

1.7.2013

Totalreform av kommunallagen

Finansministeriet tillsatte den 3 juli 2012 en parlamentarisk uppföljningsgrupp, ett arbetsutskott och fyra beredningssektioner för att bereda en total reformering av kommunallagen. Deras mandat löper ut den 15 april 2014.

Kommunstrukturreformen utgör grunden för reformeringen av kommunallagen. Kommunallagen ska fortfarande vara en allmän lag om kommunernas förvaltning, beslutsförfaranden och ekonomi. Ett syfte är att minska behovet av speciallagstiftning. Avsikten är att regeringens förslagsutkast sänds på remiss våren 2014 och att propositionen lämnas till riksdagen hösten 2014. Den nya kommunallagen skulle då kunna träda i kraft i början av 2015. Beredningen samordnas med pågående lagstiftningsprojekt inom olika sektorer.

Ytterligare information och bakgrundsmaterial om lagreformen finns på finansministeriets webbplats http://www.vm.fi/vm/sv/05_projekt/0107_kommunreformen/032_kuntalaki/index.jsp

Organisering

Riktlinjerna för reformarbetet anges av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling, som leds av förvaltnings- och kommunminister Henna Virkkunen.

Den parlamentariska uppföljningsgruppen följer beredningsarbetet, lämnar synpunkter som stöd för arbetet och bidrar till den nödvändiga dialogen under beredningen. Gruppens uppgift är också att följa med och bedöma den politiska debatten om lagreformen. Gruppen leds av förvaltnings- och kommunministern och inkluderar företrädare för alla riksdagspartier, Finlands Kommunförbund och kommuner samt som permanenta sakkunniga företrädare för ministerier och Finlands Kommunförbund.

Fyra beredningssektioner medverkar i beredningen av olika temaområden.

Sektionen för organ och ledning ska framför allt bereda förslag som gäller den politiska och professionella ledningen av kommunen, organen samt styrningen av kommunkoncernen och samarbetsorganisationerna.

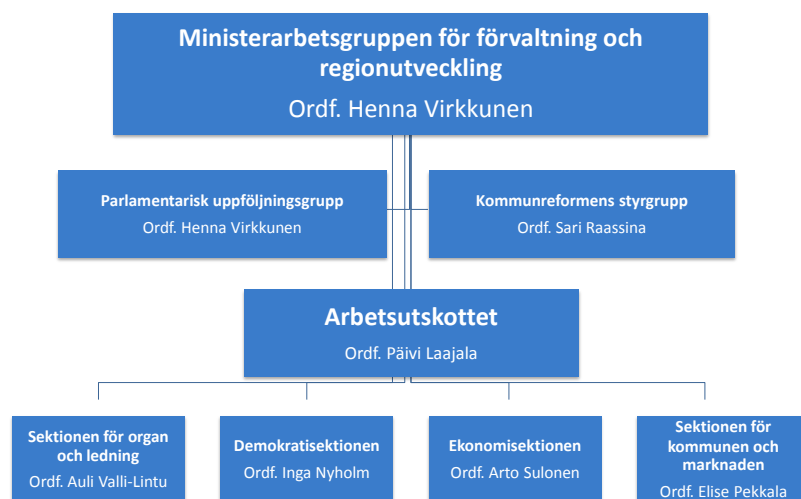
Demokratisektionen ska framför allt bereda förslag som gäller den representativa demokratin och medborgarnas påverkansmöjligheter.

Ekonomisektionen ska framför allt bereda förslag som gäller styrningen av kommunens ekonomi, samarbetsekonomin och koncernstyrningen, balanseringen av ekonomin samt revisionen av förvaltningen och ekonomin.

Sektionen för kommunen och marknaden ska bereda bestämmelser som behövs för att förtydliga EU-konkurrensrättens inverkan på kommunernas verksamhet, speciellt kommunernas samarbete samt kommunernas möjligheter att stödja företagsverksamhet.

Arbetsutskottet svarar för lagberedningen och koordinerar beredningssektionernas arbete. Arbetsutskottets ordförande är överdirektören Päivi Laajala från finansministeriet.

Organisering av kommunallagens totalreform



Förändringar i omvärlden och målen för reformeringen av kommunallagen

Den nuvarande kommunallagen trädde i kraft 1995. Sedan dess har det skett kraftiga förändringar i kommunernas omvärld.

Förändringar i omvärlden

Många förändringar beror direkt eller indirekt på den demografiska utvecklingen. **Förändringar i åldersstrukturen** försvårar definitivt kommunernas möjligheter att ordna service och finansiera den. I synnerhet den kraftiga ökningen av den äldre befolkningen ställer stora krav på ordnandet och finansieringen av social- och hälsovården.

