

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 39/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av kommunallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 november 2006 en proposition med förslag till ändring av kommunallagen (RP 263/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, inrikesministeriet
- regeringsråd Miliza Vasiljeff, finansministeriet
- regeringssekreterare Lauri Tenhunen, handels- och industriministeriet
- förvaltningsråd Anne E. Niemi, högsta förvaltningsdomstolen
- utredningschef Juhani Pennanen, Konkurrensverket

- chefsjurist Heikki Harjula och utvecklingschef Oiva Myllyntaus, Finlands Kommunförbund
- förvaltningsdirektör Ilkka Kauppinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt HNS
- förvaltningsdirektör Eila Ratasvuori, Helsingfors stad
- ordförande Marjo Niska-Aro, Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf
- verkställande direktör Rauno Piippo, Vatten- och avloppsverksföreningen i Finland rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Finlands Näringsliv
- Centralhandelskammaren
- Företagarna i Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunallagen ska ändras så att i den föreskrivs om kommunkoncerner och kommunala affärsverk. Dessutom föreslås att det ska föreskrivas om ett undantag till tillämpningen av bestämmelsen om samfundsjäv i förvaltningslagen.

I kommunallagen definieras kommunkoncernen och kommunkoncernens styrning förtydligas genom bestämmelser om fördelningen av behörighet och uppgifter beträffande koncernen

mellan kommunens olika organ och kommunala tjänsteinnehavare.

En kommun som har dottersamfund som hör till en kommunkoncern ska upprätta ett koncernboks-lut som ska innehålla en koncernbalansräkning, en koncernresultaträkning och en koncernfinansieringsanalys samt noter till dessa. Koncernresultaträkning och koncernfinansieringsanalys behöver dock inte upprättas om dottersamfundens sammanlagda omsättning eller motsvarande avkastning under såväl den räkenskapspe-

riod som har gått ut som under den omedelbart föregående räkenskapsperioden har understigit 200 000 euro. Koncernresultaträkning och koncernfinansieringsanalys ska emellertid alltid upprättas om det sammanlagda värdet av dottersamfundens balansräkningar för såväl den räkenskapsperiod som har gått ut som den omedelbart föregående räkenskapsperioden har överstigit en tredjedel av kommunkoncernens balansvärde den räkenskapsperiod som föregick den räkenskapsperiod som har gått ut.

På basis av det undantag som föreslås till bestämmelsen om samfundsjämv ska en kommunal förtroendevald, tjänsteinnehavare eller arbetstagar inte vara jävig i kommunen på den grund att personen i fråga fungerar som ledamot eller verkställande direktör eller i därmed jämförbar ställning i styrelsen, förvaltningsrådet eller motsvarande organ vid ett kommunalt affärsverk, ett dottersamfund till kommunen eller en samkommun. Personen i fråga ska dock vara jävig om det är fråga om en sådan sak där kommunens och det

ovan nämnda affärsverkets eller samfundets intressen står i strid med varandra eller där en opartisk behandling av saken förutsätter att personen i fråga inte deltar i behandlingen av saken.

I lagen definieras begreppet kommunalt affärsverk samt föreskrivs om grunderna för ett kommunalt affärsverks förvaltning, verksamhet och ekonomi. Ett kommunalt affärsverk ska kunna grundas för affärsverksamhet eller en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Med kommunalt affärsverk avses antingen ett affärsverk som grundas av en kommun eller en samkommun ensam eller flera kommuner på basen av så kallade värds kommunmodellen eller ett affärsverk som grundas av kommuner eller samkommuner tillsammans.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft våren 2007. Bestämmelserna om koncernbokslut och dess tilläggsuppgifter ska första gången tillämpas 2009, när bokslutet och verksamhetsberättelsen för 2008 upprättas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommunkoncern

Den gällande kommunallagen (365/1995) innehåller ingen definition av kommunkoncern. Lagen innehåller inte heller bestämmelser om koncernledningen eller styrning och tillsyn. Enligt kommunallagens 68 § 3 mom. ska kommunen ändå göra upp en koncernbalansräkning jämte bilagor.

Enligt 16 a § i lagförslaget bildar "kommunen jämte dottersamfund" en kommunkoncern. Med dottersamfund avses sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997). Dessutom räknas de stiftelser där kommunen har bestämmande inflytande till dottersamfunden. Definitionen motsvarar i det stora hela rådande praxis, och även de samkommuner där en kommun har bestämmande inflytande ingår.

Enligt det lagförslag som ingår i propositionen ska kommunen upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Koncernbokslutet ska upprättas som en sammanställning av koncernsamfundens balansräkningar och resultaträkningar samt noterna till dem. Det ska dessutom omfatta en koncernfinansieringsanalys som redogör för kommunkoncernens anskaffning och användning av medel under räkenskapsperioden (68 a §). Koncernbokslutet behöver inte upprättas om villkoren i 68 a § 3 mom. uppfylls.

