

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om tryggande av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att det stiftas en tidsbegränsad lag om tryggande av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna. Genom räntestöd och konsolideringslån av statens medel samt i sista hand genom ett förfarande med kommunutredning skall det förhindras att uttaxeringen per skattöre i kommuner som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter för längre tid och oskäligt stiger till en nivå som är högre än i andra kommuner. Genom den föreslagna lagen kunde man också på förhand begränsa hur mycket behovet av statligt stöd ökar i en enskild kommun.

I lagen regleras villkoren för räntestöd och konsolideringslån. Dessa kunde beviljas inom gränserna för de maximifullmakter som varje år anges i statsbudgeten. Kommunen skall återbetala stöden till staten. Ett villkor för stödet är att kommunfullmäktige förbinder sig att genomföra en plan för stabilisering av kommunens ekonomi.

Räntestödslånen eller konsolideringslånen används direkt för att betala kommunens skulder, vilket innebär att kommunen inte kan använda dem till konsumtionsutgifter eller till nya investeringar.

Statsrådet kunde på förslag av kommunstyrelsen inleda en kommunutredning i en kommun som inte längre skäligen klarar av sina skyldigheter. Statsrådet kunde av särskilda skäl, efter att ha hört kommunfullmäktige, fatta ett sådant beslut också utan framställning av kommunstyrelsen, om allmänt intresse det kräver.

Statsrådet utsätter en tidsfrist för kommunutredningen, och inrikesministeriet tillsätter en kommunutredare. Hans uppgift blir att se till att det för kommunen utan dröjsmål utarbetas en plan för stabilisering av ekonomin och att man börjar genomföra den.

Kommunutredarens fullmakter ger honom tillgång till de uppgifter han behöver, yttranderätt vid de kommunala organens sammanträden, rätt att verka som föredragande, rätt att anhängiggöra talan och andra yrkanden vid domstol, rätt att utföra specialgranskning av räkenskaperna samt rätt att överföra beslut för behandling i kommunstyrelsen eller någon nämnd.

Kommunutredaren kunde också förbjuda verkställigheten av ett beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, om detta försvårar stabiliseringen av ekonomin och återsända det för ny behandling. Om styrelsen eller fullmäktige inte heller vid ny behandling ändrar sitt beslut, kunde kommunutredaren överföra ärendet till inrikesministeriet för avgörande.

Genom lagen begränsas rätten att söka ändring i vissa beslut och administrativa åtgärder av statsrådet, inrikesministeriet och kommunutredaren.

Avsikten är att lagen skall träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen skall gälla tidsbegränsad till den 31 december 1996.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	10
ALLMÄN MOTIVERING	3	5.1. Samband med andra propositioner	10
1. Nuläge	3	5.2. Samband med internationella fördrag ...	10
1.1. Lagstiftning	3	DETALJMOTIVERING	11
1.2. Praxis	4	1. Lagförslaget	11
1.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	5	1.1. Lag om tryggnad av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna	11
1.3.1. Verksamheten inom Europarådet ..	5	1 kap. Allmänna stadganden	11
1.3.2. Danmark	5	2 kap. Statliga stöd till kommuner	11
1.3.3. Norge	5	3 kap. Kommunutredning	13
1.3.4. Sverige	6	4 kap. Särskilda stadganden	16
1.4. Bedömning av nuläget	6	1.2. Ikraftträdande	16
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	8	2. Lagstiftningsordning	16
2.1. Mål	8	LAGFÖRSLAG	17
2.2. De viktigaste förslagen	8	Lag om tryggnad av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna	17
3. Lagförslagets verkningar	9		
3.1. Ekonomiska verkningar	9		
3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	10		
4. Beredningen av propositionen	10		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

Lagen om statsandelar till kommunerna (688/92), lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (705/92) samt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) definierar de kalkylerade statsandelarna för kommunens driftsutgifter och vissa anläggningskostnader. Dessa kan inte tillämpas då det gäller att sköta en enskild kommuns ekonomiska svårigheter.

I 18 § lagen om statsandelar till kommunerna stadgas också om möjligheten att bevilja understöd enligt prövning åt en kommun som i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd. Här avses av kommunen oberoende faktorer, som oförutsedda förändringar i inkomst- och utgiftsgrunderna, störningar i näringslivet eller ovanligt stora lagstadgade investeringar i basservice. Som faktorer vilka påverkar behovet av ekonomiskt stöd beaktas också lokala särförhållanden. Paragrafen har tillämpats så att understödsbeloppen har motsvarat avkastningen av 0,5—1,0 penni av kommunens skattöre. Därmed har det inte varit möjligt att med ett understöd av denna storleksordning sköta skulderna hos en kommun som på grund av egna beslut och riskförbindelser har råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter. En väsentlig ökning av understöden till enskilda kommuner har inte ansetts vara statsekonomiskt ändamålsenlig och inte heller rättvis för de kommuner som har skött sin ekonomi och sina risker väl. Det skulle också minska kommunernas benägenhet att ta ansvar för svåra beslut om sanering av ekonomin.

En kommun som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter kan genom lag sammanställas med en annan kommun. Om inte den mottagande kommunen ger sitt samtycke kan dock en sammanslagning som väsentligt ökar dess ekonomiska bördor inte anses vara ett godtagbart sätt att överföra den andra kommunens ansvar till en annan kommun. Om en sammanslagning med hänsyn till den inkorporerade kommunens läge och andra faktorer är ändamålsenlig, behövs för ett samtycke åter ett betydande direkt understöd av staten. Stöden

enligt den temporära lag som gäller stöd för frivilliga sammanslagningar av kommuner, dvs. lagen om sammanslagningsstöd till kommuner (89/94) är i allmänhet otillräckliga.

En kommun kan inte enligt nuvarande lagstiftning av statens medel beviljas lån eller räntestöd för stabilisering av den allmänna ekonomiska situationen. De räntestöd som också kommunerna enligt gällande lagstiftning kan få är inriktade på att lindra finansieringskostnaderna för noggrannt specificerade investeringar. Om dessa stadgas i lagen om vissa räntestödslån av kreditanstalters medel (1015/77), i lagen om räntestöd för hyresbostadslån (867/80), i lagen om räntestöd för bostadsrättshuslån (1205/93) och i lagen om räntestöd åt kommuner för anskaffning av bostadsområden (65/72).

Det finns inte heller stadganden i lag om statens möjligheter att ingripa i det autonoma beslutsfattandet i en kommun med ekonomiska svårigheter, i syfte att begränsa riskerna eller sanera ekonomin.

Den beredskapslag (1080/91) som stiftats med tanke på exceptionella förhållanden i landet och dess normer för kommunalförvaltningen kan inte tillämpas på en ekonomisk kris i en enskild kommun.

Lagen om skärpt kontroll över kommuns förvaltning (179/33) i sin tur har upphävts 1969 (531/69). Den gav statsrådet rätt att för kommunen förordna en kontrollant. Kommunen skulle underställa kontrollanten sina beslut om godkännande av budgeten, låntagning och ändring av lånevillkor, borgen, försäljning, förpantning eller byte av fast egendom, utgiftsposter utanför budgeten, samverkan mellan kommunerna samt godkännande av bokslutet och revisionsberättelsen och beviljande av ansvarsfrihet. Kontrollanten hade också rätt att inte godkänna ett beslut eller att återförvisa det för ny behandling och kräva ändringar i det. Vidare kunde kontrollanten närvara vid kommunens sammanträden, utse en revisor och få tillgång till alla kommunala handlingar. Statsrådet kunde också bevilja befrielse eller lättnader då det gällde kommunens lagstadgade uppgifter.

Den i samband med den nyss nämnda lagen stiftade lagen om rätt för statsrådet att bevilja landskommun uppskov med betalningen av dess skulder (180/33) berättigade statsrådet att

ensidigt fatta beslut om uppskov med kommunens amorteringar och räntor för en viss tid. Fullmakten gällde dock inte "obligationslån eller i utlandet upptagna lån".

Lagen om underställande av kommunens lånebeslut har upphävts (873/73) och i den gällande kommunallagen (953/76) togs inte längre in något stadgande om underställande av borgensbeslut.

Under de senaste åren har man i lagstiftningen gett kommunerna större självstyrelse och frihet att ordna sin ekonomi och verksamhet. Detta har eftersträfvats bl.a. genom ändringar i kommunallagen, lagen om försök med frikommuner (718/88), lagen om rätt för frikommuner att avvika från vissa stadganden och bestämmelser (592/89) och revideringen av statsandelslagarna. Den ökade autonomin har som en självklarhet ansetts öka kommunernas eget ansvar för skötseln av ekonomin.

Men om en kommun misslyckas i skötseln av sin ekonomi, finns i lag inga uttryckliga stadganden om statens skyldigheter gentemot en sådan kommun, utöver vad som redan konstateras i fråga om statsandelslagstiftningen. Enligt den ståndpunkt som intagits i den juridiska litteraturen kan, om en kommun blivit insolvent, dess egendom överlåtas i konkurs för att tillgodose borgenärernas fordringar, särskilt som lagen om skärpt kontroll över kommuns förvaltning har upphävts. Då äventyras den kommunala basservicen allvarligt. Att samkommuner kan gå i konkurs anses otvivelaktigt. I sista hand är det medlemskommunerna som ansvarar också för deras ekonomi.

I konkurslagstiftningen finns inget specialförfarande för kommuner, trots att skillnaderna i jämförelse med en enskild gäldenär är väsentliga, bl.a. på grund av det obligatoriska medlemskapet, beskattningsrätten och myndighetsuppgifterna. En kommunal konkurs skulle drabba all utmätningsbar egendom, och hit räknas också fordringar. Genom en analog tolkning av utsökningslagens 4 kap. 5 § anses det i den juridiska litteraturen att den utmätningsbara egendomen inte omfattar den egendom som behövs för skötseln av den offentliga rättsliga uppgifterna.