Förutsättningarna för ordnande av service påverkas också av att **många kommunanställda går i pension**. Fram till 2030 pensioneras 322 000 personer inom kommunsektorn, vilket motsvarar över hälften av alla som nu är anställda inom sektorn. Pensionsavgångarna är ojämnt fördelade på regioner och kommuner. Kommunerna tvingas konkurrera ännu hårdare med andra arbetsgivare om yrkeskunnig och motiverad personal.

Regional differentiering försämrar medborgarnas möjligheter att få likvärdig tillgång till service. Flyttningsrörelser har gradvis skapat stora regionala skillnader i åldersstruktur och födelsetal. Produktionen, jobben och befolkningen koncentreras i ökande takt till livskraftiga tillväxt- och landskapscentra och kranskommuner inom centrums influensområde, vilket skapar utmaningar för både expanderande och stagnerande områden.

Utmaningar för kommunerna är inte bara koncentrationen nationellt utan även **globaliseringen**, dvs. den globala ekonomiska integrationen. Oron handlar om att lokala företag kanske flyttar viss verksamhet till låginkomst- och lågkostnadsländer eller t.o.m. lägger ned verksamheten därför att den är olönsam.

Kommunernas ekonomi har varit konstant ansträngd de senaste åren, den nominella kommunalskattesatsen har stigit år efter år medan skuldsättningen mer än fördubblats under de senaste tio åren. Kommunerna har hela tiden fått fler lagstadgade uppgifter. Serviceproduktionens strukturer har dock inte förändrats i tillräcklig grad. Kommunernas utgifter har växt snabbare än den övriga nationalekonomin och det totala antalet anställda inom kommunsektorn har ökat. Detta har skett under en tid då Finland haft en gynnsam försörjningskvot. När andelen personer i arbetsför ålder minskar försämrar de långsiktiga tillväxtförutsättningarna och därmed även den finansiella basen. Risken är att den ekonomiska tillväxten blir långsammare samtidigt som pensionerna och utgifterna för vård och omsorg av äldre stiger. Den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott och ökningen av statsskulden berör även finansieringen av kommunernas verksamhet.

Styrningen av kommunernas ekonomi har som mål att ekonomin hanteras på ett sådant sätt att kommunen klarar sina uppgifter och skyldigheter med ekonomin i balans. Kommunallagen anger inte minimibalanser för den kommunala ekonomin. Gräns- eller minimivärden för balansposter, t.ex. eget eller främmande kapital, har inte angetts. Behovet att skärpa bestämmelserna om den ekonomiska styrningen kommer bl.a. från att kommunernas skuldsättning och antalet kommuner med underskott ökar.

Differentieringen av kommun- och servicestrukturerna har ökat kraftigt de senaste åren. Kommunens ställning som ordnare och producent av servicen har förändrats. Samarbetet mellan kommunerna har ökat, kommunal verksamhet har bolagiserats och privata tjänsteleverantörer anlitas för kommunal service i ökande grad.

Förändringarna i kommunernas tillvägagångssätt har påverkat **kommunala organs ställning och ledningen av kommunen**. Kommunfullmäktige har mer och mer fått karaktären av ett strategiskt beslutsorgan och dess beslutsområde i enskilda frågor har övergått till kommunstyrelsen, nämnderna och vidare till tjänsteinnehavarna. Kommunstyrelsen har i praktiken blivit det kommunala nyckelorganet, som styr förvaltningen, ekonomin och verksamheten. Då kommunerna blivit koncerner som inte bara inkluderar den egna organisationen utan även inkluderar sammanslutningar som är helägda av kommunen eller delägda, har detta koncentrerat makt till kommunstyrelsen.

De yttre förändringarna och en mer komplicerad omvärld kräver förstärkning av kommunens politiska och professionella ledning och förtydligande av arbetsfördelningen. Ett tydligare stöd från den politiska ledningen behövs t.ex. när tjänstemannaledningen bereder svåra ekonomiska beslut. Ledningens kunskaper

och färdigheter behöver utvecklas bl.a. för att kunna ta hand om kommunens konkurrens- och livskraft, förnya servicestrukturer och handlingsätt, öka produktiviteten och hantera ekonomin. För att ändra kommunens ledningssystem krävs en helhetsbedömning av ledningens ställning och uppgifter och organens ställning.

Medborgarnas politiska engagemang och **förtroende för de demokratiska institutionerna** har försvagats under de senaste decennierna. I regel har valdeltagandet i kommunalvalet sjunkit och intresset för förtroendeuppdrag minskat. Undersökningar visar att dagens representativa demokrati ensam inte kan svara på medborgarnas krav i tillräcklig grad. Direkt deltagande har fått ökat stöd bland kommuninvånarna.

