gällande bestämmelser och den påverkar ledningen av kommunen samt riskhanteringen i anknytning till kommunernas ekonomi och verksamhet. Delvis är syftet med propositionen att styra kommunerna att bättre beakta vissa faktorer antingen genom att föra fram olika möjligheter som står till buds eller genom att precisera bestämmelserna så de får en mer förpliktande form än nu. Propositionens konsekvenser beror i betydande grad på i vilken omfattning och på vilka sätt man i kommunerna tar i bruk de verksamhetssätt som lagen möjliggör.

4.2.2.1 Kommunens förvaltning

Propositionen har konsekvenser för kommunens förvaltning.

I kommunallagen föreslås vissa ändringar som effektiviserar ledningen av kommunen och kommunens riskhantering. Det bedöms att fastställandet av ansvaret för avtalen i förvaltningsstadgan effektiverar övervakningen av avtalen under avtalsperioden och medför kostnadsinbesparingar. Bestämmelserna bedöms också påverka ledningen av kommunens verksamhet, eftersom en betydande del av kommunens service nu är köpta tjänster, som förutsätter ett avtalsförhållande mellan kommunen och serviceproducenterna.

Hanteringen och övervakningen av avtalen kan beräknas medföra betydande ekonomiska inbesparingar och effektivering av serviceproduktionen. Dessutom är det möjligt att genom övervakningen av avtalen förebygga att avtalsrisker realiseras. Effektiveringen av övervakningen av avtalen påverkar produktionen av servicen och det kan bedömas förbättra genomförandet av servicen enligt avtal. Propositionen skulle således ha indirekta konsekvenser för den service som de som använder kommunens tjänster får. Propositionen förpliktar inte kommunerna att anskaffa exempelvis datasystem som är avsedda för hantering av avtal, men redan klargörandet av ansvaret bedöms i betydande mån påverka kommunens verksamhet. Att avtalshanteringen och till exempel kompetensen i avtalsrätt utvecklas kan bedömas minska kommunens ekonomiska risker och verksamhetsrisker. Genom att hantera avtalen och precisera den praxis som följs kan man bland annat säkerställa genomförandet, övervakningen och rapporteringen av avtal. Man kan också säkerställa att verksamheten fortsätter utan störningar genom att med avtalsbestämmelser bereda sig på situationer med störningar. Man kan också räkna med att ledningen av kommunens verksamhet förbättras om kommunens strategiska mål och mål för serviceverksamheten samt andra principer för avtal som kommunen beslutat om beaktas i avtalen.

Förbättring av avtalshanteringen bedöms också ha ekonomiska konsekvenser för kommunen. I samband med den regionala beredningen av landskaps- och social- och hälsovårdsreformen under föregående regeringsperiod gick man i vissa regioner igenom kommunernas avtal. Då uppskattades till exempel gällande Sydösterbotten att det vore möjligt att nå en ekonomisk verkan

på 10-20 procent i minskade kostnader för kommunerna genom effektivare avtalshantering. Beräkningen av inbesparingspotentialen baserade sig på lyckat verkställande av ledningsprocesserna för avtal med privata företag och på bedömningar av avtalsledning i samband med ovannämnda reform. Det är inte möjligt att göra någon exakt utvärdering av konsekvenserna på grund av skillnaderna mellan kommuner.

Det föreslås att till 14 §, som gäller fullmäktiges uppgifter, läggs fattande av beslut om principerna för finansieringsverksamheten. Fullmäktige ska således besluta om grunderna för användning av finansieringsinstrument i samband med anskaffning av finansiering, såsom derivat. Finansieringsinstrument kan såsom förmögenhet och placeringar vara förknippade med risker, som ifall de realiseras ökar kommunens utgifter, antingen som engångsposter eller under en längre tidsperiod. Ändringen bedöms förbättra kommunens ekonomiska riskhantering, eftersom fullmäktige i framtiden inte endast beslutar om fullmakter utan också tydligt ska ta ställning till vilken typ av finansiering kommunen använder, vilka finansierings- och derivatinstrument som kan användas och hurdana risker som kan godkännas.

Den ändring av 42 §, som behandlar direktörsavtal, kan anses förtydliga beslutsfattandet om direktörsavtal och påskynda förhandlingar och beslut om avtalet. Det har tidigare varit varierande praxis i kommunerna när det gäller godkännande av direktörsavtal och i en del av kommunerna har det förekommit tolkningssvårigheter när det gäller kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges roll vid godkännandet av avtalet. Förslaget klargör till denna del de kommunala myndigheternas behörighet och ger kommunstyrelsen en tydligare roll som företrädare för arbetsgivaren.

Syftet med den föreslagna ändringen av 99 §, som gäller ordnande av elektroniska sammanträden, är att göra det möjligt att ordna elektroniska sammanträden flexiblare än tidigare. Förslaget som gäller elektroniska sammanträden kommer sannolikt att påverka mötespraxis för de kommunala organen och antalet elektroniska sammanträden kommer sannolikt att öka i de beslutande organen i kommunerna. Elektronisk sammanträdespraxis kräver tillräcklig teknisk färdighet av användarna och motivation att använda systemen. Att bygga upp en smidig elektronisk mötesvana kräver av kommunen engagemang i att utveckla elektroniska metoder och att tjänsteinnehavare och förtroendevalda utbildas i användningen av systemen och i beslutsförfarande i en digital miljö. Om de elektroniska sammanträdena blir fler kan det av kommunen kräva att personalresurserna för ict-stöd ökas för att säkerställa förbindelserna och andra funktioner under mötena. Då elektroniska sammanträden blir vanligare bedöms de också medföra inbesparingar för kommunerna tack vare minskade resekostnader och elektroniska sammanträdeshandlingar. Konsekvenserna varierar kommunvis och de bedöms inte som helhet vara betydande.

Då elektroniska sammanträden införs allt mer kan det göra det lättare för förtroendevalda att delta i mötena, särskilt i kommuner med långa avstånd eller i skärgårdskommuner. Möjligheten att delta på distans i mötena kan också ge möjlighet att sköta förtroendeuppdrag mer flexibelt. Förslaget försvagar inte kommunmedlemmarnas rätt att följa med organens offentliga möten, eftersom kommunen måste ordna möjlighet att följa med offentliga möten också då det är fråga om elektroniska sammanträden. Kommunerna borde dock ordna det så att det är möjligt för alla att kostnadsfritt att följa med mötena. Om mötena sänds direkt i internet kan det till och med förbättra kommunmedlemmarnas möjligheter att följa med det kommunala beslutsfattandet.

Den föreslagna ändringen av 23 §, som gäller initiativrätt, främjar möjligheterna att delta och påverka genom att den grupp som har initiativrätt utvidgas på lagnivå. I praktiken har bestämmelsen redan tillämpats så att dessa kommuninvånare har kunnat ta initiativ. Det föreslås dessutom att 2 mom. i paragrafen, som tillämpas då antalet initiativtagare motsvarar minst två procent av kommuninvånarna, ska strykas. Dessa initiativ ska enligt nuvarande bestämmelse tas

upp till behandling inom sex månader. Bestämmelsen har kunnat tolkas så att behandlingen av övriga initiativ får ta längre tid. Detta är inte syftet med bestämmelsen och ändringen kan till denna del anses klarlägga tillämpningspraxis. Strykningen av momentet kan öka intresset för att komma med initiativ om kommunens verksamhet då det i fråga om behandlingen av alla initiativ som lämnats in framhålls tydligare än tidigare att kommunen är skyldig att behandla dem utan dröjsmål. Antalet initiativ behandlas i punkt 2.1.4 i propositionen. Den ändring som innebär att behandlingstiden stryks påverkar sannolikt inte hur många sådana initiativ som förutsätter ett större antal initiativtagare som det i fortsättningen lämnas in i kommunerna. Man kan till exempel anta att det i frågor som väckt bred uppmärksamhet på samma sätt som nu kommer att samlas så många som möjligt bakom initiativen. I sin helhet antas förslaget som gäller initiativrätten stärka kommuninvånarnas rätt att delta i och möjligheter att påverka kommunens ärenden.

Att det betonas att initiativ ska behandlas utan dröjsmål kan i någon mån öka antalet initiativ. I så fall skulle ändringen påverka arbetsmängden för de myndigheter i kommunerna och samkommunerna som behandlar initiativ. Man kan anta att förändringarna ändå är små.

4.2.2.2 Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet

Enligt 129 § 1 mom. i kommunallagen får lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga säkerheter eller motsäkerheter. Enligt förslaget ska bestämmelserna om säkerheter inte gälla kapitallån som avses i 12 kap. i aktiebolagslagen och i 12 kap. i lagen om andelslag. Det är till denna del ändamålsenligt att justera paragrafen för att klarlägga rättsläget. Förslaget påverkar kommunernas verksamhet och finansieringen av sammanslutningar så att det är möjligt att bevilja ett kapitallån utan säkerhet, men de övriga villkor som fastställts i 129 § i kommunallagen måste uppfyllas.

4.2.2.3 Kommunala affärsverk

Enligt förslaget ändras 120 § i kommunallagen så att bestämmelserna om investeringsreservering samt bestämmelserna om utgifts- och inkomstposter i budgeten, som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk, stryks. I kommunallagen föreskrivs inte om investeringsreserveringar på hela kommunens nivå utan anvisningarna från Bokföringsnämndens kommunsektion följs.

Med tanke på styrningen av affärsverk och deras resultat är det inte ändamålsenligt med särskilda bestämmelser om likadana bindande ekonomiska poster som gäller alla kommuner. Förslaget påverkar kommunens verksamhet samt planeringen av ekonomin och den ekonomiska styrningen så att fullmäktige i sin budget kan fastställa sådana ekonomiska mål för affärsverkens ekonomi och verksamhet som bäst främjar ledningen av kommunens verksamhet och affärsverkets verksamhet. Fullmäktige kan till exempel sätta upp bindande mål som beskriver ett affärsverks resultat. Detta förbättrar ledningen av kommunens ekonomi.

4.2.2.4 Strukturändringar i samkommuner

De föreslagna bestämmelserna om sammanslagning och delning av samkommuner är nya i kommunallagen. Enligt bedömningarna klargör bestämmelserna rättsläget. De strukturförändringar som hittills gjorts har genomförts antingen genom upplösning av samkommunerna eller genom ändringar av grundavtalen utan att det funnits några bestämmelser om detta. Utom att de föreslagna bestämmelserna klargör rättsläget antas de också underlätta genomförande av dessa

arrangemang och kan således påverka antalet samkommuner. Det är inte möjligt att exakt utvärdera hur antalet samkommuner kommer att utvecklas men deras antal har beskrivits ovan i kapitlet om nuläget. Lagstiftningen kunde också utnyttjas vid reformer av förvaltningen på lokal, regional och nationell nivå.

4.2.3 Konsekvenserna för de statliga myndigheternas verksamhet

Förslagen om kommunens rapporteringsskyldighet och om möjligheten att inleda särskild utredning om kommundelning enligt kommunstrukturlagen, som beskrivits ovan i samband med 118 §, antas ha endast ringa inverkan på finansministeriets verksamhet. Antalet utvärderingsförfaranden som inleds årligen har beskrivits i kapitlet om nuläget. Antalet förfaranden beräknas uppgå till endast några få per år och uppföljningen av åtgärdsprogrammen föranleder inte något behov att öka antalet årsverken. Motsvarande uppföljning av kommunernas ekonomi ingår redan nu i finansministeriets uppgifter i enlighet med 10 § i kommunallagen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

För genomförandet av propositionens målsättningar har vid beredningen behandlats bestämmelserna om ledningen av kommunens verksamhet vid kommunens organisering och produktion av tjänster på de sätt som anges i 8 och 9 §. Ledningen och styrningen av verksamheten har granskats särskilt med hänsyn till riskhanteringen. Alternativ har utvärderats för utvecklande av ledningen av kommunens verksamhet och underlättande av bestämmelserna.

Det har noterats att det finns behov av att effektivera samkommunernas styrning. Det vore möjligt att utveckla innehållet i grundavtalet och ägarstyrningen. Enligt bedömningarna kan växelverkan mellan samkommunen och medlemskommunerna inte utvecklas enbart till exempel genom bestämmelser i grundavtalet. Samkommunernas medlemskommuners påverkningsmöjlighet kan också vara frågor som man kan komma överens om i grundavtalet genom bestämmelser om till exempel förvaltning, ekonomi, rapportering och systemet för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Dessutom behövs för styrning av samkommunens verksamhet också andra praktiska processer för tjänster, beslutsfattande och ledning, vilka också nu i hög grad används i samkommunerna. Växelverkan är också en fråga om ledarskap. Samkommunerna har olika praxis när det gäller möten med representanter för medlemskommunerna. Också exempelvis i modellen med samkommunsstämma kan ägarstyrning genomföras mötesvis. I lagen bestäms endast om minimiinnehållet i grundavtalet. Utöver de bestämmelser som anges i lagen är det således möjligt att i grundavtalet ha andra bestämmelser som gäller för en specifik samkommun. I flera grundavtal finns också avtalsbestämmelser som gäller ägarstyrningen, till exempel om delegationer eller motsvarande organ, som består av representanter för medlemskommunerna. Dessa organ är inte samkommunorgan som har beslutanderätt i enlighet med kommunallagen. Det är också möjligt att avtala om ett förfarande mera allmänt i grundavtalet och mera exakt i förvaltningsstadgan.

Det anses därför inte vara nödvändigt att ändra bestämmelserna om samkommuners grundavtal för att öka växelverkan mellan samkommunen och medlemskommunerna. De nuvarande bestämmelserna kan anses vara tillräckliga och ge tillräckliga möjligheter. Såsom beskrivs ovan i kapitlet om nuläget finns samkommuner för många olika uppgiftsområden och samkommunernas storlek varierar. Att ha särskilda bestämmelser om innehållet i samkommuners ägarstyrning för alla samkommuners del enhetligt och tillräckligt avgränsat vore svårt och det har inte ansetts vara ändamålsenligt.

När det gäller att utveckla bestämmelserna om kommunens ägarstyrning vore ett alternativ att utveckla bestämmelserna om valbarhet. I gällande kommunallag har inte valbarheten till kommunstyrelsen och nämnderna begränsats för personer som är verksamma inom kommunens dotterbolags förvaltning. Redan vid beredningen av gällande kommunallag diskuterades bestämmelser genom vilka valbarheten skulle ha begränsats för personer i bolagets förvaltning. Det alternativ som då diskuterades anslöt sig till kommunens koncernledning. Motiveringen för bestämmelserna om begränsning av valbarheten hade varit att en och samma person inte samtidigt kunde vara medlem i kommunstyrelsen som hör till koncernledningen och i styrelsen för ett koncernbolag.

Koncernledningen svarar för styrningen av kommunkoncernen och för anordnandet av koncernövervakningen. Från koncernledningens perspektiv kan det vara problematiskt att samma person är ansvarig både i koncernledningen och i ett dotterbolags styrelse. I regeringspropositionen till gällande kommunallag (RP 268/2014 rd, sid. 107) har i fråga om dessa så kallade dubbelroller konstaterats att det med tanke på kommunens ägarstyrning kan anses motiverat att samma person samtidigt kan vara både medlem i kommunstyrelsen och medlem i ett koncernbolags styrelse. Eftersom kommunstyrelsen svarar för koncernens ledning är den person som är medlem i koncernbolagets styrelse dock samtidigt ansvarig både i koncernledningen och som medlem i styrelsen för det dotterbolag som ska övervakas. För att undvika problem med dubbelroller ändrades jävbestämmelserna. Det så kallade undantag från samfundsjäv om vilket föreskrivs i 97 § 4 mom. i kommunallagen gäller nu således inte sammanslutningar och stiftelser som ingår i kommunkoncernen. Enligt gällande bestämmelser är personen jävig då ärenden som gäller sammanslutningar eller stiftelser som ingår i kommunkoncernen diskuteras. Personen kan således enligt gällande kommunallag vara verksam i en dottersammanslutnings förvaltning, men är jävig då kommunstyrelsen behandlar denna sammanslutnings ärenden. På motsvarande sätt föreligger jäv för kommunens tjänsteinnehavare om dessa är verksamma i bolagets förvaltning. Av detta följer att det är möjligt för en person att vara verksam i bolagets förvaltning och på detta sätt föra fram ägarens synpunkter på verksamheten men på grund av jävbestämmelserna kan personen inte bereda exempelvis riktlinjer för ägarstyrningen för detta bolag eller övervaka bolagets verksamhet.

I utredningar om förebyggande av korruption har bland annat behandlats det problematiska med så kallade dubbelroller samt åtgärder som i kommunerna kunde vidtas för att främja transparensen. I Konkurrens- och konsumentverkets rapport om grå ekonomi och upphandling (Harmaa talous ja hankinnat, 2019, sid. 24) konstateras att undantaget från samfundsjäv som tidigare fanns i 1995 års lag har strukits. Enligt rapporten innebär detta att problemen i samband med dubbelroller elimineras i fråga om jäv, eftersom enligt kommunallagen verkställande direktören och styrelsemedlemmarna i en dottersammanslutning inte får delta i beredningen av ärenden som gäller dessa sammanslutningar i kommunen. I praktiken har problemet i vissa kommuner varit att dottersammanslutningarnas utnämningspolitik kunnat leda till att till exempel de tjänsteinnehavare i kommunens som svarar för ägarstyrningen på grund av jäv råkat ut för problem när det gäller skötseln av deras egna tjänsteuppgifter. Detta är till sin natur dock mera ett problem som gäller kommunens ledningssystem, vilket kan lösas genom utnämningspolitiken för dottersammanslutningarnas förvaltningsorgan. I rapporten rekommenderas som åtgärdsförslag att kommunerna i sin utnämningspolitik beaktar att dubbelroller inte ska uppkomma och i synnerhet att de ansvariga inom kommunens ska bevara sina handlingsmöjligheter i olika situationer.

I rapporten (sid. 19–20) behandlas också den interna kontrollen och dess funktion. I rapporten sägs att det vore motiverat att komplettera kommunallagens bestämmelser om intern kontroll genom att i lagen ta med bestämmelser om kommunernas skyldighet att ordna intern revision som en del av den interna kontrollen. Den interna revisionen borde placeras under kommunens

eller samkommunens styrelse. Dessutom föreslås i rapporten att det ska ordnas en skräddarsydd utbildning för den interna revisionen om riskerna med grå ekonomi, korruption och karteller, om hur de kan upptäckas och hur observationer om dem ska behandlas.

Dessutom fästs i rapporten (sid. 15–16) uppmärksamhet vid att nivån på upphandlingsenheternas avtalshantering borde förbättras. Enligt rapporten uppgörs inte ens vid offentliga upphandlingar till betydande värden nödvändigtvis alltid skriftliga avtal. Utnyttjandet av avtalen inom upphandlingsenheten följs inte heller alltid upp tillräckligt väl, och det har också förekommit brister i övervakningen av att skyldigheterna enligt avtalen uppfylls. I rapporten konstateras också att det inte i alla upphandlingsenheter finns avtalshandlingar eller avtalsvillkor tillgängliga samlade i en källa och man hänvisar till Europeiska kommissionens rekommendation om grundande av register över offentliga avtal. Den arbetsgrupp som utarbetat rapporten har som åtgärder för att förbättra avtalshanteringen bland annat rekommenderat att ett avtalshanteringssystem ska tas i bruk i upphandlingsenheterna. Det har konstaterats att ett avtalshanteringssystem samtidigt också stöder den interna kontrollens arbete.

Vid beredningen av denna regeringsproposition har konstaterats att dubbelroller är problematiska då samma instanser som svarar för förvaltningen i ett samfund också ansvarar för styrning och övervakning. Kraven på transparens och bekämpningen av korruption förutsätter transparenta övervakningsprocesser. Det är således inte ändamålsenligt att lindra exempelvis bestämmelserna om samfundsjäv så att de motsvarar de bestämmelser som var i kraft före nu gällande lag, då jäv uppstod endast om kommunens och samfundets intressen stred mot varandra. I kommunen ska koncernledningens verksamhet också utan explicita bestämmelser i lag ordnas så att en person som hör till koncernledningen inte är verksam i koncernbolagens förvaltningsorgan. Ett sådant tillvägagångssätt används i vissa kommuner. I flera kommuner har man igen ansett att det med tanke på att koncernstyrningen fungerar är viktigt att kommunens koncernledning är representerad i dottersammanslutningarnas förvaltning, och då måste bestämmelserna om jäv tillämpas. I kommunens utnämningspolitik och med ägarstyrningens metoder kan man också i fråga om dubbelroller förfara på ett ändamålsenligt sätt.

Vid beredningen av propositionen har utvärderats om bestämmelser om kommunens interna revision ska tas med i kommunallagen. Som en del av utredningen av behoven att ändra kommunallagen har bedömts om ordnande av intern revision enligt lagen borde bli en lagstadgad uppgift för kommuner och samkommuner. Gällande kommunallag innehåller inte bestämmelser om intern revision, eftersom anordnandet av den interna kontrollen kan variera i kommuner och samkommuner av olika storlek och med olika organisation. Intern revision är en del av den interna kontrollen, om vilken föreskrivs separat i lagen. Enligt lagen är det fullmäktiges uppgift att besluta om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen (14 § 2 mom. 7 punkten) och kommunstyrelsens uppgift att sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen (39 § 1 mom. 7 punkten). I princip kan gällande kommunallags bestämmelser, enligt vilka det är fullmäktiges och styrelsens uppgift att svara för kommunens interna kontroll och riskhantering, anses vara tillräckliga.