Behovet av ny lagstiftning bygger dels på behovet att trygga kommunens verksamhet och den för invånarna nödvändiga basservicen, men också på att det anses vara statens skyldighet att skydda medborgarnas jämlikhet. Genom lagstiftning bör man skapa ett förfä-

rande som både ger möjligheter att sköta finansiering för en krisdrabbad kommun och begränsar belastningarna för statsekonomin, så att statens myndigheter vid behov kan vidta åtgärder för att stabilisera kommunens ekonomi. Behovet av en sådan lag är oberoende av konjunkturerna, även om det blivit uppenbart först under den ekonomiska depressionen.

1.2. Praxis

Kommunerna har under de senaste decennierna direkt med sina finansärer kunnat komma överens om de krediter de behöver för investeringar och för att finansiera sin betalningsberedskap, samt för att sköta sådana borgens- och andra riskförbindelser för vilka de fått överta ansvaret. De allra flesta kommuner har undvikit överskuldsättning genom att skära ner drifts- och investeringsutgifterna. Man har också i alla kommuner förmått ordna den för invånarna nödvändiga basservicen till ett skattöre som är skäligt i förhållande till andra kommuner.

Något tvingande behov av statliga specialåtgärder har inte tidigare förekommit, fränsett att kommunerna med den svagaste ställningen har beviljats finansieringsstöd enligt prövning för att lindra anhopningen av svårigheter. I vissa kommuner har visserligen också förluster till följd av riskförbindelser skapat ekonomiska svårigheter och medfört behov av understöd enligt prövning.

I statsbudgeten för i år finns ett anslag på 71 miljoner mark för understöd enligt prövning åt kommunerna. Varje år har 70—90 kommuner beviljats stöd.

Totalt sett har kommunernas kreditvärdighet förblivit god, trots att nettoskuldsättningen i några kommuner redan är betydande. Inte heller i dessa kommuner är skuldsättningen huvudsakligen en följd av den ekonomiska depressionen eller riskförbindelser som förfallit till betalning. Vanligen är orsaken att de sedvanliga drifts- och investeringsutgifterna har blivit för stora och att beslut om sanering av ekonomin har skjutits på framtiden. Men redan den möjligheten att staten inte skulle ingripa om en enskild kommun blir insolvent, skulle rubba kommunerna kreditvärdighet och öka lånekostnaderna. Detta skulle också återverka på bankernas soliditetskrav och kreditgivningsförmåga. Följden skulle bli densamma, om

man blev tvungen att tillgripa ackord för att lindra kommunens egna skulder eller de skulder för vilka den ställt borgen.

På grund av den ekonomiska depressionen blir kommunerna allt oftare tvungna att överta ansvaret för borgen, lån och andra förbindelser som de beviljat företag, särskilt inom hemmamarknadsbranscherna. Dessa förbindelser kan vara så stora att kommunens hela verksamhet äventyras, när kommunernas ekonomiska spelrum samtidigt har minskat.

De realiserade ekonomiska riskerna och skuldsättningen har i vissa kommuner lett till att deras förmåga att ordna den nödvändiga basservicen och att klara av de ekonomiska skyldigheterna är hotad. Utan statliga specialåtgärder måste dessa kommuner för att klara sig kraftigt höja uttaxeringen per skattöre och andra egna inkomstgrunder eller oskäligt minska sin service. I ett sådant läge kunde också en stor del av invånarna i den krisdrabbade kommunen flytta bort, och de ekonomiska problemen måste bäras av en allt mindre grupp skattebetalare. Misslyckandet inom den kommunala självstyrelsen skulle då oskäligt minska jämlikheten mellan medborgarna som användare av kommunal service och som skattebetalare.

1.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

1.3.1. Verksamheten inom Europarådet

Budgetunderskott och överskuldsättning i kommunerna är aktuella problem också på annat håll i Europa och föremål för allt större uppmärksamhet. Europarådets ledningskommitté för lokal- och regionalförvaltningen (CDLR) konstaterar i planen för genomförande av verksamhetsprogrammet (Implementation of the programme of activities for 1994, 1993/16): "Att finansiera utgifterna med lån är motiverat och en nödvändig förutsättning för att kommunerna effektivt skall kunna sköta de uppgifter för vilka de har ansvaret. Men om vissa skuldsättningsförhållanden och -tak överskrids, och kommunen blir överskuldsatt, blir t.o.m. alla nödvändiga investeringar i praktiken omöjliga och verksamhetsförutsättningarna både på medellång och lång sikt försämrade allvarligt."

Kommittén har beslutat att under 1994 göra

en jämförande utredning om saken. Syftet är att undersöka i vilka former och till vilken nivå kommunerna i medlemsstaterna är skuldsatta, vilka metoder staterna använder för att reglera skuldsättningen samt vilka förfaranden de olika staterna tillämpar för att i enskilda kommuner rätta till en situation som inte längre är förenlig med det allmänna intresset.

1.3.2. Danmark

I den danska kommunallagen (Lov om kommunernes styrelse, 22.1.1990) regleras och övervakas kommunernas ekonomiska befogenheter ganska detaljerat. Detta är ett sätt att förebygga att kommunerna råkar i så stora ekonomiska svårigheter att följden blir en allvarligt störd verksamhet eller betalningsoförmåga. Den danska kommunallagen har inte heller stadganden om en sådan situation.

Enligt den danska kommunallagen har inrikesministeriet rätt att meddela bestämmelser om kommunernas upplåning och lånevillkor samt placeringar. Därtill kan inrikesministeriet meddela bestämmelser om hur kommunerna får ställa borgen eller förbinda sig till regelbundna betalningar eller till andra icke lagstadgade skyldigheter. Sådana avtal om samarbete mellan kommuner som begränsar kommunens behörighet måste godkännas av en övervakningsmyndighet.

Bl.a. för att dessa stadganden skall bli iakttagna fungerar det danska inrikesministeriet som övervakare av amtskommunerna och vissa stora kommuner. Övervakningen i de övriga baskommunerna sköts av övervakningsråden, som är statliga myndigheter och som av inrikesministeriet får anvisningar om sina befogenheter och användningen av dem.

Kommunernas ekonomiska verksamhet övervakas också så att inrikesministeriet fastställer formuläret för kommunernas årsbudget, fleråriga ekonomiplan och räkenskaper. Inrikesministeriet kan också bestämma inom vilken tid bokslut och till dem hörande utredningar skall lämnas till övervakningsmyndigheterna.

Övervakningen kan upphäva ett beslut av en kommun om det strider mot lag, och uppskjuta verkställigheten av det, om behandlingen inte är slutförd.

1.3.3. Norge

Den nya norska kommunallagen (Lov om

kommuner och fylkeskommuner, 25.9.1992) ökar styrningen och övervakningen av kommunerna. Enligt lagen får kommunen uppta lån, men ministeriet kan ställa amorterings- och andra villkor. Låne- och borgensbeslut godkänns av ministeriet. Kommunen får inte ställa borgen som innebär förpliktelser i samband med näringsverksamhet. Kommunen kan inte heller pantsätta egendom till säkerhet för en utomstående ekonomiska förpliktelser.

Trots dessa och vissa andra begränsningar, enligt motiveringen till lagförslaget avsedda att förebygga kriser, stadgas i den norska kommunallagen att en kommun och ett fylke inte kan försättas i konkurs. Också för utmätning av kommunens egendom finns stränga gränser. Lagen stadgar också om ett förfarande för att stabilisera ekonomin i en kommun som råkat i svårigheter och för att skydda borgenärernas intressen.

Om en kommun inte klarar av de skulder som förfallit till betalning och sina andra skyldigheter, och situationen inte är övergående, måste kommunen inställa sina betalningar och meddela ministeriet om beslutet.

Om en kommun har inställt sina betalningar utses för den en övervakningsnämnd, bestående av fullmäktigeordförande, förvaltningsdirektören ("kommundirektören") och minst tre av ministeriet utnämnda medlemmar. Nämnden är ett statligt organ. Den godkänner en ny ekonomiplan och en ny budget för kommunen och ger sitt godkännande till de betalningar som får göras under den tid betalningarna är inställda. Ekonomiplanen och den årliga budgeten fastställs av ministeriet.

1.3.4. Sverige

Enligt den svenska kommunallagen (SFS 1991:411) får kommunen inte ställa lös eller fast pant till säkerhet för sina förbindelser. Något uttryckligt förbud mot utmätning av kommunens egendom eller speciella normer om kommunens ställning som gäldenär vid konkurs finns inte. I den juridiska litteraturen gör man i Sverige också skillnad mellan kommunens utmättningsbara egendom och sådan egendom som är avsedd för den offentlighetsrättsliga verksamheten och som står utanför utmätningen.

Det finns inget uttryckligt förbud mot borgen och lån åt privata företag, även om det

allmänna stadgandet om kommunens behörighetsområde är mera begränsande än i Finland då det gäller deltagande i och stöd för näringsverksamhet.

I Sverige gäller fortfarande regeln om ett tak för uttaxeringen per skattöre, vilken skulle vara temporär.

Kommunallagen begränsar inte kommunens upplåning eller övriga åtgärder för att finansiera verksamheten. I Sverige finns det inte lagstiftning för den händelse att en enskild kommun råkar i oskäligen ekonomiska svårigheter.