Ökning av kommunstorleken kan inverka negativt på kommuninvånarnas förtroende för hur demokratin fungerar. När sätten att ordna och producera servicen förändras och kommunerna blir koncerner har medborgarna behov av att inte bara delta i primärkommunens utan i hela kommunkoncernens beslutsfattande. Ytterligare en utmaning är **invånarnas ojämlikhet i fråga om deltagande**. Bland dem som inte nödvändigtvis fullt ut kan delta i behandlingen av frågor som påverkar deras livsförhållanden finns unga, ekonomiskt utsatta, lågutbildade och invandrare.

Kommunerna bör informera olika befolkningsgrupper om kommunens beredning och beslut på ett begripligt sätt. Vid sidan av information och kommunikation behövs verklig interaktion mellan beslutsfattarna, tjänsteinnehavarna och kommuninvånarna. Länken mellan kommunen och invånarna kan stärkas bl. a. genom folkomröstningar och olika former av brukarinflytande. Också informationsteknikens potential behöver utnyttjas för att utveckla interaktions- och påverkningssätten.

Förtroendeuppdrag tar allt mer tid, bl.a. till följd av större kommutorlek. Möjliga konsekvenser är att färre personer blir intresserade av förtroendeuppdrag och att de förtroendevalda inte är så socialt representativa som förut. Ett problem som följer av att antalet förtroendevalda minskar kan vara att interaktionen med kommuninvånarna blir mindre. En välfungerande representativ demokrati kräver att förutsättningarna för de förtroendevaldas arbete stärks.

Finlands medlemskap i Europeiska unionen har ställt nya krav på kommunernas verksamhet. Kommunerna berörs av **reglerna för EU:s inre marknad, däribland konkurrensrätten, reglerna för statligt stöd och upphandlingslagstiftningen**. EU:s regelverk begränsar kommunernas möjligheter att sköta sina uppgifter genom den egna organisationen, understödja företag i kommunen eller samarbeta i skötseln av uppgifter. Regelverkets konsekvenser beaktas för närvarande inte i kommunallagen.

Kommunerna saknar allmän kunskap om framförallt EU:s konkurrensrätt och regler för statligt stöd trots att dessa tillämpas i EU- och nationella domstolar. När kommunens verksamhet blir mer marknadsorienterad finns även ett nationellt behov av att förtydliga konkurrensneutralitetsfrågorna. EU:s politik för den inre marknaden påverkar kommunens serviceproduktion eftersom den börjar omfatta uppgiftsområden som i hög grad endast kommunerna haft ansvaret för i Finland. Tillhörande bestämmelser om valfrihet har börjat få spridning i EU:s medlemsstater. Nationella bestämmelser om valfrihet har redan införts bl.a. inom hälsovården. Man måste bedöma om det fortfarande finns skäl att begränsa nyttjandet av kommunens

service till de egna invånarna. Samtidigt ökar behovet av ett harmoniserat ersättningssystem för kommunerna och ett större brukarinflytande.

På EU-nivå bereds nya direktiv om offentlig upphandling. I Finland har det upplevts svårt att tillämpa upphandlingslagen på kommunernas samarbete. Upphandlingslagstiftningen och dess förhållande till kommunernas samarbete bör förtydligas på nationell nivå, dvs. i kommunallagen. Kommunernas upphandling är ofta decentraliserad och inte samordnad kommunalt, regionalt eller riksomfattande. Behovet av samarbete kring upphandlingar är stort och en centralisering skulle sannolikt ge stora produktivitetsvinster. Detta kan dock leda till en begränsning av marknaden, om de små aktörerna inte har möjlighet att delta i anbudsförfarandena.

Teknologisk utveckling och digitalisering av kommunernas förvaltning. Sedan kommunallagen trädde i kraft har IT-användningen blivit utbredd och potentialen för e-lösningar har ökat. Genom nya tekniska lösningar kan tillgången till service och kvaliteten tryggas bättre och kostnadseffektivare. E-lösningar kan bl.a. öka kommuninvånarnas självbetjäning och effektivisera arbetsprocesser. Kommunallagen ska främja införandet av nya digitala verksamhetsmodeller. E-förvaltning kan bl.a. utnyttjas för digitalisering av kommunens beslutsprocesser och dokumenthantering. Organens möten bör i ökande grad kunna hållas oberoende av tid och plats genom utnyttjande av digitala metoder. Kommunerna behöver även utveckla nya sätt för information, deltagande och påverkan genom utnyttjande av IT.