Utskottet noterar att syftet med reglerna är att få en rättvisande bild av kommunens verksamhet och ekonomi i en situation där kommunal service förutom av kommunens basorganisation i allt högre grad även produceras av sammanslutningar och stiftelser där kommunen har bestämmande inflytande.

Lagförslaget innebär att kommunkoncernens styrning förtydligas genom bestämmelser om fördelningen av behörighet och uppgifter beträff-

fande koncernen mellan fullmäktige, kommunstyrelsen och de kommunala tjänsteinnehavarna.

Fullmäktige ska enligt 13 § i lagförslaget fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi samt om principerna för koncernstyrningen. I detta avseende motsvarar regeringens förslag dagens faktiska läge.

Koncernledningen ansvarar för styrningen av kommunkoncernen och ordnandet av koncern tillsynen. Till kommunens koncernledning hör enligt lagförslaget kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i en instruktion fastställda myndigheter (25 a §). I fortsättningen ska revisionsnämnden se till att granskningen av kommunen och dess dottersamfund samordnas.

Förvaltningsutskottet anser att definitionen av koncernledningen bringar klarhet i ansvarsfördelningen när det gäller att leda koncernen, särskilt mellan fullmäktige och kommunstyrelsen. Enligt den gällande kommunallagen hör koncernledningsuppgifterna typiskt till kommunstyrelsen och kommundirektören eller borgmästaren. Till de delar som inte nämns i lagen ska kommunerna själva bestämma vilka organ och personer som hör till koncernledningen. När uppgifterna fastslås kommer sannolikt åtminstone vissa kommuner att behöva ändra instruktioner och precisera koncerndirektiven.

I fråga om vilka konsekvenser kommunkoncernen får för företag påpekar utskottet att bara de företag där en kommun har bestämmande inflytande kommer att påverkas om lagförslaget godkänns. Utskottet poängterar att de nya bestämmelserna kommer att effektivisera koncernstyrningen när det gäller dotterföretagen och de övriga dottersammanslutningarna genom att deras verksamhet och ekonomi kopplas närmare till kommunernas och samkommunernas verksamhetsstrategi. Lagförslaget anknyter till effektiviseringen av kommunens interna verksamhet genom att ägarstyrningen stärks. Regleringen ingriper inte i exploateringen av marknaden när det gäller tjänsteproduktion.

Jäv

Bestämmelser om jäv för kommunernas förtroendevalda och kommunalt anställda finns i 52 § i kommunallagen och i 28 § i förvaltningslagen (434/2003).

Enligt 52 § i kommunallagen är en fullmäktigeledamot i fullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne enligt 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen.

På andra förtroendevalda och kommunens anställda tillämpas jävighetsbestämmelserna i 28 § i förvaltningslagen, som gäller tjänstemän. Enligt 1 mom. 5 punkten i den paragrafen är en tjänsteman jävig om han eller hon eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

På grundval av bestämmelsen om "sammanslutningsjäv" kan t.ex. styrelsemedlemmar i någon av kommunens dottersammanslutningar som också är medlemmar av kommunstyrelsen inte delta när kommunstyrelsen behandlar ett ärende som gäller sammanslutningen. Också en kommundirektör eller borgmästare som är styrelsemedlem i ett bolag som kommunen äger är jävig när det gäller behandlingen av bolagets ärenden. Jäv följer av personens formella ställning. Bestämmelserna om jäv har upplevts som särskilt problematiska i aktiebolag som kommunen äger helt eller där kommunen har bestämmande inflytande och generellt inom samkommunerna.

I praktiken har den aktuella jävighetsbestämmelsen inneburit att exempelvis medlemmar av kommunstyrelsen inte kan väljas till styrelsen i bolag som hör till kommunkoncernen. Detsamma gäller medlemmar i de nämnder som behandlar bolagets ärenden. Detta innebär att de förtroendevalda och tjänsteinnehavare i kommunerna

som bär det tyngsta politiska eller till anställningen knutna ansvaret inte kan delta i det beslutsfattande som gäller den verksamhet som kommunen ansvarar för och de samkommuner som kommunen finansierar. Sammanslutningarna har ofta påförts hela uppgiftsfält som är av strategisk betydelse för kommunerna.