Enligt motiveringarna till 39 § i kommunallagen avses med intern kontroll sådana interna förfarande- och arbetssätt genom vilka man säkerställer att ekonomin och verksamheten är lagligt skött och effektiv, att tillgångarna är säkra samt att uppgifterna om ekonomin och verksamheten är riktiga och tillräckliga ur ett ledningsperspektiv. Den interna kontrollen är entydigt ett ledningsverktyg och till dess metoder hör bl.a. den interna revisionen, genom vilken den interna kontrollens funktion ska säkras. Betydelsen av en fungerande intern kontroll ökar ständigt då kommunens verksamhet blir allt mer skiftande och komplicerad. Det föreslås dock inte någon reglering av den interna revisionen i kommunallagen, eftersom det på grund av kommunernas olika storlek och organisationsform inte går att hitta en enhetlig modell för alla kommuners

interna revision. Den interna revisionen kan alltjämt ordnas t.ex. som kommunens egen verksamhet eller i samarbete med andra kommuner eller beställas av en extern tjänsteproducent (RP 268/2014 rd, sid. 171–172).

En oberoende intern revision är viktig men det anses inte vara en ändamålsenlig utvecklingsmetod att föreskriva att den ska vara obligatorisk i alla kommuner och samkommuner, eftersom man inte i lag kan föreskriva om den interna revisionens resurser och kvalitet. Syftet med de uppgifter och det ansvar som ingår i kommunstyrelsens interna kontroll och riskhantering är att säkra att kommunens verksamhet är lagenlig och effektiv, att de uppgifter som ligger till grund för besluten är tillräckliga och tillförlitliga samt att trygga tillgångarna och resurserna. Intern revision som stödfunktion för ledningen utvärderar objektivt kommunens och kommunkoncernens förvaltnings- och ledningssätt, interna kontroll och riskhantering samt att koncernkontrollen är ändamålsenligt och effektivt ordnad. Med hjälp av denna funktion kan man bland annat stödja utvecklingen av kommunens processer, främja god förvaltning och en högklassig verksamhet samt utveckling av resultat och effektivitet. Bestämmelserna i gällande kommunallag gör det möjligt att anordna intern revision som funktion. I intern kontroll ingår exempelvis granskning av dokument, processer för godkännande och avstämning, med vars hjälp man övervakar bland annat uppnåendet av målen för verksamheten, lagligheten och att bestämmelser följs. Enligt undersökningar spelar den interna revisionen till exempel vid avslöjande av missbruk en mindre roll än inkomna tips och ledningens uppföljning. Också i de kommuner där det finns en separat funktion med intern revision har det förekommit missbruk. De viktigaste åtgärderna för att utveckla kommunernas interna kontroll vore utveckling av tillsynsplanen och rapporteringen allmänt och till exempel genom utbildning.

Kommunförbundet har 2019 ordnat en enkät för kommunstyrelsernas och stämmornas ordförande om ordnandet av intern revision i kommuner och samkommuner. Enligt de svar som kom in från kommunerna (110 svar) har i praktiken alla kommuner med över 100 000 invånare (sammanlagt 9 kommuner) intern revision, som ordnas som egen verksamhet. Av kommunerna med 50 001–100 000 invånare (totalt 12 stycken) har nästan 90 procent ordnat intern revision som egen verksamhet och 10 procent har meddelat att de överfört den interna revisionen på en utomstående serviceproducent. Av de kommuner med 20 001–50 000 invånare som besvarat enkäten hade nästan 60 procent intern revision och av kommunerna med 10 001–20 000 invånare 29 procent. I mindre kommuner hade intern revision ordnats sporadiskt. Enligt de svar som kom in på enkäten till samkommuner (56 svar) hade cirka hälften av samkommunerna ordnat intern revision. Ungefär en fjärdedel av samkommunerna hade ordnat intern revision som egen verksamhet. Framförallt samkommuner för social- och hälsovårdstjänster hade intern revision. (Kommunförbundet – Enkätresultat: Intern revision i kommuner och samkommuner 2019.)

När det gäller dimensioneringen av den interna revisionsverksamheten måste de kommun- och samkommunspecifika behoven och resurserna beaktas och därför vore det inte ändamålsenligt att föreskriva om en gemensam modell för anordnandet. Det kunde till exempel bli problematiskt att se till att det finns lika tillgång på interna revisorer i hela landet på orter av olika storlek. Det alternativet att man i lagen bestämmer om gränsvärden i invånarantal för skyldigheten att ordna intern revision, så att skyldigheten skulle gälla endast de kommuner och samkommuner med det största invånarantalet, kan inte heller anses ändamålsenligt, också med beaktande av de lagstiftningstekniska utmaningarna. Praxis i intern revisionsverksamhet grundar sig starkt på internationella direktiv och standarder. Därför kunde det vara en utmaning vid stiftandet av lagen att definiera och utveckla goda förfaringssätt för intern revision som lämpar sig för den nationella kommunkontexten. Sådana bestämmelser bedöms också ha betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna, eftersom det skulle vara fråga om en ny lagstadgad uppgift för kommunerna. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna vore skyldighet att ordna intern revision en ny lagstadgad uppgift också för de kommuner som nu ordnar intern revision. Detta

bör beaktas i de totala kostnaderna för intern revision och således i beloppet av kommunernas statsandelar. Det har beräknats att de årliga kostnaderna för intern revision för närvarande uppgår till sammanlagt över 16 miljoner euro för de kommuner och samkommuner, i vilka intern revision har ordnats. Om intern revision blir en lagstadgad skyldighet har det i sin helhet beräknats förorsaka tilläggskostnader på cirka 42 miljoner euro på årsnivå för kommunekonomin. Uppskattningarna har gjorts utgående från de uppgifter som fåtts genom Kommunförbundets enkät i april 2019 och kommunernas bokslut för 2018.

I propositionen föreslås ett tillägg till 90 § i kommunallagen, enligt vilket det i förvaltningsstadgan ska finnas tillräckliga bestämmelser om hanteringen av avtal. I samband med beredningen behandlades också alternativet att ta med bestämmelser om styrning av avtal och om skyldighet att fastställa principerna för avtalshanteringen. Styrningen av kommunens verksamhet kan beskrivas med hjälp av olika begrepp, såsom strategisk styrning och målstyrning, normstyrning, resursstyrning, ägarstyrning och avtalsstyrning. Eftersom serviceverksamhet som baserar sig på avtal är en del av kommunens verksamhet enligt 6 § i kommunallagen borde man i kommunerna fästa vikt vid styrningen av avtal samt utveckla avtalshanteringen redan med stöd av gällande lag. Kommunstyrelsens uppgift är att leda kommunens verksamhet, i vilken ingår också den verksamhet som baserar sig på avtal. I kommunallagen finns också bestämmelser om intern kontroll och riskhantering (14, 39 och 90 §), på basis av vilka kommunen i praktiken redan borde ha fastställd praxis.

Ett alternativ för bestämmelserna är att man i kommunallagen, på motsvarande sätt som man i kommunallagens 46 § definierar ägarstyrning, också definierar avtalsstyrning som begrepp och som kommunstyrelsens uppgift, så att man genom bestämmelserna i så stor omfattning som möjligt påverkar kommunens förvaltning och ledning. Avtalsstyrning är dock inte något entydigt begrepp. Man kan konstatera att syftet med att utveckla avtalsstyrningen och -hanteringen utom att övervaka att serviceproduktionen är ändamålsenlig, också effektivisera ledningen, övervakningen och riskhanteringen då tjänster produceras med stöd av avtal. Med avtalsstyrning kan man i verksamhet som baserar sig på avtal avse kommunens verksamhetsprinciper, genom vilka man säkerställer att kommunens strategiska mål och riskhantering genomförs samt verksamhetens ekonomiska lönsamhet. Genom avtalsstyrning kan man dra upp riktlinjer för hurdana avtal som görs upp i kommunen och hur man förfar under avtalens livscykel. Genom avtalsstyrning styrs all avtalsverksamhet inom kommunkoncernen, Avtalsstyrning förutsätter en fungerande avtalshantering. Med avtalshanteringens information genomförs och uppföljs styrningen och målen säkerställs. I avtalshanteringen ingår exempelvis avtalsprocesserna, riskhanteringen, olika aktörers roll i ett avtal, arbetsredskap för avtal och anvisningar. Avtalshelheten har i ledarskapsutbildning behandlats till exempel så att man från ledarskapsperspektiv skilt mellan två dimensioner: avtalsstyrning, som innebär att leda genom avtal och avtalshantering, som hänvisar till att leda avtal. Det skulle vara svårt att i lagen definiera begreppens innehåll tillräckligt exakt och bestämmelserna kunde bli svåra att tillämpa. När det gäller uppgörandet av bestämmelser om avtalshantering i förvaltningsstadgan borde kommunen fästa vikt också vid ledningen av avtalen och vid definition av principerna för upphandling av tjänster. Dessa frågor har traditionellt behandlats i kommunstrategin som gäller serviceproduktion och i kommunernas upphandlingsanvisningar.

Enligt gällande kommunallag ska ett direktörsavtal ingås mellan kommunen och kommundirektören. Vid beredningen av propositionen har befogenheterna att besluta om direktörsavtal utvärderats. Enligt gällande lag kan det i direktörsavtalet avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören och i sådana fall godkänns avtalet av fullmäktige. Annars kan kommunstyrelsen besluta om avtalet. I avsnittet om nuläget beskrivs praxis för godkännande av avtalet och det konstateras att det finns ett behov av att förtydliga bestämmelsen till denna del. Då direktörsavtalet är ett verktyg för ledningen av kommunens verksamhet är det

ändamålsenligt att kommunstyrelsens roll i avtalet förstärks genom bestämmelsen. Att föreskriva att fullmäktige helt beslutar i denna fråga motsvarar inte syftet med direktörsavtalet. I så fall skulle fullmäktige besluta om också delvis operativa frågor som gäller ledningen av kommunen. Fullmäktige styr kommunens verksamhet genom att godkänna kommunstrategin och förvaltningsstadgan, med vilka direktörsavtalet bör vara kompatibelt.

Att ett direktörsavtal ska göras upp också med andra ledande tjänsteinnehavare än med kommundirektörerna har diskuterats vid beredningen av propositionen. Särskilt i de största städerna har det framkommit behov av att ingå direktörsavtal och att ha möjlighet att enligt 43 § säga upp ledande tjänsteinnehavare eller förflytta dem till andra uppgifter. De ledande tjänsteinnehavarna i de stora städerna har en betydande ställning och de resurser de har till sitt förfogande och även deras beslutanderätt kan anses vara lika betydande eller till och med mer betydande än de som kommundirektörer i mindre kommuner har.

Bestämmelser som förpliktar kommunerna att ingå direktörsavtal också med andra tjänsteinnehavare än kommundirektören och möjliggör ett förfarande i enlighet med 43 § vore problematiska särskilt med hänsyn till avgränsningarna och kraven på exakthet i lagstiftningen. Ledande tjänsteinnehavare är inte ett entydigt begrepp. Kommunerna besluter med stöd av sitt självstyre om sitt ledningssystem och om de ledande tjänsteinnehavarna, vilket gör det omöjligt att i lagen definiera de tjänsteinnehavare med vilka det är möjligt att ingå ett direktörsavtal och tillämpa ett förfarande enligt 43 §. När det gäller andra tjänsteinnehavare än kommundirektören tillämpas bestämmelserna i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003), bland annat i fråga om upphörande av tjänsteförhållande. Kraven på avgränsning och exakthet bör uppfyllas särskilt väl när det gäller försämrande av ledande tjänsteinnehavares anställningstrygghet. Det föreslås inte att bestämmelserna om direktörsavtal och förfarande enligt 43 § utvidgas till att gälla andra ledande tjänsteinnehavare, utan de nuvarande bestämmelserna anses tillräckliga.

I 9 kap. i kommunallagen finns mera detaljerade bestämmelser än om kommunens övriga förvaltning om kommunala affärsverk och på motsvarande sätt föreskrivs i 120 § mera detaljerat om affärsverks ekonomi. Kommunen sköter i form av ett kommunalt affärsverk i princip sådana uppgifter där det är ändamålsenligt att ha en avskild och transparent ekonomi. Kommunala affärsverk inrättas för uppgifter som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Syftet är då att inkomsterna ska täcka utgifterna för skötseln av uppgiften och med hjälp av en särredovisad balansräkning för affärsverket säkerställs balanskontinuiteten för tillgångsposter. Affärsverk kan ha inrättats för kommunens interna tjänster eller exempelvis för uppgifter som kommunerna sköter i samarbete. I form av affärsverk sköts ofta uppgifter i enlighet med speciallagstiftning såsom vattentjänster, som enligt 20 § i lagen om vattentjänster (119/2001) i bokföringen ska avskiljas från kommunens övriga verksamheter.

Det föreslås att bestämmelserna om kommunala affärsverk ändras så, att bestämmelserna i 120 § om utgifts- och inkomstposter i en kommuns eller samkommuns budget, som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk, stryks. Dessutom föreslås några ändringar av teknisk natur i bestämmelserna. Som ett alternativ till de föreslagna bestämmelserna vore det möjligt att stryka bestämmelserna om affärsverk i kommunallagen antingen helt och hållet eller när det gäller de detaljerade bestämmelserna om direktionens uppgifter eller affärsverkets direktör. Då kunde kommunen eller samkommunen fortfarande ordna uppgifterna enligt kommunallagen och särredovisningen av ekonomin kunde vid behov ske enligt Bokföringsnämndens kommunsektions anvisningar exempelvis som för bokföringsmässiga balansenheter. Fullmäktige besluter enligt 14 § i kommunallagen om de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk. Dessutom tillämpas bestämmelser om uppgifterna enligt speciallagstiftningen.

En kommuns eller samkommuns affärsverk är till sin natur en enhet med särredovisning i bokföringen. Kommunens och samkommunens uppgifter kan också hållas åtskilda genom modellen bokföringsmässig balansenhet, om vilken det inte finns några särskilda bestämmelser i kommunallagen. Den ekonomiska transparensen för en annan balansenhet motsvarar affärsverksmodellen, eftersom det i balansenhetens budget och ekonomiplan liksom för affärsverk ingår resultaträknings-, investerings- och finansieringsdelar. Bokslutskalkylerna för en annan balansenhet uppgörs enligt samma scheman som bokslutskalkylerna för ett kommunalt affärsverk. På basis av budgetens och bokslutets enhetlighet uppgörs också budgeten i en annan balansenhet enligt schemat för bokslutskalkyler i affärsverk. Vid gemensam verksamhet för kommuner och samkommuner ger både affärsverksmodellen och modellen med annan balansenhet transparens i verksamheten genom att ekonomin hålls åtskild. Då kommuner har gemensam verksamhet i serviceproduktionen betonas kraven på transparens och resultatansvar. Den gemensamma verksamhetens inkomster och utgifter samt tillgångar, skulder och ansvar måste hållas åtskilda från avtalskommunens övriga ekonomi och uppgiften måste kunna överföras till räkenskapsperiodens resultat för att användas eller täckas under kommande räkenskapsperiod.

Vid beredningen av propositionen konstaterades att kommunal verksamhet i form av affärsverk är etablerad och att det om bestämmelserna lättas upp mer än nu föreslås skulle leda till problem med tolkningen av lagstiftningen i kommunerna. En kommun kan med stöd av gällande bestämmelser i kommunallagen besluta att ordna sina uppgifter på det sätt som är mest ändamålsenligt, eftersom kommunallagen inte kräver att det ska ske i en viss form. Kommunen kan besluta att inrätta ett affärsverk enligt bestämmelserna i kommunallagen eller sköta sina uppgifter på annat sätt, till exempel som ett resultatområde i kommunens organisation. I kommunens förvaltningsstadga kan bestämmas om en uppgift och om fördelningen av befogenheter enligt prövning, och vid behov också mera detaljerat än vad som bestäms om ett affärsverks direktion och direktör i 9 kap. i kommunallagen. Det finns alternativ till verksamhet i form av affärsverk också när det gäller uppföljningen av ekonomin eller särredovisning.

5.2 Utländsk lagstiftning och övriga metoder som används utomlands

Inledning

I den internationella jämförelsen har vi av de nordiska länderna granskat sådana drag i kommunallagstiftningen i Sverige, Norge och Danmark som är av betydelse med tanke på de förslag och lagstiftningsalternativ som utvärderats i samband med beredningen av denna proposition. Bestämmelserna om styrning av samkommuner och elektroniska sammanträden har granskats utgående från alla de valda ländernas lagstiftning. När det gäller lagstiftningen om täckande av underskott har Danmarks system lämnats utanför, då det i fråga om de grundläggande lösningarna så väsentligt skiljer sig från Finlands system att det inte ansetts ändamålsenligt att göra en jämförelse.

Sverige

Enligt 3 kap. 8 § i Sveriges kommunallag (Kommunallag, 2017:725) får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Det är vanligast med kommunalförbund inom räddningsväsendet, hälso- och sjukvården och utbildningen. Principen är att ett kommunalförbund är en form av frivillig gemensam verksamhet. Kommunalförbund grundas genom en förbundsordning som godkänns av medlemskommunerna och om minimiinnehållet i den bestäms i kommunallagen. I ett kommunalförbund utövas den högsta beslutanderätten antingen av ett kommunalförbundsfullmäktige eller av en kommunalförbundsdirektion. Om ett kommunalförbund har förbundsfullmäktige utser

den förbundsstyrelsen. I direktionsmodellen fungerar förbundsdirektionen också som förbundsstyrelse. Det beslutande organet har i allmänhet getts befogenheter att utse övriga organ som behövs för skötseln av kommunalförbundets uppgifter.

Kommunallagen möjliggör flera olika sätt på vilka medlemskommunerna kan styra och begränsa kommunalförbundets verksamhet. Enligt lagen ska uttryckliga bestämmelser om styrning och medlemskommunernas möjligheter att övervaka förbundets ekonomi och verksamhet tas in i förbundsordningen. I förbundsordningen kan man till exempel avtala om att kommunalförbundets budget ska uppgöras inom de ekonomiska ramar och enligt de riktlinjer som medlemskommunerna avtalat om. Kommunalförbundet kan också åläggas olika uppföljnings- och rapporteringsskyldigheter. Medlemskommunerna kan begränsa kommunalförbundets rätt att grunda bolag och stiftelser eller att ingå olika förbindelser, såsom uppta lån, ingå garantiförbindelser och förvärva fastigheter. Andra styrningsmetoder är exempelvis att det krävs kvalificerad majoritet för de viktigaste besluten samt att medlemskommunerna ges rätt att inleda ärenden i det högsta beslutande organet. I förbundsordningen kan intas bestämmelser också om medlemskommunernas förtroendevaldas yttrande- och närvarorätt vid det högsta beslutande organets möten.

Det finns en direkt förbindelse mellan kommunalförbundets och medlemskommunen i förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen genom de representanter som kommunen valt. Detta kan för sin del främja styrningen av kommunalförbundet, men å andra sidan sköter de representanter som valts till förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen sina förtroendeuppdrag i kommunalförbundet och inte i kommunen, och därför ska de med beaktande av förbundets syfte och uppgifter i första hand agera enligt förbundets intressen.

I förbundsordningen ska avtalas om antalet medlemmar i förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen samt om hur medlemskommunerna ska vara representerade där. Enligt kommunallagen ska varje medlemskommun dock ha minst en medlem i det beslutande organet. Medlemmen ska vara fullmäktigemedlem i medlemskommunen. De medlemmar som utses till kommunalförbundets övriga organ ska ha rösträtt i någon medlemskommuns fullmäktigeval.

Ansvaret för övervakningen av den verksamhet som bedrivs genom kommunalförbundet åligger i medlemskommunen kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har inte befogenhet att besluta om kommunalförbundets ärenden, men den kan ge utlåtanden, anmärkningar och råd om kommunalförbundets verksamhet. För genomförande av övervakningen har kommunstyrelsen rätt att begära nödvändiga utlåtanden och utredningar av kommunalförbundet.

I Sverige har kommunernas självstyre av tradition varit starkt, och kommunerna är inte underställda strikt ekonomisk styrning och övervakning från statens sida. Uppföljning av enstaka kommuners ekonomi genomförs i praktiken, men det finns ingen officiell kontrollmekanism för detta. I Sverige finns inte motsvarande lagstiftning som i Finland när det gäller utvärderingsförfarande för kommuner som är i en svår ekonomisk situation.

I 11 kap. i kommunallagen finns bestämmelser om kommunens ekonomiska förvaltning. Av den budget som kommunen årligen gör upp för följande kalenderår ska bland annat framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Enligt balanskravet ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. I enskilda fall kan om det finns synnerliga skäl dock en budget med underskott göras upp. Om fastställande av underskott bestäms separat i lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597).

Om kommunen under ett visst bokföringsår uppvisar ett underskott ska det täckas under de följande tre åren. Fullmäktige godkänner åtgärdsplanen för att balansera budgeten. I den verksamhetsberättelse om uppgörs under det år då underskottet uppkommer ska utredas när och på vilket sätt underskottet ska täckas. Även om kravet att balansera budgeten är bindande för kommunerna följer det inga sanktioner för kommunen om det inte följs. Enligt kommunallagen kan fullmäktige också av särskilda skäl besluta att underskottet inte behöver täckas. En sådan situation kan uppkomma till exempel då kommunen vid uppgörandet av budgeten avvikit från kravet på balansering av budgeten med stöd av en undantagsbestämmelse i kommunallagen. Dessutom har kommunen möjlighet att täcka underskottet endast delvis eller besluta om en längre period för täckande av underskottet än den som föreskrivs i kommunallagen.