Mål för reformeringen av kommunallagen

Följande mål för lagreformen kan härledas från förändringarna i omvärlden:

Hållbarhet

- Tryggande av den ekonomiska hållbarheten i kommunens verksamhet
- Poängtering av långsiktigt ansvarstagande i beslutsfattandet
- Tryggande av finansieringen av uppgifter som ålagts kommunerna

Ledandet

- Förstärkning av beslutsfattandeförmågan hos kommunens politiska ledning
- Förtydligande av arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen
- Ökad professionalisering av kommunpolitiken
- Kommunkoncernen leds och styrs på ett sätt som bevarar den demokratiska legitimiteten och stödjer den ekonomiska effektiviteten

Förstärkning av demokratin

- Förbättring av det representativa systemets funktion och attraktivitet
- Tryggande av påverkan i delområden
- Ökning av interaktionen mellan kommuninvånare och beslutsfattare
- Tryggande av mångsidiga medel och strukturer för deltagande
- Modernisering och förstärkning av den direkta demokratin

Flexibilitet, möjliggörande

- Kommunernas differentiering bör tas i beaktade
- Kommunspecifika lösningar och olika modeller bl.a. vid ordnandet av förvaltningen, ledandet och organisationen
- Kommunernas möjligheter att skapa en företagsvänlig verksamhetsmiljö, upprätthålla och utveckla regional konkurrenskraft bör tas i beaktande
- Göra det möjligt för kommunerna att effektivisera sin verksamhet och skapa nya handlingssätt
- Bevarande av den nationella handlingsfriheten i förhållande till EU-rätten

Nya handlingssätt

- Kommunkoncernperspektivet beaktas i hela lagen
- Lagstiftningsbehov som gäller kommunernas samarbetsformer och marknadsanpassning av verksamheten
- Utnyttjande av digitala handlingssätt

Målen med totalrevisionen av kommunallagen



Reformarbetets framskridande

Beredningssektionerna har behandlat olika teman inom sina ansvarsområden.

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling har den 7 juni 2013 angett riktlinjer för den fortsatta beredningen. Följande diagram visar sektionsvisa riktlinjer för det fortsatta arbetet. Riktlinjen om beaktande av språkliga rättigheter gäller alla sektioners arbete.

- Riktlinje:* Tryggandet av språkliga rättigheter beaktas i den fortsatta beredningen av kommunallagen.

Organ och ledning

Sektionen för organ och ledning ska framförallt bereda förslag som gäller det politiska och professionella ledningen av kommunen, organen samt styrningen av kommunkoncernen och samarbetsorganisationerna. Hittills har sektionen behandlat tidigareläggning av kommunfullmäktiges mandattid, anmälan av förtroendevaldas bindningar och behovet att reglera den kommunala partifinansieringen. Sektionen har

även behandlat behovet att reglera kommunstyrelseordförandens ställning och uppgifter, direktörsavtal, ansvaret för ordnande och produktion av service, värdkommunmodellen och e-förvaltning. Utvecklingsbehov i bestämmelserna om kommunens verksamhetsområde, koncernledning och besvärsmekanismer har behandlats preliminärt.

Kommunalvals- och partifinansieringsfrågor

- *Riktlinje:* En separat kommission som består av riksdagspartiernas partisekreterare tillsätts. Den har följande uppgifter:
 1. Att utreda reformbehoven i fråga om kommunalvalet. Framförallt flyttning av tidpunkten för kommunalvalet, tidigareläggning av kommunfullmäktiges mandattid och eventuell sänkning av rösträttsåldern till 16 år i kommunalvalet. Kommissionen ska lämna sitt förslag före utgången av oktober 2013.
 2. Att utreda regleringsbehovet i fråga om kommunal partifinansiering. Kommissionen ska lämna sitt förslag före utgången av 2013.

Vid en kommunsammanslagning börjar det nya kommunfullmäktiges mandattid genast efter valet, i månadsskiftet oktober–november. De många kommunsammanslagningarna under de senaste åren har väckt en debatt om grunden för att mandattiden i övriga fall börjar först vid ingången av följande kalenderår. Detta innebär att föregående kommunfullmäktige beslutar om budgeten för det första året, men efter valet har det gamla kommunfullmäktige svårt att fatta viktiga beslut som påverkar kommunens framtid.

Om mandattidens början flyttas till oktober–november skulle kommunfullmäktige i praktiken behöva besluta om skattesatsen vid första sammanträdet och nöja sig med den redan utförda beredningen av budgeten. Om man vill att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen tar verkligt ansvar för det följande årets budget bör mandattiden inledas senast i början av oktober. Då måste kommunalvalet flyttas åtminstone till mitten av september, vilket innebär att valkampanjen börjar redan i augusti och rekryteringen av kandidater ännu tidigare. Dessutom börjar beredningen av budgeten i kommunerna redan på våren. Det kan vara naturligare att valet flyttas till våren. Då skulle det hållas under samma årstid som riksdagsvalet, vilket ger möjlighet att överväga samtidiga riksdags- och kommunalval. Kommunalvalet kan hållas samtidigt som riksdagsvalet efter en revidering av val- och kommunallagen utan grundlagsändring. Då skulle kommunalvalet flyttas till april och kommunfullmäktiges mandattid kunde börja i juni.

