

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunallagen och 4 § i lagen om överlåtelseskatt (RP 242/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Pasi Leppänen, finansministeriet
- chefsjurist Riitta Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- ekonomidirektör Jarkko Raatikainen, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt
- kommundirektör Päivi Rahkonen, Hollola kommun
- stadsjurist Sari-Anna Pennanen, Vanda stad
- resultatområdesdirektör Timo Lampinen, samkommunen Savon koulutuskuntayhtymä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Skatteförvaltningen
- Bokföringsnämnden
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Helsingfors stad
- Borgå stad
- Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä
- Lapplands förbund
- Interna revisorer rf
- Förbundet för Finlands Ungdomsråd.

Inget yttrande av

- justitieministeriet.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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 regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 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. Finansministeriet kan dessutom fatta avgörande om behovet av en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen under vissa förutsättningar utan att ett nytt utvärderingsförfarande 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 avtalet, 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1 Allmänt

Den gällande kommunallagen (410/2015) har tillämpats i sin helhet från början av den mandatperiod som inleddes 2017. Efter detta har lagen ändrats ett flertal gånger. Till lagen har exempelvis fogats ett kapitel om utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårig-

Betänkande FvUB 5/2021 rd

heter inom förvaltningen. Det har också gjorts ändringar gällande förutsättningarna för inledande av utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Utskottet konstaterar att det utifrån erfarenheterna av den praktiska tillämpningen av kommunallagen har visat sig finnas ett behov av ytterligare utvärdering av lagstiftningens funktion och utvecklingsbehov speciellt när det gäller ledningen av kommunens verksamhet, förvaltningen och ekonomin samt samarbetet mellan kommunerna. Det har ansetts behövligt att utveckla regleringen av kommunens förvaltning, i synnerhet med tanke på effektiviseringen av kommunens riskkontroll och riskhantering samt möjligheterna till flexibilitet beroende på förhållandena i kommunen. De ökade skillnaderna mellan kommunerna och deras försvagade ekonomi har därtill resulterat i ett behov av att precisera särskilt regleringen om balans i kommunernas och samkommunernas ekonomiplaner och täckning av underskott samt om utvärderingsförfarandet.

Trots att den gällande kommunallagen inte innehåller några bestämmelser om hur samkommunstrukturerna ska arrangeras, har bland annat sammanslagningar av samkommuner genomförts. Därför är det motiverat att regeringen föreslår nya bestämmelser i kommunallagen 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. Det främjar regeringsprogrammets mål om stöd till samarbetet mellan kommunerna.

Också de föreslagna ändringar i kommunallagens bestämmelser om elektroniska sammanträden behövs, menar utskottet. Kommunerna och samkommunerna började ordna elektroniska sammanträden enligt kommunallagen på bred front när undantagsförhållanden utlystes till följd av covid-19-pandemin. Det framstod då som klart att förutsättningarna för elektroniska sammanträden kräver preciseringar. Till följd av de problem som framkom när lagen tillämpades under undantagsförhållandena godkändes våren 2020 en temporär ändring (292/2020) av kommunallagen. Ändringen underlättade övergången till elektroniska beslutsmetoder samt förbättrade förutsättningarna för elektroniska sammanträden (FvUB 7/2020 rd). Tillämpningen av den temporära lagen i kommunerna och samkommunerna har bevakats aktivt. Utifrån detta har det beretts förslag till bestående ändringar i kommunallagen. Arbetet ingick i det projekt för utredning av ändringsbehoven i kommunallagen som finansministeriet tillsatte i augusti 2019 (en arbetsgrupp med två beredningssektioner). Arbetsgruppens och sektionernas mandatperiod sträckte sig från och med den 15 augusti 2019 till och med den 30 november 2020.

Regeringen föreslår dessutom att 4 § i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) ändras så att skatt inte ska betalas för överlåtelse av värdepapper till en 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.

Förvaltningsutskottet har på det sätt som framgår nedan granskat de förslag och ställningstaganden som framförts under sakkunnigutfrågningen. En del av förslagen och ställningstagandena har också gällt sådana bestämmelser i kommunallagen som inte föreslås bli ändrade i propositionen.

2 Lagen om ändring av kommunallagen

14§. Fullmäktiges uppgifter. I 14 § 6 punkten föreskrivs det att en av fullmäktiges uppgifter är att fatta beslut om grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten. Nu föreslås ett tillägg om att fullmäktige också fattar beslut om grunderna för finansieringsverksamheten. 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 ska använda, vilka finansierings- och derivatinstrument som kan användas och vilka risker som kan godkännas. Kommunens förmögenhetsförvaltning och placeringsverksamhet bör utgå från kommunstrategin och bidra till att målen i den uppnås. Det är motiverat att kommunstyrelsen eller den tjänsteinnehavare som ansvarar för finansieringsverksamheten får det praktiska ansvaret i fråga om förmögenhetsförvaltning samt finansierings- och placeringsverksamhet, såsom beslut om enskilda finansiella instrument. Fullmäktige beslutar om sådan delegering i förvaltningsstadgan.

23§. Initiativrätt. I propositionen föreslås det att 23 § 1 mom. i kommunallagen ändras så att initiativrätten utvidgas till att gälla också dem 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 enligt uppgift inte tolkats strikt enligt ordalydelsen. Utskottet anser det motiverat att ordalydelsen i lagen preciseras så att initiativrätten tillkommer alla de kommunmedlemmar som avses i 3 § i kommunallagen.