Den svenska kommunallagen har inget uttryckligt stadgande med förbud mot försättande av en kommun i konkurs. I andra lagar finns däremot många stadganden där det konstateras att kommunen har en speciell karaktär som en offentlig-rättslig enhet, jämförbar med staten. I bankrörelselagen (SFS 1987:617) finns bl.a. ett stadgande enligt vilket en bank kan bevilja en kommun lån utan säkerhet. Detsamma gäller statens lån åt kommunerna. Kommunen behöver inte heller ställa säkerhet för betalningen av utskökningskostnader (Utskökningsbalken, SFS 1981:774).

I ett delbetänkande i samband med beredningen av den nya kommunallagen konstateras att en kommun och ett landsting inte kan gå i konkurs så länge deras beskattningsrätt är skyddad i grundlag. Därmed anser man att det inte heller behövs detaljerade stadganden för att skydda borgenärerna, på samma sätt som i aktiebolagslagen. Också i övrigt anses det i den svenska juridiska litteraturen att möjligheten att en kommun skall gå i konkurs är teoretisk, därför att staten anses vara skyldig att vid behov ingripa lagstiftningsvägen, om en enskild kommun blir insolvent.

1.4. Bedömning av nuläget

Enligt boksluten för 1991 visade driftsekonomin i 43 kommuner ett underskott; motsvarande siffra för 1992 var 35. Dessa kommuner måste ta upp lån för att klara av sina driftsutgifter. Bara en del av kommunerna föll båda åren inom denna kategori. De kommuner där låneamorteringarna var större än driftsekonomin överskott var 189 år 1991 och 172 enligt boksluten för 1992.

Kommunernas sammanlagda länestock uppgick i slutet av 1992 till 29,9 miljarder mark.

Beräknad per invånare var skulden i genomsnitt 5 950 mark. Den har på fem år ökat med 2 850 mark, dvs. 92 %. Beräknade per skattöre har kommunernas kostnader för skötseln av lånen under åren 1988—1992 stigit från 1,69 penni till 2,36 penni per skattöre, så att bara räntornas andel steg från 0,70 penni till 1,11 penni per skattöre. Enligt boksluten för 1992 översteg skulden per invånare 10 000 mark i 31 kommuner.

Statsandelarna till kommunerna steg ännu 1991 och 1992. Den grundläggande orsaken till de enskilda kommunernas ekonomiska svårigheter är därmed deras oförmåga att anpassa utgifterna till den stagnerade eller sjunkande utvecklingen i fråga om skatteintäkterna och den därav följande skuldsättningen. De kommuner som råkat i svårigheter på grund av borgens- och kreditförluster eller andra riskförbindelser är ännu inte många, men i dem är risken störst för att kommunen inte skall kunna fortsätta med sin basservice, om inte skulderna och ansvaren regleras. I en sådan kommun är det också ofta svårt att snabbt sanera ekonomin på grund av rättegångar beträffande ansvaren, meningsskiljaktigheter om beslutsfattandet och besvär över sparbeslut.

De exceptionellt skuldsatta kommunerna kan också ha svårt att samtidigt med flera kreditinrättningar nå sådana avtal om reglering av skulder och ansvar där villkoren är ägnade att stabilisera kommunens ekonomi. Till de faktorer som komplicerar läget, särskilt i fall av kommunens borgens- och kreditförluster, hör dels kreditinrättningarnas motstridiga intressen och dels faktorer som har att göra med t.ex. sådana krediter i företag med borgen av kommunen, som helt är beroende av fastighets- och andra säkerheter, vilka gått ner i värde.

Kommunens skuldbelopp uttrycker dock inte ensamt direkt de verkliga belastningarna på ekonomin eller sannolikheten för att kommunen skall råka i så stora svårigheter att verksamheten äventyras. Situationen påverkas av influtna räntor och amorteringar samt skuldernas art och villkor. I en del kommuner finns t.ex. statens bostadslån eller affärsverkslån upptagna bland lånen i budgeten, medan andra kommuner har genomfört motsvarande projekt i bolagsform utanför balansräkningen. Å andra sidan har det blivit svårare att jämföra kommunerna med varandra sedan de s.k. bulletlånen, vilka skall återbetalas i en rat, snabbt har blivit vanligare. Återbetalningen av dessa lån

skall i många fall ske 1995 och 1996. I många kommuner belastas ekonomin också av stora lån i utländsk valuta och den oförmånliga kursutvecklingen.

Det finns inte täckande uppgifter om storleken eller arten av kommunernas riskförbindelser. Det är inte heller möjligt att uppskatta i vilken utsträckning de motsäkerheter kommunerna fått för bl.a. borgen, lån och inlösningsavtal kommer att täcka riskerna under de närmaste åren. Risksannolikheten har ökat i och med att efterfrågan har minskat för hemmamarknadsföretagen och säkerheternas realiseringspriser har sjunkit.

Enligt den näringsförfrågan som inrikesministeriet gjorde 1993 och den utredning som 1993 gjordes av delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning uppgick kommunernas borgensförbindelser i slutet av 1992 till närmare 11 miljarder mark.

Av kommunernas borgensförbindelser hade 47,5 % beviljats sådana samfund där kommunerna äger mer än hälften, dvs. typiska samfund i anslutning till kommunens verksamhetsområde. Hit hör värme-, vatten-, el-, telefon-, industriby- och motsvarande samfund. Av borgensförbindelserna hade 33,5 % beviljats bostadsbolag.

Att kommunen äger en andel innebär dock inte att förbindelserna är riskfria för eller inte belastar den kommunala ekonomin. Många av kommunerna bolagiserade samfund som sköter samhällets basfunktioner är skuldsatta och olönsamma. På grund av de lån och borgensförbindelser som kommunen beviljat dem har samfunden inte försatts i konkurs eller skuldsanering och på dem har inte heller tillämpats ackord. Kommunerna måste stöda dem med ökning av aktiekapitalet, räntefria lån och på andra sätt.

Skulderna i de samfund som helt eller delvis ägs av kommunerna finns inte upptagna i kommunernas balansräkningar.

För sådana samfund där kommunerna äger en minoritetsandel eller ingen andel alls gällde 1992 borgensförbindelser på 2,2 miljarder mark i de kommuner som besvarade förfrågan. Borgensriskerna koncentreras till denna grupp.

Kommunernas hela utlåningsstock uppgick i slutet av 1992 till 8,2 miljarder mark. Det är inte utrett hur den är fördelad. Det finns inte heller utredningar om överlåtelser av egendom genom inlösningsavtal och kommunernas fordringar på grund av dessa.

Kommunernas driftsutgifter utgör två tredjedelar av de offentliga driftsutgifterna totalt och antalet kommunalt anställda mer än två tredjedelar av alla offentligt anställda. Det är således av central betydelse för statsekonomin att kommunernas ekonomiska läge förblir stabilt och att kommunerna bibehåller sin kreditvärdighet. Statens möjligheter att bara genom understöd stabilisera kommunernas ekonomi har också väsentligt försämrats på grund av skuldsättningen inom statsekonomin. Därför måste staten av de kommuner som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter kräva effektiva egna åtgärder för att sanera ekonomin.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

2.1. Mål

Det viktigaste syftet med den föreslagna lagen är att säkerställa möjligheterna för en kommun som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter att för invånarna ordna den nödvändiga basservicen och att klara av sina ekonomiska förbindelser. Detta mål kan uppnås genom räntestöd och konsolideringslån av statens medel. Dessa skulle samtidigt vara ägnade att förhindra att uttaxeringen per skatteöre i en sådan kommun långvarigt blir oskäligt mycket högre än i andra kommuner.

Om en kommun inte genom egna åtgärder förmår sanera sin ekonomi och det finns risk för att detta skapar behov av ett ständigt växande statligt stöd, kunde staten på framställning av kommunen, och i särskilda fall också utan en sådan framställning, inleda en kommunutredning för en viss tid. Genom dessa åtgärder vill man undvika att jämlikheten mellan medborgarna, i egenskap av serviceutnyttjare och skattebetalare, i alltför hög grad varierar enligt hemkommun.

De föreslagna åtgärderna avses också bibehålla kommunernas goda kreditvärdighet både i hemlandet och utomlands och hålla kommunernas finansieringskostnader så låga som möjligt. Kommunernas kreditvärdighet har betydelse också på grund av stadgandena om offentlig upphandling i avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Samtidigt undviker man att de exceptionella ekonomiska svårigheterna i ett litet fåtal kommuner återverkar på soliditetsbestäm-

melserna för de inhemska kreditinrättningarna och deras kreditgivningsförmåga.

Genom att kommunen måste återbetala det stöd den fått i en krissituation vill man öka ansvarsmedvetenheten hos en kommun som råkat i svårigheter och undvika självförvållade skulder betalas med direkta statsstöd. Genom stabiliseringen vill man också bryta anhopningen av ekonomiska problem i kommunen. Detta förebygger att behovet av statligt stöd ständigt växer då man måste trygga verksamhetsförutsättningarna och betalningsförmågan för en kommun som råkat i ekonomisk kris.

Räntestöd och konsolideringslån kan inte beviljas en kommun med sedvanliga ekonomiska anpassningsproblem.

Både räntestödet och konsolideringslånen skall enligt lagen vara sådana att de smidigt kan anpassas till kommunens behov. Genom stadgandena förhindras kommunerna från att använda lånen för att betala sina driftsutgifter eller för nya investeringar.

Genom de föreslagna stadgandena om kommunutredning vill man snabbt komma i gång med stabiliseringen av kommunens ekonomi och säkerställa verkställigheten av den i alla lägen så att kommunens självstyrelse begränsas så litet som möjligt. Så undviker också kommunen extra kostnader på grund av dröjsmål.

2.2. De viktigaste förslagen

Enligt lagförslaget kunde inrikesministeriet i det första skedet bevilja en kommun som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter räntestöd och konsolideringslån av statens medel för att trygga kommunens verksamhet och den nödvändiga basservicen. Möjligheten att bevilja konsolideringslån kan behövas också därför att kommunen överhuvudtaget inte mera på penningmarknaden kan få lån på sådana villkor som en stabilisering av ekonomin skulle kräva.