Ett viktigt instrument för lokal partifinansiering är de avgifter som baseras på de förtroendevaldas sammanträdesarvoden. Samhällets partistöd bör vara transparent och bygga på tydliga principer föreskrivna i lag. Enligt utredning är kriterierna för kommunalt partistöd i alla övriga nordiska länder antingen antalet röster i valet eller antalet fullmäktigeplatser.

Beslutsfattandets legitimitet och transparens

I den nuvarande kommunallagen föreskrivs inte någon allmän skyldighet för kommunala förtroendevalda att redovisa sina bindningar. Bestämmelserna i kommunallagen och förvaltningslagen förpliktar alla förtroendevalda att själva anmäla och beakta jäv vid behandling av ärenden. Om man vill öka den offentliga

kontrollen i bedömningen av jäv kan bestämmelser om redovisning av bindningar införas i lagen. Redovisningen har betydelse med tanke på kommuninvånarnas förtroende för beslutsfattandet samt öppenheten och transparensen i de förtroendevaldas verksamhet.

- *Riktlinje:* Bestämmelser om redovisning av de förtroendevaldas bindningar bereds så att lagen fastställer en likadan miniminivå för redovisningsskyldigheten i alla kommuner.

Politisk ledning och arbetsfördelningen mellan den politiska och professionella ledningen

Förstärkning av kommunstyrelseordförandens ställning genom lagstiftning kan ses som ett alternativ till borgmästarmodellen i utvecklingen av den politiska ledningen i kommunerna. Borgmästarmodellen, i vart fall i nuvarande form, verkar inte få stor spridning på kommunfältet. Orsaken kan bl.a. vara att avskaffande av kommundirektörstjänsten upplevs som ett för stort steg. En starkare kommunstyrelseordförande är förmodligen ett naturligare sätt att stärka den politiska ledningen. I och för sig möjliggör lagstiftningen redan nu att kommunstyrelseordförandens uppgifter bestäms i förvaltningsstadgan och att ordförandens förutsättningar att utföra uppdraget på heltid tryggas.

- *Riktlinje:* Förstärkning av den politiska ledningen bereds så att kommunstyrelseordförandens ställning och uppgifter bestäms noggrannare i lagstiftningen. Borgmästarsystemet utvecklas så att en kommunledningsansvarig kommunstyrelseordförande kan väljas i stället för en borgmästare. Kommunerna kan enligt egen prövning utveckla olika modeller för den politiska ledningen samt förtydliga arbetsfördelningen mellan den politiska och den professionella ledningen.

Finansministeriet tillsatte den 22 augusti 2008 ett utvecklingsprojekt om kommunledningsfrågor där man bl.a. utredde fördelar och nackdelar med direktvalda borgmästare samt hur detta skulle påverka de kommunala organens ställning och kommuninvånarnas påverkansmöjligheter. Utredningen ledde då inte till lagstiftningsåtgärder.

- *Riktlinje:* Kommunernas villighet att införa direkta borgmästarval utreds och beredningen fortsätter vid behov.

Tjänstemannaledningens ställning och arbetsfördelningen mellan tjänstemanna- och den politiska ledningen behöver förtydligas. Bestämmelser om kommundirektörens direktörsavtal finns f.n. inte i lagen. 2012 hade 58 % av kommunerna direktörsavtal. Det är ett praktiskt verktyg när man vill formulera mål för ledning av kommunen, ange förutsättningarna för måluppfyllelse och avtala om hur arbetet ska utvärderas. I avtalet kommer man överens om förfarandet för lösning av konflikter relaterade till skötseln av kommundirektörsuppgifterna och betalning av avgångsvederlag.

- *Riktlinje:* Bestämmelser om kommundirektörernas direktörsavtal bereds.

Demokrati

)

Viktiga demokratimål i kommunallagen är att stärka den representativa demokratins funktion och attraktivitet, trygga regional påverkan, öka interaktionen mellan kommuninvånarna och beslutsfattarna, främja mångsidiga sätt och strukturer för deltagande samt direkt inflytande.

Kommunallagen bör ge utrymme för lokal prövning men trygga likvärdiga möjligheter till deltagande för kommuninvånarna. Lagen bör motivera kommunerna till utveckling av tillvägagångssätten och införande av mångsidiga sätt för deltagande. Kommunallagen bör inkludera en tydlig helhet om deltagande och påverkan.

Förtroendevaldas förutsättningar

Enligt sektionens uppfattning bör man genom lagstiftningsåtgärder stärka de förtroendevaldas förutsättningar och förbättra uppdragens attraktivitet så att det även i fortsättningen finns personer med t.ex. olika livssituationer och arbetsgivarbakgrund samt företrädare för olika åldersgrupper bland de förtroendevalda.