Regeringen föreslår att 23 § 2 mom. upphävs. Därigenom skulle det i lagen inte längre bestämmas separat om någon tidsfrist 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 i enlighet med 23 § i 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 kommunallagen.

För att förebygga långa behandlingstider för initiativ som rönt brett understöd bland kommuninvånarna har sakkunniga ansett att det finns skäl att överväga att slopa den nuvarande tidsfristen på sex månader för behandling av initiativ som fått understöd av två procent av kommunens invånare.

Utskottet konstaterar att det i propositionen har bedömts att det med tanke på förverkligandet av demokratin inte kan anses vara ändamålsenligt att lägga särskild vikt enbart vid antalet personer som understöder ett initiativ. En mer enhetlig behandling av initiativ kan bedömas förbättra kommunmedlemmarnas rätt till inflytande, och de ändringar som föreslås i paragrafen inskränker inte denna rätt. Förslaget innebär inte att man borde frånga insamlingen av underskrifter till stöd för initiativet. Initiativ som fått ett stort understöd visar ärendets vikt och samhällseliga betydelse och ärendets betydelse för dem som undertecknat initiativet. Utskottet noterar i detta sammanhang att även initiativ som fått mindre understöd är viktiga för dem som undertecknat initiativet och att ett initiativ, oberoende av dess understöd, kan vara viktigt för kommunens verksamhet.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

I propositionen bedöms det att slopandet av 2 mom. förtydligar tillämpningspraxis, eftersom momentet har kunnat leda till tolkningen att det får ta längre tid än sex månader att behandla andra initiativ. Strykningen av momentet kan öka intresset för att komma med initiativ om kommunens verksamhet, eftersom det då i fråga om alla inlämnade initiativ framhålls tydligare att kommunen är skyldig att behandla dem utan dröjsmål.

Enligt uppgift har det i samband med beredningen av ändringen inte framkommit några andra ändringsbehov till exempel i fråga om behandlingen av initiativ i kommunen. I förvaltningsstadgan införs i enlighet med 90 § behövliga bestämmelser om behandlingen av ett initiativ som avses i 23 § och om den information som ska ges initiativtagaren. Kommunen kan således i sin förvaltningsstadga utfärda närmare föreskrifter om behandlingen av initiativ. Initiativet ska i kommunen behandlas av den myndighet som är behörig i det ärende som initiativet avser. Fullmäktige ska enligt 23 § 4 mom. i kommunallagen minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till dess behörighet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

Utskottet konstaterar vidare i detta sammanhang att enligt 94 § 2 mom. i kommunallagen har kommunstyrelsen eller minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna rätt att sammankalla fullmäktige för behandlingen av ett visst ärende. Bakgrunden till bestämmelsen är närmast att ledamöterna kan föra ett ärende till behandling i fullmäktige som inte annars skulle behandlas där. I rättslitteraturen har det ansetts att också ärenden som enligt kommunens interna arbetsfördelning inte hör till fullmäktiges behörighet kan tas upp i fullmäktige på detta sätt. Om någon annan myndighet har den formella behörigheten, utgör fullmäktiges behandling och ställningstagande till sin karaktär politisk styrning (Kommunallagen, Harjula-Prättälä, 2019). Fullmäktigeledamöterna kan i fullmäktige också lägga fram motioner. I förvaltningsstadgan finns behövliga bestämmelser om behandlingen av motioner.

26§. Ungdomsfullmäktige. Enligt förslaget ska 26 § 3 mom. ändras endast så att hänvisningen till 8 § i den upphävda ungdomslagen (72/2006) ersätts med en hänvisning till 24 § i den gällande ungdomslagen (1285/2016).

För att främja de ungas möjligheter att påverka har sakkunniga föreslagit att 26 § i kommunallagen nämner att de unga ska få representation i kommunfullmäktige, kommunstyrelser och nämnder. Dessutom bör kommunallagen garantera varje ungdomsfullmäktige rätt att yttra sig och närvara vid kommunfullmäktiges sammanträden.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i den aktuella propositionen inte föreslås några ändringar i bestämmelserna om påverkansorgan. Bestämmelsen om ungdomsfullmäktige i kommunallagen betonar att hörandet av barn och unga och deras möjligheter att delta inte får begränsas enbart till ärenden som gäller ungdoms-, undervisnings-, idrotts- och kulturverksamhet. Bestämmelsen kompletterar 22 § i kommunallagen, enligt vilken fullmäktige ska sörja för att det finns mångsidiga och effektiva möjligheter att delta och påverka. I detaljmotiveringen till bestämmelserna om ungdomsfullmäktige i 26 § i den proposition som ledde till stiftandet av kommunallagen (RP 268/2014 rd) konstateras det att förvaltningsstadgan innehåller behövliga bestämmelser om andras än ledamöternas rätt att närvara och yttra sig vid organens sammanträden. Att ge företrädare för ungdomsfullmäktige rätt att närvara och yttra sig åtminstone vid fullmäktiges och nämndernas sam-

Betänkande FvUB 5/2021 rd

manträden förbättrar informationsgången och de ungas möjligheter att påverka. Närvaro- och yttranderätten kan begränsas så att den inte gäller när sekretessbelagda uppgifter behandlas. Utskottet konstaterar att bestämmelserna i kommunallagen är möjliggörande och välkomnar att det finns bestämmelser om detta i åtskilliga kommuners förvaltningsstadga redan nu.

