

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2007 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2007 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 129/2007 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, finansministeriet

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola, social- och hälsovårdsministeriet
- chef för juridiska ärenden Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Aimo Ryytänen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Helsingfors stad.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunallagens bestämmelser om förfarandet med basserviceprogram och om uppgifterna för direktionen för affärsverkssamkommuner när direktionen är ett organ som ersätter styrelsen för en samkommun. Dessutom ingår bestämmelser om överklagande av ändring i beslut som fattats av direktionen för ett affärsverk. Vidare föreslås att vissa bestämmelser ändras för att vissa uppgifter inom kommunalförvaltning och kommunal ekonomi ska överföras från inrikesministeriet till finansministeriet.

Med basserviceprogramförfarandet avses att det upprättas ett basserviceprogram och en basservicebudget som ett led i beredningen av statsbudgeten och kommunernas och statens samrådsförfarande. Basserviceprogrammet består av en bedömning av hur kommunernas verksam-

hetsmiljö, efterfrågan på tjänster, den kommunala ekonomin och kommunernas uppgifter kommer att utvecklas och förändras. Där finns också ett åtgärdsprogram för balansering av inkomster och utgifter. Den kommunala ekonomin bedöms i sin helhet som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I basserviceprogrammet granskas behovet av finansiering, utveckling och ökad produktivitet när det gäller kommunernas lagstadgade uppgifter. I basservicebudgeten redogörs det för den kommunala ekonomins utveckling och budgetpropositionens inverkan på den. På grund av uppgifternas samband med basserviceprogrammet föreslår regeringen också att det föreskrivs i lag om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

De uppgifter som direktionen för en affärsverksamkommun ansvarar för preciseras genom att direktionen för samkommunen jämföras med styrelsen för en samkommun och dess uppgifter är desamma som enligt lagen hör till styrelsen för en samkommun. Vidare föreslås det att yrkande på rättelse i beslut som fattas av direktionen för ett affärsverk preciseras så att ett

yrkande som den fattar med stöd av kommunalagen framställs till direktionen. Dessutom ändras bestämmelsen om överklagande till att ändring i ett beslut som en direktion meddelat med anledning av ett rättelseyrkande ska sökas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet finner lagförslaget nödvändigt och lämpligt. Följaktligen tillstyrker utskottet förslaget, men med följande ställningstaganden och ändringsförslag.

Samtidigt påpekar utskottet att överföringen av kommunala frågor från inrikesministeriet till finansministeriet huvudsakligen ingår i proposition RP 56/2007 rd som vi behandlade tidigare i höstas (FvUB 5/2007 rd). Den här propositionen gäller bara en justering av kommunallagen i överensstämmelse med ministerieuppdelningen.

Basserviceprogram

Basserviceprogrammet har med tiden funnit sin form. Förfarandet har hela tiden förbättrats och programmet ger nu en mer heltäckande och systematisk bild av kommunernas möjligheter att ordna basala tjänster. Dessutom kan programmet i dag betydligt bättre ta hänsyn till förhållandet mellan kommunsektorns uppgifter och tillgängliga resurser (finansieringsprincipen).

Regeringen föreslår att det lagstadgas om basserviceprogrammet. Frågan föregreps redan i lagen om kommun- och servicestrukturreformen (169/2007) som riksdagen godkände vid riksmötet 2006. I 11 § 1 mom. i ramlagen sägs det att basserviceprogrammet som gäller kommunernas uppgifter och finansiering ska utvecklas och stärkas som ett led i det lagstadgade förhandlingsförfarandet mellan stat och kommun. Samtidigt ska de ekonomiska styrmedlen i program-

met bli betydligt effektivare (FvUB 31/2006 rd — RP 155/2006 rd).

Enligt propositionen avser förfarandet att basserviceprogrammet och basservicebudgeten upprättas och utgör ett led i dels beredningen av statsbudgeten, dels samrådsförfarandet mellan kommuner och stat. Programmet bedömer förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö, utvecklingen i kommunekonomin och förändringar i kommunernas uppgifter. Dessutom ingår där ett handlingsprogram för att balansera upp inkomster och utgifter. Det görs en helhetsbedömning av den kommunala ekonomin som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. Dessutom går programmet in på behovet av finansiering, utveckling och större produktivitet i kommunernas lagstadgade uppgifter.

Basservicebudgeten analyserar utvecklingen i den kommunala ekonomin och går närmare in på budgetpropositionens effekter för kommunernas inkomster och utgifter. Programmet och budgeten upprättas av finansministeriet i samråd med social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet och i förekommande fall med hjälp av andra ministerier. Finlands Kommunförbund är ständig expert i förfarandet.

När förfarandet med basserviceprogram läggs fast i lag måste också grundläggande bestämmelser om delegationen för kommunalekonomi och kommunalförvaltning tas in i lag. Delegationen får bland annat en del beredande uppgifter i samband med basserviceprogrammet. Den utför ett viktigt arbete, framhåller utskottet. Lika viktigt för förfarandet är det att stat och kommuner har en samsyn i frågorna.

Det faktum att programmet upprättas i samband med ramen för statsfinanserna gör att det får större trovärdighet och blir mer bindande. Men än så länge har programmet inte förbundit eller styrt ministerierna att följa de riktlinjer som finns där. Ändå har läget förbättrats år för år. Utskottet vill framhålla att bestämmelsen i kommunallagen är bindande för ministerierna. Kommunernas uppgifter, deras finansiella läge och de finansiella villkoren för kommunekonomin måste bedömas utifrån basserviceprogrammet. Programmet är således primärt i förhållande till förvaltningsområdenas egna utvecklingsplaner. Basserviceprogrammet och de lagstadgade utvecklingsplanerna måste samordnas i detta hänseende när den statsfinansiella ramen läggs upp.