- *Riktlinje:* Tryggandet av förtroendevaldas förutsättningar utreds, t.ex. genom utökad rätt till ledighet från arbete för förtroendeuppdrag och bestämmelser om att en kommunstyrelseordförande på deltid/heltid har rätt till tjänstledighet/ledighet från arbetet under kommunstyrelsens mandattid samt motsvarande löne- och semestervillkor som en borgmästare. Behovet att ge samma möjlighet till en deltids-/heltidsarbetande nämndordförande utreds.

Tryggande av påverkan i delområden

Kommundelsförvaltning kan redan nu organiseras inom ramen för den befintliga lagstiftningen. Enligt 27 § i kommunallagen kan deltagande främjas bl.a. genom att "delområdesförvaltning tillämpas i kommunen". Det finns få bestämmelser om kommundelsorgan, men kommunallagen utesluter inte även långtgående delområdesförvaltning.

Interna valdistrikt skulle i praktiken innebära att kommunen delas in i två eller flera valdistrikt varifrån företrädare väljs till kommunfullmäktige. Den nuvarande vallagstiftningen möjliggör inte interna valdistrikt och det finns få praktiska erfarenheter från andra länder.

Sektionen har gjort en bred genomgång av alternativa modeller för kommundelsförvaltning. Dessa är

1. Interna valkretsar i kommunen
 2. Kommundelsförvaltning väljs i lokala val
 - a. förpliktande modell
 - b. möjliggörande modell, kommunen har prövningsrätt i ibruktagande
 3. Kommundelsorgan
 - a. forum för interaktion och informationsutbyte
 - b. planeringspartner
 - c. servicepartner
- alternativ: en förpliktande eller möjliggörande modell

)

4. Skyldighet att utreda kommundelsorgan om vissa kriterier uppfylls

Enligt beredningens uppfattning bör den nya kommunallagen ge kommunen prövningsrätt vid organisering av kommundelsförvaltningen. För detta talar kommunernas olika omständigheter och lokala behov. Enligt sektionens uppfattning stärks närdemokratin bäst genom en möjliggörande verksamhetsmodell i den nya kommunallagen. Dessutom kan andra förslag gällande representativ och direkt demokrati och interaktionen mellan kommuninvånarna och kommunen stärka närdemokratin.

- *Riktlinje:* Förstärkning av närdemokratin bereds utifrån en verksamhetsmodell för kommundelsorgan och lagstiftning av möjliggörande natur. Kommunernas villighet att inrätta kommundelsorgan som väljs i lokala val utreds och beredningen fortsätter vid behov.

Förstärkning av interaktionen mellan kommuninvånarna och det representativa systemet

Målet bör vara att en tydlig helhet om deltagande och påverkan inkluderas i kommunallagen. Enligt sektionen bör den nya lagen motivera och delvis förplikta kommunerna till mer systematisk kommunikation och interaktion. Alla kommuner bör tydligt definiera strukturer, sätt och principer för deltagande.

Lagen bör åtminstone motivera eller, enligt sektionens uppfattning, gärna förplikta kommunerna att utnyttja elektronisk kommunikation. Invånarnas informations- och påverkansmöjligheter kan förbättras betydligt om datanäten utnyttjas.

Enligt beredningens uppfattning kan de förändrade behoven av deltagande och användarorientering tillgodoses genom att utveckla strukturerna för deltagande och motivera kommunerna till bredare införande av olika sätt för deltagande och interaktion. På grund av de många modellerna för deltagande och interaktion bör lagen vara möjliggörande i fråga om dem.

- *Riktlinje:* Förpliktande bestämmelser om elektronisk kommunikation bereds (bl.a. kommunens webbplats).
- *Riktlinje:* Bestämmelser som möjliggör olika sätt för kommuninvånarnas interaktion och deltagande samt brukarinflytande bereds i lagen.
- *Riktlinje:* Regleringsbehovet i fråga om en strategi för deltagande bereds som en del av den övriga strategiska planeringen i kommunen.

Strukturer för deltagande

Vid reformeringen av kommunallagen är det enligt sektionens uppfattning viktigt att beakta förbättringar av ungas och barns, särskilt minderårigas, påverkansmöjligheter. Ett sätt är att sänka rösträttsåldern i kommunalvalet. Detta skulle kunna öka antalet unga kandidater och ledamöter i kommunfullmäktige och motivera till att ge medborgarfostran en synligare roll i skolornas undervisnings- och fostringsuppdrag. Sänkning av åldersgränsen skulle göra att den första röstningserfarenheten har en närmare koppling till uppväxtårens hemkommun. Om man vill sänka rösträttsåldern bör beredningen ske i en egen process och ges tillräckligt mycket tid eftersom sänkningen måste genomföras i grundlagsordning. Alternativen skulle

)

kunna vara en permanent sänkning av åldersgränsen vid kommunalvalet i hela landet eller ett temporärt försök.