39 §, 14 §. Intern revision. Den interna revisionen är en del av kommunens och samkommunens interna kontroll. Det är fullmäktiges uppgift att besluta om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen (14 § 2 mom. 7 punkten), och det är kommunstyrelsens uppgift att sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen (39 § 1 mom. 7 punkten). Enligt motiveringen 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. I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om intern kontroll.

I ett sakkunnigyttrande har det föreslagits att bestämmelser om intern revision införs i kommunallagen på samma sätt som i förordningen om statsbudgeten. I samma yttrande föreslås det att motiveringen till lagen ska nämna verksamhetsidén för och ange en definition av den interna revisionen.

Förvaltningsutskottet förordar inte att kommunallagen ändras på det föreslagna sättet. Den gällande kommunallagen möjliggör intern revision som en del av kommunens interna kontroll. Kommunerna och samkommunerna kan efter eget gottfinnande och när de anser att det finns ett motiverat behov av det besluta att ordna en funktion för intern revision. Åtskilliga kommuner och samkommuner har en sådan funktion. I propositionens kapitel 5, som gäller alternativa handlingsvägar, beskrivs funktionen för intern revision och nuläget i kommunerna. Vid beredningen av propositionen har det enligt uppgift gjorts en bedömning av huruvida bestämmelser om kommunens interna revision ska tas med i kommunallagen eller inte.

42 §. Direktörsavtal. I propositionen föreslås en ny bestämmelse i 42 § 1 mom. Enligt den ska direktörsavtalet godkännas av kommunstyrelsen. På motsvarande sätt föreslås det en strykning av bestämmelsen i 3 mom. om att avtalet godkänns av fullmäktige, om avtalet innehåller en bestämmelse om betalning av avgångsvederlag.

Godkännandet av förslaget innebär att kommunstyrelsen är behörig att godkänna direktörsavtalet till alla delar, även i fråga om avgångsvederlaget. Utskottet anser att förslaget är motiverat, eftersom kommunstyrelsen representerar kommunen som arbetsgivare och kommundirektören, som är underställd kommunstyrelsen, enligt 38 § 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. Att koncentrera beslutsfattandet till styrelsen kan också anses förebygga fördröjning av avtalsprocessen. Utskottet hänvisar dessutom till propositionens specialmotivering.

Vid sakkunnighörandet i utskottet har det framförts att det bör finnas en tidsfrist inom vilken direktörsavtalet ska vara färdigt, eftersom det i annat fall finns en risk för att ett avtal inte alls ingås.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

Utskottet hänvisar till motiveringen till 42 § om direktörsavtalet, där det konstateras att det i lagen inte ska föreskrivas om innehållet i direktörsavtalet och inte heller om en tidsfrist för ingående av direktörsavtalet. Med tanke på både kommunen och kommundirektören är det ändå motiverat att avtalet bereds så fort som möjligt efter det att kommundirektören blivit vald. I detaljmotiveringen i den proposition som ledde till stiftandet av kommunallagen (RP 268/2014 rd) konstateras det dessutom att detta i praktiken innebär att avtalet ska behandlas så fort processen för att tillsätta kommundirektörstjänsten har nått det stadium då det över huvud taget är möjligt att behandla avtalet.

Utskottet anser inte heller att en lagbestämmelse om tidsfristen påverkar det faktum att förhandlingarna om direktörsavtalet ibland kan dra ut på tiden. Den ändring som föreslås i 42 § i lagförslaget, enligt vilken kommunstyrelsen beslutar om avtalet, kan redan genom sin existens anses förebygga att avtalsprocessen förlängs. Det bör också noteras att det inte kan föreskrivas om påföljder för underlåtenhet att iaktta tidsfristen. Skyldigheten att ingå ett direktörsavtal kan anses vara tillräcklig med tanke på styrningen av kommunens beslutsfattande. Det är inte problemfritt att fastställa längden på tidsfristen, eftersom en tillräcklig beredningstid är motiverad för att man ska kunna komma överens om villkoren i direktörsavtalet så att de motsvarar de aktuella behov som hänför sig till ledningen av kommunen.

58§. Samkommunens organ. Enligt första meningen i 58 § 1 mom. i kommunallagen utövas samkommunens beslutanderätt av samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman. I propositionen föreslås inga ändringar av den gällande 58 §.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det att man i fortsättningen bör sträva efter att utveckla och stärka bestämmelserna om ägarstyrningen i samkommunerna så att det i kommunallagen finns bestämmelser om tillämpningen av modellen med samkommunsstämman för att ordna samkommunernas förvaltning. Då får medlemskommunerna själva direkt vid stämman besluta om samkommunens centrala frågor och välja de övriga organ som leder och styr samkommunens verksamhet. Modellen med samkommunsfullmäktige anses göra ägarstyrningen mer indirekt, och kommunernas möjligheter till ägarstyrning, uppföljning av de uppställda målen och övervakning av verksamheten är i princip mindre.