År 2013 fogades till kommunallagen bestämmelser om kommunernas möjlighet att under vissa förutsättningar fondera en del av sitt överskott i en så kallad konjunkturfond. Kommunen får använda de medel som avsatts i fonden för att täcka senare underskott.

Bestämmelserna om uppgörandet av budget samt om underskott och täckande av underskott i kommunallagen och lagen om kommunal bokföring och redovisning tillämpas på motsvarande sätt på kommunalförbund. Också i kommunalförbund är det möjligt att reservera överskott för täckande av kommande underskott i en konjunkturfond.

Enligt kommunallagen kan fullmäktige besluta att ledamöterna får delta i fullmäktiges eller nämndernas möten på distans. Deltagande på distans ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde. Närmare bestämmelser om deltagande i möten på distans ges i fullmäktiges arbetsordning och i nämnderna reglementen. Bestämmelser kan ges till exempel om i vilka situationer det är möjligt att delta på distans, från vilken plats man kan delta i möten på distans samt om de tekniska lösningar som används vid mötena.

I Sverige har kommunernas intressebevakningsorganisation (Sveriges Kommuner och Regioner) med anledning av covid-19-pandemin gett kommunerna särskilda anvisningar om deltagande i möten på distans. Av anvisningarna framgår att bestämmelserna i kommunallagen visat sig ge rum för tolkning t.ex. då det gäller kravet på bild- och ljudöverföring i realtid. Dessutom har lagen gett olika tolkningsmöjligheter då det gäller om samtliga ledamöter i ett organ kan delta i samma möte på distans. Av anvisningarna framgår att åtminstone ordförande alltid borde vara fysiskt närvarande på mötesplatsen (Sveriges Kommuner och Regioner: Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Promemoria 4.5.2020).

Norge

I Norge trädde i början av 2020 en ny kommunallag i kraft (Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-2018-06-22-83), i vilken bestämmelserna om kommuners samverkan reviderades. I lagen intogs som en ny form av samarbete möjlighet att verka i en kommunal uppgiftssammanslutning (*kommunalt oppgavefellesskap*), om vilket föreskrivs närmare i 19 kap. i lagen. Genom de nya bestämmelserna har man velat erbjuda en enkel, flexibel och förmånlig samarbetsmodell särskilt för de mindre kommunerna, speciellt i uppgifter inom en smalare sektor. Genom en uppgiftssammanslutning kan skötas till exempel löneräknings-, vårdhems- eller ICT-tjänster. Samarbete i en kommunal uppgiftssammanslutning är möjlig för att sköta utom frivilliga också lagstadgade uppgifter, ifall detta inte särskilt begränsats genom speciallagstiftning.

Kommunernas fullmäktige fattar beslut om att grunda en uppgiftssammanslutning. Vid grundandet uppgörs ett samarbetsavtal mellan medlemskommunerna (*samarbeidsavtale*), om vars minimiinnehåll föreskrivs i lagen. I samarbetsavtalet överenskomms särskilt om sammanslutning är en separat juridisk person eller en del av kommunens organisation. Den högsta beslutanderätten i uppgiftssammanslutningen utövas av ett representantskap (*representantskapet)*, där varje medlemskommun bör ha minst en medlem. Medlemskommunernas fullmäktige utser sina medlemmar i representantskapet. Representantskapet är det enda obligatoriska organet i uppgiftssammanslutningen. Vid behov kan det tillsätta andra organ, i vilka det utser medlemmar. I andra organ behöver inte alla medlemskommuner vara representerade, vilket möjliggör att de arbetar i en mera begränsad sammansättning.

I Norges tidigare kommunallag fanns inte några uttryckliga bestämmelser om hur kommunerna skulle utöva ägarstyrning i bolag, gemensam kommunal verksamhet eller annan motsvarande verksamhet. I praktiken hade kommunerna också utan bestämmelser genomfört ägarstyrning genom olika åtgärder såsom genom ägarstrategier, avtal och bestämmelser i bolagsordningen. Man hade dock inte alltid i kommunerna tillräckligt kunnat utnyttja olika metoder genom vilka man kunnat säkerställa ett tillräckligt informationsunderlag för politikerna för utövande av en ägarpolitik som motsvarade kommunens intresse. Av denna orsak fogades till den nya kommunallagen ett skilt kapitel, 26 kap, som innehåller bestämmelser om kommunens skyldighet att göra ägaranmälan (*eierskapsmelding*). Syftet med ägaranmälan är att göra det lättare att få information om de företag och andra sammanslutningar som kommunen äger samt att beskriva kommunens ägarpolitiska mål.

Kommunen ska minst en gång under valperioden göra en ägaranmälan som godkänns av kommunfullmäktige. Enligt lagen ska av ägaranmälan åtminstone framgå principerna för ägarstyrningen, en allmän översikt över sammanslutningar och annan verksamhet, där kommunen har ägar- eller andra intressen samt en beskrivning av syftena med kommunens ägarintressen i dessa verksamheter. I ägaranmälan bör ingå kommunens medlemskap i kommunala uppgiftssammanslutningar och den är således en metod att påverka styrningen av dem.

Till styrningen av kommunalförbundet ansluter sig också bestämmelser i kommunallagen enligt vilka det särskilt ska avtalas i samarbetsavtalet mellan medlemskommunerna om den kommunala uppgiftssammanslutningens rapporteringsskyldigheter. Dessutom underlättas övervakningen av kommunalförbunden av de bestämmelser, enligt vilka en kontrollnämnd (*kontrollutvalg*), som utsetts av fullmäktige och som utövar kontinuerlig kontroll, har rätt att få uppgifter om uppgiftssammanslutningarnas verksamhet. Vid behov kan kontrollnämnden också göra utredningar som gäller uppgiftssammanslutningens verksamhet.

I den nya kommunallagen reviderades också delvis bestämmelserna om kommunens ekonomi. Som en reform fogades till lagen möjlighet att i ett tidigare skede än förut ingripa i den ekonomiska situationen i en kommun som är i ekonomisk obalans. Dessutom ändrades bestämmelserna om kommunens ekonomi genom en ny förordning som trädde i kraft i början av 2020, som innehåller mera detaljerade bestämmelser om exempelvis uppgörandet av ekonomiplanen, budgeten och bokslutet (Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommunen, FOR-2019-06-07-714.).

Kommunen ska göra upp ekonomiplanen och budgeten så att de är i balans, så att kommunens inkomster motsvarar utgifterna. Om kommunen får ett underskott ska ekonomin balanseras genom utnyttjande av en dispositionsfond (*disposisjonsfond*), där kommunens tidigare överskott investerats. Om fondandelen inte räcker till för att täcka underskottets belopp i sin helhet över-

förs täckandet av den resterande delen till följande år eller senare. Enligt den nya kommunallagen är det inte möjligt att längre skjuta upp tiden för täckandet av underskottet utan kommunen ska använda sin fondandel för täcka underskottet redan samma år som underskottet uppstår.

Kommunen ska i regel täcka sitt underskott under följande år och senast inom två år. Kommunfullmäktige kan dock av särskilda skäl besluta att underskottet ska täckas inom fyra år. Att tiden för täckandet av underskottet förlängs till mer än två bör dock anses exceptionellt och det ska finnas vägande skäl. Om bedöms att täckandet av underskottet medföra stora samhälleliga och ekonomiska konsekvenser kan tiden för täckandet av underskottet genom ministeriets beslut förlängas till över fyra år.

Om kommunen inte täcker sitt underskott inom den tidsfrist på två år som anges i lagen tas kommunen i statens specialuppföljning, i det så kallade ROBEK-registret. Kriterierna för registrering uppfylls också exempelvis i en kommun där man mot balanskravet beslutat om en ekonomiplan eller årsbudget som visar underskott. I den nya kommunallagen har förutsättningarna för ROBEK-registrering utvidgats så att kommuner som är i en svag ekonomisk situation i ett tidigare skede än förut så fås med i övervakningssystemet. Den viktigaste följden av registrering är att kommunen måste låta godkänna sina budgetbeslut hos ministeriet. Om budgeten inte uppfyller de krav som ställs i lagen och ministeriet märker det måste kommunen göra upp en ny årsbudget. Ministeriet godkänner också beslut om kommunens lån samt om långfristiga hyresavtal. Kommunen bör informera sina avtalspartner om att den ingår i statens övervakningssystem. Dessutom ska en kommun som är i ROBEK-registret göra upp en åtgärdsplan, genom vilken balansen i kommunens ekonomi säkerställs. Planen ska delges ministeriet.

Anteckningen i ROBEK-registret kan återkallas då de i lagen angivna förutsättningarna uppfylls. Förutsättningarna för återkallande beror på enligt vilka grunder kommunen antecknats i registret. Om grunden för registreringen har varit att tiden för täckande av underskott inte följts bör anteckningen om kommunen återkallas när dess underskott täckts. Om grunden för registreringen har varit ett beslut om en ekonomiplan eller en årsbudget som visar underskott ska anteckningen återkallas när kommunen beslutat om en balanserad ekonomiplan eller budget för följande år.

I kommunallagen föreskrivs särskilt om täckande av underskott i en kommunal uppgiftssammanslutning. En uppgiftssammanslutning ska täcka ett underskott inom ett år. Om underskottet inte täckts inom utsatt tid ska medlemskommunerna överföra det resterande beloppet till uppgiftssammanslutningen för d budgeterna för de följande åren tills underskottet blir täckt i sin helhet.

Enligt kommunallagen kan kommunfullmäktige besluta att kommunens organ kan hålla sina nöten på distans (*fjernmøte*), med undantag för slutna möten. Enligt lagen betyder ett distansmöte att deltagarna i mötet inte är i samma utrymme, men de kan med hjälp av tekniska hjälpmedel höra och se varandra och kommunicera sinsemellan. De bestämmelser som annars tilllämpas på mötena ska tillämpas också på distansmöten. Ministeriet kan vid behov ge bestämmelser om de krav som gäller anordnandet av distansmöten.

Med anledning av Covid-19-pandemim utfärdades i Norge en temporär förordning om ordnande av distansmöten i kommuner och landskap (Midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19, FOR-2020-03-13-277). Genom förordningen gjordes det till exempel möjligt att ta i bruk distansmöten också i sådana situationer då det i kommunen inte särskilt fattas beslut om användning av distansmöten. Genom förordningen lindrades också kraven på att deltagarna ska ha direkt ögonkontakt vilket varit en förutsättning för mötena.

Danmark

I Danmark kan kommunerna samarbeta i form av kommunala sammanslutningar (*kommunale fællesskaber*). Det är fråga om samarbete baserat på avtal enligt 60 § i Danmarks kommunallag (Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, LBK nr 47 af 15/01/2019), där medlemskommunerna inrättar ett separat förvaltningsorgan och på det överför befogenheter att sköta särskilt avtalade kommunala uppgifter. I princip kan en kommunal sammanslutning ges samma uppgifter som kommunerna kan sköta själva. Ofta kan till kommunala sammanslutningars uppgifter höra till exempel avfallshantering, beredskapsuppgifter, kommunal tandvård eller hamn- eller färjetrafik. En kommunal sammanslutning är en självständig juridisk person, om vars förvaltning och ekonomi inte finns några detaljerade bestämmelser i kommunallagen, utan på dem tillämpas i regel de bestämmelser i kommunallagen som gäller en baskommun.

Kommunfullmäktige besluter om kommunens deltagande i en kommunal sammanslutning. Fullmäktige godkänner också grundstadgan för den kommunala sammanslutningen (*vedtægterne for det kommunale fællesskab*), i vilken besluts om överföringen av kommunens befogenheter och villkoren för den samt om samarbetet mellan kommunerna. Kommunala sammanslutningars grundstadga och ändringar i den ska ges för godkännande till den statliga myndighet (*Ankestyrelsen*) som övervakar kommunerna, ifall det inte är fråga om en sådan kommunal sammanslutning som på grund av obetydlig ekonomisk verksamhet kan befrias från detta förfarande enligt 60 a § i kommunallagen. I övervakningsmyndighetens godkännandeförfarande bedöms typiskt till exempel fördelningen av ansvaret mellan den kommunala sammanslutningen och medlemskommunerna samt finansieringen och de ekonomiska förutsättningarna för den gemensamma verksamheten. Godkännandeförfarandet hör till den myndighet som övervakar kommunerna eftersom befogenheter som en följd av medlemskapet i den kommunala sammanslutningen överförs från medlemskommunernas fullmäktige och samtidigt blir medlemskommunerna utan begränsningar gemensamt ansvariga för den kommunala anslutningens förpliktelser.

Det är typiskt att en kommunal sammanslutning har ett förvaltningsorgan, men i större kommunala sammanslutningar kan beslutanderättsbefogenheterna fördelas exempelvis mellan ett representantskap (*repræsentantskab*) och en styrelse (*bestyrelse*). I grundstadgan avtalas om förvaltningsorganens befogenheter, uppgiftsfördelning och sammansättning. Medlemmarna i förvaltningsorganen väljs av medlemskommunernas fullmäktige. I princip utses fullmäktigemedlemmar i medlemskommunerna till medlemmar, men i grundavtalet kan avtalas annorlunda om detta.

Medlemskommunerna kan påverka den kommunala sammanslutningens verksamhet genom de representanter de utsett till förvaltningsorganen och de instruktioner de ger dem. Dessutom kan i grundstadgan för en kommunal sammanslutning intas bestämmelser som möjliggör styrning och övervakning av den kommunala sammanslutningen. I grundstadgan kan till exempel avtalas att vissa av den kommunala sammanslutningens beslut och den kommunala sammanslutningens budget ska godkännas av medlemskommunerna. Dessutom kan i den fastställas bestämmelser för sammanslutningens rätt att ta lån och ingå hyresavtal samt exempelvis åläggas den kommunala sammanslutningen olika rapporteringsskyldigheter. Mera indirekta sätt att påverka den kommunala sammanslutningens verksamhet kan vara till exempel informationsutbyte och anordnande av regelbundna diskussionsforum mellan medlemskommunerna och den kommunala sammanslutningen. En enskild medlemskommun eller medlemskommunerna tillsammans kan också göra upp en ägarstrategi, i vilken sammanställs synpunkter på den kommunala sammanslutningens mål, utveckling och ekonomiska förhållanden.

I Danmarks kommunallag finns inte separata bestämmelser om elektroniska sammanträden eller om deltagande i möten på distans. Enligt kommunallagen är fullmäktiges möten offentliga och

detta har enligt offentlighetsprincipen ansetts betyda att fullmäktiges möten inte kan hållas med på distans med hjälp av elektronisk kommunikation. Däremot kan nämnderna, vilkas möten är slutna, i princip hålla sina möten som telefon- eller videomöten. Eftersom mötenas beslutsprotokoll kan undertecknas elektroniskt behöver inte medlemmarna särskilt mötas fysiskt för detta.

På grund av Covid-19-pandemin har social- och inrikesministeriet i Danmark särskilt gett anvisningar om att kommunerna undantagsvis kan hålla sina möten elektroniskt genom beslut av kommunfullmäktige. Enligt anvisningarna kan också fullmäktiges offentliga möten hållas elektroniskt och möten kan ordnas med hjälp av video- och/eller ljudförbindelse så att det är möjligt för allmänheten att följa med mötet och de som deltar i mötet kan identifieras. (Social og indenrigsministeriet: Henvendelse fra KL med spørgsmål om aflysning af kommunalbestyrelsesmøder af hensyn til at mindske risikoen for coronasmit.)

6 Remissvar

Nästan alla remissgivare ansåg att propositionen var motiverad och ändamålsenlig eller konstaterade att de inte hade något att anmärka mot förslagen.

Förslagen gällande kommunens ekonomi fick brett understöd. Nästan alla remissgivare ansåg att de ändringsförslag som gällde täckande av underskott var motiverade och att de klargör den nuvarande situationen. Också preciseringen av tidsfristen för täckande av underskott efter att kommunindelningen ändrats ansågs nödvändig. I vissa enskilda utlåtanden konstaterades därtill att tidsfristen borde vara längre.

I utlåtandena understöddes också de föreslagna ändringarna i kommunens och samkommunens utvärderingsförfarande. De föreslagna ändringarna gällande åtgärdsprogrammets behandling och rapporteringsskyldighet ansågs förbättra åtgärdsprogrammets genomslagskraft och effektivare än förut förbinda kommunen att genomföra programmet.

Förslaget enligt vilket finansministeriet på vissa villkor som bestäms i lagen kunde besluta om behovet av en särskild utredning för att ändra kommunindelningen utan att inleda ett nytt utvärderingsförfarande togs huvudsakligen emot positivt. Enligt vissa remissgivare skulle det ändå behövas tydliga kriterier för när utvärderingsförfarande inte skulle inledas, på basis av vilka nödvändigheten eller onödvändigheten av ett nytt utvärderingsförfarande konstateras. I helhetsutvärderingen ska beaktas de beslut och anpassningsåtgärder som kommunen redan gjort, bedöma deras effekter samt kommunens möjligheter att klara av situationen med egna beslut. Enligt vissa utlåtanden ska det preciseras i propositionen i vilka situationer en särskild utredning kunde inledas utan ett nytt utvärderingsförfarande. Dessutom konstaterades, att det inte ska bli ny praxis att automatiskt inleda en särskild utredning utan utvärderingsförfarande, ifall en kommun inte lyckas genomföra åtgärdsprogrammet till alla delar. I vissa utlåtanden konstaterades att skyddet för den kommunala självstyrelsen och kommunens ansvar för sin egen ekonomi förutsätter att det först genomförs ett nytt utvärderingsförfarande, eller så ansågs ändringen minska kommunens självbestämmanderätt i sådan utsträckning att ändringen inte kan anses vara ändamålsenlig.

I utlåtandena understöddes de föreslagna förändringarna av kommunens förvaltning. I utlåtandena ansågs det vara motiverat att det i förvaltningsstadgan ges nödvändiga förordningar om hantering av avtal. Definieringen av ansvaret vid hanteringen av avtal ansågs effektivera styrningen, uppföljningen och riskhanteringen inom hanteringen av avtal som helhet. I ett enskilt utlåtande anfördes, att det ska föreskrivas att det är fullmäktiges uppgift att besluta om grunderna för hanteringen av avtal. I utlåtandena understöddes att bestämmelser om informationshanteringen tas in i paragrafen om kommunens förvaltningsstadga, eftersom ändringen bland

annat ansågs förbättra förutsättningarna för att upptäcka kompetensbrister i samband med informationshanteringen.

I utlåtandena ansågs ändringen gällande utvidgning av initiativrätten främja medborgarnas delaktighet och vara betydelsefull för framför allt de fritidsbosatta. Finlands Kommunförbund rf ansåg det inte motiverat att slopa den särskilda behandlingstid som föreskrivs i 23 § 2 mom. Även om alla initiativ enligt förvaltningslagen ska behandlas utan onödigt dröjsmål, är det enligt utlåtandet ändå skäl att lägga vikt vid att initiativ som får särskilt stort understöd bör behandlas utan dröjsmål. Den gällande kommunallagens krav på att initiativ som understöds av minst två procent av kommuninvånarna ska tas upp till behandling inom sex månader från det att initiativet väckts, säkerställer att frågor som är särskilt viktiga för kommuninvånarna behandlas utan dröjsmål.

Justitieministeriet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att kommuninvånarna kan uppleva att strykningen av bestämmelsen försämrar deras rätt till delaktighet. I utlåtandena föreslogs att det till lagen fogas ett omnämnande om att initiativ även i framtiden kan väckas gemensamt av flera kommunmedlemmar. Justitieministeriet föreslog ett tillägg till bestämmelsen om möjligheten att höra initiativtagarna samt en precisering om att initiativet ska innehålla ett förslag till kommunen om den verksamhet det gäller.

Remissgivarna stödde förslaget om lindring av kravet på politisk proportionalitet vid sammansättningen av samkommunens andra organ än de högsta beslutande organen, eftersom förslaget ansågs möjliggöra en större användning av sakkunniga som representanter i samkommunens organ och ansågs främja ägarstyrningen. Enligt vissa av de remissgivare som motsatte sig förslaget kunde föreslaget ha en negativ inverkan på förverkligandet av demokrati.

Enligt Finlands Kommunförbund rf:s utlåtande lyfter den föreslagna strykningen av kravet på politisk proportionalitet i organ som är underställda fullmäktige eller samkommunsstämman fram betydelsen av kommunernas fullmäktige och av de förtroendevalda de väljer. Kommunförbundet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid, att slopandet av sammansättningen av organ på basis av gruppernas representation enligt kommunalvalsresultatet och proportionalitetsprincipen, kan leda till ett sämre slutresultat för vissa politiska gruppers del. Enligt utlåtandet kan man vid bedömningen av ändringen av grundfördraget till exempel överväga, ifall kravet på politisk proportionalitet begränsas till att endast gälla vissa organ. Enligt utlåtandet borde landskapsförbunden för tydlighetens skull uteslutas från bestämmelsens tillämpningsområde. Trots att kravet på politisk proportionalitet inte skulle gälla styrelsen eller de organ som är underställda denna skulle dessa enligt utlåtandet fortfarande vara utsedda av fullmäktige och fortfarande åtnjuta fullmäktiges förtroende. Förslaget möjliggör en sammansättning av organ som är ändamålsenlig med tanke på samkommunens verksamhet då medlemskommunerna avtalar om detta i grundfördraget.