Som räntestödslån kunde godkännas ett lån i finska mark eller utländsk valuta som kommunen redan lyft eller ett masskuldebrevslån som den upptagit samt ett nytt lån i finska mark eller ett masskuldebrevslån beviljat av en kreditinrättning. Inrikesministeriet bestämmer räntestödets storlek, som kan vara högst fem procentenheter under fem år. Räntestöd tiden kunde på ansökan förlängas med fem år, om kommunens ekonomiska läge det ännu kräver.

Återbetalningstiden för ett konsolideringslån

av statens medel föreslås bli högst 15 år. Räntan, som bestäms enligt Finlands Banks referensränta plus en halv procentenhet, kunde sänkas med högst fem procentenheter för fem år. Denna tid kunde på ansökan förlängas med fem år, om kommunens ekonomiska läge det ännu kräver.

Stödet till kommunen föreslås alltid vara förknippat med en skyldighet för kommunen att utarbeta och genomföra en av fullmäktige godkänd stabiliseringsplan för ekonomin. Med räntestöds- och konsolideringslånen, vilka lyfts i kreditinrättningar eller hos staten, skall amorteras skulder som kommunen har hos olika källor eller som har övergått eller kommer att övergå på den. Enligt förslaget kunde kommunen inte använda stödet för att finansiera driftsutgifter eller nya investeringar.

Det räntestöd samt det stöd i form av underränta på ett konsolideringslån som kommunen fått skall den enligt förslaget återbetala till staten. Inrikesministeriet kunde förlänga återbetalningstiden för stöden till högst tre år, på samma grunder som de från början har beviljats.

För att säkerställa att målet att sanera kommunens ekonomi uppnås med statens stöd, föreslås statsrådet få rätt att på framställning av kommunstyrelsen besluta om inledande av en kommunutredning i syfte att trygga kommunens verksamhet och den för invånarna nödvändiga basservicen. De begränsningar av de kommunala myndigheternas befogenheter som är nödvändiga för kommunutredningen blir temporära.

Statsrådet kunde, efter att ha hört kommunfullmäktige, fatta beslut om att inleda en kommunutredning också om inte kommunstyrelsen kommit med någon framställning, om kommunen på grund av att de stöd den tidigare fått dras in och återindrivs eller av andra orsaker blir oförmögen att klara av sina skyldigheter.

Inrikesministeriet tillsätter för kommunen en kommunutredare för den tid som nämns i statsrådets beslut. Han skall tillsammans med de kommunala myndigheterna utarbeta en plan för stabilisering av kommunens ekonomi och ett till planen anpassat detaljerat program för skötseln och finansieringen av kommunens uppgifter samt på basis av dessa göra behövliga förslag till ändringar i budgeten.

Kommunutredaren föreslås få tillgång till de uppgifter om kommunens ekonomi och förvalt-

ning som han behöver, rätt att yttra sig vid de kommunala organens sammanträden, rätt att i vissa fall fungera som föredragande i organen, rätt att inleda specialrevision, att på kommunens vägnar anhängiggöra talan och andra yrkanden hos rättsliga myndigheter samt att överföra ärenden i enlighet med kommunallagen och i de fall den tillåter för behandling i kommunstyrelsen eller någon nämnd.

Kommunutredaren kunde enligt förslaget också förbjuda verkställigheten av ett beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen och återföra ärendet för ny behandling. Om fullmäktige eller styrelsen inte heller vid den nya behandlingen godkänner kommunutredarens förslag till ändringar, kunde han överföra ärendet till inrikesministeriet för avgörande.

Kommunutredaren föreslås inte få sådan beslutanderätt som hör till de kommunala organen och som gäller det materiella innehållet i sakfrågor. Hans fullmakter begränsas till beredningen och verkställigheten.

I förslaget begränsas rätten att söka ändring i statsrådets och inrikesministeriets beslut. Inte heller kommunutredarens administrativa åtgärder får överklagas genom besvär.

Lagen skall gälla tidsbegränsad till utgången av år 1996.

3. Lagförslagets verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Det går inte att på förhand exakt uppskatta hur många kommuner som inom de närmaste åren kommer att ansöka om antingen räntestöd eller räntestöd och konsolideringslån. Den dåliga skatteutvecklingen i kommunerna och deras minskade statsandelar kan under en övergångsperiod öka behovet av räntestöd åtminstone i sådana kommuner som redan nu är mycket skuldsatta och där avkastningen blir liten om man höjer uttaxeringen per skattöre.

De strama villkoren för beviljande av räntestöd och konsolideringslån håller dock nere antalet kommuner som får stöd. De statsekonomiska verkningarna av de beviljade räntestöden och konsolideringslånen inträder redan i år och de förutsätter att ett anslag på 15 miljoner mark reserveras i en tilläggsbudget år 1994.

Inkomsterna av de räntor som av kommu-

nera uppbärs på konsolideringslånen syns i statsekonomi ett halvt år efter det den första låneraten lyfts, och amorteringarna börjar flyta in efter fem till sju år. De återbetalda räntestöden och stöden i form av underränta på konsolideringslånen inflyter till staten inom 10—18 år, beroende på återbetalningstiden för lånen.

De kostnader som staten åsamkas av kommunutredarens verksamhet uppbärs årligen av kommunen i fråga, och kommer således inte att utgöra någon slutlig utgift för staten. Under de närmaste åren kan det bli nödvändigt att inleda en kommunutredning i 3—6 kommuner.

Om det i år uppstår kostnader på grund av kommunutredningar, betalas de med anslaget för understöd till kommunerna enligt prövning under moment 26.97.34 i budgeten för 1994.

Kommunen åsamkas en kostnad motsvarande utgifterna för kommunutredarens lön och övriga verksamhet. Storleken beror på den tid som går åt till arbetet. Kostnaderna för kommunutredaren är alltid en tidsbegränsad utgiftspost för kommunen.

3.2. Verksamhet i fråga om organisation och personal

Förslaget påverkar inte kommunernas organisation eller personal. Utom den för en viss tid tillsatta kommunutredaren arbetar i kommunen dess egna beslutsorgan samt kommunens beredande och verkställande personal.

Indirekt innebär det stöd kommunen får att kommunen i sin tjänst kan hålla kvar den personal som behövs för den nödvändiga basservicen eller köpa en del av dessa tjänster.

Lagen ger inrikesministeriet mera administrativt arbete, på grund av beredningen, behandlingen och uppföljningen av de ansökningar som kommer in. Inrikesministeriets anslag för omkostnader behöver dock inte utökas till följd av de nya uppgifterna.

Statskontoret sköter utbetalningen av räntestödet och stabiliseringslåneraterna samt återindrivningen av amorteringarna på konsolideringslånen och de stöd kommunen fått.

4. Beredningen av propositionen

Lagförslaget har beretts vid inrikesministeriet och förhandlingar om saken har förts med

finansministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, statskontoret, Finlands Kommunförbund rf. samt de viktigaste kreditinstituten.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

5.1. Samband med andra propositioner

Kommunalkommittén har inte i sitt förslag till ny kommunallag (kommittébetänkande 1993:33) tagit in stadganden om åtgärder genom vilka verksamheten och den nödvändiga basservicen inom en kommun som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter kunde tryggas.

Kommittén föreslår inte heller i lagen stadganden genom vilka man kunde begränsa kommunens möjlighet att i enlighet med det nuvarande stadgandet om kommunens behovsområde ingå riskförbindelser.

5.2. Samband med internationella fördrag

Finland har ratificerat Europeiska stadgan om lokal självstyrelse sedan riksdagen godkänt lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (1180/91). Stadgan har trätt i kraft genom förordning (1181/91) från början av oktober 1991.

Enligt artikel 8, stycke 1 i stadgan är en väsentlig administrativ övervakning av kommunerna möjlig bara på basis av reglering i grundlag eller annan lag. Den administrativa övervakningen borde närmast vara ägnad att säkerställa att lagligheten tillgodoses. Ändamålsenlighetsövervakningen skall begränsas bara till uppgifter som överförts från högre myndigheter. Enligt proportionalitetsprincipen skall den övervakande myndigheten bland de medel som leder till önskat resultat välja dem som minst påverkar den lokala självstyrelsen.

De medlemsstater i Europarådet som har förbundit sig att iakttä stadgan kan således enligt stadgan om det är i allmänt intresse reglera kommunernas ekonomiska verksamhet, så länge detta sker genom stadganden på lagnivå. Sådana stadganden finns både i de nordiska länderna och i andra länder i Europa, som har ratificerat stadgan om lokal självstyrelse.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1.1. Lag om trygghet av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna

1 kap. Allmänna stadganden

1 §. *Lagens syfte.* Vad som skall anses vara exceptionella ekonomiska svårigheter för en kommun kan inte definieras i entydiga siffror och uttrycket har ingen vedertagen innebörd. Denna prövning måste därför i varje enskilt fall vid tillämpning av 2 § göras av inrikesministeriet och vid tillämpning av 11 § av statsrådet. Vid exceptionella svårigheter är i allmänhet beloppet av kommunens lån per invånare och kostnaderna för skötseln av lånen två-tre gånger högre än genomsnittet för kommunerna. Också driftsekonomin visar ett underskott och räcker inte till för att täcka kommunens driftsutgifter och kostnader för skötseln av lånen, och uttaxeringen per skattöre är högre än genomsnittet. Vid bedömningen skall man också beakta vilka reella möjligheter kommunen har att själv sanera situationen inom en rimlig tid. Som exceptionella svårigheter kan inte tolkas det faktum att betalningarna tillfälligt eller vanligen är försenade.