Av propositionens kapitel 5, som gäller alternativa handlingsvägar, framgår att det har konstaterats finnas behov av att effektivisera styrningen av samkommuner. Utskottet konstaterar att man i samkommunens grundavtal kan komma överens om medlemskommunernas möjligheter att påverka med beaktande av samkommunens uppgifter och de lokala förhållandena. Frågorna kring de möjligheter som samkommunernas medlemskommuner har att påverka kan i grundavtalet avgöras genom bestämmelser om till exempel förvaltning, ekonomi, rapportering och systemet för uppföljning av ekonomin och verksamheten. Exempelvis i modellen med samkommunsstämman kan ägarstyrning genomföras mötesvis. I lagen föreskrivs det endast om minimiinnehållet i grundavtalet. I många grundavtal finns också bestämmelser som gäller ägarstyrningen, till exempel om delegationer eller motsvarande organ som består av företrädare för medlemskommuner. Det är också möjligt att avtala om ett förfarande mera allmänt i grundavtalet och mera exakt i förvaltningsstadgan. Enligt inkommen utredning har man vid beredningen av propositionen efter remissförfarandet bedömt att bestämmelserna om samkommunens grundavtal inte behöver änd-

Betänkande FvUB 5/2021 rd

ras för att öka samkommunens och medlemskommunernas växelverkan. Vid beredningen av propositionen har det ansetts att den nuvarande regleringen är tillräcklig och möjliggörande.

Under beredningen av propositionen diskuterades ett tillägg till 58 § 3 mom., enligt vilket det skulle ges möjlighet att i grundavtalet avtala om beaktande av politisk proportionalitet i sammansättningen av samkommunens organ. Under utskottets sakkunnigutfrågning föreslogs det att en sådan bestämmelse skulle tas in i den föreslagna lagen.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det att en ändring av 58 § 3 mom. i kommunallagen hade granskats i den arbetsgrupp som beredde propositionen, eftersom syftet med översynen av kommunallagen var att hitta metoder för att effektivisera ledningen av kommunens verksamhet och stärka ägarstyrningen av samkommuner. Enligt inkommen utredning konstaterades det då att ägarstyrningen av samkommuner endast i begränsad utsträckning kan effektiviseras genom lagstiftning.

I det propositionsutkast som var ute på remiss föreslogs det att 58 § i kommunallagen ändras så att kravet på politisk proportionalitet i fråga om sammansättningen av andra än det högsta beslutande organet i samkommunen lindras. Enligt inkommen utredning har denna ändring strukits ur propositionen efter remissbehandlingen. I yttrandena ansågs förslaget främja ägarstyrningen och göra det möjligt att i större utsträckning anlita experter som företrädare för kommunen i samkommunens organ. Enligt vissa remissyttranden kunde förslaget å andra sidan ha en negativ inverkan på förverkligandet av demokrati.

62 a §, 62 b §. Sammanslagning och delning av samkommuner. De föreslagna 62 a och 62 b § om sammanslagning och delning av samkommuner är nya i kommunallagen. Syftet med bestämmelserna är att skapa klarhet i 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 genomförandet av dessa arrangemang och kan således påverka antalet samkommuner. Lagstiftningen kunde enligt propositionen också utnyttjas vid reformer av förvaltningen på lokal, regional och nationell nivå. I den nya 62 a § föreskrivs det om sammanslagning av samkommuner, om sätten för sammanslagning, om sammanslagningens rättsverkningar och om beslutsfattandet i samband med sammanslagningen. I 62 b § föreskrivs det om delning av samkommuner och om delningens rättsverkningar samt om beslutsfattandet om delningen.

Utfrågade sakkunniga tog upp propositionens specialmotivering till bestämmelserna om samkommunernas strukturarrangemang, där det konstateras att egendom och skulder vid sammanslagningar och delningar överförs till sitt bokföringsvärde. Det ansågs vara mer exakt att bestämmelser om detta tas in i lagen. I ett sakkunnigytrande nämndes också motiveringen till lagförslaget, enligt vilken det byte av personalens arbetsgivare som sammanslagningen eller delningen orsakar ska betraktas som överlåtelse av rörelse. Också till denna del har det ansetts bättre att slå fast saken också i paragrafen. Dessutom framfördes det under utfrågningen att överföringen av avtal vid sammanslagningar och fördelningen av avtal vid delningar kan leda till problem bland annat i fråga om informationssystemen.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

Utskottet anser att det på grund av lagens systematik inte är nödvändigt att i kommunallagen föreskriva om överföring av egendom och skulder till deras bokföringsvärde, eftersom överföringen av verksamheten inte är en affärstransaktion i bokföringen och inte i sig utgör någon grund för att ändra värderingen av tillgångs- och kapitalposterna. Posterna överförs direkt från de samkommuner som går samman eller delas, och det är motiverat att iakttä principen om balanskontinuitet. I paragrafen föreskrivs det om arrangemangens rättsverkningar. Däremot föreslås det inga närmare bestämmelser i kommunallagen om behandlingen av egendoms- och kapitalposter i bokföringen. Motiveringen till paragraferna är avsedd att vara informativ till denna del, så att den som tillämpar lagen ges en bättre uppfattning om arrangemangens konsekvenser.

När det gäller överlåtelse av rörelse konstaterar utskottet att bestämmelser om detta redan finns i lagstiftningen om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden. Därför är det enligt utskottets uppfattning inte nödvändigt att föreskriva särskilt om frågan i detta sammanhang. Omnämmandet i motiveringen till de paragrafer i kommunallagen som gäller sammanslagning och delning av samkommuner är också till denna del avsett att vara informativt.