De föreslagna ändringarna av bestämmelserna om samkommuners grundfördrag understöddes i utlåtandena.

Den föreslagna ändringen av bestämmelserna om direktörsavtal understöddes. Förslaget ansågs motiverat bland annat eftersom kommunstyrelsen representerar kommunen som arbetsgivare och direktörsavtalet är ett avtal mellan arbetsgivaren och kommundirektören. Förslaget ansågs också tydliggöra behörigheten mellan kommunstyrelsen och fullmäktige, öka förvaltningens transparens och förhindra att behandlingen av direktörsavtalet politiseras. Vissa kommuner understödde inte förslaget, utan ansåg att fastställandet av avgångsvederlag är en fråga för fullmäktige.

De föreslagna ändringarna av bestämmelserna om elektroniskt sammanträde ansågs motiverade, eftersom de ansågs klargöra förutsättningarna för anordnande av elektroniska möten. I en del utlåtanden framhölls ändå svårigheten att genomföra sluten omröstning vid elektroniska sammanträden. Den nuvarande lagstiftningen om elektroniskt beslutsfattandeförfarande konstaterades vara tillräcklig, och inga ändringsbehov framställdes.

Den föreslagna nya lagstiftningen om sammanslagning och delning av samkommuner ansågs vara motiverad. Regleringen ansågs underlätta det praktiska genomförandet av strukturella arrangemang. I skatteförvaltningens utlåtande fästes uppmärksamhet vid inkomstbeskattningsfrågor och vid behandlingen av fastställda förluster i samband med strukturarrangemang och föreslogs till denna del preciseringar av lagen eller dess motiveringar.

Dessutom föreslogs i vissa utlåtanden en del andra enskilda ändringsbehov.

De föreslagna ändringarna i lagen om överlåtelseskatt ansågs tydliggöra den nuvarande situationen.

På basis av utlåtandena har från propositionen slopats föreslagningen att ändra 58 § on samkommunens organ. Dessutom har kompletteringar av teknisk natur gjorts i förslaget.

7 Specialmotivering

7.1 Kommunallagen

6 §. *Kommunkoncern och kommunens verksamhet.* En ändring av teknisk natur föreslås i paragrafens 1 mom. gällande sammanslutningar och stiftelser där kommunens dottersammanslutningar har bestämmande inflytande och dessas ingående i kommunkoncernen.

I den svenska ordalydelsen i momentet görs en språklig precisering.

12 §. *Program för kommunernas ekonomi*. Den första meningen i 2 mom. i paragrafen om planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi föreslås strykas och den senare satsen i 1 mom. som gäller beredningen av programmet som en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och beredningen av budgetpropositionen flyttas till början av 2 mom. Med de föreslagna ändringarna skulle man precisera förhållandet mellan beredningen av programmet för kommunernas ekonomi i förhållande till beredningen av planen för de offentliga finanserna vilket skulle möjliggöra en tidsmässigt effektivare beredning. Den föreslagna ändringen ska delvis också eliminera överlappningen av momentens texter. Dessutom ska en justering av teknisk natur göras i 1 mom.

Formuleringen av den sista meningen i 3 mom. i paragrafen föreslås ändras. Det ska inte stadgas om specificering av kommunernas lagstadgade och andra uppgifter, eftersom kravet innebär en tolkningsrisk. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. Enligt förslaget ska bedömningen gälla kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt produktiviteten i kommunernas verksamhet.

Paragrafens 5 mom. föreslås ändras så att programmet för kommunernas ekonomi bereds av finansministeriet tillsammans med de ministerier som är centrala med tanke på kommunernas ekonomi och verksamhet. Man ska inte längre i bestämmelsen namnge de instanser som deltar i beredningen, varvid eventuella ändringar i ministeriernas arbetsfördelning kan beaktas vid beredningen. Den föreslagna formuleringen ska också möjliggöra funktionellt mer flexibel beredning.

14 §. *Fullmäktiges uppgifter*. Fullmäktiges uppgifter föreslås preciseras så att till uppgifterna ska tilläggas beslutsfattande om grunderna för den finansiella verksamheten.

Till punkt 6 i 2 mom. där det bestäms om fattande av beslut om grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten föreslås tilläggas fattande av beslut om grunderna för den finansiella verksamheten. Med finansieringsverksamhet avses kommunens eller samkommunens anskaffning av lång- och kortfristig finansiering, vilken kan genomföras med olika finansiella instrument såsom lång- och kortfristiga lån, kommuncertifikat eller olika hyresmodeller. Som skydd för finansiella risker används dessutom olika derivat som exempelvis räntebytesavtal. Kommunens allmänna verksamhetsområde omfattas av spekulationsförbud, så derivat kan endast användas för skyddsändamål.

Fullmäktige borde i sitt beslut om grunderna för finansieringsverksamheten ta ställning till exempelvis vilken typ av finansiering kommunen använder, hurdana finansierings- och derivatinstrument som kan användas och hurdana risker som kan godkännas. Kommunens förmögenhetsförvaltning och placeringsverksamhet borde utgå från kommunstrategin och bidra till att målen i den uppnås. Det är alltjämt möjligt och befogat att delegera det praktiska beslutsfattandet om förmögenhetsförvaltningen samt finansierings- och placeringsverksamheten till andra myndigheter i kommunen. Fullmäktige beslutar om sådan delegering i förvaltningsstadgan.

23 §. *Initiativrätt.* Paragrafens 1 mom. föreslås ändras så att initiativrätten utvidgas till personer som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Enligt den gällande lagen har kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen rätt att komma med initiativ, men bestämmelsen har inte tolkats strikt enligt ordalydelsen. Genom ändringen av ordalydelsen ska ändå preciseras, att alla kommunmedlemmar som avses i 3 § i kommunallagen har initiativrätt.

Paragrafens 2 mom. föreslås bli upphävd. Till följd av ändringen ska i lagen inte längre bestämmas separat om någon utsatt tid för behandling av initiativ som samlat ett visst understöd, utan alla initiativ som anhängiggjorts i kommunen ska behandlas av kommunens behöriga myndighet utan ogrundat dröjsmål enligt 23 § förvaltningslagen. Initiativ ska ändå fortfarande kunna läggas fram av antingen en eller flera initiativberättigade tillsammans. Bestämmelser som är nödvändiga för behandling av initiativ ska införas i kommunens förvaltningsstadga enligt 90 § i den gällande lagen. I förvaltningsstadgan ska vidare kunna införas närmare bestämmelser om exempelvis formkrav för de uppgifter som krävs om dem som stödjer initiativen.

26 §. *Ungdomsfullmäktige.* Paragrafens 3 mom. föreslås ändras så, att hänvisningen till den upphävda ungdomslagen (72/2006) 8 § ersätts med en hänvisning till den gällande ungdomslagen (1285/2016) 24 §.

42 §. *Direktörsavtal*. 1 mom. i paragrafen föreslås ändras, så att till momentet fogas kommunstyrelsens behörighet om godkännande av direktörsavtalet. På motsvarande sätt föreslås att man i 3 mom. stryker bestämmelsen om att avtalet godkänns av fullmäktige om avtalet innehåller en bestämmelse om betalning av avgångsvederlag.

Enligt förslaget ska kommunstyrelsen ha behörighet att godkänna direktörsavtalet till alla delar, även beträffande avgångsvederlag. Kommunstyrelsen representerar kommunen som arbetsgivare och kommundirektören som enligt 38 § är underställd kommunstyrelsen, leder kommunens förvaltning, skötseln av kommunens ekonomi samt kommunens övriga verksamhet. I direktörsavtalet är det fråga om ett avtal mellan arbetsgivaren och kommundirektören. Direktörsavtalet är ett instrument för ledning. Centraliseringen av beslutsfattandet till styrelsen kan också anses förebygga fördröjning av avtalsprocessen.

Fullmäktiges roll i godkännandet av direktörsavtalet när det gäller avgångsvederlaget har tidigare motiverats med att frågan tillhör fullmäktiges budgetbehörighet. Som motiv har också anförts fullmäktiges makt att bestämma om valet av kommundirektör och i situationer som avses i 43 § med uppsägning av kommundirektören. Fullmäktige har ändå redan tidigare beslutat om grunderna för kommundirektörens anställning, och lönen ingår i kommunens årliga budget. Behandling av avgångsvederlaget i fullmäktige kan betraktas som onödigt med beaktande av styrelsens roll som ansvarigt organ för kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi och som representant för arbetsgivaren. Beredningen av direktörsavtalet styrs av kommunstrategin, förvaltningsstadgan och budgeten som ingår i fullmäktiges behörighet. Inkluderandet av avgångsvederlaget i direktörsavtalet kan anses som utövande den normala behörighet som ingår i kommunstyrelsens uppgifter. Fullmäktige har vid behov möjlighet att reagera på arrangemang som styrelsen avtalat om genom att bedöma styrelsens förtroende.

I kommunallagen ska vidare inte bestämmas om avtalets närmare innehåll, utan kommunerna ska ha möjlighet att komma överens om förutsättningarna för ledningen av kommunen enligt sina egna behov. I lagen ska inte heller fastställas någon tidsgräns för ingående av direktörsavtalet. Med tanke på både kommunen och kommundirektören är det ändå motiverat att avtalet bereds så fort som möjligt efter att kommundirektör blivit vald.

56 §. *Grundavtal för samkommuner.* I paragrafens 1 mom. stadgas om minimiinnehållet i grundavtalet för samkommuner. Punkt 5 i momentet föreslås ändras så, att omnämnandet om rättigheten att besluta om tecknande av samkommunens namn stryks. Bestämmelsen kan betraktas som onödig eftersom på samkommuner i enlighet med 64 § tillämpas 39 § om kommunstyrelsens uppgifter och 90 § om förvaltningsstadgan enligt vilken förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelser om undertecknande av handlingar. Det är fråga om en ändring av teknisk natur.

Till punkt 6 i momentet föreslås tilläggas en bestämmelse enligt vilken man i grundavtalet borde komma överens om medlemskommunernas andelar i samkommunens grundkapital. Bestämmelsen är nödvändig med tanke på rättsverkningarna av fördelningen av grundkapitalets andelar. Till exempel kan en medlemskommuns andel i samkommunens tillgångar fastställas på basis av dess andelar av grundkapitalet, liksom även ansvaret för skulder och skyldigheter. I bestämmelsen ska med grundkapital avses eget kapital, som bildas av den nettoförmögenhet som medlemskommunerna placerar i samkommunen. Grundkapitalet ska indelas i medlemsandelar, som samkommunen ska för register över. Samkommunen ska ha åtminstone nominellt grundkapital. I praktiken har samkommuners grundavtal redan nu innehållit bestämmelser om grundkapitalet.

61 §. *Samkommun med endast ett organ.* I 2 mom. i paragrafen bestäms om frågor som hör till behörigheten för medlemskommuner i samkommuner med endast ett organ, utöver den behörighet om vilken avtalats i grundavtalet. Enligt punkt 3 i momentet beslutar medlemskommunerna om ansvarsfrihet på det sätt som anges i grundfördraget. Punkt 3 i momentet föreslås preciseras så att medlemskommunerna också ska besluta om godkännande av bokslutet. Godkännandet av bokslutet och beslutandet om ansvarsfrihet hör ihop i sak. Dessutom skulle en justering av teknisk natur göras av punkten.

62 a §. *Sammanslagning av samkommuner.* Detta ska vara en ny paragraf i kommunallagen och i den ska bestämmas om samkommuners sammanslagning, sammanslagningssätt, rättsföljder och beslutsfattande om sammanslagningen.

I 1 mom. i paragrafen ska stadgas om definitioner av sammanslagning. En samkommun kunde sammanslås så, att en eller flera samkommuner går samman till en mottagande samkommun eller så att samkommuner går samman till en ny samkommun. Med mottagande samkommun

ska avses en samkommun som hade grundats innan sammanslagningen trätt i kraft. Vid sammanslagning av en samkommun ska den samgående samkommunen upplösas utan upplösningsförfarande och dess personal, tillstånd, tillgångar, rättigheter, skulder och förbindelser överföras som sådana till den mottagande eller den nya samkommunen när sammanslagningen träder i kraft. Egendomen och skulderna ska överföras till sitt bokföringsvärde. Det byte av personalens arbetsgivare som sammanslagningen orsakar ska betraktas som överlåtelse av rörelse. Om direktören för en samkommun som gått samman med en annan inte övergår till direktör för den mottagande samkommunen, ska hon eller han övergå till en lämplig tjänst eller anställning i samkommunen.

I 2 mom. i paragrafen ska stadgas om medlemskommunernas beslutsfattande om sammanslagning av samkommunerna. Beslutet om sammanslagningen ska tillkomma alla medlemskommuner i de samkommuner som deltar i sammanslagningen. Med samkommuner som deltar i sammanslagningen ska avses samkommuner som går samman och som upplöses samt den nya och mottagande samkommunen. Ett sammanslagningsavtal är på samma sätt som en samkommuns grundavtal ett avtal mellan kommuner, och härigenom är de samkommuner som deltar i en sammanslagning inte parter i avtalet. Fullmäktige ska godkänna avtalen om sammanslagning, där man ska komma överens åtminstone om samgångens ikraftträdande, förfarandet som iakttas vid sammanslagningen, den mottagande eller nya samkommunens grundavtal och beredningen av den nya samkommunens budget och ekonomiplan. Sammanslagningsavtalet ska till exempel innehålla tillräckliga bestämmelser om sammanslagningssättet, avtalets verkställande och om vilken instans som ska sköta beredningen av verksamheten och förvaltningen i den nya mottagande samkommunen. Det ska vara nödvändigt att i avtalet komma överens om vilken ställning de samgående samkommunernas direktörer ska ha i den mottagande samkommunen. Sammanslagningsavtalets bestämmelse om överföring av egendomen ska motsvara en åtkomsthandling. Om sammanslagningens ikraftträdande ska inte föreskrivas i lagen. På grund av ekonomikontrollen skulle det ändå vara ändamålsenligt att ikraftträdandet inte sker mitt under en redovisningsperiod utan i början av ett kalenderår.

Den mottagande eller nya samkommunens inledande balansräkning ska bildas av de sammanslagna samkommunernas sammanlagda egendoms- och kapitalposter från vilka avdragits eventuella balanseringsposter mellan samkommunerna. Det skulle också vara ändamålsenligt att i sammanslagningsavtalet avtala om den nya eller mottagande samkommunens beräkningsprinciper för medlemskommunernas grundkapitalandelar. Vid beräkningen av grundkapitalandelarna kunde man i stället för bokföringsvärden också använda andra beräknings- och värderingsprinciper. I bokföringen för medlemskommunerna i de samgående samkommunerna ska samkommunandelens värde inte förändras, utan andelen ska gälla den nya eller mottagande samkommunen.

Enligt 3 mom. i paragrafen ska den mottagande eller nya samkommunens första budget och ekonomiplan, förutom av de sammanslagna samkommunerna, också godkännas av den mottagande samkommunen, eftersom den mottagande samkommunen skulle ha grundats innan sammanslagningen trätt i kraft. Budgeten ska fastställas av samkommunsfullmäktige, samkommunsstämman eller, i fråga om samkommuner med endast ett organ, av en instans som anges i grundavtalet. I momentet ska också stadgas om godkännande av bokslutet. Eftersom de sammanslagna samkommunerna skulle upplösas, skulle den nya eller mottagande samkommunen besluta om godkännandet av de föregående boksluten för de samkommuner som deltar i arrangemanget samt om beviljandet av ansvarsfrihet för dem. De sammanslagna samkommunernas revisionsnämnder ska bereda ärendet och den nya eller mottagande samkommunens revisionsnämnd ska ansvara för lämnande av förslaget till det högsta beslutande organet.

Den sammanslagna samkommunens bokslut ska uppgöras av den mottagande eller den nya samkommunens styrelse och undertecknas av styrelsen och samkommunens direktör. Den mottagande eller nya samkommunens samkommunsstämma, samkommunsfullmäktige eller, i samkommuner med endast ett organ, medlemskommunernas fullmäktigen, ska besluta om godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet. Utvärderingsberättelsen ska ges av den mottagande eller nya samkommunens revisionsnämnd på basis av beredning som gjorts av de sammanslagna samkommunernas revisionsnämnder. De sammanslagna samkommunernas revisionsnämnder ska ha valts med tanke på att granska anordnandet av den samgående samkommunens styrelse och ekonomi och beredningen ska i praktiken fortsätta ännu efter räkenskapsperiodens utgång. Samkommunernas revisorer ska ansvara för revisionen av det sista räkenskapsåret för de samkommuner som går samman.

62 b §. *Delning av en samkommun.* Detta ska vara en ny paragraf i kommunallagen och i den ska bestämmas om samkommuners delning och delningens rättsföljder och beslutsfattandet om delning.

I 1 mom. i paragrafen ges en definition av delning. Enligt momentet ska en samkommun kunna delas helt eller delvis i två eller flera samkommuner. Delningen kunde ske till en ny samkommun som bildas i samband med delningen eller till en befintlig mottagande samkommun. Med delning till en mottagande samkommun ska avses en delning där samkommunens verksamhet överflyttas till en samkommun som ska ha grundats innan delningen trädde i kraft. Delningen ska också kunna göras så, att samkommunen delas endast partiellt, varvid samkommunen inte upplöses, utan endast en del av dess verksamhet delas upp och överförs till samkommuner som fortsätter med verksamheten. Vid en partiell delning ska den ursprungliga samkommunen och en eller flera, antingen nya eller mottagande befintliga samkommuner, fortsätta med verksamheten. Vid delning av en samkommun ska dess personal, tillstånd, tillgångar, skulder och förbindelser antingen kvarstå delvis i samkommunen eller helt eller delvis överflyttas till de samkommuner som fortsätter med verksamheten, när delningen träder i kraft. Det byte av personalens arbetsgivare som delningen orsakar ska betraktas som överlåtelse av rörelse. Om direktören för en delad samkommun inte övergår till direktör för den mottagande samkommunen, ska hon eller han övergå till en lämplig tjänst eller anställning i samkommunen. Om samkommunen delas partiellt, ska förflyttningen gälla den avdelade delen av samkommunen. Överflyttningarna ska ske till den samkommun, till vilken verksamheten eller största delen av verksamheten anses överflyttas. Personalen och egendomen dvs. tillstånden, tillgångarna, rättigheterna, skulderna och förbindelserna ska då åtfölja den överflyttade verksamheten. Egendomen och skulderna ska överföras till sitt bokföringsvärde. Fördelningen av egendomen och skulderna och åliggandena mellan de samkommuner som är föremål för förändringen ska inte få äventyra borgenärernas eller andra rättsinnehavares ställning. När en samkommun delas i sin helhet ska samkommunen upplösas utan upplösningsförfarande.

I 2 mom. i paragrafen ska stadgas om medlemskommunernas beslutsfattande om delning av samkommunen. Beslutet om delningen ska fattas av alla medlemskommuner i de samkommuner som deltar i arrangemanget. Med samkommuner som deltar i delningen ska avses den samkommun som delas, och den nya och mottagande samkommun som fortsätter med verksamheten. Medlemskommunernas fullmäktige ska godkänna delningsavtalet, där man ska komma överens åtminstone om delningens ikraftträdande, förfarandet vid delningen och grundavtalen för de samkommuner som fortsätter med verksamheten. I delningsavtalet ska man komma överens om beredningen av det sista bokslutet för samkommun som delas i sin helhet och om ordnande av dokumentförvaltningen och informationshanteringen. Avtalet ska till exempel innehålla tillräckliga bestämmelser om delningssättet, avtalets verkställande samt om vilken instans som ska sköta beredningen av verksamheten och förvaltningen i de nya samkommunerna. Det ska också

vara nödvändigt att i avtalet komma överens om vilken ställning direktören för den delade samkommunen har. Delningssavtalets bestämmelse om överföring av egendomen ska motsvara en åtkomsthandling.

De inledande balansräkningarna för de samkommuner som fortsätter med verksamheten ska bildas av andelar av den delade samkommunens förmögenhets- och kapitalposter, till vilka adderas eventuella tillgångsposter och skulder som uppstår vid delningen. Om delningen är partiell ska den delade samkommunens balansräkning minska i motsvarande grad. Det skulle också vara ändamålsenligt att i delningsavtalet avtala om beräkningsprinciperna för medlemskommunernas grundkapitalandelar för de samkommuner som fortsätter med verksamheten. Vid beräkningen av grundkapitalandelarna kunde man i stället för bokföringsvärden också använda andra beräknings- och värderingsprinciper. I bokföringen för medlemskommunerna i den delade samkommunen ska samkommunandelens värde inte förändras, utan andelen ska hänföras till den nya eller mottagande samkommunen.

I 3 mom. i paragrafen ska föreskrivas, att den första budgeten och ekonomiplanen för den nya samkommun som fortsätter verksamheten ska godkännas i den samkommun som delas. Detta ska innebära beslut av samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman eller, i fråga om samkommuner med endast ett organ, beslut av dess medlemskommuners fullmäktige eller av den instans som avses i grundavtalet. Bestämmelsen är nödvändig eftersom en ny samkommun inte kan inleda sin verksamhet utan en budget. Om delningen sker till en befintlig mottagande samkommun eller partiellt, ska godkännandet av budgeten och ekonomiplanen ske som normalt i de samkommuner som fortsätter med verksamheten.