I 8 a § 2 mom. ingår en mening som säger att den kommunala ekonomin ska bedömas som helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. För tydlighetens skull påpekar utskottet att formuleringen "som en del av den offentliga ekonomin" avser att den kommunala ekonomin är underställd målen för den offentliga ekonomin eller statsekonomin. Det handlar således om att den kommunala ekonomin ingår i den offentliga ekonomin och att bedömningar av utvecklingen i den offentliga ekonomin inte kan göras utan den kommunala ekonomin.

Förfarandet är självfallet intimt förknippat med finansieringsprincipen, som propositionen är ett uttryck för trots att själva begreppet inte nämns i lagen.

I grundlagsreformen 2000 fick den kommunala självstyrelsen, kommunens förhållande till staten och kommuninvånarnas ställning i kommunerna en starkare och mer exakt rättslig grund. Men grundlagen har ingen direkt bestämmelse om finansieringsprincipen. I lag finns principen i dagsläget inskriven i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse: "De lokala myndigheternas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag eller annan lag." (ikraftträdandelag 1180/1991 och förordning FördrS 66/1991).

Finansieringsprincipen togs upp i propositionen om grundlagsreformen (RP 309/1993 rd)

och i grundlagsutskottet betänkande om propositionen (GrUB 25/1994 rd). Båda dokumenten understryker vikten av att ge kommunerna faktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter, när uppgifterna läggs fast i lag.

Utifrån befintliga ställningstaganden från grundlagsutskottet gör förvaltningsutskottet bedömningen att finansieringsprincipen inte är något entydigt och problemfritt begrepp med avseende på grundlagen. Den relaterar inte bara till bestämmelser om nya uppgifter för kommunerna, utan kan också ha konsekvenser när kommunernas finansiella läge bedöms i ett mer generellt perspektiv på den kommunala självstyrelsen. Dessutom kan den också inbegripa ett behov att klarlägga förhållandet mellan finansiering och uppgifter för enskilda kommuner.

Justitieministeriet har startat ett projekt för att utvärdera grundlagen och eventuella ändringsbehov. I det sammanhanget bör också frågor kring den kommunala självstyrelsen analyseras, inklusive finansieringsprincipen, framhåller förvaltningsutskottet.

Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning

I 8 b § 2 mom. sägs det att delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning har till uppgift att behandla de frågor som avses i 8 § 3 mom. och att för basserviceprogrammet göra en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och att ge akt på att programmet beaktas i lagstiftning och beslut som gäller kommunerna. Den andra meningen föreskriver bland annat att bestämmelser om delegationen utfärdas genom förordning av statsrådet. På grund av den första meningen föreslår utskottet att den andra meningen ändras till att bestämmelser om närmare uppgifter för delegationen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Behandling i högre organ och rättelseyrkande

I 51 § i kommunallagen finns bestämmelser om behandling av ärenden i ett högre organ. Regeringen föreslår inga ändringar i paragrafen. De föreslagna bestämmelserna gäller inte rätten för direktionen i en affärsverks samkommun att

överta ett ärende, utan bestämmelserna om rättelseyrkande.

Med hänvisning till utskottsutfrågningen påpekar utskottet att 89 § om rättelseyrkande avser att samordna bestämmelserna om rättelseyrkande med affärsverks direktions lagstadgade beslutanderätt. Kommunstyrelsen har ingen rätt att överta beslut som gäller direktions lagstadgade uppgifter. Den föreslagna ändringen i 89 § innebär att den rättsliga mekanismen för rättelseyrkande och rätt att överta frågor samordnas.

Genom en tidigare ändring av kommunallagen har direktionen getts rätt att överta ärenden genom bestämmelser i instruktionen (FvUB 6/2006 rd — RP 8/2006 rd). Därmed kan ärendena också behandlas i direktionen och inte bara i nämnder eller kommunstyrelsen. Syftet med den tidigare ändringen var att införa beställar-utförarmodellen genom direktionsmodellen. Därför har det också uppstått ett behov av att lagstifta om samma rätt för utförarorganisationen som direktionen har. Det faktum att direktionen har rätt att överta ärenden gör att frågorna blir mer komplicerade. I bestämmelsen om rättelseyrkande kommer rätten fram i att rättelseyrkande ska göras till direktionen om den i instruktionen har getts rätt att överta ärenden. Kommunen kan då från fall till fall bestämma om den vill ge direktionen för ett affärsverk rätt att överta vissa ärenden. Bestämmelserna harmonierar med princi-

pen att lagstiftningen inte ska vinda upp den kommunala beslutsprocessen om det inte är absolut nödvändigt.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslaget godkänns enligt propositionen men 8 b § med ändringar:

8 b §

Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning

(1 mom. som i RP)

Delegationen har till uppgift att behandla de frågor som avses i 8 § 3 mom. och att för basserviceprogrammet göra en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin samt att ge akt på att basserviceprogrammet beaktas i beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommunerna. Bestämmelser om *närmare uppgifter* för delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och om dess sammansättning och sektioner utfärdas genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 30 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo Korhonen /cent
Valto Koski /sd

Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.