Vid delning ska överföringarna göras till den samkommun till vilken verksamheten eller största delen av verksamheten anses bli överförd. Personalen och egendomen, det vill säga tillstånden, tillgångarna, rättigheterna, skulderna och förbindelserna, ska då åtfölja den överflyttade verksamheten. Vid överföring av avtal kan man från fall till fall bli tvungen att göra ändringar i avtalen, men enligt inkommen utredning kan närmare bestämmelser om detta inte utfärdas i lag, utan avtalsvillkoren och upphandlingslagstiftningen ska iakttas.

90§. Förvaltningsstadga – hantering av avtal. Regeringen föreslår att 90 § om förvaltningsstadgan ändras så att förvaltningsstadgan ska innehålla bestämmelser om hantering av avtal och ordnande av informationshantering.

Till 1 mom. 1 punkten underpunkt f fogas hantering av avtal som tillägg till intern kontroll och riskhantering. Med hantering av avtal i kommunen avses enligt propositionens specialmotivering 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 effektivisera 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 kan till exempel gälla behörighet, ansvar, givande av instruktioner och övervakning av avtal samt riskhantering. Dessutom kan bestämmelserna i förvaltningsstadgan gälla ledning av avtal och exempelvis definition av principerna för anskaffning av tjänster.

Utfrågade sakkunniga har föreslagit att bestämmelser om avtalshantering tas in i 14 § 2 mom. 7 punkten i kommunallagen i stället för i 90 § om förvaltningsstadgan. Om ärendet inkluderas i fullmäktiges uppgifter blir det samtidigt möjligt att både effektivisera riskhanteringen och ge ett tillräckligt lokalt rörelseutrymme för den praktiska organiseringen av avtalshanteringen.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

Utskottet konstaterar att i fråga om den aktuella bestämmelsen har flera regleringsalternativ behandlats under beredningen av propositionen. Dessa beskrivs i propositionens 5 kapitel om alternativa handlingsvägar. I propositionen föreslås ett tillägg till 90 § i kommunallagen, enligt vilket det i förvaltningsstadgan ska finnas tillräckliga bestämmelser om hanteringen av avtal. Utskottet konstaterar att målsättningen enligt propositionen är att kommunerna bestämmer ansvarsfördelningen och styr avtalen och att det därigenom fästs uppmärksamhet vid ledningen av avtalen. Målsättningen är att effektivisera riskhanteringen av avtalen och tillsynen över den produktion som grundar sig på avtal. Målsättningen är också bättre kontroll över den service och de funktioner som produceras genom avtal med hänsyn till upprättande av, tillsyn över och utvärdering av avtalen. Förvaltningsstadgans bestämmelser om hantering av avtal gäller till exempel behörighet, ansvar, givande av instruktioner och övervakning av avtal samt riskhantering. Att ta in dessa bestämmelser i kommunens förvaltningsstadga är enligt utskottet det bästa sättet att uppnå propositionens mål. Dessutom skulle bestämmelserna i förvaltningsstadgan kunna gälla ledning av avtal och exempelvis definition av principerna för anskaffning av tjänster. Dessa frågor har traditionellt för serviceproduktionens del behandlats i kommunstrategin och exempelvis i kommunernas upphandlingsanvisningar. Utöver bestämmelserna i förvaltningsstadgan är det möjligt att i kommunerna fastställa principer för avtalshanteringen.

Serviceverksamhet som grundar sig på avtal är en del av kommunens verksamhet enligt 6 § i kommunallagen. Kommunerna ska således redan med stöd av den gällande lagen fästa uppmärksamhet vid styrningen av avtalen och utveckla hanteringen av avtalen. Kommunstyrelsens uppgift är att leda kommunens verksamhet, och i det arbetet 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 bör ha fastställt praxis.

97§. Jäv – undantag för samfundsjäv. I propositionen föreslås inga ändringar av den gällande 97 § om jäv. Sakkunniga har dock föreslagit att man i fråga om 97 § 4 mom. överväger att i kommunallagen ta in ett undantag för samfundsjäv som motsvarar det undantag som tidigare fanns i lagen, åtminstone så att samfundsjäv inte gäller sådana anställda, tjänsteinnehavare eller förtroendevalda vars uppgifter i kommunen inte omfattar tillsyn över koncernbolagen.

I propositionen bakom den gällande kommunallagen (RP 268/2014 rd, s. 107) har det i fråga om dessa 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 som 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 jävsbestämmelserna i den propositionen. Det så kallade undantag från samfundsjäv om vilket det föreskrivs i 97 § 4 mom. i kommunallagen gäller således inte sammanslutningar och stiftelser som ingår i kommunkoncernen. Enligt gällande bestämmelser är exempelvis en styrelsemedlem i ett bolag eller en stiftelse som ingår i kommunkoncernen jävig när kommunstyrelsen behandlar ärenden som gäller den sammanslutningen eller stiftelsen. 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 jävsbestämmelserna

Betänkande FvUB 5/2021 rd

kan personen inte bereda exempelvis riktlinjer för ägarstyrningen för detta bolag eller övervaka bolagets verksamhet (dubbelroller behandlas i propositionens kapitel 5.1).