Till den nödvändiga basservicen hör bl.a. den service som skall ges enligt lagen och planering av och statsandel för social- och hälsovården. Till den i lagen nämnda grundskyddsnämndens uppgifter hör att bedöma om servicen i de enskilda kommunerna motsvarar allmänt accepterad nivå.

Inom undervisnings- och kulturväsendet finns det inte något lagstadgat organ för att bedöma servicen, trots att kommunens utbildningsservice otvivelaktigt hör till den nödvändiga basservice vars nivå är fastställd i olika lagar.

Kommunens tekniska grundutrustning, såsom avlopp, vattenledningsverk, gator och byggnader måste också räknas till den nödvändiga basservicen. För att den godtagbara nivån skall ha underskridits måste man kunna visa att de sparåtgärder som vidtagits på grund av det svåra ekonomiska läget för kommuninvånarna har medfört särskilda risker eller olägenheter för hälsan.

Till den nödvändiga basservicen hör inte

t.ex. sådana rekreations- eller fritidsfunktioner som kommunen frivilligt har åtagit sig.

Med ordnande av kommunens nödvändiga basservice avses i 1 § både den service som produceras av kommunens egen personal och den service som kommunen köper av privata producenter.

Enligt förslaget anges inte i paragrafen någon gräns för när uttaxeringen per skattöre anses ha blivit oskäligt högre än i andra kommuner. Saken måste prövas av myndigheterna och är också beroende av hur kommunernas uttaxering per skattöre utvecklas. År 1994 var spridningen då det gällde uttaxeringen 4,75 penni, den högsta uttaxeringen var 19,75 penni och den lägsta 15,00 penni per skattöre. Det vägda medeltalet för hela landet är i år 17,52 penni. En kortvarig höjning av uttaxeringen per skattöre, för ett eller två år, än ännu inte en sådan följd av kommunens ekonomiska svårigheter att det krävs statliga åtgärder för att trygga invånarnas jämlikhet.

Lagen skall enligt förslaget inte tillämpas på samkommuner, eftersom dessa inte på samma sätt som kommunen har ett totalansvar för befolkningens basservice, och de har ingen beskattningsrätt. Det är i sista hand medlemskommunerna som svarar också för deras förbindelser, och i dessa varierar alltid den ekonomiska situationen.

2 kap. Statliga stöd till kommuner

2 §. *Räntestöd och konsolideringslån.* Räntestöd och statligt konsolideringslån kan beviljas bara kommuner i exceptionella ekonomiska svårigheter. Utöver vad som stadgas i 1 § måste det vara uppenbart, att utan stöd blir kommunen i syfte att sanera sin ekonomi tvungen att antingen skära ned sin service till en nivå som är lägre än vad som allmänt anses godtagbart i landet eller långvarigt och oskäligt höja uttaxeringen per skattöre till en högre nivå än andra kommuner.

Kommuner med sedvanliga anpassningssvårigheter kan inte beviljas räntestöd och konsolideringslån. Samma kommun kunde få båda slagen av stöd.

Bedömningen av kommunens behov av ekonomiskt stöd och stödets storlek prövas i varje enskilt fall av inrikesministeriet. För att stöd skall kunna beviljas måste det i statsbudgeten eller en tilläggsbudget ha fastställts maximibelopp för godkännande av räntestödslån eller beviljande av konsolideringslån. Det finns inga tidsgränser för ansökan om stöd, redan på grund av stödets exceptionella karaktär.

3 §. *Ansökan om räntestöd och konsolideringslån.* För att ett lån skall kunna godkännas som räntestödslån förutsätts det att till ansökan fogas skuldebrevet, ett dokument om emissionen av och villkoren för ett masskuldebrevslån eller kreditinrättningens skriftliga kreditanbud. Lånearrangemangen kunde också vara gemensamma för flera kreditinrättningar. Då måste varje lån separat godkännas som räntestödslån.

Den stabiliseringsplan som godkänts av kommunfullmäktige bör vara genomförbar och innehålla åtminstone åtgärder för att:

- skära ner kommunens investerings- och driftsutgifter,

- öka kommunens inkomster av skatter och avgifter,

- ordna kommunens finansiering och säkerheter,

- realisera av kommunens egendom och av de säkerheter den innehar.

Till planen skall också fogas utredningar om:

- kommunens skulder, amorteringsprogrammen och övriga villkor för dem,

- de borgensförbindelser som kommunen ställt och säkerheterna för dem,

- av kommunen givna lån och säkerheterna för dem,

- sådana egendomsposter som kommunen överlåtit på inlösningsvillkor och säkerheterna för dessa avtal,

- kommunens osäkra fordringar,

- kommunens betalningsberedskap,

- det ekonomiska läget inom de bolag som huvudsakligen ägs av kommunen och inom andra sådana samfund där kommunen har bestämmanderätt, och

- kommunens leasingavtal och andra ansvar som avviker från det sedvanliga.

För räntestödslån och konsolideringslån krävs beslut av fullmäktige, om inte upplåningen enligt kommunallagen har överförts till kommunstyrelsen. Också det räntestöd som skall återkrävas och det stöd som kommunen i

samband med ett konsolideringslån har fått i form av nedsatt ränta utgör ett skuldförhållande.

4 §. *Villkor för räntestöd.* I denna paragraf avses med inhemska kreditinrättningar alla under offentlig tillsyn stående inhemska finansinstitut, försäkringsanstalter, Kommunernas pensionsförsäkring och utländska bankers kontor i Finland.

Om ett lån som kommunen redan lyft hos en kreditinrättning eller ett redan emitterat masskuldebrevslån har sådana villkor att det stabiliserar kommunens ekonomi, kan inrikesministeriet godkänna det som ett räntestödslån och bevilja räntestöd för det.

I paragrafen utesluts inte räntestöd för valutalån som ingår i en inhemsk kreditinrättnings balansräkning och som kommunen redan lyft. Detta är motiverat särskilt om valutalånet är stort och den återstående amorteringstiden lång, och kommunen inte har rätt att återbetala det före den i skuldebrevet nämnda förfallodagen (bulletlån). I samband med ett sådant lån får kommunen också annars stå för kursrisken under hela lånetiden. På lån direkt ur utländska källor kan lagen däremot inte tillämpas, redan på grund av skyldigheterna då det gäller anmälan och övervakning.

Kreditinrättningarna skall bli tvungna att konkurrera om de nya lånen. Då är det på grund av kursriskerna inte ändamålsenligt att godkänna nya valutalån som räntestödslån. Beroende på strukturen av kommunens skuldportfölj och finansiärernas anbud kunde räntestöd beviljas för flera lån till samma kommun. Den ränta som kreditinstituten uppstår skall motsvara de villkor som allmänt tillämpas vid kommunkrediter.

Statskontoret betalar direkt till kommunen bara det räntestöd som bestämts för ett masskuldebrevslån efter att av kommunen ha fått kvitto av den agent som skött räntebetalningen, över att räntorna betalats på ett konto som han innehar.

5 §. *Återkrav av räntestöd.* Eftersom räntestöden måste betalas tillbaka får den kommun vars skuldsättning eller alltför stora risktagning har lett till den ekonomiska krisen, inte bestående fördelar framom andra kommuner.

Ansökan om förlängning av betalningstiden för räntestödet skall göras först efter det räntestödslånet återbetalats. En förlängning kan bli nödvändig åtminstone i det fall att ett räntestöd som under flera års tid betalats på ett

stort lånekapital blir en extra stor börda för kommunen om det uppbärs i en rat, och för vilket det inte vore skäligt att uppta lån hos utomstående finansieringskällor.

6 §. *Villkor för konsolideringslån.* Kommunen får ekonomiskt spelrum att betala sina övriga skulder, om betalningstiden för konsolideringslånet och antalet amorteringsfria år i inrikesministeriets beslut fastställs enligt vad kommunens ekonomiska situation kräver. Syftet med ett konsolideringslån är inte att betala bort alla kommunens skulder. Å andra sidan har kreditinrättningarna rätt att vägra att godkänna förtida amorteringar också på lån som är ofördelaktiga för kommunen, vilket innebär att det behövs spelrum för att sköta sådana lån under de första låneåren. Därför föreslås det här att amorteringarna på ett konsolideringslån kunde uppdelas så att tyngdpunkten förläggs till de sista låneåren.

Frågan om hur stor räntenedsättningen på konsolideringslånet skall vara prövas av inrikesministeriet från fall till fall.

För statliga konsolideringslån uppbärs inte sådana kreditreserverings- och andra avgifter som kreditinstitutet använder och inte heller stämpelskatt (51 § lagen angående stämpelskatt). Kreditskatten gäller bara lån upptagna utomlands.

7 §. *Återkrav av räntesänkningen på konsolideringslån.* På återkrav av den förmån som kommunen fått i form av nedsatt ränta tillämpas samma princip som vid återkrav av räntestöd enligt 5 §.

8 §. *Villkor för användning av räntestödslån och konsolideringslån.* Ett nytt lån för vilket räntestöd har beviljats kunde kommunen inte använda för att finansiera driftsutgifter eller nya investeringar.

Med förslaget att ett statligt konsolideringslån kunde lyftas i rater under högst fem års tid vill man komma därhän att kommunen utan dröjsmålspåföljder kan klara av t.ex. stora bulletlån, som i dag ofta är ofördelaktiga på grund av den fasta räntan. Detta är nödvändigt i de fall då kreditinstitutet inte godkänner förtida amorteringar eller amortering av hela kapitalet eller kräver ett så stort arvode för en betalning i förtid, att det blir ofördelaktigt för kommunen.