När det gäller strukturer för deltagande behöver man enligt sektionen överväga en utvidgning av förpliktelserna i syfte att trygga framförallt de ungas och barnens påverkansmöjligheter. Inkludering av synpunkter från barn och unga i samband med beslutsfattandet och de ungas intresse för politisk påverkan kan främjas genom obligatoriska ungdomsfullmäktige. Målet i regeringens utvecklingsprogram för barn- och ungdomspolitiken är att varje kommun ska ha ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp. För närvarande finns en sådan i 75 procent av kommunerna. De unga är underrepresenterade i fråga om deltagande t.ex. jämfört med den äldre befolkningen, för vilka äldreråden är på väg att bli obligatoriska. Sektionen hade en motsvarande diskussion om handikappråden.

- *Riktlinje:* Lagstiftning enligt vilken kommunerna förpliktas inrätta ungdomsfullmäktige eller motsvarande organ bereds.
- *Riktlinje:* Behovet av att kommunerna förpliktas inrätta handikappråd eller motsvarande organ utreds.

Modernisering och förstärkning av den direkta demokratin: kommunala folkomröstningar

ICT-utvecklingen har öppnat nya möjligheter för direkt demokrati. Den nya tekniken möjliggör elektroniska folkomröstningar på nätet, vilket enligt sektionens uppfattning bör övervägas som ett sätt att motivera till större användning av folkomröstningar.

Kommunala folkomröstningar samtidigt med kommunalvalet skulle underlätta ordnandet av folkomröstningar och enligt sektionens uppfattning bör detta också övervägas. Dessutom kan det vara ett sätt att öka valdeltagandet. Det är ganska osannolikt att väljarna/kommuninvånarna skulle uppleva samtidigt ordnande som ett problem.

Dessutom behöver det övervägas ändring i bestämmelserna om hur bindande folkomröstningarna är. I fråga om rådgivande folkomröstningar är det i slutändan kommunfullmäktige som fattar beslut om initiativet. Enligt sektionens uppfattning är det inte ändamålsenligt att ändra kommunfullmäktiges slutliga prövningsrätt. I väsentliga frågor där kommunfullmäktige beslutat om folkomröstning kan det vara viktigt att framhäva betydelsen av kommuninvånarnas åsikter bl.a. med tanke på invånarnas förtroende och direkta inflytande.

- *Riktlinje:* Lagändringar som möjliggör ordnande av kommunala folkomröstningar även i samband med val bereds. Folkomröstningarna ska fortfarande vara rådgivande.

Internetröstning

När man beaktar samhällets IT-utvecklingstrend vore det enligt sektionens uppfattning ändamålsenligt och tidsenligt att uttryckligen utveckla den elektroniska röstningen mot Internetröstning. Den bedöms bl.a. underlätta röstningen och eventuellt öka valdeltagandet, framförallt bland unga. Införande av Internetröstning som ett alternativ vid sidan av befintliga röstningsförfaranden kräver dock investeringar,

)

minimering av risker och acceptans av eventuella nackdelar. Om man vill utveckla Internetröstningen bör detta ske i en egen beredningsprocess som ges resurser och tid i tillräcklig grad.

- *Riktlinje:* Separat beredning för möjliggörande av Internetröstning vid val samt ordnande av kommunala folkomröstningar på elektronisk väg inleds. Vid beredningen beaktas i synnerhet informationssäkerhetsfrågorna.

Ekonomi

Hittills har ekonomisektionen satt sig in i frågor som bl.a. handlar om hur bindande kommunens ekonomiplan ska vara och möjligheterna att införa striktare bestämmelser om kommunens utgifter, upplåning och skattesats. Sektionen har bedömt behovet av att precisera revisionsnämndens roll i förhållande till kommunstyrelsen och revisionerna. Hemkommunfakturering och kommunens betalningsandelar i kommunernas samarbetsorgan har behandlats.

Förstärkning av koncernperspektivet i kommunallagen gäller alla sektioner, men bestämmelser om koncernnivån krävs framförallt för hanteringen av kommunens ekonomi som helhet. Utveckling av statens och kommunsektorns ekonomiska förbindelser kräver att kommunallagens bestämmelser om basserviceprogramförfarandet ändras. Sektionens fortsatta arbete fokuserar på dessa frågor.

Beredning av bestämmelser om skatte-, utgifts- och lånetak

Ekonomisektionen har utrett möjligheterna att införa striktare bestämmelser om kommunens utgifter (utgiftstak), upplåning (lånetak) och skattesats (skattetak). För kommunsektorns del visar utredningen att det vore svårt att införa en utgiftsram motsvarande statens ramförfarande och begränsa kommunernas upplåning. Svårigheten med bestämmelser om en rättsligt bindande utgiftsram är att merparten av kommunernas utgifter grundar sig på lag och att kommunerna är skyldiga att täcka kostnader för lagstadgade samarbetskyldigheter, bl.a. specialiserad sjukvård. Direktreglering av kommunernas skattesatser har redan av grundlagsskäl bedömts som svårt.