Enligt inkommen utredning har man vid beredningen av den aktuella propositionen å andra sidan också diskuterat en skärpning av den gällande regleringen.

Utskottet har dessutom informerats om att vissa kommuner genom sin utnämningsspolitik sett till att så kallade dubbelroller inte uppstår. Den gällande regleringen möjliggör således olika ledningsmodeller. Enligt uppgift ansågs det vid beredningen av propositionen inte ändamålsenligt att föreslå en ändring av kommunallagen till denna del. Det konstaterades då att dubbelroller är problematiska när samma instanser som svarar för förvaltningen i ett samfund också ansvarar för styrningen och övervakningen. Kraven på öppenhet och insyn i beslutsfattandet och bekämpningen av korruption förutsätter fungerande och överskådliga 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 kan koncernledningens verksamhet också utan explicita bestämmelser i lag ordnas så att en person som hör till koncernledningen inte är verksam i koncernbolagens förvaltningsorgan. I en del kommuner har man med tanke på koncernstyrningens funktionalitet ansett det viktigt att kommunens koncernledning är representerad i dottersammanslutningarnas förvaltning, och då ska bestämmelserna om jäv tillämpas. I kommunens utnämningsspolitik och genom ägarstyrningen kan man förfara på ett ändamålsenligt sätt också i fråga om dubbelroller.

99§. Elektroniskt sammanträde. I lagförslaget föreslås det att 99 §, som gäller elektroniska sammanträden, ändras i sin helhet så att paragrafen närmare anger förutsättningarna för elektroniska sammanträden än i den gällande regleringen. Den föreslagna ändringen motsvarar till sitt innehåll 99 a § i lagen om temporär ändring av kommunallagen. Enligt den nu föreslagna 99 § kan ett elektroniskt sammanträde hållas genom videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring så att 1) sammanträdet ordförande och sekreterare på ett tillförlitligt sätt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet, 2) sammanträdet 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.

Under sakkunnigutfrågningen lyftes det fram att bestämmelser om platsoberoende och flerkanalskommunikation samt tillåtande av röstningsförfaranden också genom en hybridmodell tydligt ska skrivas in i lagen för att undanröja möjligheterna till feltolkning och procedurfel.

Enligt utskottets uppfattning möjliggör bestämmelserna i kommunallagen olika modeller för elektroniska sammanträden. De föreslagna bestämmelserna ska vidare möjliggöra helt elektroniska sammanträden, där alla deltar med hjälp av teknisk dataöverföring från valbar plats. I specialmotiveringen till paragrafen sägs det dessutom att det fortfarande ska 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 på en plats de själva väljer. Organets ordförande utfärdar möteskallelsen i enlighet med förvaltningsstadgan. Av kallelsen ska bland annat framgå om den ovan beskrivna handlingsmodellen är möjlig eller om sammanträdet är helt elektroniskt.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

Utskottet noterar att den gällande temporära 99 a §, som reglerar elektroniska sammanträden, gäller till och med den 31 maj 2021. Därför bör den nu föreslagna 99 § träda i kraft den 1 juni 2021.

110§. Budget och ekonomiplan – täckning av underskott. Enligt det gällande 110 § 3 mom. i kommunallagen ska kommunens ekonomiplan 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.

Regeringen föreslår att 3 mom. ändras så att man i balansen för ekonomiplanen kan ta hänsyn till överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Ekonomiplanen kan således uppvisa ett underskott. 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.

Om man verkligen vill främja kommunsammanslagningar bör enligt sakkunnigutfrågningen det underskott som ackumulerats i balansräkningen för den kommun som ansluter sig till kommunsammanslagningen och det lånebelopp som överstiger medeltalet automatiskt ersättas i form av statsunderstöd till den mottagande kommunen, så att invånarna i den mottagande kommunen inte påförs ansvar för skulder och ekonomiska bördor som de inte har fattat beslut om inom ramen för sin självstyrelse. Detta bör vara utgångspunkten också för de kommunsammanslagningar som statsrådet beslutar om. Enligt ett yttrande är den föreslagna skyldigheten att täcka underskottet på fyra år från ikraftträdandet av ändringen i kommunindelningen utmanande i den nya kommunstruktursituationen, och tidsfristen bör därför vara sju år. Sju år motsvarar den övergångs- och anpassningstid som ingår i planerna för välfärdsområden och är synkroniserad med den.

Förvaltningsutskottet anser att den reglering om kommunsammanslagningar som föreslås i 110 § skapar klarhet i det tidigare oreglerade rättsläget. Regeringens förslag 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 är kortare än fyra år eller som börjat olika år, inte påverkar längden på perioden för täckande av underskott för den nya kommunen. En period som är längre än fyra år kan däremot äventyra uppnåendet av bestämmelsens mål att täcka underskottet till exempel i en situation där flera på varandra följande kommunsammanslagningar görs. Den föreslagna tidsfristen på fyra år motsvarar också den tidsfrist inom vilken underskottet i kommunens balansräkning ska täckas. Utskottet konstaterar att kommunallagen inte innehåller bestämmelser om understöd för kommunsammanslagningar. Däremot föreskrivs det i 9 kap. i kommunstrukturlagen (1698/2009) om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och i 56 a § i den lagen om sammanslagningsunderstöd enligt prövning när en av kommunerna i en sammanslagning av kommuner har en svår ekonomisk ställning.