Utskottet anser det vara motiverat att den gällande bestämmelsen om sammanslutningsjävn ändras i enlighet med vad regeringen föreslår (52 §). Det innebär att en person inte är jävig i en kommun enbart på den grunden att han eller hon är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i ett kommunalt affärsverk, en kommunal dottersammanslutning eller en samkommun. Däremot är personen i fråga jävig om kommunens och affärsverkets, samkommunens, sammanslutningens eller stiftelsens intressen står i strid med varandra eller om en opartisk behandling av saken förutsätter att personen i fråga inte deltar i behandlingen av saken. Utskottet anser att lagförslaget på behörigt sätt beaktar differentieringen av kommunförvaltningens organisatoriska struktur och kraven på enhetlighet i den kommunala förvaltningen. Det finns vägande, till koncernstyrningen knutna skäl att godkänna 52 § i propositionen. Dessutom står regleringen av sammanslutningsjävn inte heller i strid med garantierna på god förvaltning.

Kommunala affärsverk

Kommunallagen innehåller bestämmelser om grundande av samt organisering av förvaltningen samt uppställande av mål för affärsverk. Samtidigt definieras inte begreppet "kommunalt affärsverk" i kommunallagen. Detta har lett till att både begreppet affärsverk och affärsverkets ställning inom den kommunala organisationen har förblivit relativt oklara.

En kommun eller en samkommun får enligt den föreslagna 87 a § grunda ett kommunalt affärsverk för affärsverksamhet eller en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. För detta krävs ett särskilt beslut. Ett af-

färsverk som grundas av en kommun benämns en kommuns affärsverk och ett affärsverk som grundas av en samkommun samkommuns affärsverk. I affärsverkets namn ska ordet affärsverk ingå. En affärsverkssamkommun är å sin sida en samkommun som inrättas av flera kommuner och samkommuner och som har i uppgift att upprätthålla ett kommunalt affärsverk.

Lagens definition av affärsverk innebär att kommunerna måste bedöma om de nuvarande affärsverken uppfyller den nya lagens krav. I framtiden kommer bara organisationsformer som uppfyller den nya lagens krav att kallas affärsverk. Utskottet föreslår därför ett förtydligande av regleringen i form av ett nytt 3 mom. till 87 a §, varvid 87 a § 3 mom. i propositionen blir 4 mom. Det nya 3 mom. föreslås få följande lydelse: "*Benämningarna kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverkssamkommun får användas endast av de kommunala affärsverk som inrättats som ett affärsverk enligt denna lag*". Denna ändring måste också beaktas i ikraftträdandebestämmelsens 3 mom.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om grunderna för de kommunala affärsverkens administration, verksamhet och ekonomi. Ett kommunalt affärsverk får inrättas för affärsverksamhet eller en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Kommunens eller samkommunens affärsverk är fortfarande en del av kommunen eller samkommunen, inte självständiga juridiska personer och bokföringsskyldiga. Däremot är kommunala affärsverk som är affärsverkssamkommuner självständiga juridiska personer och bokföringsskyldiga. På dessa affärsverk tillämpas i fråga om administration och ekonomi andra bestämmelser än på andra samkommuner.

Syftet med bestämmelserna om affärsverk är att göra affärsverkens verksamhet smidigare, att öka insynen i deras verksamhet och att förtydliga deras ställning på marknaden. Genom bestämmelserna om upprättande av affärsverkets budget och om bokslut försöker man effektivisera affärsverkets verksamhetsmöjligheter samt öka tjänsternas kostnadsmotsvarighet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 13 § 2 mom. 1 punkten, 52 § 4 mom., 68, 69, 71 och 73 §, av dem 52 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1034/2003 samt 68, 69 och 71 § sådana de lyder i lag 578/2006, samt

fogas till lagen nya 16 a, 25 a och 68 a §, en ny 70 § i stället för den 70 § som upphävts genom lag 578/2006 samt ett nytt 10 a kap. som följer:

13 och 16 a §
(Som i RP)

3 kap.

Kommunens övriga förvaltning

25 a, 52, 68, 68 a, 69, 70, 71 och 73 §
(Som i RP)

10 a kap.

Kommunala affärsverk

87 a §

Kommunalt affärsverk och dess uppgifter

(1 och 2 mom. som i RP)

Benämningarna kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverkssamkommun får användas endast av de kommunala affärsverk som inrättats som ett affärsverk enligt denna lag. (Nytt 3 mom.)

(4 mom. som 3 mom. i RP)

87 b—m §
(Som i RP)

(1 och 2 mom. som i RP)

Lagens 10 a kap. tillämpas på kommunala affärsverk som grundats i enlighet med 87 a § från den tidpunkt som nämns i beslutet om grundande, dock senast från den 1 januari 2009. *Lagens 87 a § 3 mom. tillämpas från och med den 1 januari 2009.*

(4 mom. som i RP)

FvUB 39/2006 rd — RP 263/2006 rd

Helsingfors den 7 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.