9 §. *Övervakning.* Kommunen kan i samma kreditinrättning ha flera lån med olika villkor. Också av denna anledning föreslås i lagen bli

intaget ett stadgande om övervakning av kreditanvändningen i efterskott.

Då betalningstiden för räntestödet och återbetalningstiden för konsolideringslån är långa, kunde förändringar i omständigheterna och behoven i kommunen under denna period kräva avvikelser från stabiliseringsplanen eller nya, i planen inte upptagna stabiliseringsåtgärder. Stödet till kommunen har dock dimensionerats enligt läget då det beviljades. Därför måste väsentliga ändringar i planen anses vara godtagbara alltid då det föreslås nya, ersättande stabiliseringsåtgärder med en ekonomisk effekt som motsvarar den ursprungliga planen. En motiverad ändring i behoven och omständigheterna kan vara godtagbar också utan nya motsvarande stabiliseringsåtgärder. Små ändringar i planen meddelas inrikesministeriet till kännedom, och kräver inte andra åtgärder.

Om kommunen avstår från räntestödet eller återbetalar konsolideringslånet före utsatt tid, upphör också övervakningen av att planen för stabilisering av ekonomin iakttas och genomförs.

10 §. *Påföljder för oredligt förfarande.* I paragrafen ingår sedvanliga stadganden om påföljderna för lagstridigt förfarande.

3 kap. Kommunutredning

11 §. *Inledande av kommunutredning.* Enligt förslaget är det kommunstyrelsen som skall komma med förslag om att kommunutredning skall inledas, eftersom dess medlemmar i sitt förtroendeuppdrag mera regelbundet än fullmäktige får all information om kommunens ekonomi och förbindelser. Kommunstyrelsen får också del av revisionsrapporterna. Kommunstyrelsen är därmed handlingsskyldig på samma sätt som styrelsen i ett privaträttsligt samfund. Också revisorernas ansvar för sina utlåtanden till kommunstyrelsen betonas.

Kommunen förmår inte längre skäligen klara av sina skyldigheter åtminstone om det har konstaterats att den nödvändiga basservicen har försämrats till en nivå som är lägre än vad som allmänt är accepterat i landet, om den på grund av ekonomiska svårigheter inte utan att ytterligare skuldsätta sig förmår klara av sina skyldigheter eller blir tvungen att avbryta sin betalningsrörelse eller om den har höjt eller uppenbart blir tvungen att höja sin uttaxering

per skattöre på det sätt som avses i 1 §. En sådan situation kunde uppstå också för att kommunen eller ett samfund för vars räkning kommunen har åtagit sig vissa ansvar, inte längre får mera krediter på penningmarknaden. En följd av att de ekonomiska svårigheterna spetsas till kan också bli att utsökningsåtgärder riktas mot kommunen i syfte att driva in en fordran på basis av ett beslut eller en dom med laga kraft.

Statsrådet är dock inte skyldigt att vänta på en framställning av kommunstyrelsen för att besluta om kommunutredning. En förutsättning är också att en situation enligt 1 mom. konstateras föreligga, så att kommunen inte har andra realistiska sätt att stabilisera sin ekonomi.

Som en sådan annan särskild orsak för inledande av kommunutredning också utan framställning av kommunstyrelsen som nämns i 2 mom. kunde anses en risk att behovet av statligt stöd för upprätthållande av kommunens verksamhet och nödvändiga basservice fortsätter att växa om kommunens överskuld-sättning och dess egna ineffektiva saneringsåtgärder får fortgå. Detta framgår bl.a. av hur kommunens ekonomiska nyckeltal utvecklas. Också om borgens- och andra förluster som är stora i förhållande till kommunens bärkraft realiserar kan det bli nödvändigt att en kommunutredning inleds på åtgärd av statsrådet, om inte kommunstyrelsen kommer med en framställning. Rättegångar på grund av förluster och besvär över saneringsåtgärder kan också åsamka kommunen extra kostnader och fördjupa problemen så mycket att statsrådet måste vidta åtgärder också utan framställning av kommunstyrelsen.

En klagan eller en privat skrivelse om brister i kommunens service eller det faktum att kommunen, t.ex. på basis av sitt principalsvar, måste ersätta något skadefall i samband med skötseln av kommunaltekniken, är inte sådana särskilda orsaker som avses i denna paragraf.

Statsrådets möjlighet att inleda en kommunutredning föreslås inte bli bunden vid frågan om kommunen har beviljats statligt räntestöd eller konsolideringslån i enlighet med 2 §. Därmed har myndigheterna en möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att i tid begränsa ökningen i de ansvar som faller på staten, också i en sådan kommun som inte själv kommer med en ansökan om ekonomiskt stöd

eller en framställning om kommunutredning eller annars vidtar effektiva åtgärder.

Den tidsperiod som statsrådet fastställer kunde inte vara kortare än ett år, eftersom bl.a. uttaxeringen per skattöre, fastighetsskatten samt de flesta avgifter och taxor fastställs en gång i året. En annan sak är sedan att kommunen genom en tilläggsbudget kan minska sina utgiftsanslag och höja vissa inkomstgrunder eller realisera egendom också mitt under året. När den tidsperiod som statsrådet fastställt har löpt ut upphör beslutet att gälla utan särskilda åtgärder.

För att återta ett beslut behövs ingen framställning av kommunen. Innan kommunens ekonomi har fått på stadig grund kunde beslutet om kommunutredning dock inte återtas.

12 §. *Utnämmande av en kommunutredare.* Kommunutredaren arbetar under tjänsteansvar som en statlig tjänsteman med tillfällig tjänst. Därmed kan uppdraget ges bara åt en fysisk person, inte t.ex. åt ett konsultföretag.

Kommunutredarens uppgift kräver inte bara god kännedom om det kommunala området utan också förmåga att komma överens med kommunens förtroendemanna- och beredningsorganisationer. Därför måste det vara möjligt att om det finns anledning säga upp kommunutredaren innan den utsatta tiden löpt ut. Kommunutredarens uppdrag upphör också utan särskilda åtgärder om beslutet om kommunutredning återtas innan tiden löpt ut.

De kostnader som uppstår på grund av kommunutredarens arbete och som staten uppbär av kommunen, utgörs av lönen, men också av arbetsgivaravgifter samt kostnader för resor, inkvartering och dagpenning. Kostnaderna och det belopp som skall återbetalas anpassas till den tid som använts för arbetet.

13 §. *Kommunutredarens uppgifter.* Planen för stabilisering av kommunens ekonomi och det detaljerade programmet skall innehålla åtgärder som med hänsyn till situationen är tillräckligt omfattande och genomförbara för att bl.a. skära ner drifts- och investeringsutgifterna, öka inkomsterna av avgifter och skatter, ordna finansieringen och säkerheterna samt realisera egendom och eventuella säkerheter. Arrangemangen omfattar också statens räntestöd och konsolideringslån, om sådana inte tidigare har beviljats kommunen. Om förhållandena och behoven i kommunen väsentligt har förändrats sedan dessa stöd beviljades, kunde inrikesmi-

nisteriet om det är befogat också ändra ett tidigare beslut om beviljande av stöd.

Kommunutredaren kunde enligt paragrafen direkt för alla kommunens organ, med undantag av kommunfullmäktige, för vilken kommunstyrelsen lägger fram förslag, lägga fram de förslag han anser nödvändiga för att stabilisera ekonomin. Kommunutredarens förslag skall alltid upptas till behandling i respektive organ.

14 §. *Kommunutredarens befogenheter.* Kommunutredaren förslås få lika omfattande tillgång till uppgifter som revisorerna har enligt kommunallagen. Han får då bl.a. se alla avtal samt löne- och kontouppgifter.

Då det gäller närvaro vid de kommunala organens möten, möteskallelser, föredragningslistor och yttranderätt får kommunutredaren samma rättigheter som ordföranden i kommunstyrelsen och kommundirektören enligt kommunallagen.

Kommunen kunde fungera som föredragande i de organ och de ärenden som han önskar. Hans förslag till beslut skall alltid ligga till grund för behandlingen. Om kommunutredaren på förhand meddelar ordföranden eller en tjänsteinnehavare som enligt kommunens reglemente fungerar som föredragande att han i något ärende som föredragande ämnar lägga fram ett beslutsförslag, är dessa inte skyldiga att bereda samma ärende. I de ärenden där beslut fattas av fullmäktige är det enligt kommunallagen alltid kommunstyrelsen som lägger fram beslutsförslag.

Sådana ärenden kan inte överföras, som det i lag eller med stöd av lag i förordning stadgas att skall avgöras av en nämnd eller kommunstyrelsen. Hit hör bl.a. vissa ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, övervaknings- eller förrättningsförfarande.

Kommunutredarens rätt att inleda specialgranskning utsträcks inte till de bolag och andra samfund där kommunen har bestämmanderätt. Där kan specialgranskning inledas bara av den egna förvaltningen eller av de förtroendevalda som i förvaltningen företräder kommunen. En specialgranskning av kommunens ekonomi och förvaltning kunde utföras antingen av kommunens egna revisorer eller av utomstående sakkunniga.

Rätten att väcka talan, anmäla ärenden för undersökning av polisen och att begära åtal behövs i de fall då ansvarsförhållandena är svåra att avgöra och kan skapa bindningar som är till men för utredningen.

Kommunutredaren måste fatta beslut om överföring inom den tid som anges i kommunallagen, och beslutet kan då inte verkställas. Ett beslut med laga kraft kan inte längre överföras. Beslutet om överföring måste ges skriftligt till kännedom åt organet eller tjänsteinnehavaren i fråga. Om beslutet om överföring fattas av ett annat organ eller en annan tjänsteinnehavare som enligt kommunallagen har rätt att fatta sådana beslut, är kommunutredaren inte skyldig att lägga fram ändringsyrkanden.