Sakkunniga har dessutom föreslagit att det i bestämmelserna om ekonomiplanen i 110 § i kommunallagen tydligt bör anges att det är tillåtet för kommuner som befinner sig i ekonomiska

Betänkande FvUB 5/2021 rd

svårigheter att utöver ökning av inkomsterna och minskning av utgifterna vidta bokföringsåtgärder. Kommuner med icke täckta underskott i balansräkningen har ofta också fastigheter som är i dåligt skick och kan tas ur bruk eller fastigheter som på grund av befolkningsförändringar eller av någon annan orsak inte längre behövs. Dessa fastigheter som förlorat sitt värde belastar kommunens ekonomi som underhållskostnader, och det är enligt yttrandet omöjligt att stryka dem ur balansräkningen på grund av redan ackumulerade underskott. Enligt ett yttrande till utskottet bör det i kommunallagen föreskrivas om lättnader och bokföringsmetoder för hur kommuner i denna situation kan agera och till denna del få sin ekonomi i skick.

Förvaltningsutskottet hänvisar till 110 § 3 mom. i lagförslaget, enligt vilket kommunen i ekonomiplanen ska besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden. Underskott enligt 110 § ska i första hand täckas genom realekonomiska metoder, det vill säga genom att öka inkomsterna och minska utgifterna. Som sådana åtgärd för att täcka underskott kan man inte räkna bokföringsåtgärder, exempelvis nedsättning av grundkapitalet i kommunens balans för täckande av underskott, vilket skulle innebära att den samlade nettoförmögenheten används för finansiering av tjänster utan att det påverkar resultatet. Enligt inkommen utredning är kommunspecifika undantag inte heller ändamålsenliga. Bokföringsnämndens kommunsektion ger anvisningar och utlåtanden om kommunens bokföring och bokslut. Enligt anvisningarna ska alla kommunens utgifter redovisas i resultaträkningen. Detta behövs också för att man ska få en rättvisande bild av den offentliga sektorns finanser.

118§. Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Enligt 118 § 1 mom. i kommunallagen 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. I 118 § 5 mom. föreskrivs det om sammansättningen av den utvärderingsgrupp som gör utredningen. Enligt det gällande 118 § 6 mom. ska kommunfullmäktige behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Utifrån gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör finansministeriet om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen.

I propositionen föreslås det att 118 § 6 mom. ändras och att det till paragrafen fogas ett nytt 7 mom. I lagförslaget föreslås kompletterande bestämmelser om de åtgärder som kommunen ska vidta och som vidtagits med anledning av utredningen och om behandlingen av dem i kommunen samt om rapporteringen till finansministeriet. Dessutom föreslås det bestämmelser om de förutsättningar under vilka finansministeriet kan besluta om behovet av en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen utan att det inleds ett nytt utvärderingsförfarande.

Enligt ett sakkunnigytrande bör det finnas klara kriterier för att avgöra om det är nödvändigt eller onödigt att inleda ett nytt utvärderingsförfarande. Den samlade bedömningen ska beakta de beslut som redan fattats och de anpassningsåtgärder som kommunen redan vidtagit samt bedöma deras effekter och kommunens möjligheter att klara av situationen genom egna beslut. Enligt yttrandet finns det anledning att precisera de föreslagna ändringarna i lagen till den del det gäller i vilka situationer en särskild utredning kan inledas utan ett nytt utvärderingsförfarande.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

I det föreslagna 118 § 7 mom. finns bestämmelser om möjligheten att fatta beslut om behovet av särskild utredning utan att inleda ett nytt utvärderingsförfarande. Det är möjligt endast om åtgärderna inte har genomförts och om de förutsättningar gällande kommunens ekonomi som föreskrivs i 2 eller 3 mom. fortfarande uppfylls. Beslutet kan fattas i en situation där kommunen uppfyller de lagfästa så kallade kriskommunkriterierna och där kommunen inte har kunnat följa det åtgärdsprogram som den godkänt med anledning av det föregående utvärderingsförfarandet och inte kunnat vidta tillräckliga åtgärder för att sanera ekonomin. I bestämmelsen avses med åtgärder sådana beslut och andra åtgärder som kommunen bestämt om på grundval av de åtgärdsförslag som utvärderingsgruppen lagt fram i syfte att stärka kommunens ekonomi. Kommunen kan också vidta andra åtgärder än de som föreslås i utvärderingsförfarandet. Det betyder att om kommunen kan nå en lösning med andra metoder, kan en särskild utredning inte inledas utan inledande av ett nytt utvärderingsförfarande enbart på den grunden att enskilda åtgärder inte genomförts. Åtgärdernas genomförande och effekt ska bedömas samlat i relation till kommunens ekonomiska ställning. Ett avgörande kan inte fattas enbart på grund av orsaker som kommunen inte hade kunnat påverka på egen hand. Inledandet av en särskild utredning är beroende av prövning. Ett alternativ är att finansministeriet beslutar om ett nytt utvärderingsförfarande.