Om en samkommun delas och upplösas helt, ska man komma överens om beredningen av det sista bokslutet i delningsavtalet. Styrelsen för den samkommun som enligt avtalet ansvarar för beredningen av bokslutet och direktören för denna samkommun ska underteckna bokslutet. Bokslutet för en samkommun som delas partiellt ska uppgöras av styrelsen för den samkommun som delas och undertecknas av styrelsen och samkommunens direktör.

Enligt momentet ska alla samkommuner som deltar i delningen och fortsätter med verksamheten besluta om godkännande av bokslutet för den samkommun som delas och för beviljande av ansvarsfrihet. Revisionsnämnden för den samkommun som delas ska bereda ärendet och revisionsnämnderna för de samkommuner som fortsätter med verksamheten ska ansvara för framläggande av förslaget för det högsta beslutande organet, dvs. samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman eller, i samkommuner med endast ett organ, dess medlemskommuners fullmäktige. Revisionsnämnden för den delade samkommunen ska ha valts med tanke på anordnande av granskningen av samkommunens förvaltning och ekonomi och beredningen ska i praktiken fortsätta ännu efter att bokslutsperioden avslutats. För revisionen av den delade samkommunens räkenskapsår ska revisorn för denna samkommuns sista räkenskapsår ansvara.

63 §. *Avgörande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal.* Paragrafen föreslås ändras så att hänvisningen till den upphävda förvaltningsprocesslagen (586/1996) ersätts med en informativ hänvisning till lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

64 §. *Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun.* I paragrafen bestäms om tillämpningen av vad som föreskrivs om kommuner i en samkommun. I paragrafens moment 5 bestäms om direktörsavtalet som uppgörs mellan samkommunens ledande tjänsteinnehavare och samkommunen och om förfarandena för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av samkommunens ledande tjänsteinnehavares tjänst. Av texten i moment 5 föreslås att man stryker bestämmelserna om direktörsavtalet och behörigheten för samkommunens

högsta organ, eftersom det föreskrivs om dessa i 42 §. I 3 mom. i denna paragraf föreskrivs om tillämpningen av 43 §. Dessutom ska en ändring av teknisk natur göras i momentet.

67 §. *Direktion.* I paragrafen stadgas om direktionen för kommunala affärsverk och dess uppgifter. Om direktionens uppgifter finns föreskrifter i moment 3. Enligt 4 mom. kan direktionens övriga uppgifter anges i förvaltningsstadgarna. Enligt punkt 6 i 3 mom. gällande direktionen för affärsverk beslutar direktionen om vem som har rätt att teckna affärsverkets namn och enligt punkt 7 hör det till direktionens uppgifter att bevaka affärsverkets intressen och, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan, företräda kommunen och föra dess talan inom affärsverkets uppgiftsområde. Moment 6 a i paragrafen föreslås strykas som obehövlig eftersom det stadgas i punkt 7 i momentet om vem som har rätt att teckna namn och föra affärsverkets talan. Dessutom ska förvaltningsstadgan enligt 90 § innehålla nödvändiga bestämmelser om undertecknande av dokument. Det är fråga om en ändring av teknisk natur.

75 §. *Valbarhet till revisionsnämnden.* I paragrafen föreskrivs om valbarhet till revisionsnämnden. Punkt 4 i moment 1 i paragrafen föreslås preciseras så att en verkställande direktör för eller en person som innehar motsvarande ställning i en sammanslutning eller en stiftelse som står under kommunens bestämmande inflytande inte är valbar till revisionsnämnden. Enligt den gällande lagstiftningen hade valbarheten begränsats för personer som var anställda hos kommunen eller hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande. Vid tillämpningen av lagen har ändå visat sig finnas behov av att precisera, huruvida verkställande direktören för en sammanslutning eller en stiftelse som står under kommunens bestämmande inflytande är valbar till revisionsnämnden. Bakgrunden till oklarheten i tolkningarna är, att orden anställd hos i arbetsjuridisk mening i princip betyder att det är fråga om antingen ett arbetsavtal eller tjänsteförhållande. Verkställande direktören är i till exempel ett aktiebolag ett organ, och verkställande direktören står inte i ett anställningsförhållande eller tjänsteförhållande. Med beaktande av bestämmelsens syfte är det motiverat verkställande direktören eller en person som innehar motsvarande ställning i en sammanslutning eller stiftelse omfattas av samma begränsning av valbarheten som den övriga personalen i en sammanslutning eller stiftelse.

80 §. *Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid.* Paragrafens 4 mom. föreslås ändras, så att hänvisningen till den upphävda lagen om olycksfallsförsäkring ersätts med en hänvisning till den gällande lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015). Dessutom görs en ändring av teknisk natur i momentet.

90 §. *Förvaltningsstadga.* Paragraf 90 om förvaltningsstadgan föreslås ändras så, att till bestämmelserna om förvaltningsstadgan läggs till punkterna om hantering av avtal och ordnande av informationshantering.

Till paragrafens 1 mom. 1 punkten underpunkt f föreslås fogas hantering av avtal som tillägg till intern kontroll och riskhantering. Med hantering av avtal i kommunen avses metoder för ledning, med vilka man ställer upp mål, genomför ledningen och följer upp helheten gällande kommunens avtal. Hanteringen av avtal omfattar olika avtalstyper och avtal mellan två olika juridiska personer såsom avtal om samarbete och anskaffningsavtal. Syftet med hanteringen av avtal är att övervaka tjänsteproduktionens ändamålsenlighet, men också att effektivera ledningen, övervakningen och riskhanteringen när tjänster produceras på basis av avtal. På grund av avtalens ekonomiska betydelse har hanteringen och övervakningen av avtal stor betydelse för kommunens ekonomi. De tjänster som produceras på basis av avtalen ska som helhet beaktas i kommunens riskhantering. Bestämmelserna om hantering av avtal skulle till exempel gälla behörighet, ansvar, givande av instruktioner och övervakning av avtal samt riskhantering. Dessutom skulle bestämmelserna i förvaltningsstadgan gälla ledning av avtal och exempelvis definition av principerna för anskaffning av tjänster.

Till 1 mom. 2 punkten underpunkt l i paragrafen föreslås fogas, att det i förvaltningsstadgan ska ges nödvändiga föreskrifter förutom om ordnandet av dokumentförvaltningen också om ordnande av informationshanteringen. Det är nödvändigt att inbegripa informationshanteringen, eftersom informationshanteringslagen förutsätter uppdatering av kommunens förvaltningsstadga. Med informationshantering avses sådana åtgärder och informationssäkerhetsåtgärder baserade på behov som uppkommer i samband med en myndighets uppgifter eller övriga verksamhet, i syfte att hantera en myndighets informationsmaterial, informationen i olika behandlingsskeden och informationen i informationsmaterial, oberoende av på vilket sätt informationsmaterialen lagras och behandlas i övrigt. Kommuner och samkommuner är sådana informationshanteringsenheter som avses i informationshanteringslagen. Ledningen för informationshanteringsenheten ska enligt lagen om informationsförvaltning se till att man i informationshanteringsenheten har definierat ansvaren för de uppgifter i anslutning till informationshanteringen som föreskrivs i lagen. Trots att informationshantering som begrepp också innefattar ordnandet av dokumentförvaltningen är det motiverat att i förvaltningsstadgan använda båda begreppen för att säkerställa entydigheten.

99 §. *Elektroniskt sammanträde.* Paragrafen föreslås ändras i sin helhet så, att där skulle föreskrivas närmare om förutsättningarna för elektroniskt sammanträde. Den föreslagna ändringen ska till sitt innehåll motsvara 99 a § i lagen om temporär ändring av kommunallagen.

Enligt förslaget ska ett elektroniskt sammanträde kunna hållas med hjälp av en sådan videokonferensförbindelse eller annan lämplig teknisk dataöverföringsmetod att de villkor som föreslås stadgas i punkt 1–3 i paragrafen uppfylls.

Enligt punkt 1 i paragrafen ska en förutsättning för sammanträdet vara att sammanträdets ordförande och sekreterare på ett tillförlitligt sätt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet. Enligt punkt 2 i paragrafen ska sammanträdets ordförande kunna leda behandlingen av ärenden på det sätt som avses i 102 § i lagen. Ordföranden ska härigenom också ha möjlighet att vid behov sköta om ordningen vid organets sammanträde och säkerställa att deltagarna deltar i sammanträdet från en lämplig plats. Enligt punkt 3 i paragrafen ska en förutsättning för sammanträdet vara, att den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Av detta ska till exempel följa, att ordföranden omedelbart avbryter sammanträdet om den tekniska förbindelsen bryts till en enda av dem som deltar i sammanträdet så, att hon eller han inte kan delta i sammanträdet på det sätt som avses i lagen. Sammanträdet ska då avbrytas tills dess att kontakten återupprättas.

För att de förutsättningar som föreskrivs i paragrafen i praktiken ska uppfyllas, ska det vid sammanträdet förutom ljudförbindelse också finnas bildförbindelse. Den nya sammanträdesformen skiljer sig från det elektroniska sammanträde som avses i den gällande 99 § närmast i fråga om det villkor som gäller bild- och ljudförbindelse på lika villkor, eftersom bildförbindelse enligt den föreslagna bestämmelsen inte nödvändigtvis behöver användas oavbrutet. Bildförbindelsen borde ändå vara på till exempel när en mötesdeltagare har ordet så att denne kan identifieras på ett tillförlitligt sätt eller för att säkerställa att deltagaren deltar i mötet från en lämplig plats. Bildförbindelse kunde också göra det lättare att följa med tal som hålls av den som har ordet vid sammanträdet.

Den föreslagna regleringen innebär inte något undantag från det principiella villkor enligt 99 § enligt vilket alla som deltar i ett sammanträde ska ha lika möjligheter att delta i organets sammanträde. De lika rättigheter till deltagande som principen avser ska inom ramen för den föreslagna lagstiftningen ändå vara möjliga att förverkliga med olika tekniska och reella arrangemang. Nödvändiga bestämmelser om hur man i praktiken ombesörjer den tekniska utrustning

och de förbindelser som behövs för deltagande i elektroniska sammanträden ska tas in i kommunens förvaltningsstadga.

De föreslagna bestämmelserna ska vidare möjliggöra helt elektroniska sammanträden, där alla som deltar i sammanträdet ska delta med hjälp av teknisk dataöverföring från valbar plats. Dessutom ska det fortfarande vara möjligt att ha elektroniska sammanträden, där en del av deltagarna deltar på den egentliga sammanträdesplatsen och en del deltar med hjälp av teknisk dataöverföring från platser de själva väljer. Organets ordförande utfärdar möteskallelsen i enlighet med förvaltningsstadgans bestämmelser. Av kallelsen ska bland annat framgå, om den ovan beskrivna handlingsmodellen är möjlig eller om sammanträdet är helt elektroniskt.

Vid elektroniska sammanträden enligt de föreslagna bestämmelserna ska man sörja för informationssäkerheten och för att utomstående inte har tillgång till sekretessbelagda uppgifter i enlighet med 98 § 2 mom. i den gällande lagen. Om informationssäkerhetsskyldigheterna stadgas också i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, framför allt i kapitel 4 i lagen. Vid ombesörjandet av informationssäkerheten ska till exempel beaktas, att inte alla informationsöverföringssätt som används allmänt för elektroniska kontakter i kommunerna nödvändigtvis uppfyller kraven på informationssäkerhet. Det kan vara motiverat att kommunen tar in nödvändiga kompletterande bestämmelser i förvaltningsstadgan gällande förverkligande av informationssäkerheten och behandlingen av sekretessbelagda ärenden. Man kan till exempel ta in riktlinjer i förvaltningsstadgan om från hurdan fysisk plats kan man delta i ett elektroniskt sammanträde för att inte sekretessbelagda och konfidentiella uppgifter ska hamna i utomståendes händer. Det kan också vara nödvändigt att ta in riktlinjer i förvaltningsstadgam om principerna för användningen av förtroendevaldas egna anordningar och förbindelser vid elektroniska sammanträden och om hur man sköter om informationssäkerheten för sådana anordningar och förbindelser.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska man vid elektroniska sammanträden och sammanträden där en del deltar via elektroniska förbindelser och en del på den egentliga sammanträdesplatsen ombesörja sammanträdets offentlighet enligt 101 § i den gällande lagen. Enligt 4 mom. i paragrafen ska allmänheten kunna följa organens offentliga sammanträden också till den del någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg. Enligt den gällande lagen förutsätts inte att allmänheten undantagslöst ska ha möjlighet att följa ett offentligt sammanträde som hålls elektroniskt på sammanträdesplatsen eller i något annat utrymme som kommunen anvisar, trots att detta borde prioriteras med tanke på offentlighetsprincipen. Möjligheten att följa ett offentligt elektroniskt sammanträde eller offentligt sammanträde där någon deltar via elektronisk förbindelse kan sålunda genomföras också till exempel enbart som en direkt webbsändning. Då ska ändå kommunen se till att det finns sätt att följa mötena som är tillgängliga, gratis och enkla att använda. Kommunen kan vid behov ta in närmare bestämmelser i förvaltningsstadgan om hur den allmänna offentligheten i praktiken förverkligas vid helt elektroniska sammanträden och vid sammanträden där några deltar på elektronisk väg och några deltar på den fysiska sammanträdesplatsen. Vid tillgodoseende av offentlighet i ett allmänt datanät ska kommunen också beakta sina nödvändiga skyldigheter gällande skydd av personuppgifter och behandling av personuppgifter och till exempel i bandade sammanträden som finns utlagda i allmänna datanät ta bort alla personuppgifter senast i det skede då det inte längre finns lagstadgade förutsättningar för deras behandling.

110 §. *Budget och ekonomiplan*. Enligt 3 mom. i paragrafen ska ekonomiplanen vara i balans eller visa överskott. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden. Momentet föreslås ändras så, att man i balansen för ekonomiplanen kan beakta överskott som beräknas uppkomma det år budgeten

görs upp. Ekonomiplanen kunde härigenom visa underskott, men endast till högst samma belopp som det överskott som beräknas ha uppkommit till slutet av det år budgeten gjorts upp. Vid uppskattningen av överskottets storlek beaktas förutom föregående års bokslut dessutom budgeten för det år budgeten görs upp och de ändringar där gjorts samt andra kända faktorer som påverkar resultatet för det år budgeten görs upp. På detta sätt beaktas användningen av överskott från föregående års bokslut för täckning av underskott redan det år som budgeten görs upp. När kommunen uppgör ekonomiplanen kunde den sålunda i balansen också beakta överskottsposter från det föregående bokslutet och de uppskattade sammanlagda överskottsposterna från det år budgeten uppgörs. Om till exempel det vid bokslutet 2019 uppkommit ett överskott 3, och det uppskattade underskottet för 2020 är 1, kan ekonomiplanen för 2021−2023 visa ett underskott på 2.

Överskott och underskott i budgeten beräknas på samma sätt som i bokslutet. Bokföringsnämndens kommunsektion ger anvisningar om innehållet i begreppet överskott och underskott i bokföring. Med överskottsposter jämställs också frivilliga reserveringar och avskrivningsdifferenser som har minskat räkenskapsperiodens överskott vid avskrivningen. Det överskott som avses i denna paragraf räknas alltså utgående från de tidigare räkenskapsårens över- eller underskott, räkenskapsårets över- eller underskott samt summan av frivilliga reserveringar och avskrivningsdifferenser.

Enligt momentet ska underskottet i kommunens balansräkning täckas senast inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Momentet föreslås ändras så, att också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller senare ska täckas inom den utsatta tiden. Ändringen ska vara av teknisk natur och regleringen ska motsvara den gällande regleringen, som syftar till att förhindra att täckandet av underskott skjuts framåt i ekonomiplanen. Om underskottet i balansräkningen har täckts snabbare än inom den utsatta tiden, innebär ett bokslut som visar överskott och genom vilket underskottet kan täckas att den period som avses i momentet avbryts. Eventuella underskott under följande räkenskapsperioder inleder en ny täckningsperiod.

I ekonomiplanen ska beslutas om specificerade åtgärder med vilka underskottet ska täckas under den nämnda perioden. Enligt paragrafen man för att balansera ekonomin eller täcka underskott i första hand använda realekonomiska metoder, dvs. öka inkomsterna och minska utgifterna. Som en sådan åtgärd kan inte räknas nedsättning av grundkapitalet i kommunens balans för täckande av underskott, vilket skulle innebära att den samlade nettoförmögenheten används för finansiering av tjänster. Nedsättning av grundkapitalet genom överföring mellan balansposter som en bokföringsmässig åtgärd är tillåten endast i undantagsfall. Nedsättning av grundkapitalet är möjligt när kommunens serviceverksamhet minskar varaktigt och behovet av långvarig finansiering därför minskar. Nedsättning av grundkapitalet är möjlig till exempel om kommunens uppgifter ändras genom lag och om ändringen påverkar kommunens egendom och finansieringsbehov. Tillämpningen av bestämmelsen om nedsättning av grundkapital ska tolkas snävt. Bokföringsnämndens kommunsektion kan ge anvisningar och utlåtanden om fastställande av grundkapitalet.

Till momentet föreslås dessutom fogas en ny bestämmelse om en tidsfrist för täckande av underskott som gäller situationer med kommunsammanslagningar. Underskott i en sådan ny kommun som avses i kommunstrukturlagen ska täckas inom högst fyra år efter att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft. Med ny kommun avses en kommun som uppkommit som resultat av en sammanslagning av kommuner i enlighet med 3 § i kommunstrukturlagen. Med sammanslagning av kommuner avses en ändring i kommunindelningen, där en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun, eller en kommuns område delas mellan två

eller flera kommuner så att den kommun som ska delas upp upplöses. Det att perioden för täckande av underskottet börjar från det att kommunindelningen trätt i kraft ger den nya kommunen möjlighet att under tiden anpassa sin ekonomi och genomföra sammanslagningsavtalet.

118 §. *Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning*. Enligt 6 mom. i paragrafen ska kommunfullmäktige behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder.

Momentet föreslås ändras så, att där ska föreskrivas om kommunens övriga beslutsfattande om åtgärdsförslagen och deras behandling. Budgeten och ekonomiplanen ska uppgöras så att de förverkligar fullmäktiges beslut om åtgärdsförslagen. Syftet med den föreslagna förändringen är att sammankoppla de åtgärder som fastställts i åtgärdsprogrammet som en del av kommunens ekonomiplanering och rapportering. Fullmäktiges beslut kan också innehålla beslut om ändring av enskilda åtgärder under den tid åtgärdsprogrammet gäller, till exempel i det fall att det går att få ekonomin i balans med andra åtgärder. Fullmäktige kunde också låta enskilda åtgärder förbli ogjorda, om de övriga åtgärderna för att trygga servicen och få ekonomin i balans är tillräckliga, och man med deras hjälp uppnår de ekonomiska mål som fastställts i åtgärdsprogrammet. Dessutom föreslås att momentet ändras så att en det framläggs en utredning i verksamhetsberättelsen över genomförandet av åtgärderna och deras tillräcklighet under räkenskapsperioden. Kommunen ska överlämna utredningen för kännedom till finansministeriets före slutet av juni året efter räkenskapsperioden.

Revisionsnämnden ska enligt 121 § 2 mom. 3 punkten bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, Följaktligen ska revisionsnämnden som en del av bedömningen av hur balanseringen utfallit också bedöma genomförandet av åtgärdsprogrammet. Revisorerna ska enligt 123 § 1 mom. 1 och 2 punkten granska om kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut och om kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut. Följaktligen hör det också till revisorernas uppgifter att granska den utredning som föreslås ingå i verksamhetsberättelsen och huruvida fullmäktiges beslut om åtgärdsförslagen iakttagits.

Till paragrafen föreslås fogas ett nytt moment 7, där det ska föreskrivas om finansministeriets avgörande enligt det gällande 6 momentet om att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning enligt kommunstrukturlagen. Till momentet föreslås ytterligare tilläggas en bestämmelse om finansministeriers möjlighet till avgörande utan att det genomförs en särskild kommunindelningsutredning, om åtgärderna inte har genomförts och om förutsättningarna för det utvärderingsförfarande som föreskrivs i 2 eller 3 momenten fortfarande föreligger. Detta skulle vara möjligt i en situation där kommunen inte förmått följa programmet eller vidta tillräckliga åtgärder. En förutsättning är dessutom att kommunen fortfarande enligt kriterierna för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning är en så kallad kriskommun. I bestämmelsen avses med åtgärder sådana beslut och andra åtgärder som kommunen bestämt om på basis av utvärderingsgruppens åtgärdsförslag med vilka man eftersträvar effekter som förbättrar kommunens ekonomi. Följaktligen kunde åtgärderna enligt vad som beskrivs ovan i 6 mom., också vara andra än vad som föreslagits i utvärderingsförfarandet. Inledandet av en särskild utredning kunde härigenom inte ske utan inledande av ett nytt utvärderingsförfarande enbart på grund av att enskilda åtgärder inte genomförts, om det är möjligt för kommunen att hitta en lösning med andra metoder. Åtgärdernas genomförande och effekt skulle bedömas som helhet i relation till kommunens ekonomi. Ett avgörande skulle inte kunna fattas enbart på grund av orsaker som kommunen inte hade kunnat påverka på egen hand. Liksom för närvarande ska det

vara finansministeriet som enligt egen prövning fattar beslutet. Vid prövningen kan ministeriet beakta orsakerna till att åtgärdsprogrammet inte genomförts, som till exempel faktorer av engångsnatur som påverkat kommunens inkomster eller utgifter. Det kan till exempel vara fråga om nedskrivning av värdet på fastigheter som står oanvända eller som har problem med inomhusluften. Avgörandet skulle kunna fattas under åtgärdsprogrammets gång. Om man lyckats få kommunens ekonomi i skick med de åtgärder kommunen bestämt om, skulle bestämmelsen inte kunna tillämpas efter att programmet slutförts om kommunens ekonomi på nytt försämras. När förutsättningarna för inledande av ett utvärderingsförfarande på nytt uppfylls, ska det beslutas om ett nytt utvärderingsförfarande i kommunen.