Kommunutredaren skall besluta om återföring av ett beslut som fullmäktige eller kommunstyrelsen har fattat enligt sina befogenheter till ny behandling innan tiden för sökande av ändring i beslutet har löpt ut. Det berörda organet skall inom samma tid underrättas om att beslutet återförs och att det återförda beslutet inte får verkställas. När kommunutredaren meddelar om beslutet att återföra ärendet skall han samtidigt lägga fram de ändringar han vid den nya behandlingen yrkar i det återförda ärendet. Ett beslut om återförande saknar rättsverkan om inga ändringsyrkanden har fogats till det. Orsaken till att ett beslut av fullmäktige eller kommunstyrelsen återförs för ny behandling kunde vara antingen ändamålsenlighet eller laglighet eller båda tillsammans.

15 §. *Överföring av ärenden till inrikesministeriet.* Enligt denna paragraf skall kommunutredaren pröva om det finns anledning att underställa inrikesministeriet ett beslut som fullmäktige eller kommunstyrelsen fattat vid ny behandling, om detta antingen kvarstår oförändrat eller bara delvis har ändrats enligt kommunutredarens yrkande. Prövningen skall baseras på beslutets inverkan på genomförandet av stabiliseringen av kommunens ekonomi.

Då det gäller beslut i ärenden som återförts föreslås för verkställighetsförbudet och överföring för beslut vid inrikesministeriet en kort tidsfrist, för att stabiliseringen av kommunens ekonomi skall kunna ske så snabbt som möjligt och kommunen undvika ekonomiska förluster på grund av dröjsmålet. Inrikesministeriet kan inte längre uppta ett överfört ärende till behandling, utan det vinner laga kraft, om utredningsmannen inte iakttar den utsatta tiden.

Inrikesministeriet kunde på ändamålsenlighetsgrunder antingen upphäva ett överfört beslut, ändra det eller återsända det för ny behandling. Det beslut som fattats av det

kommunala organet kunde också förbli i kraft utan ändring. Till sina rättsverkningar motsvarar förfarandet överföringsförfarandet enligt kommunallagen.

16 §. *Övervakning av kommunutredarens verksamhet.* Detta stadgande föreslås ingå i lagen för att kommunutredarens ställning skall vara klar och för att uppföljningen av hans verksamhet skall kunna ordnas.

17 §. *Begränsningar i ändringssökande.* För att kommunens ekonomi skall kunna stabiliseras utan onödiga extra kostnader på grund av dröjsmål föreslås att det blir förbjudet att genom besvär söka ändring i de beslut som statsrådet fattat med stöd av 11 § samt inrikesministeriet med stöd av 12 och 15 §§.

Kommunutredarens i lagen uppräknade uppgifter och befogenheter är till sin karaktär beredning och verkställighet. Beslut om det slutliga materiella innehållet i hans administrativa åtgärder och förslag fattas alltid av antingen ett kommunalt organ, en rättslig myndighet eller inrikesministeriet.

4 kap. Särskilda stadganden

18 §. *Närmare stadganden.* Enligt paragrafen utfärdas närmare stadganden om förfarandet i kommunutredningen vid behov genom förordning.

1.2. Ikraftträdande

Enligt förslaget skall lagen träda i kraft så snart som möjligt efter att den har godkänts och blivit stadfäst, för att man i vissa fall snabbt skall kunna vidta åtgärder för att trygga verksamheten och den nödvändiga basservicen i vissa kommuner som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter.

Enligt förslaget skall lagen gälla till utgången av år 1996.

2. Lagstiftningsordning

Enligt 51 § 2 mom. regeringsformen "skall kommunernas förvaltning vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar härom stadga". Den i regeringsformen fastställda medborgerliga självstyrelsen har ansetts omfatta bl.a. följande:

— Medborgarna har rätt att välja kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige. Kommunens förvaltning skall även i övrigt bygga på de förtroendevaldas bestämmanderätt.

— Kommunfullmäktige har allmän befogenhet att besluta om kommuninvånarnas gemensamma angelägenheter, vartill kommunen har vissa uppgifter som den särskilt ålagts genom lagstiftning.

— Kommunen är fristående från statsförvaltningen och dess organ är i viss mån oberoende av staten.

— Kommunen har rätt att uppbära skatt av sina medlemmar.

Utgångspunkten för stöden och kommunutredningen i den föreslagna lagen är att säkerställa att skattebördan för invånarna i en enskild kommun förblir skälig, att de får nödvändig basservice samt att kommunen bibehåller sin betalningsförmåga i de fall då de autonoma organen misslyckas med detta. Genom lagen ingriper man i kommunens verksamhet på ett sätt som så litet som möjligt begränsar dess självstyrelse, med tanke på att syftet med lagen skall uppnås.

Den föreslagna kommunutredningen begränsar alltid bara för en viss tid kommunens självstyrelse. Åtgärder vidtas i regel på framställning av kommunen. Bara av särskilda skäl kunde statsrådet inleda en kommunutredning utan framställning av kommunen. Lagen behöver tillämpas bara på ett fåtal kommuner, men den får en förebyggande verkan då det gäller kriser i den kommunala ekonomin.

I samband med en kommunutredning arbetar i kommunen de organ och tjänsteinnehavare som finns enligt kommunallagen. Kommunutredaren har begränsade befogenheter, och han har inte rätt att slutgiltigt avgöra enskilda sakfrågor. Bara i dett ärende som återförts till fullmäktige eller kommunstyrelsen kunde beslutanderätten i sakfrågan överföras till inrikesministeriet, bort från kommunens organ.

Lagförslaget innehåller också begränsningar i rätten att söka ändring, vilka gäller bara den tid som statsrådet fastställt för kommunutredningen.

En kommun kan genom en vanlig lag också utan eget samtycke anslutas till en annan kommun, om ett viktigt allmänt intresse anses kräva detta. En sådan åtgärd är ett klart allvarigare ingrepp i kommunens självstyrelse,

ett slutgiltigt avskaffande av den, än det nu föreslagna tidsbegränsade förfarandet för att trygga kommunens verksamhet och den för invånarna nödvändiga basservicen.

Vid en bedömning av hur en kommunutredning enligt den föreslagna lagen påverkar kommunens självstyrelse är det också värt att beakta att skattelagarna, vilka väsentligt påverkar kommunens funktioner och ekonomi, dvs. inkomstskattelagen (1535/92), fastighetsskattelagen (654/92) och mervärdesskattelagen (1501/93) liksom också statsandelslagarna har stiftats i enkel lagstiftningsordning.

Den år 1969 upphävda lagen om skärpt kontroll över kommuns förvaltning var likaså stiftad i enkel lagstiftningsordning. Enligt den var det också för att en kommun skulle underställas skärpt kontroll tillräckligt att kommunen "för övervinnande av ekonomiska svårigheter på ansökan har erhållit statsunderstöd i form av lån eller bidrag". I den föreslagna lagen är förutsättningarna för inledande av en kommunutredning strängare än enligt ovanstående citat, och initiativet skall i regel komma från kommunen. Däremot under-

ställdes kommunen skärpt kontroll genom ensidiga åtgärder av staten.

Lagen om rätt för statsrådet att bevilja landskommun uppskov med betalningen av dess skulder, vilken anslöt sig till lagen om skärpt kontroll över kommuns förvaltning, gällde uppskov för en begränsad tid med amorteringar och räntor på skulder som kommunen upptagit i kreditinrättningar, och den var stiftad i grundlagsordning. Dess rättsverkningar nådde enskilda avtalsparter utanför kommunen.

Med beaktande av ovanstående kan den föreslagna tidsbegränsade lagen om tryggande av kommunens verksamhet och den för invånarna nödvändiga basservicen enligt regeringens uppfattning stiftas som en vanlig lag i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver. Regeringen anser dock att det vore bäst att i fråga om lagstiftningsordningen inhämta ett utlåtande av grundlagsutskottet.

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

Lag

om tryggande av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1 §

Lagens syfte

I denna lag stadgas om statligt stöd till kommuner som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter och om ett förfarande för att säkerställa att en kommun förmår ordna nödvändig basservice för sina invånare och att den klarar av sina ekonomiska förbindelser utan att för längre tid och oskäligt höja uttaxeringen per skattöre till en nivå som är högre än i andra kommuner.

2 kap.

Statliga stöd till kommuner

2 §

Räntestöd och konsolideringslån

Inrikesministeriet kan, efter att ha konstaterat att en kommuns ekonomiska situation

enligt 1 § förutsätter statligt stöd, godkänna ett lån som ett kreditinstitut beviljat kommunen eller ett masskuldebrevslån som kommunen emitterat genom förmedling av ett kreditinstitut som ett räntestödslån och för lånet bevilja räntestöd av statens medel samt bevilja kommunen konsolideringslån av statens medel i enlighet med vad som stadgas nedan.

I samband med behandlingen av statsbudgeten fattas varje år beslut om räntestödslånens och konsolideringslånens maximibelopp.

3 §

Ansökan om räntestöd och konsolideringslån

Kommunen skall sända ansökan om godkännande som räntestödslån samt om beviljande av räntestöd och konsolideringslån till inrikesministeriet. I ansökan skall villkoren för de lån som föreslås bli räntestödslån specificeras.

Till ansökan skall fogas en av kommunfullmäktige godkänd plan för stabilisering av kommunens ekonomi.

4 §

Villkor för räntestöd

Inrikesministeriet kan som räntestödslån godkänna:

1) ett lån som kommunen har lyft i ett inhemskt kreditinstitut eller ett masskuldebrevslån som kommunen har emitterat genom förmedling av ett sådant kreditinstitut, och

2) ett lån i finska mark eller ett masskuldebrevslån som ett inhemskt kreditinstitut erbjuder kommunen.