129§. Beviljande av lån eller av borgen eller annan säkerhet. Kommunallagens 129 § 1 mom. gäller ställande av lån eller borgen eller annan säkerhet. Regeringen föreslår att momentet ändras för att möjliggöra beviljande av kapitallån enligt aktiebolagslagen (624/2006) och lagen om andelslag (421/2013). Utskottet anser att ändringen är ändamålsenlig. I 129 § i den gällande kommunallagen beaktas inte kommunens möjlighet att bevilja kapitallån särskilt. Ett bolag eller andelslag som får kapitallån kan enligt den relevanta speciallagen inte ställa sådan säkerhet som kommunallagen kräver. Enligt uppgift har kommunerna dock kunnat använda kapitallån till exempel för finansiering av koncernbolag. Det finns också rättspraxis där kommunens beslut har upphävts därför att det strider mot 129 § i kommunallagen.

Det föreslagna 129 § 1 mom. påverkar kommunernas verksamhet och finansieringen av samman slutningar så att det är möjligt att bevilja kapitallån utan säkerhet, men de övriga villkor som fastställts i 129 § i kommunallagen måste uppfyllas. Kommunen kan då bevilja ett kapitallån om lånet inte äventyrar kommunens möjligheter att fullgöra sina lagstadgade uppgifter och om lånet inte är förbundet med en betydande ekonomisk risk. Kommunen ska vid beviljandet av ett kapitallån dessutom beakta vad som i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs om begreppet statligt stöd och om kommissionens behörighet och medlemsstatens skyldighet att på förhand underrätta kommissionen om statligt stöd i situationer för vilka det inte föreskrivits om undantag från anmälningsskyldigheten.

Ikraftträdandebestämmelsen. I propositionen föreslås det en ändring av kommunallagens 75 § om valbarhet till revisionsnämnden. Enligt 1 § i lagen om senareläggning av 2021 års kommunalval (256/2021) börjar mandattiden för de fullmäktige som väljs vid 2021 års kommunalval den 1 augusti 2021, med avvikelse från vad som föreskrivs i 15 § 1 mom. i kommunallagen (410/2015). Det är ändamålsenligt att ändringen av 75 § i kommunallagen träder i kraft vid ingången av nästa fullmäktigeperiod. Därför föreslår utskottet att 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen ändras så att 75 § i den föreslagna lagen träder i kraft den 1 augusti 2021. Enligt propositionen ska bestämmelsen träda i kraft vid ingången av juni i år.

3 Lagen om ändring av 4 § i lagen om överlåtelseskatt

4§. Skatteobjekt och skattskyldig. Det föreslås i propositionen att 4 § i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) ändras så att skatt inte ska betalas för överlåtelse av värdepapper till en 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.

Enligt ett sakkunnigyttrande till utskottet bör 4 § i lagen om överlåtelseskatt ändras inte bara i fråga om överföringar mellan samkommuner och kommuner utan också i fråga om överföring mellan ett bolag och en stiftelse som till 100 procent ägs av kommunen samt en kommun så att överlåtelseskatt då inte ska betalas.

Förvaltningsutskottet påpekar att den reglering som ingår i propositionen endast hänför sig till de strukturarrangemang i samkommunerna som avses i de föreslagna 62 a och 62 b § i kommunallagen samt till kommunsammanslagningar.

Utifrån inkommen utredning anser utskottet dessutom att den föreslagna allmänna befrielsen från skyldigheten att betala överlåtelseskatt skulle vara problematisk av konkurrensneutralitetsskäl och på grund av kravet på noggrann avgränsning av regleringen. I regleringen av skattefriheten ska det också bedömas om den enligt EU-reglerna utgör förbjudet statligt stöd på den grunden att förmånstagarens verksamhet är av ekonomisk karaktär. Av 81 § i grundlagen följer att det av skattelagen entydigt ska framgå vem som omfattas av skattskyldigheten och att bestämmelserna i lagen ska vara så exakta att den prövning som görs av de myndigheter som tillämpar lagen och fastställer skatt utgör bunden prövning. Kravet på noggrann avgränsning kan anses få ökad tyngd när det är fråga om ett sådant undantag från de allmänna bestämmelserna i skattelagen som ger vissa skattskyldiga en fördel.

4 Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet att lagförslagen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet har ovan granskat det som framförts vid sakkunnighörandet, dock utan att utifrån yttrandena föreslå några ändringar i lagförslagen. Däremot föreslår utskottet att 75 § i lagförslag 1 ska träda i kraft den 1 augusti 2021, med hänvisning till vad som anförts ovan i fråga om 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i samma lagförslag. Utskottet tillstyrker i övrigt lagförslagen utan ändringar men med ställningstagandena ovan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 242/2020 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 242/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

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

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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. 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).

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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 upplösningförfarande, 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.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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 åtkomsthhandling.

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 upplösningssförfarande till de samkommuner som fortsätter samkommunens verksamhet. Fördelningen av egendomen samt skulderna och åliggandena mellan de samkommuner som bildas genom delningen får inte äventyra borge-närers och andra rättsinnehavares ställning. När en samkommun delas i sin helhet upplöses samkommunen utan upplösningssförfarande.

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 åtkomsthhandling.

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).

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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,

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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.

Betänkande FvUB 5/2021 rd

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 .

Betänkande FvUB 5/2021 rd

Dock träder lagens ~~75 och~~ 99 § ~~träder dock~~ i kraft den 1 juni 2021 och 75 § den 1 augusti 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 .

Betänkande FvUB 5/2021 rd

Helsingfors 22.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Marko Kilpi saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.