Den föreslagna ändringen gör det möjligt att snabbare tillsätta en särskild utredning till exempel i situationer där det med ett nytt utredningsförfarande med tanke på kommunens svåra ekonomiska situation inte längre anses kunna göras nya åtgärdsförslag för att trygga förutsättningarna för kommunens service. Ett annat alternativ är att finansministeriet beslutar om ett nytt utvärderingsförfarande.

I 15 § i kommunstrukturlagen föreskrivs om förordnande av särskild kommunindelningsutredning och i 16 a § föreskrivs om utredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och i 18 § om förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås. I kommunstrukturlagen har också stadgats om hörandet i samband med en kommunindelningsutredning.

119 §. *Utvärderingsförfarandet i en samkommun.* Vid utredningsförfarande i en samkommun utarbetar en utredare ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balansering av ekonomin. Enligt bestämmelsen ska det organ som utövar den högsta beslutsmakten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige behandla förslaget till avtal. Paragrafen föreslås ändras på ett sätt som effektiverar avtalets genomslagskraft och rapporteringen.

Paragrafens 2 mom. föreslås ändras så, att samkommunens och dess medlemskommuners budgetar och ekonomiplaner ska uppgöras så att avtalet fullföljs. Samkommunen ska i sin verksamhetsberättelse presentera en utredning över hur avtalet genomförts och om dess tillräcklighet under räkenskapsperioden och den ska sända utredningen för kännedom till finansministeriet före utgången av juni året efter räkenskapsperioden. Den föreslagna regleringens syfte är att effektivera genomförandet av de åtgärdsförslag som överenskommits i avtalet och dess uppföljning i samkommunen.

Enligt 117 § kommunlagen svarar medlemskommunerna för finansieringen av sådana utgifter i en samkommun som inte kan täckas på något annat sätt, enligt vad som i grundavtalet bestämts om ansvarsfördelningen mellan kommunerna. I grundavtalet ska enligt 56 § överenskommas om 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. I grundavtalet överenskoms också om ett system för att följa ekonomin och verksamheten och om rapporteringen till medlemskommunerna. I grundavtalet överenskoms också om medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder samt om annat som gäller samkommunens ekonomi. Bestämmelserna kan gälla till exempel grunderna för finansiering av samkommunens verksamhet och investeringar, behandling av budgeten och ekonomiplanen och medlemskommunernas påverkningsmöjligheter på dessa. I bestämmelserna kan till exempel också tas ställning till hur samkommunens investeringsplanering och dess påverkan på samkommunens medlemskommuner behandlas.

120 §. *Kommunala affärsverks ekonomi.* Det föreslås att man upphäver 2 punkten i paragrafens 1 mom. enligt vilken det i budgeten och ekonomiplanen för ett kommunalt affärsverk ingår en resultaträkningsdel, en investeringsdel och en finansieringsdel, Den föreslagna ändringen är av teknisk natur. Om budgeten och ekonomiplanen föreskrivs i 110 §. Enligt moment 4 i bestämmelsen består budgeten och ekonomiplanen av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Den ovannämnda bestämmelsen tillämpas också på affärsverkens budget och ekonomiplan. För sådana affärsverk som inte har flera uppgifter fungerar resultaträkningsdelen som driftsekonomidel. Om ett affärsverk har flera uppgifter är det motiverat att uppgöra en driftsekonomidel.

Paragrafens 1 mom. 6 punkten, där det stadgas om möjligheten för affärsverk att göra en investeringsreservering av räkenskapsperiodens resultat, föreslås upphävas. Vad gäller kommunens ekonomi följs anvisningarna av Bokföringsnämndens kommunsektion. Inte heller för affärsverkens del finns det någon särskilt orsak att bestämma särskilt om investeringsreserveringar. Det föreslås att bestämmelsen stryks som onödig. Den föreslagna ändringen borttar ändå inte kommunens eller samkommunens möjlighet att också i fortsättningen göra investeringsreserveringar av affärsverks resultat i enlighet med anvisningarna.

Paragrafens 2 mom. föreslås upphävas. Bestämmelserna om utgifts- och inkomstposter i budgeten som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk stryks från lagen. Enligt 14 § hör det till fullmäktiges uppgifter att fastställa målen för affärsverkens verksamhet och ekonomi. Fullmäktige kunde därför fortfarande fastställa sådana mål för affärsverkens ekonomi och verksamhet som främjar deras verksamhet bäst. Till exempel kunde man fastställa ett bindande mål som beskriver ett affärsverks resultat, vilket ska säkerställa att affärsverket verkar i enlighet med kommunens ekonomiska mål som helhet. Med målen kunde också säkerställas att det totala beloppet av ett affärsverks investeringar är ändamålsenligt med tanke på kommunens verksamhet och inte äventyrar kommunens finansiella situation. Enligt 67 § ska affärsverkets direktion godkänna affärsverkets budget och ekonomiplan före utgången av året i enlighet med de bindande mål samt utgifts- och inkomstposter som fullmäktige eller samkommunsstämman satt. Affärsverkets direktion ska då kunna sätta mål för affärsverket som är i linje med de preciserande målen som fullmäktige satt.

120 a §. *Produktion och lämnande av uppgifter om kommunens verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion.* Numreringen av bestämmelsen om produktion och lämnande av uppgifter föreslås ändras. Den nuvarande 121 a § föreslås flyttas i oförändrad form till ny 120 a §. Paragrafen hänför sig intimt till bestämmelserna om kommunens ekonomi och för klarhetens skull borde den flyttas till kapitel 13 som gäller kommunens ekonomi.

123 §. *Revisorernas uppgifter.* Paragrafens 1 mom. 2 punkten föreslås ändras så, att revisorerna ska granska om kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger en enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut riktig och tillräcklig bild av kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet. Denna ändring av teknisk natur är nödvändig för att formuleringen av punkten ska vara lika som i 113 § 3 mom. om kommunens bokslut.

129 §. *Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet.* Paragrafens 1 mom. föreslås ändras för att möjliggöra beviljande av kapitallån i enlighet med aktiebolagslagen samt enligt lagen om andelslag.

Enligt 12 kap 1 § 1 mom. i aktiebolagslagen kan kapital och ränta betalas under bolagets likvidation och konkurs endast med sämre företrädesrätt än alla övriga skulder, kapital i övrigt får

återbetalas och ränta betalas endast till den del beloppet av bolagets fria egna kapital och samtliga kapitallån vid betalningstidpunkten överskrider förlusten enligt bolagets balansräkning för den senast avslutade räkenskapsperioden eller enligt balansräkningen i ett nyare bokslut. Enligt bestämmelsen får bolaget eller dess dottersammanslutning inte ställa säkerhet för kapitallånets återbetalning eller ränta. Kapitel 12 i lagen om andelslag innehåller motsvarande bestämmelser om kapitallån som tas av andelslag.

Enligt förslaget ska det vara möjligt att bevilja ett kapitallån utan säkerhet, men de övriga villkor som fastställts i 129 § i kommunallagen borde uppfyllas.

Kommunen kunde då bevilja ett kapitallån om lånet inte äventyrar kommunens möjligheter att ansvara för sina lagstadgade uppgifter, och om lånet inte är förbundet med en betydande ekonomisk risk. Kommunen ska vid beviljande av ett kapitallån dessutom beakta vad som stadgas i artikel 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om begreppet statligt stöd och om kommissionens behörighet och medlemsstatens skyldighet att på förhand underrätta kommissionen om statligt stöd i situationer för vilka inte föreskrivits om anmälningsskyldighet. Bland annat ska beaktas Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C262/01), som innehåller det så kallade Kriteriet om en marknadsekonomisk aktör, som innehåller bedömningsmetoder och jämförelseobjekt med vars hjälp det kan utredas huruvida lån och garantier beviljas på normala marknadsvillkor. Syftet med den marknadsekonomiska investerarprincipen att identifiera förekomsten av statligt stöd i fall av offentliga investeringar. Om ett lån eller en säkerhet som beviljas av kommunen inte medför någon fördel räknas de inte som statligt stöd utan omfattas av normala marknadsvillkor. För att man ska kunna avgöra om en offentlig placering räknas som statligt stöd är det nödvändigt att bedöma huruvida en privat investerare av samma storlek som agerar på normala marknadsekonomiska villkor skulle ha gjort investeringen i samma förhållanden. Säkerheter behandlas också i kommissionens tillkännagivande om artikel 87 och 88 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan EUF artikel 107 och 108) om tillämpningen av statligt stöd som säkerheter (2008/C155/02). Kommunen borde beakta bestämmelserna om statligt stöd vid beredningen och genomförandet av åtgärder.

I paragrafens 1 mom. ska också göras en ändring av teknisk natur för att säkerställa kommunens intressen med tillräckligt täckande säkerheter som tillägg till motsäkerheterna. Beviljandet av lån säkerställs med säkerheter.

Paragrafens 3 mom. föreslås ändras så att hänvisningarna till den upphävda lagen om kommunens kulturverksamhet (728/1992) och den upphävda museilagen (729/1992) ersätts med hänvisningar till den gällande lagen om kommunens kulturverksamhet (166/2019) och den gällande museilagen (314/2019).

132 §. *Tillämpning av konkurrenslagen.* I paragrafen hänvisas till Konkurrens- och konsumentverkets rätt enligt konkurrenslagen (948/2011) att ingripa vid verksamhet som strider mot konkurrenslagen. Till paragrafen föreslås tilläggas en informativ hänvisning enligt vilken bestämmelser om separat redovisning ingår i konkurrenslagen.

I den svenska ordalydelsen i paragrafen görs en språklig precisering.

7.2 Lagen om överlåtelseskatt

4 §. *Skatteobjekt och skattskyldig.* Den reglering som föreslås i kommunallagen gällande sammanslagning och delning av samkommuner ger anledning att justera 4 § 6 mom. i lagen om

överlåtelseskatt. Överlåtelseskatt ska betalas för överlåtelse av äganderätt till fastighet eller värdepapper på det sätt som närmare föreskrivs i lagen om överlåtelseskatt. Vad gäller överlåtelse av fastighet är enligt 10 § i 2 kap. som gäller offentliga samfunds anskaffningar bland annat samkommuner befriade från skatt. Skattefriheten gäller inte överlåtelse av värdepapper.

Om överföring av fastigheter i situationer där samfund sammanslås eller delas föreskrivs i 4 § 6 mom. i lagen om överlåtelseskatt. Skatt skall inte betalas för överlåtelse av fastighet till ett samfund som fortsätter den överförda verksamheten då det grundar sig på ändring av samfundsform eller på fusion eller på fission i enlighet med 52 c § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968), om arrangemanget genomförs enligt lagstiftningen för ifrågavarande samfund.

I 3 kap. 15 § 3 mom. i lagen om överlåtelseskatt bestäms gällande överlåtelse av värdepapper att det som i 4 § 3–6 mom. föreskrivs om överlåtelse och annat förvärv av fastighet också tillämpas på överlåtelse och annat förvärv av värdepapper. Följaktligen behöver enligt 4 § 6 mom. skatt inte betalas för överlåtelse av värdepapper då förutsättningarna i lagrummet uppfylls och värdepapper överförs i samband med fusion eller delning.

De nya fenomenen, sammanslagning och delning av samkommuner kan, i sak och enligt principerna för beskattningen av överlåtelseskatt, jämställas med fusion och delning av andra samfund. Bestämmelsen i 4 § 6 mom. i lagen om överlåtelseskatt skulle ändå inte till sin formulering lämpa sig framför allt för situationer som gäller delning av samkommuner, eftersom det för dessa i 4 § 6 mom. har förelagts som tilläggskrav att åtgärden ska genomföras i enlighet med 52 c § i lagen om beskattning av näringsverksamhet. Därför föreslås att 4 § 6 mom. i lagen om överlåtelseskatt kompletteras så, att skatt inte behöver betalas när egendom överförs till en samkommun när samkommuner går samman eller när samkommuner delas i enlighet med kommunallagen. Då ska genom den hänvisande bestämmelsen i 15 § 3 mom. på motsvarande sätt också överlåtelse av värdepapper ske skattefritt i situationer där samkommuner sammanslås eller delas. Motsvarande regleringsbehov hänför sig till bestämmelserna i 3 § i kommunstrukturlagen om situationer där kommuner sammanslås och en del av en kommun överförs till en annan kommun. Till 4 § 6 mom. i lagen om överlåtelseskatt, som föreslås ändras, föreslås fogas en bestämmelse om skattefrihet vid överlåtelse av fastighet även i dessa situationer.

Dessutom ska momentets hänvisning till 31 och 32 § i lagen om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform justeras så att den avser 17 och 18 § i den ersättande lagen med samma namn (423/2013), vilka motsvarar 31 och 32 § i den tidigare lagen.

I den svenska ordalydelsen i momentet görs en språklig precisering.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft år 2021 på våren.

Kommunallagens 75 § gällande valbarhet till revisionsnämnden avses träda i kraft den 1 juni 2021. Bestämmelserna i 99 § om elektroniskt sammanträde avses träda i kraft den 1 juni 2021. De föreslagna ändringarna av 118 § 6 och 7 mom. och 119 § 3 mom. i kommunallagen ska tillämpas på de förfaranden som inleds efter att ändringarna trätt i kraft. Kommunens förvaltningsstadga ska sättas i överensstämmelse med 90 § före slutet av år 2021. Samkommunens grundavtal ska sättas i överensstämmelse med 56 § före slutet av år 2023.

Hänvisningar till 121 a § vilka förekommer på andra ställen i lagen avser efter att denna lag har trätt i kraft hänvisningar till 120 a §. Den statsrådsförordning om rapportering av uppgifter om

kommunens ekonomi (524/2020) som givits med stöd av 121 a § i kommunallagen som föreslås upphävas ska fortfarande förbli i kraft.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De centrala grundlagsbestämmelserna med tanke på propositionen är grundlagens 12 § (offentlighetsprincipen), 14 § (rätt till inflytande) och 121 § (kommunal självstyrelse).

Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas enligt 121 § 2 mom. i grundlagen genom lag. Om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och invånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet föreskrivs i kommunallagen. Enligt 14 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Kommunallagens bestämmelser om kommunikation, bestämmelserna i offentlighetslagen och framför allt kommunallagens bestämmelser om tryggande av tjänsteanvändarnas möjligheter till deltagande och påverkan och deras initiativrätt ökar kommunmedlemmarnas tillgång till information och förbättrar deras möjligheter att påverka beslutsfattandet i kommunen. I propositionen föreslås att 23 § om initiativrätt ändras. I paragrafens 1 mom. föreskrivs, att kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen har rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. I propositionen föreslås att till 1 mom. om vilka som är berättigade att komma med initiativ tilläggs den som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Då ska momentet till sitt innehåll närmare motsvara föreskriften om kommunmedlem i 3 §. Enligt paragrafen är medlemmar av en kommun de vars hemkommun kommunen är samt sammanslutningar och stiftelser som har hemort i kommunen, samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Den föreslagna ändringen är av teknisk natur, eftersom bestämmelser har tillämpats så att de föreslagna instanserna har kunnat komma med initiativ. Bestämmelsens begrepp kommuninvånare har tolkats brett. Enligt paragrafens 3 mom. har också de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att komma med initiativ i frågor som gäller tjänsterna i fråga. Den föreslagna ändringen ska vidare anses förtydliga tilllämpningen av lagen och uppmuntra de ifrågavarande aktörerna att delta och påverka kommunens verksamhet också genom att utnyttja sin initiativrätt.

Om initiativrätt stadgas i 23 § 2 mom., att om antalet initiativtagare motsvarar minst två procent av kommuninvånarna, ska frågan tas upp till behandling inom sex månader från det att den väcktes. Paragrafen föreslås ändras så att detta moment stryks. Med förslaget ska behandlingen av initiativ i kommunen förenklas och lämnandet av initiativ underlättas, Alla initiativ ska behandlas i kommunen i enlighet med förvaltningslagen utan dröjsmål. Eftersom dagens elektroniska kanaler gör att stöd för initiativ kan samlas snabbt, kan den utsatta tid för behandling av initiativ som föreskrivs i den gällande lagen inte anses ändamålsenlig. Också den nuvarande lagen möjliggör en snabb behandling av initiativ. Förslaget ska ändå inte innebära att man borde frångå insamlingen av namnteckningar som stöder initiativet. Initiativ som fått ett stort understöd visar ärendets vikt och samhälleliga betydelse och ärendets betydelse för dem som undertecknat initiativet. Det ska inte fastställas några formkrav för lämnandet av initiativ, så ett initiativ kunde väckas på basis av övervägande från fall till fall och också snabbt om ärendet så kräver. Det ska ändå fortfarande vara möjligt att samla namnteckningar till stöd för ett initiativ under en längre tid. Med tanke på förverkligandet av demokrati kan det ändå inte anses vara ändamålsenligt att enbart lägga förhöjd vikt vid antalet personer som understöder ett initiativ. Genom att förenhetliga behandlingen av initiativ kan rätten till inflytande bedömas förbättras. De ändringar som föreslås till paragrafen ska härigenom inte minska kommunmedlemmarnas rätt till inflytande.

Centrala bestämmelser med tanke på kommunmedlemmarnas rätt till information och påverkningsmöjligheter finns också i 101 § i kommunallagen, som för sin del tryggar förverkligandet av principen om förvaltningens offentlighet vid kommunens beslutsfattande och behandling av ärenden. Enligt 4 mom. i paragrafen ska allmän offentlighet förverkligas också vid elektroniska sammanträden. De ändringar av bestämmelserna om elektroniska sammanträden som föreslås i propositionen innebär inte något undantag från bestämmelsen om förverkligande av allmän offentlighet enligt den nuvarande kommunallagen. Allmänheten ska därmed i enlighet med principen om offentlig förvaltning säkerställas möjligheten att följa med offentliga sammanträden också då det är fråga om elektroniska sammanträden enligt 99 §, som föreslås ändras. I motiveringarna till paragrafen ska ändå preciseras, att allmän offentlighet för elektroniska sammanträden enligt 101 § i den gällande lagen kan förverkligas också till exempel enbart via elektronisk förbindelse, som i form av en direkt webbsändning. I kommunens förvaltningsstadga kan tas in nödvändiga bestämmelser om det sätt på vilket tillgången för allmänheten tillgodoses vid elektroniska sammanträden. Oavsett på vilket sätt allmän offentlighet genomförs i fråga om sammanträden ska kommunen i praktiken se till att möjligheterna för att följa sammanträdet är tillgängliga, gratis och enkla att använda så att kommunmedlemmarnas faktiska möjligheter att delta och få information tillgodoses. De ändringar som föreslås i propositionen gällande reglering av elektroniska sammanträden försämrar härigenom inte kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet eller genomförandet av allmän offentlighet.

Den gällande kommunallagen innehåller bestämmelser om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Den gällande lagen föreslås inte ändras när det gäller utvärderingsförfarandets grundlösning. De ändringar av utvärderingsförfarandet som föreslås i 118 § gäller behandlingen i kommunen av de åtgärdsförslag som utvärderingsgruppen gjort vid utvärderingsförfarandet samt situationer, där åtgärdsförslagen och fullmäktiges beslut inte har genomförts. Förslagets syfte är att ge klarare ramar för behandlingen av förslagen och härigenom förbättra dessa åtgärders bindande karaktär. Dessutom är syftet att försnabba igångsättandet av förordnande av särskild utredning för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning i enlighet med kommunstrukturlagen, om de förslag som gjorts vid utvärderingsförfarandet och de beslut som kommunen fattat inte har lett till en situation där kommunen har förutsättningar att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver. Enligt den gällande 118 § i kommunallagen avgör finansministeriet utgående från gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen. Enligt förslaget kan beslutet om behovet av en särskild utredning göras också utan att inleda ett nytt utredningsförfarande, om åtgärderna inte har genomförts och om de förutsättningar som stadgas i 2 eller 3 mom. i paragrafen inte uppfyllts. Förslaget ska göra det möjligt för finansministeriets att avgöra om att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning enligt kommunstrukturlagen, utan att ett nytt utvärderingsförfarande inleds, om åtgärderna för att garantera kommunens lagstadgade tjänster inte har genomförts och om förutsättningarna för ett utvärderingsförfarande i kommunen fortfarande uppfylls.

Bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas enligt 122 § 2 mom. i grundlagen genom lag. Förslaget har inga omedelbara konsekvenser för kommunindelningen. De föreslagna ändringarna har ändå den ovan beskrivna kopplingen till den särskilda utredning om ändring av kommunindelningen som avses i kommunstrukturlagen (1698/2009). Grundlagsutskottet har behandlat frågan om ändringar i kommunindelningen i sitt utlåtande (GrUU 20/2013 rd, s. 5-6) till propositionen om ändring av kommunstrukturlagen. Statsrådet kan på kommunindelningsutredarens förslag besluta om att kommunerna ska sammanslås trots kommunens eller kommunernas fullmäktiges motstånd, om ändringen behövs för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls. Enligt grundlagsutskottets

bedömning måste det i en sådan situation särskilt beaktas att avsikten i fråga om en s.k. kriskommun är att trygga kommunbornas grundlagsstadgade rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger i så fall enligt utskottets åsikt så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ändå anser utskottet det viktigt att enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet och vara nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. De ändringar som gäller förutsättningarna för inledande av utvärderingsförfarandet har inga konsekvenser som ändrar de nämnda nödvändighetskriterierna.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om den gällande kommunallagen behandlat bestämmelserna om finansieringsprincipen och programmet för kommunernas ekonomi. Lagstiftningen om programmet för kommunernas ekonomi är betydelsefull särskilt med tanke på 121 § 2 mom. i grundlagen och dess bestämmelse enligt vilken uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis framhållit, att när man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem (GrUU 63/2014 s 3). Enligt utlåtandet anser grundlagsutskottet det vara synnerligen viktigt att detta system utvecklas konsekvent. Samtidigt skulle det vara motiverat att i 12 § i kommunallagen uttryckligen föreskriva att finansieringsprincipen bör beaktas i programmet för kommunernas ekonomi. I 12 § i kommunallagen om programmet för kommunernas ekonomi föreslås vissa ändringar som är avsedda att vara av teknisk karaktär, som delvis preciserar bestämmelsen så att den bättre motsvarar beredningen av programmet. De föreslagna ändringarna har inga konsekvenser med tanke på bestämmelserna i 121 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande till den regeringsproposition som ledde till stiftandet av kommunallagen (RP 268/2014 rd)konstaterat, att genom kommunallagen uppfylls i synnerhet kravet enligt 121 § 2 mom. i grundlagen, dvs. att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning ska utfärdas genom lag (GrUU 63/2014 rd s. 2). Enligt förarbetena till grundlagen gäller kravet på lagbestämmelser bl.a. utövandet av kommunens högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunens övriga förvaltning och de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. Däremot kan den detaljerade regleringen av förvaltningen anförtros åt kommunerna. I enlighet med självstyrelseprincipen ska demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag. Detta innebär framför allt att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan och att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen (RP 1/1998 rd, s. 176/I).

Förslaget har inte konsekvenser som ökar kommunernas uppgifter eller som hänför sig till de ekonomiska förutsättningarna för genomförandet av uppgifterna eller konsekvenser som gäller kommunindelningen. Förslaget har konsekvenser för kommunens förvaltning och verksamhet. De föreslagna ändringarna är ändå i princip sådana som preciserar den gällande lagstiftningen framför allt när det gäller kommunens ledning och riskhantering. En del av de föreslagna förändringarna är delvis beroende av annan lagstiftning.

Enligt regeringens uppfattning kan lagstiftningsförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

1.

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i kommunallagen (410/2015) 23 § 2 mom., 67 § 3 mom. 6 punkten, 120 § 1 mom. 2 och 6 punkten och 2 mom. samt 121 a §,

av dem 121 a § sådan den lyder i lag 1368/2019,

ändras 6 § 1 mom. 12 § 1–3 och 5 mom., 14 § 2 mom. 6 punkten, 23 § 1 mom., 26 § 3 mom., 42 § 1 och 3 mom., 56 § 1 mom. 5 och 6 punkten, 61 § 2 mom. 3 punkten, 63 §, 64 § 5 mom., 75 § 4 punkten, 80 § 4 mom., 90 § 1 mom. 1 punkten underpunkt f och 2 punkten underpunkt l, 99 §, 110 § 3 mom., 118 § 6 mom., 119 § 2 mom., 123 § 1 mom. 2 punkten, 129 § 1 och 3 mom. och 132 §,

av dem 118 § 6 mom. sådant det lyder i lag 175/2019, samt

fogas till lagen nya 62 a och 62 b §, till 118 §, sådan den lyder i lagarna 175/2019 och 1368/2019, ett nytt 7 mom. och till lagen en ny 120 a § enligt följande:

6 §

Kommunkoncern och kommunens verksamhet

En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § eller 6 § 2 mom. i bokföringslagen (1336/1997) är *kommunens dottersammanslutning*. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en *kommunkoncern*. Vad som i denna lag föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över.

— —

12 §

Program för kommunernas ekonomi

Inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande bereds ett program för kommunernas ekonomi.

Beredningen av programmet utgör en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och beredningen av budgetpropositionen. Bestämmelser om planen för de offentliga finanserna finns i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012).

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 tjäns-

ter 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. Bedömningen gäller kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt produktiviteten i kommunernas verksamhet.

— —

Programmet för kommunernas ekonomi bereds av finansministeriet tillsammans med de ministerier som har central betydelse med tanke på kommunens ekonomi och verksamhet. De ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet utarbetas av finansministeriet. Finlands Kommunförbund rf deltar i beredningen av programmet för kommunernas ekonomi.

14 §

Fullmäktiges uppgifter

— —

Fullmäktige fattar beslut om

— —

6) grunderna för skötseln av tillgångarna och grunderna för finansierings- och placeringsverksamheten,

— —

23 §

Initiativrätt

Kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen har rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagaren ska informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet.

— —

26 §

Ungdomsfullmäktige

— —

Bestämmelser om barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga finns i 24 § i ungdomslagen (1285/2016).

42 §

Direktörsavtal

Kommunen och kommundirektören ska ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen. Direktörsavtalet godkänns av kommunstyrelsen.

— —

I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan då avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören.

56 §

Grundavtal för samkommuner

I grundavtalet ska det åtminstone bestämmas om

— —

5) vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning,

6) medlemskommunernas andelar i samkommunens grundkapital och tillgångar samt deras ansvar för samkommunens skulder samt om annat som gäller samkommunens ekonomi,

— —

61 §

Samkommun med endast ett organ

— —

I en samkommun med endast ett organ ska medlemskommunerna åtminstone

— —

3) besluta om godkännande av bokslutet och om ansvarsfrihet på det sätt som bestäms i grundavtalet.

— —

62 a §

Sammanslagning av samkommuner

Samkommuner kan sammanslås så att en eller flera samkommuner går samman med en sådan mottagande samkommun som har bildats innan sammanslagningen träder i kraft, eller så att flera samkommuner går samman och bildar en ny samkommun. Vid en sammanslagning av samkommuner upplöses den samgående samkommunen utan upplösningsförfarande, och dess personal, tillstånd, tillgångar, rättigheter, skulder och förbindelser överförs till den mottagande eller nya samkommunen när sammanslagningen träder i kraft.

Fullmäktige för medlemskommunerna i de samkommuner som deltar i en sammanslagning av samkommuner beslutar om sammanslagningen genom att godkänna sammanslagningsavtalet. Med samkommuner som deltar i en sammanslagning avses de samkommuner som går samman med en annan samkommun och den nya eller den mottagande samkommunen. I sammanslagningsavtalet ska det bestämmas åtminstone om sammanslagningens ikraftträdande, om förfarandet vid sammanslagningen, om den mottagande eller nya samkommunens grundavtal samt om beredningen av den nya samkommunens budget och ekonomiplan. Bestämmelsen i sammanslagningsavtalet om överförande av egendom motsvarar en åtkomsthandling.

Den mottagande eller nya samkommunens första budget och ekonomiplan godkänns av de mottagande och samgående samkommunerna. En samgående samkommuns sista bokslut godkänns och beslut om ansvarsfrihet fattas inom den mottagande eller nya samkommunen.

62 b §

Delning av samkommuner

En samkommun kan delas helt eller delvis till två eller flera nya samkommuner vilka fortsätter med verksamheten eller går samman med en eller flera sådana mottagande samkommuner som har bildats innan delningen träder i kraft. När en samkommun delas överförs dess personal,

tillstånd, tillgångar, rättigheter, skulder och förbindelser utan upplösningsförfarande till de samkommuner som fortsätter samkommunens verksamhet. Fördelningen av egendomen samt skulderna och åliggandena mellan de samkommuner som bildas genom delningen får inte äventyra borgenärers och andra rättsinnehavares ställning. När en samkommun delas i sin helhet upplöses samkommunen utan upplösningsförfarande.

Fullmäktige i medlemskommunerna i de samkommuner som deltar i delningen av en samkommun beslutar om delningen genom att godkänna delningsavtalet. Med samkommuner som deltar i delningen avses den samkommun som delas och den nya eller den mottagande samkommun som fortsätter med verksamheten. I delningsavtalet ska det bestämmas åtminstone om delningens ikraftträdande, förfarandet vid delningen och grundavtalen för de samkommuner som fortsätter med verksamheten. Dessutom ska det när det gäller samkommuner som delas i sin helhet bestämmas om beredningen av det sista bokslutet och om ordnande av informationshanteringen och dokumentförvaltningen. Bestämmelsen i sammanslagningsavtalet om överförande av egendom motsvarar en åtkomsthandling.

Den första budgeten och ekonomiplanen för den nya samkommun som fortsätter verksamheten godkänns inom den samkommun som delas. Det sista bokslutet för den samkommun som delas godkänns och beslut om ansvarsfrihet fattas inom de samkommuner som deltar i delningen.

63 §

Avgörande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal

Meningsskiljaktigheter som gäller ett avtal om samarbete avgörs som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen. Bestämmelser om förfarandet vid förvaltningstvistemål finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

64 §

Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun

— —

På direktörsavtalet mellan samkommunens ledande tjänsteinnehavare och samkommunen tillämpas vad som i 42 § föreskrivs om direktörsavtal.

75 §

Valbarhet till revisionsnämnden

Valbar till revisionsnämnden är inte

— —

4) den som är anställd hos kommunen eller hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande, eller innehar motsvarande ställning i ett samfund eller en stiftelse som står under kommunens bestämmande inflytande,

— —

80 §

Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid

— —

Fullmäktige beslutar om månadslön och ersättningar som ska betalas till förtroendevalda på hel- eller deltid. Förtroendevalda på hel- eller deltid har rätt till semester, sjukledighet och familjeledighet samt företagshälsovård på samma grunder som kommunala tjänsteinnehavare. Vad som i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) föreskrivs om arbetsgivare och arbetstagare tillämpas på kommunen och på förtroendevalda på hel- eller deltid.

90 §

Förvaltningsstadga

Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone
1) följande frågor som gäller ordnandet av förvaltningen och verksamheten:
— —
f) intern kontroll, riskhantering och hantering av avtal,
2) följande frågor som gäller besluts- och förvaltningsförfarandet:
— —
l) ordnandet av informationshanteringen och dokumentförvaltningen,
— —

99 §

Elektroniskt sammanträde

Ett elektroniskt sammanträde kan hållas genom videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring så att
1) sammanträdets ordförande och sekreterare på ett tillförlitligt sätt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet,
2) sammanträdets ordförande kan leda sammanträdet på det sätt som avses i 102 §, och
3) den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

13 kap

Kommunens ekonomi

110 §

Budget och ekonomiplan

— —
Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. I balansen för ekonomiplanen kan hänsyn tas till överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller senare ska täckas inom den utsatta tiden. Underskott i en sådan ny kommun som avses i kommunstrukturlagen ska täckas inom fyra år från det att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden.
— —

118 §

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

— —

Fullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Budgeten och ekonomiplanen ska uppgöras så att de förverkligar fullmäktiges beslut om åtgärder. I verksamhetsberättelsen ska det läggas fram en utredning över genomförandet av åtgärderna och deras tillräcklighet under räkenskapsperioden. Kommunen ska delge finansministeriet utredningen före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden.

Utgående från gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör finansministeriet om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen. Beslut om behovet av en särskild utredning kan fattas också utan inledande av ett nytt utredningsförfarande, om åtgärderna inte har genomförts och om de förutsättningar som föreskrivs i 2 eller 3 momentet uppfylls.

119 §

Utvärderingsförfarandet i en samkommun

— —

Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla det i 1 mom. avsedda förslaget till avtal som läggs fram av utredaren. Medlemskommunerna kan godkänna avtalet på det sätt som anges i 57 § 1 mom. Avtalet ska delges finansministeriet. Samkommunens och medlemskommunernas budgetar och ekonomiplaner ska uppgöras så att de förverkligar avtalet. I samkommunens verksamhetsberättelse ska det läggas fram en utredning över genomförandet av avtalet och dess tillräcklighet under räkenskapsperioden. Samkommunen ska delge finansministeriet utredningen före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden.

120 a §

Produktion och lämnande av uppgifter om kommunens verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion

Kommunen ska producera information om kommunens verksamhet och ekonomi för användning vid styrningen, ledningen och uppföljningen av kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi samt för säkerställande av de i 5 kap. avsedda möjligheterna för kommuninvånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka.

Kommunen ska trots sekretessbestämmelserna, i den form som krävs för interoperabilitet, till Statskontoret lämna de i 112 § avsedda uppgifterna om bokslut, delårsrapporter och kostnader samt de ekonomiska uppgifter som enligt vad som föreskrivs annanstans i lag eller med stöd av lag ska lämnas regelbundet. Kommunen svarar för att de uppgifter som lämnas är riktiga. Närmare bestämmelser om vilken information som ska produceras och om hur och när den ska produceras och lämnas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Finansministeriet svarar för ordnandet av det samarbete som behövs för definition av det närmare informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som krävs för interoperabiliteten för de i 2 mom. avsedda ekonomiska uppgifterna. I samarbetet deltar representanter för kommunerna samt representanter för de ministerier och andra ämbetsverk till vars förvaltningsområdes lagstiftning och uppgifter det hör att fastställa begrepp och definitioner som används i uppföljningen av och rapporteringen om kommunernas ekonomi. På basis av samarbetet utfärdas det

årligen genom förordning av finansministeriet närmare bestämmelser om det informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som ska tillämpas vid lämnande av information under följande räkenskapsperiod.

För produktionen av annan sektorsspecifik information för uppföljningen, övervakningen och styrningen av kommunens verksamhet gäller särskilda bestämmelser.

123 §

Revisorernas uppgifter

Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska om

— —

2) kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger en riktig och tillräcklig bild av kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut,

— —

129 §

Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet

Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga säkerheter eller motsäkerheter. Vad som ovan i detta moment föreskrivs om säkerhet gäller inte sådant kapitallån som avses i 12 kap. i aktiebolagslagen (624/2006) eller 12 kap. i lagen om andelslag (421/2013).

— —

Trots bestämmelserna i 2 mom. får kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen (390/2015), lagen om kommunernas kulturverksamhet (166/2019), museilagen (314/2019), teater- och orkesterlagen (730/1992) eller ungdomslagen. I fråga om förutsättningarna för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock vad som föreskrivs särskilt om dem. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.

— —

132 §

Tillämpning av konkurrenslagen

I konkurrenslagen (948/2011) finns bestämmelser om separat redovisning och om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att ingripa när en kommun eller en samkommun eller en sammanslutning som dessa har bestämmande inflytande över använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som strider mot konkurrenslagen.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 75 och 99 § träder dock i kraft den 1 juni 2021. Bestämmelserna i 118 § 6 och 7 mom. och 119 § 3 mom. i kommunallagen ska tillämpas på förfaranden som inleds efter att denna lag har trätt i kraft. Kommunens förvaltningsstadga ska sättas i överensstämmelse med 90 § före utgången av år 2021. Samkommunens grundavtal ska sättas i överensstämmelse med 56 § före utgången av år 2023.

———————

2.

Lag

om ändring av 4 § i lagen om överlåtelseskatt

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) 4 § 6 mom., sådant det lyder i lag 1426/2006, enligt följande:

4 §

Skatteobjekt och skattskyldig

— —

Skatt ska inte betalas för överlåtelse av fastighet till ett samfund som fortsätter den överförda verksamheten om överlåtelsen sker på grund av ändring av samfundsform eller på fusion eller på fission i enlighet med 52 c § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968) och arrangemanget genomförs enligt lagstiftningen för ifrågavarande samfund. Vad som föreskrivs ovan i detta moment tillämpas också vid överlåtelse av en fastighet till ett kreditinstitut som bildas för att fortsätta verksamheten i sådana fall som avses i 90–92 § i sparbankslagen (1502/2001) eller i 17 och 18 § i lagen om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform (423/2013). Skatt ska inte heller betalas för överlåtelse av fastighet till en kommun när kommuner sammanslås på det sätt som avses i 3 § 2 mom., i kommunstrukturlagen (1698/2009) eller för överlåtelse av fastighet till en samkommun när samkommuner sammanslås i enlighet med 62 § a kommunallagen (410/2015), och inte heller för överlåtelse av en fastighet vid överföring av en del av en kommun till en annan kommun i enlighet med 3 § 4 mom. i kommunstrukturlagen eller när en samkommun delas i enlighet med 62 b § i kommunallagen.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

———

Helsingfors den 10 december 2020

Statsminister

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero

Bilaga
Parallelltexter

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i kommunallagen (410/2015) 23 § 2 mom., 67 § 3 mom. 6 punkten, 120 § 1 mom. 2 och 6 punkten och 2 mom. samt 121 a §,

av dem 121 a § sådan den lyder i lag 1368/2019,

ändras 6 § 1 mom. 12 § 1–3 och 5 mom., 14 § 2 mom. 6 punkten, 23 § 1 mom., 26 § 3 mom., 42 § 1 och 3 mom., 56 § 1 mom. 5 och 6 punkten, 61 § 2 mom. 3 punkten, 63 §, 64 § 5 mom., 75 § 4 punkten, 80 § 4 mom., 90 § 1 mom. 1 punkten underpunkt f och 2 punkten underpunkt l, 99 §, 110 § 3 mom., 118 § 6 mom., 119 § 2 mom., 123 § 1 mom. 2 punkten, 129 § 1 och 3 mom. och 132 §,

av dem 118 § 6 mom. sådant det lyder i lag 175/2019, samt

fogas till lagen nya 62 a och 62 b §, till 118 §, sådan den lyder i lagarna 175/2019 och 1368/2019, ett nytt 7 mom. och till lagen en ny 120 a § enligt följande:

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	6 §
Kommunkoncern och kommunens verksamhet	*Kommunkoncern och kommunens verksamhet*
En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) är *kommunens dottersammanslutning*. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en *kommunkoncern*. Det som i denna lag föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över.	En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § *eller 6 § 2 mom.* i bokföringslagen (1336/1997) är *kommunens dottersammanslutning*. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en *kommunkoncern*. *Vad* som i denna lag föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
12 §	12 §
Program för kommunernas ekonomi	*Program för kommunernas ekonomi*
Inom ramen för statens och kommunernas samrådsförfarande bereds ett program för kommunernas ekonomi. *Beredningen av programmet utgör en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och beredningen av budgetpropositionen.*	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.	*Beredningen av programmet utgör en del av beredningen av planen för de offentliga finan-*

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Bestämmelser om planen för de offentliga finanserna finns i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012) och i bestämmelser som utfärdas med stöd av den.	*serna och beredningen av budgetpropositionen.* Bestämmelser om planen för de offentliga finanserna finns i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (869/2012).
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.	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. *Bedömningen gäller kommunernas lagstadgade och andra uppgifter samt produktiviteten i kommunernas verksamhet.*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
Programmet för kommunernas ekonomi bereds av finansministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt vid behov andra ministerier. De ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet utarbetas av finansministeriet. Finlands Kommunförbund rf deltar i beredningen av programmet för kommunernas ekonomi.	Programmet för kommunernas ekonomi bereds av finansministeriet tillsammans med *de ministerier som har central betydelse med tanke på kommunens ekonomi och verksamhet.* De ekonomiska prognoser och den bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som ligger till grund för programmet utarbetas av finansministeriet. Finlands Kommunförbund rf deltar i beredningen av programmet för kommunernas ekonomi.
14 §	14 §
Fullmäktiges uppgifter	*Fullmäktiges uppgifter*
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
Fullmäktige fattar beslut om	Fullmäktige fattar beslut om
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
6) grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten,	6) grunderna för skötseln av tillgångarna och *grunderna för finansierings- och* placeringsverksamheten,
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
23 §	23 §
Initiativrätt	*Initiativrätt*
Kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen har rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagaren ska informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet.	Kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen *samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen* har rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagaren ska informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet.
Om antalet initiativtagare enligt 1 mom. motsvarar minst två procent av kommuninvånarna, ska frågan tas upp till behandling inom sex månader från det att den väcktes.	(2 mom. upphävs)
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
26 §	26 §
Ungdomsfullmäktige	*Ungdomsfullmäktige*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Bestämmelser om barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga finns i 8 § i ungdomslagen (72/2006).	Bestämmelser om barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga finns i *24* § i ungdomslagen *(1285/2016).*
42 §	42 §
Direktörsavtal	*Direktörsavtal*
Kommunen och kommundirektören ska ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen.	Kommunen och kommundirektören ska ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen. *Direktörsavtalet godkänns av kommunstyrelsen.*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan det avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören. *I sådana fall godkänns avtalet av fullmäktige.*	I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan *då* avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till kommundirektören.