Den ränta som kreditinstitutet uppbär på räntestödslånet får vara högst lika stor som den ränta som kreditinstitutet i allmänhet vid tidpunkten i fråga tillämpar på räntestödslån till kommuner.

Räntestödet per år är högst fem procent av det återstående lånekapitalet och det kan utbetalas i fem år. Utbetalningstiden kan på ansökan av kommunen under de förutsättningar som nämns i 1 § förlängas med fem år. För ett lån som lyfts innan beslutet om räntestöd fattades kan räntestöd betalas från beslutsdagen.

Statskontoret betalar på ansökan räntestödet till kreditinstitutet halvårsvis. Räntestöd på masskuldebrevslån betalar statskontoret till kommunen på ansökan, till vilken har fogats räntebetalningskvitto av det kreditinstitut som skött räntebetalningen.

5 §

Återkrav av räntestöd

Det räntestöd som kommunen fått återkrävs till staten i en rat ett år efter att räntestödslånet i sin helhet har återbetalats. Inrikesministeriet kan på ansökan av kommunen under de förutsättningar som nämns i 1 § förlänga betalningstiden till högst tre år.

Kreditinstitutet skall meddela statskontoret när den sista amorteringsraten på räntestödslånet har betalats.

6 §

Villkor för konsolideringslån

Återbetalningstiden för konsolideringslån är högst 15 år, och antalet amorteringsfria år är

högst sju. Därefter uppbärs för lånet amorteringar som under de fem första åren varje halvår är två och en halv procent av det ursprungliga lånekapitalet och de följande åren det återstående lånekapitalet som jämnstora amorteringar varje halvår.

På konsolideringslån betalas en ränta som är Finlands Banks referensränta för fem år plus en halv procentenhet. Inrikesministeriet kan sänka räntan med högst fem procentenheter för fem år. Den sänkta räntan kan på ansökan av kommunen, under de förutsättningar som nämns i 1 §, uppbäras under ytterligare fem år.

7 §

Återkrav av räntesänkningen på konsolideringslån

Det stöd som kommunen fått i form av lägre ränta på konsolideringslån återkrävs till staten ett år efter att konsolideringslånet har betalats i sin helhet. Inrikesministeriet kan på ansökan av kommunen, under de förutsättningar som nämns i 1 §, förlänga betalningstiden till högst tre år.

8 §

Villkor för användningen av räntestödslån och konsolideringslån

Ett nytt räntestödslån och ett konsolideringslån skall användas för amortering av skulder som kommunen har upptagit i kreditinstitut eller skulder för vilka ansvaret på grund av borgen eller någon annan förbindelse överförs från ett kreditinstitut till kommunen.

Ett konsolideringslån kan periodiseras så att det lyfts under fem års tid efter beviljandet. Innan kommunen lyfter lånet eller en del av det skall den till statskontoret sända ett meddelande om förfallodag från ett kreditinstitut och, om det är fråga om att ett lån eller en del av ett lån betalas före förfallodagen, en förbindelse från kreditinstitutet att det godkänner betalning i förtid.

9 §

Övervakning

Kreditinstitutet och kommunen skall till inrikesministeriet lämna de uppgifter som behövs för att konstatera att räntestödslån och konsolideringslån har använts i enlighet med 8 § 1 mom.

Kommunen skall på förhand inhämta godkännande av inrikesministeriet för väsentliga ändringar i sin plan för stabilisering av ekonomin. Kommunen skall därtill halvårsvis underätta inrikesministeriet om hur verkställigheten av stabiliseringsplanen framskrider och om mindre ändringar i den.

10 §

Påföljder för oredligt förfarande

Om en kommun som fått räntestöd eller konsolideringslån i sin ansökan har lämnat felaktiga uppgifter eller hemlighållit väsentliga omständigheter eller grovt försummat att verkställa de stabiliseringsåtgärder som angivits i ansökan, kan inrikesministeriet avbryta utbetalningen av räntestödet och de icke lyfta raterna av konsolideringslånet.

Om kommunen har förfarit på sådant sätt som avses i 1 mom., kan inrikesministeriet dessutom bestämma att kommunen omedelbart till staten skall återbetala sina räntestöd och kapitalet av det konsolideringslån som lyfts, samt därtill på beloppet av det räntestöd och konsolideringslån som återbetalas från och med den dag då de lyfts betala en årlig ränta som med fyra procentenheter överstiger Finlands Banks gällande grundränta vid tidpunkten i fråga.

3 kap.

Kommunutredning

11 §

Inledande av kommunutredning

Om kommunen inte längre skäligen förmår klara av sina skyldigheter, skall kommunstyrelsen efter att ha hört kommunfullmäktige till statsrådet göra en framställning om inledande av kommunutredning för tryggnad av kommunens verksamhet och den för invånarna nödvändiga basservicen.

Statsrådet kan efter att ha hört kommunfullmäktige fatta beslut om inledande av en kommunutredning också utan framställning av kommunstyrelsen, om kommunen på grund av att stöd har avbrutits och återkrävt och straffränta påförts med stöd av 10 § eller av andra särskilda skäl råkar i en sådan situation som avses i 1 mom. och allmän fördel kräver detta.

Statsrådet kan fatta beslut om inledande av

en kommunutredning oberoende av om kommunen har beviljats stöd enligt 2 § eller ej.

Statsrådet bestämmer i sitt beslut den tid inom vilken kommunutredningen skall göras. Beslutet kan återtas om det inte längre finns orsak att hålla det i kraft.

12 §

Utnämmande av en kommunutredare

Inrikesministeriet utnämner för den tid som nämns i statsrådets beslut en kommunutredare i kommunen.

Inrikesministeriet kan, om det finns anledning, entlediga kommunutredaren innan den utsatta tiden löpt ut och utnämna en ny kommunutredare för den återstående tiden.

Inrikesministeriet beslutar om den lön som av statens medel skall betalas till kommunutredaren och uppbär årligen av kommunen de kostnader som staten åsamkats av kommunutredarens verksamhet.

13 §

Kommunutredarens uppgifter

Kommunutredaren skall:

1) utan dröjsmål i samarbete med kommunens myndigheter för godkännande i fullmäktige utarbete en plan för stabilisering av kommunens ekonomi och ett till planen anpassat detaljerat program för skötseln och finansieringen av kommunens uppgifter,

2) för kommunens organ, med undantag av kommunfullmäktige, lägga fram de förslag till ändringar i budgeten som förutsätts för den plan och det program som nämns i 1 mom.,

3) för kommunens organ lägga fram andra förslag som behövs för stabilisering av ekonomin och övervaka att de genomförs, och

4) följa hur kommunens ekonomi utvecklas och inom den tidsperiod som anges i 12 § 1 mom. bereda de ändringar i stabiliseringsplanen som visar sig nödvändiga.

14 §

Kommunutredarens befogenheter

Kommunutredaren skall när han utövar sina nedan stadgade befogenheter samarbeta med kommunens myndigheter.

Kommunutredaren har rätt att, utan hinder av vad som stadgas i någon annan lag eller vad som bestäms i någon kommunal stadga:

1) av kommunens myndigheter få de uppgif-

ter om kommunens verksamhet och ekonomi som han anser sig behöva för att kunna sköta sin uppgift, med iakttagande av vad 93 § 2 mom. kommunallagen stadgar om revisor,

2) få de kommunala organens möteskallelser och föredragningslistor samt delta i de kommunala organens möten och att yttra sig vid dem,

3) verka som föredragande i kommunstyrelsen och i kommunens övriga organ i stället för ordföranden eller någon annan föredragande i de ärenden där han finner det nödvändigt, om dessa ärenden enligt 63 och 71 a §§ kommunallagen kan överföras,

4) inleda specialgranskning av kommunens förvaltning och ekonomi,

5) på kommunens vägnar anhängiggöra ersättningstalan eller någon annan talan vid tingsrätt, skiljedomstol och länsrätt samt anmäla ett ärende för undersökning till polisen och att framställa begäran om åtal,

6) överföra ett beslut för behandling i kommunstyrelsen eller en nämnd på det sätt som stadgas i 63 och 71 a §§ kommunallagen samt därvid framlägga vilka ändringar han yrkar i beslutet, och

7) förbjuda verkställigheten av ett beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen och inom den tid som stadgas i 142 § kommunallagen föra ärendet till ny behandling och därvid lägga fram yrkanden på de ändringar han anser nödvändiga.

På kommunutredarens verksamhet som föredragande i kommunens organ tillämpas 27 § 6 mom. kommunallagen.

15 §

Överföring av ärenden till inrikesministeriet

Om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen i ett ärende som återförts för ny behandling inte ändrar sitt beslut på det sätt som kommunutredaren föreslagit, kan kommunutredaren

förbjuda att beslutet verkställs och inom 14 dygn överföra ärendet till inrikesministeriet för beslut.

16 §

Övervakning av kommunutredarens verksamhet

Kommunutredarens verksamhet övervakas av inrikesministeriet, till vilket kommunutredaren skall lämna uppgifter om sin verksamhet samt om hur kommunens ekonomi och verksamhet utvecklas.

17 §

Begränsningar i ändringssökande

I beslut som statsrådet fattat med stöd av 11 § samt inrikesministeriet med stöd av 12 och 15 §§ får ändring inte sökas genom besvär.

På överklagbarheten av kommunutredarens åtgärder i enlighet med 13—15 §§ tillämpas vad 139 § 3 mom. kommunallagen stadgar om ärendenas beredning och verkställighet.

4 kap.

Särskilda stadganden

18 §

Närmare stadganden

Närmare stadganden om förfarandet i kommunutredningen utfärdas vid behov genom förordning.

19 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1994 och den gäller till den 31 december 1996.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 27 maj 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*