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
56 §	56 §
Grundavtal för samkommuner	*Grundavtal för samkommuner*
I grundavtalet ska det åtminstone bestämmas om	I grundavtalet ska det åtminstone bestämmas om
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
5) vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning *samt på vilket sätt beslut fattas om rätten att teckna samkommunens namn*,	5) vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning,
6) medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder samt om annat som gäller samkommunens ekonomi,	6) medlemskommunernas andelar i samkommunens *grundkapital och* tillgångar *samt* deras ansvar för samkommunens skulder samt om annat som gäller samkommunens ekonomi,
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
61 §	61 §
Samkommun med endast ett organ	*Samkommun med endast ett organ*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
I en samkommun med endast ett organ ska medlemskommunerna åtminstone	I en samkommun med endast ett organ ska medlemskommunerna åtminstone
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
3) besluta om ansvarsfrihet på det sätt som bestäms i grundavtalet.	3) besluta *om godkännande av bokslutet och* om ansvarsfrihet på det sätt som bestäms i grundavtalet.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
	62 a §
	Sammanslagning av samkommuner
	Samkommuner kan sammanslås så att en eller flera samkommuner går samman med en sådan mottagande samkommun som har bildats innan sammanslagningen träder i kraft, eller så att flera samkommuner går samman och bildar en ny samkommun. Vid en sammanslagning av samkommuner upplöses den samgående samkommunen utan upplösningsförfarande, och dess personal, tillstånd, tillgångar, rättigheter, skulder och förbindelser överförs till den mottagande eller nya samkommunen när sammanslagningen träder i kraft.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Fullmäktige för medlemskommunerna i de samkommuner som deltar i en sammanslagning av samkommuner beslutar om sammanslagningen genom att godkänna sammanslagningsavtalet. Med samkommuner som deltar i en sammanslagning avses de samkommuner som går samman med en annan samkommun och den nya eller den mottagande samkommunen. I sammanslagningsavtalet ska det bestämmas åtminstone om sammanslagningens ikraftträdande, om förfarandet vid sammanslagningen, om den mottagande eller nya samkommunens grundavtal samt om beredningen av den nya samkommunens budget och ekonomiplan. Bestämmelsen i sammanslagningsavtalet om överförande av egendom motsvarar en åtkomsthandling.

Den mottagande eller nya samkommunens första budget och ekonomiplan godkänns av de mottagande och samgående samkommunerna. En samgående samkommuns sista bokslut godkänns och beslut om ansvarsfrihet fattas inom den mottagande eller nya samkommunen.

62 b §

Delning av samkommuner

En samkommun kan delas helt eller delvis till två eller flera nya samkommuner vilka fortsätter med verksamheten eller går samman med en eller flera sådana mottagande samkommuner som har bildats innan delningen träder i kraft. När en samkommun delas överförs dess personal, tillstånd, tillgångar. rättigheter, skulder och förbindelser utan upplösningsförfarande till de samkommuner som fortsätter samkommunens verksamhet. Fördelningen av egendomen samt skulderna och åliggandena mellan de samkommuner som bildas genom delningen får inte äventyra borgenärers och andra rättsinnehavares ställning. När en samkommun delas i sin helhet upplöses samkommunen utan upplösningsförfarande.

Fullmäktige i medlemskommunerna i de samkommuner som deltar i delningen av en samkommun beslutar om delningen genom att

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	godkänna delningsavtalet. Med samkommuner som deltar i delningen avses den samkommun som delas och den nya eller den mottagande samkommun som fortsätter med verksamheten. I delningsavtalet ska det bestämmas åtminstone om delningens ikraftträdande, förfarandet vid delningen och grundavtalen för de samkommuner som fortsätter med verksamheten. Dessutom ska det när det gäller samkommuner som delas i sin helhet bestämmas om beredningen av det sista bokslutet och om ordnande av informationshanteringen och dokumentförvaltningen. Bestämmelsen i sammanslagningsavtalet om överförande av egendom motsvarar en åtkomsthandling. *Den första budgeten och ekonomiplanen för den nya samkommun som fortsätter verksamheten godkänns inom den samkommun som delas. Det sista bokslutet för den samkommun som delas godkänns och beslut om ansvarsfrihet fattas inom de samkommuner som deltar i delningen.*
63 §	63 §
Avgörande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal	*Avgörande av meningsskiljaktigheter som gäller avtal*
Meningsskiljaktigheter som gäller ett avtal om samarbete avgörs i en förvaltningsdomstol som förvaltningstvistemål på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).	Meningsskiljaktigheter som gäller ett avtal om samarbete avgörs som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen. *Bestämmelser om förfarandet vid förvaltningstvistemål finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).*
64 §	64 §
Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun	*Tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
På direktörsavtalet mellan samkommunens ledande tjänsteinnehavare och samkommunen tillämpas vad som i 42 § bestäms om direktörsavtal. *I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av den ledande tjänsteinnehavarens tjänst på*	På direktörsavtalet mellan samkommunens ledande tjänsteinnehavare och samkommunen tillämpas vad som i 42 § *föreskrivs* om direktörsavtal.

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
annat sätt än enligt förfarandet i 43 §. I direktörsavtalet kan det avtalas om det avgångsvederlag som ska betalas till den ledande tjänsteinnehavaren. I sådana fall godkänns avtalet av samkommunens högsta beslutande organ.	
67 §	67 §
Direktion	*Direktion*
Ett kommunalt affärsverk ska ha en direktion.	Ett kommunalt affärsverk ska ha en direktion.
Direktionen leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen svarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt.	Direktionen leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen svarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt.
Direktionen ska	Direktionen ska
1) besluta om utvecklande av affärsverkets verksamhet inom ramen för de mål som fullmäktige eller samkommunsstämman satt för verksamheten och ekonomin samt följa och rapportera hur målen nås,	1) besluta om utvecklande av affärsverkets verksamhet inom ramen för de mål som fullmäktige eller samkommunsstämman satt för verksamheten och ekonomin samt följa och rapportera hur målen nås,
2) godkänna affärsverkets budget och ekonomiplan före utgången av året i enlighet med de bindande mål samt utgifts- och inkomstposter som fullmäktige eller samkommunsstämman satt,	2) godkänna affärsverkets budget och ekonomiplan före utgången av året i enlighet med de bindande mål samt utgifts- och inkomstposter som fullmäktige eller samkommunsstämman satt,
3) upprätta affärsverkets bokslut,	3) upprätta affärsverkets bokslut,
4) utse och säga upp affärsverkets direktör, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan,	4) utse och säga upp affärsverkets direktör, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan,
5) besluta om affärsverkets investeringar och övriga utgifter med lång verkningstid, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan,	5) besluta om affärsverkets investeringar och övriga utgifter med lång verkningstid, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan,
6) besluta vem som har rätt att teckna affärsverkets namn,	(6 punkten upphävs)
7) bevaka affärsverkets intressen och, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan, företräda kommunen och föra dess talan inom affärsverkets uppgiftsområde.	7) bevaka affärsverkets intressen och, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan, företräda kommunen och föra dess talan inom affärsverkets uppgiftsområde.
Direktionens övriga uppgifter anges i förvaltningsstadgan.	Direktionens övriga uppgifter anges i förvaltningsstadgan.
På uppgifterna för direktionen för en affärsverkssamkommun tillämpas vad som enligt 64 § tillämpas på styrelsen för en samkommun. I en affärsverkssamkommun fattas beslut i andra ärenden än sådana som hör till samkommunsstämman av direktionen, om det	På uppgifterna för direktionen för en affärsverkssamkommun tillämpas vad som enligt 64 § tillämpas på styrelsen för en samkommun. I en affärsverkssamkommun fattas beslut i andra ärenden än sådana som hör till samkommunsstämman av direktionen, om det

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
inte är fråga om ett ärende som enligt 68 § hör till direktören eller om inte behörighet har överförts på direktören eller någon annan myndighet. I fråga om sammansättningen av ett kommunalt affärsverks direktion tillämpas inte 58 § 3 mom.	inte är fråga om ett ärende som enligt 68 § hör till direktören eller om inte behörighet har överförts på direktören eller någon annan myndighet. I fråga om sammansättningen av ett kommunalt affärsverks direktion tillämpas inte 58 § 3 mom.
75 §	75 §
Valbarhet till revisionsnämnden	*Valbarhet till revisionsnämnden*
Valbar till revisionsnämnden är inte	Valbar till revisionsnämnden är inte
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
4) den som är anställd hos kommunen eller hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande,	4) den som är anställd hos kommunen eller hos en sammanslutning eller stiftelse där kommunen har bestämmande inflytande, *eller innehar motsvarande ställning i ett samfund eller en stiftelse som står under kommunens bestämmande inflytande,*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
80 §	80 §
Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid	*Ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Fullmäktige beslutar om månadslön och ersättningar som ska betalas till förtroendevalda på hel- eller deltid. Förtroendevalda på hel- eller deltid har rätt till semester, sjukledighet och familjeledighet samt företagshälsovård på samma grunder som kommunala tjänsteinnehavare. Det som i lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) föreskrivs om arbetsgivare och arbetstagare tillämpas *på motsvarande sätt* på kommunen samt på förtroendevalda på hel- eller deltid.	Fullmäktige beslutar om månadslön och ersättningar som ska betalas till förtroendevalda på hel- eller deltid. Förtroendevalda på hel- eller deltid har rätt till semester, sjukledighet och familjeledighet samt företagshälsovård på samma grunder som kommunala tjänsteinnehavare. *Vad* som i lagen om *olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015)* föreskrivs om arbetsgivare och arbetstagare tillämpas på kommunen *och* på förtroendevalda på hel- eller deltid.
90 §	90 §
Förvaltningsstadga	*Förvaltningsstadga*
Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone 1) följande frågor som gäller ordnandet av förvaltningen och verksamheten:	Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om åtminstone 1) följande frågor som gäller ordnandet av förvaltningen och verksamheten:
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
f) intern kontroll och riskhantering,	f) intern kontroll, riskhantering *och hantering av avtal,*
2) följande frågor som gäller besluts- och förvaltningsförfarandet:	2) följande frågor som gäller besluts- och förvaltningsförfarandet:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
l) ordnandet av dokumentförvaltningen,	l) ordnandet av informationshanteringen *och dokumentförvaltningen,*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
99 §	99 §
Elektroniskt sammanträde	*Elektroniskt sammanträde*
Vid ett elektroniskt sammanträde krävs det att de som konstateras vara närvarande står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor.	*Ett elektroniskt sammanträde kan hållas genom videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring så att* *1) sammanträdets ordförande och sekreterare på ett tillförlitligt sätt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet,* *2) sammanträdets ordförande kan leda sammanträdet på det sätt som avses i 102 §, och* *3) den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.*
	13 kap
	Kommunens ekonomi
110 §	110 §
Budget och ekonomiplan	*Budget och ekonomiplan*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden.	Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. *I balansen för ekonomiplanen kan hänsyn tas till överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp.* Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. *Också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller senare ska täckas inom den utsatta tiden. Underskott i en sådan ny kommun som avses i kommunstrukturlagen ska täckas inom fyra år från det att ändringen av kommunindelningen trätt i kraft.* Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden.

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
118 §	118 §
Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning	*Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning*
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 kommunstrukturlagen*.	*Fullmäktige* ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. *Budgeten och ekonomiplanen ska uppgöras så att de förverkligar fullmäktiges beslut om åtgärder. I verksamhetsberättelsen ska det läggas fram en utredning över genomförandet av åtgärderna och deras tillräcklighet under räkenskapsperioden. Kommunen ska delge finansministeriet utredningen före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden.* *Utgående från gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör finansministeriet om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen. Beslut om behovet av en särskild utredning kan fattas också utan inledande av ett nytt utredningsförfarande, om åtgärderna inte har genomförts och om de förutsättningar som föreskrivs i 2 eller 3 momentet uppfylls.*
119 §	119 §
Utvärderingsförfarandet i en samkommun	*Utvärderingsförfarandet i en samkommun*
Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla det i 1 mom. avsedda förslaget till avtal som läggs fram av utredaren. Medlemskommunerna kan godkänna avtalet på det sätt som anges i 57 § 1 mom. Avtalet ska delges finansministeriet.	Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla det i 1 mom. avsedda förslaget till avtal som läggs fram av utredaren. Medlemskommunerna kan godkänna avtalet på det sätt som anges i 57 § 1 mom. Avtalet ska delges finansministeriet. *Samkommunens och medlemskommunernas budgetar och ekonomiplaner ska uppgöras så att de förverkligar avtalet. I samkommunens verksamhetsberättelse ska det läggas fram en utredning över genomförandet av avtalet och dess tillräcklighet under räkenskapsperioden.*

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Samkommunen ska delge finansministeriet utredningen före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden.
120 §	120 §
Kommunala affärsverks ekonomi	*Kommunala affärsverks ekonomi*
På ett kommunalt affärsverks ekonomi tillämpas bestämmelserna om kommunens ekonomi, dock så att	På ett kommunalt affärsverks ekonomi tillämpas bestämmelserna om kommunens ekonomi, dock så att
1) budgeten och ekonomiplanen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk görs upp som en separat del av kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan,	1) budgeten och ekonomiplanen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk görs upp som en separat del av kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan,
2) *i budgeten och ekonomiplanen för ett kommunalt affärsverk ingår en resultaträkningsdel, en investeringsdel och en finansieringsdel,*	(2 punkten upphävs)
3) bokföringen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska särredovisas i kommunens eller samkommunens bokföring,	3) bokföringen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska särredovisas i kommunens eller samkommunens bokföring,
4) ett särskilt bokslut för räkenskapsperioden upprättas över verksamheten i en kommuns eller en samkommuns affärsverk; det särskilda bokslutet lämnas till revisorerna för granskning samt förs till behandling i kommunstyrelsen eller samkommunsstyrelsen,	4) ett särskilt bokslut för räkenskapsperioden upprättas över verksamheten i en kommuns eller en samkommuns affärsverk; det särskilda bokslutet lämnas till revisorerna för granskning samt förs till behandling i kommunstyrelsen eller samkommunsstyrelsen,
5) bokslutet för en kommuns affärsverk undertecknas av direktionens ledamöter och affärsverkets direktör,	*5*) bokslutet för en kommuns affärsverk undertecknas av direktionens ledamöter och affärsverkets direktör,
6*) det av räkenskapsperiodens resultat för en kommuns eller en samkommuns affärsverk kan göras en investeringsreservering till högst beloppet av kommunens eller samkommunens överskottsposter,*	(6 punkten upphävs)
7) förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat för en kommuns affärsverk läggs fram av direktionen i verksamhetsberättelsen.	7) förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat för en kommuns affärsverk läggs fram av direktionen i verksamhetsberättelsen.
Utgifts- och inkomstposter i budgeten som är bindande för en kommuns eller en samkommuns affärsverk är	(2 mom. upphävs)
1) kommunens eller samkommunens kapitalplacering i affärsverket och affärsverkets återbetalning av kapital till kommunen eller samkommunen,	
2) ersättning för kapital som kommunen eller samkommunen placerat,	

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3) kommunens eller samkommunens verksamhetsunderstöd till kommunens eller samkommunens affärsverk.	
121 a §	*120 a §*
Produktion och lämnande av uppgifter om kommunens verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion	
Kommunen ska producera information om kommunens verksamhet och ekonomi för användning vid styrningen, ledningen och uppföljningen av kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi samt för säkerställande av de i 5 kap. avsedda möjligheterna för kommuninvånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka.	
Kommunen ska trots sekretessbestämmelserna, i den form som krävs för interoperabilitet, till Statskontoret lämna de i 112 § avsedda uppgifterna om bokslut, delårsrapporter och kostnader samt de ekonomiska uppgifter som enligt vad som föreskrivs annanstans i lag eller med stöd av lag ska lämnas regelbundet. Kommunen svarar för att de uppgifter som lämnas är riktiga. Närmare bestämmelser om vilken information som ska produceras och om hur och när den ska produceras och lämnas får utfärdas genom förordning av statsrådet.	
Finansministeriet svarar för ordnandet av det samarbete som behövs för definition av det närmare informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som krävs för interoperabiliteten för de i 2 mom. avsedda ekonomiska uppgifterna. I samarbetet deltar representanter för kommunerna samt representanter för de ministerier och andra ämbetsverk till vars förvaltningsområdes lagstiftning och uppgifter det hör att fastställa begrepp och definitioner som används i uppföljningen av och rapporteringen om kommunernas ekonomi. På basis av samarbetet utfärdas det årligen genom förordning av finansministeriet närmare bestämmelser om det informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som ska tillämpas vid lämnande av information under följande räkenskapsperiod.	
För produktionen av annan sektorsspecifik information för uppföljningen, övervakningen	

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
och styrningen av kommunens verksamhet gäller särskilda bestämmelser.	
123 §	123 §
Revisorernas uppgifter	*Revisorernas uppgifter*
Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska om	Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska om
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
2) kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut,	2) kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger *en riktig och tillräcklig bild av* kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut,
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
129 §	129 §
Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet	*Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet*
Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga motsäkerheter.	Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. Kommunen får inte bevilja lån, borgen eller annan säkerhet om de är förenade med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga *säkerheter eller* motsäkerheter. *Vad som ovan i detta moment föreskrivs om säkerhet gäller inte sådant kapitallån som avses i 12 kap. i aktiebolagslagen (624/2006) eller 12 kap. i lagen om andelslag (421/2013).*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Trots bestämmelserna i 2 mom. får kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen (390/2015), lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992), museilagen (729/1992), teater- och orkesterlagen (730/1992) eller ungdomslagen. I fråga om förutsättningarna för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock vad som föreskrivs särskilt om dem. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta	Trots bestämmelserna i 2 mom. får kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta hänför sig till främjandet av en uppgift enligt idrottslagen (390/2015), lagen om kommunernas kulturverksamhet (*166/2019*), museilagen (*314/2019*), teater- och orkesterlagen (730/1992) eller ungdomslagen. I fråga om förutsättningarna för ställande av borgen och annan säkerhet gäller dock vad som föreskrivs särskilt om dem. Dessutom kan kommunen bevilja borgen eller annan säkerhet, om detta

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.	grundar sig på ett stödprogram eller enskilda stöd som godkänts med stöd av lag eller hänför sig till en skyldighet att tillhandahålla tjänster som ålagts en sammanslutning eller stiftelse.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
132 §	132 §
Tillämpning av konkurrenslagen	*Tillämpning av konkurrenslagen*
I konkurrenslagen (948/2011) finns bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att ingripa när en kommun, en samkommun eller en sammanslutning som dessa har bestämmande inflytande över använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som strider mot konkurrenslagen.	I konkurrenslagen (948/2011) finns bestämmelser om *separat redovisning och* om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att ingripa när en kommun *eller* en samkommun eller en sammanslutning som dessa har bestämmande inflytande över använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som strider mot konkurrenslagen.
	————
	Denna lag träder i kraft den 20 . *Lagens 75 och 99 § träder dock i kraft den 1 juni 2021. Bestämmelserna i 118 § 6 och 7 mom. och 119 § 3 mom. i kommunallagen ska tillämpas på förfaranden som inleds efter att denna lag har trätt i kraft. Kommunens förvaltningsstadga ska sättas i överensstämmelse med 90 § före utgången av år 2021. Samkommunens grundavtal ska sättas i överensstämmelse med 56 § före utgången av år 2023.*

2.

Lag

om ändring av 4 § i lagen om överlåtelseskatt

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) 4 § 6 mom., sådant det lyder i lag 1426/2006, enligt följande:

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	4 §
Skatteobjekt och skattskyldig	*Skatteobjekt och skattskyldig*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Skatt skall inte betalas för överlåtelse av fastighet till ett samfund som fortsätter den överförda verksamheten då det grundar sig på ändring av samfundsform eller på fusion eller på fission i enlighet med 52 c § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968), om arrangemanget genomförs enligt lagstiftningen för ifrågavarande samfund. Vad som föreskrivs ovan i detta moment tillämpas också på överlåtelse av fastighet till ett i 90–92 § i sparbankslagen (1502/2001) eller ett i 31 och 32 § i lagen om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform (1504/2001) avsett kreditinstitut som skall bildas för att fortsätta verksamheten.	Skatt ska inte betalas för överlåtelse av fastighet till ett samfund som fortsätter den överförda verksamheten *om överlåtelsen sker på grund av* ändring av samfundsform eller på fusion eller på fission i enlighet med 52 c § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968), *och* arrangemanget genomförs enligt lagstiftningen för ifrågavarande samfund. *Vad* som föreskrivs ovan i detta moment tillämpas också vid överlåtelse av en fastighet till ett *kreditinstitut som bildas för att fortsätta verksamheten i sådana fall som avses i 90-92 § i sparbankslagen (1502/2001) eller 17 och 18 § i lagen om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform (423/2013). Skatt ska inte heller betalas för överlåtelse av fastighet till en kommun när kommuner sammanslås på det sätt som avses i 3 § 2 mom. i kommunstrukturlagen (1698/2009) eller för överlåtelse av fastighet till en samkommun när samkommuner sammanslås i enlighet med 62 § a kommunallagen (410/2015), och inte heller för överlåtelse av en fastighet vid överföring av en del av en kommun till en annan kommun enlighet med 3 § 4 mom. i kommunstrukturlagen eller när en samkommun delas i enlighet med 62 b § i kommunallagen.*
	————
	Denna lag träder i kraft den 20 .
	————