Kommunens ekonomi utgör en helhet där de olika delarna är nära sammankopplade. Reglering av upplåningen skulle t.ex. skapa ett tryck på skattesatsen och tvärtom. Dessutom varierar befolkningsutvecklingen, ekonomin, utgiftstrycket och förvaltningsstrukturen (t.ex. koncern eller inte) i kommunerna så mycket vid olika tidpunkter att gemensamma bestämmelser som omfattar alla kommuner inte har ansetts ändamålsenliga i de aktuella delarna.

- *Riktlinje:* I detta skede fortsätter inte beredningen av ett kommunalt ramförfarande (utgiftstak) motsvarande statens utgiftsram. Kommunernas utgifter granskas som en del av ekonomiplanen och dess striktare balanskrav.
- *Riktlinje:* Beredningen av bestämmelser om lånetak fortsätter inte.

)

- *Riktlinje:* Beredningen av bestämmelser om skattetak fortsätter inte.

Skyldigheten att täcka underskott och kriskommunförandet

Enligt den gällande kommunallagen ska ekonomiplanen vara i balans och det finns en skyldighet att täcka underskott, men detta har inte hindrat kommunerna från att ackumulera underskott i sina balanser. Det finns kommuner där man årligen utarbetar en balanserad ekonomiplan för planeringsperioden, men där balansen inte uppnås i verkligheten. Därför har vi berett bestämmelser som innebär att underskott i balansräkningen måste täckas inom en bestämd tid och inte kan uppskjutas genom planer.

- *Riktlinje:* Beredning sker av lagändringar enligt vilka ackumulerade underskott i balansräkningen ska täckas inom en bestämd tid i början av året efter det år då bokslutet fastställdes utan möjlighet att skjuta upp täckningen av underskottet till en senare tidpunkt genom ekonomiplanen.

Skyldigheten att täcka underskott och kriskommunförandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning gäller för närvarande inte samkommuner. Detta har möjliggjort överföring av kommunernas underskott och ackumulering av underskott i samkommuner.

- *Riktlinje:* Beaktande av koncernperspektivet i bestämmelserna om täckning av underskott och kriskommunförandet utreds vidare.

Kommunen och marknaden

Sektionen för kommunen och marknaden ska bereda bestämmelser som behövs för att förtydliga EU-konkurrensrättens inverkan på kommunernas verksamhet, speciellt kommunernas samarbete samt kommunernas möjligheter att stödja företagsverksamhet. Sektionen har hittills behandlat behovet att precisera lagstiftning som EU-statsstödsreglering kräver, framförallt vad gäller tillkännagivandet om garantier/borgen och försäljning av fastigheter och byggnader, behovet av en riksomfattande upphandlingscentral samt skyldigheten att utarbeta en servicestrategi. Dessutom har sektionen preliminärt behandlat behovet att förtydliga samarbets- och upphandlingslagstiftningen samt möjligheterna att ställa krav på tjänster av allmänt intresse (SGEI-regleringen).

Kommunernas verksamhetsområde

Kommunallagen innehåller en allmän bestämmelse om verksamhetsområdet, men i rättspraxis och litteraturen har man ansett att vissa principer begränsar kommunernas verksamhetsområde (bl. a. allmännyttan, lokal verksamhet och närvaro, jämlikhet, ändamålsbundenhet, proportionalitet, objektivitet, förbud mot spekulativ verksamhet och förvaltningens sekundära karaktär). Vissa principer är föråldrade, framförallt genom att EU:s konkurrenslagstiftning begränsar handlingsfriheten. Principerna nämns inte i lagstiftningen, men vissa av dem motsvarar de allmänna rättsprinciperna i förvaltningslagen.

)

EU-konkurrensrätten utgår från konkurrensneutralitet. EU-rätten ger dock kommunerna ganska stor handlingsfrihet att bevilja konkurrenssnedvridande stöd (t.ex. de minimis-regeln 200 000 euro/3 år). I samband med reformeringen av kommunallagen bör man avgöra om konkurrensneutraliteten ska lyftas fram som en princip i bestämmelser om kommunernas verksamhetsområde eller om den ska beaktas i samband med bestämmelser om enskilda frågor, t.ex. borgen.

Kommunernas möjligheter att bevilja borgen, lån och stöd

Det finns ingen nationell reglering av gränser för kommunernas möjligheter att gå i borgen. Framförallt små kommuner har som en del av näringspolitiska åtgärder gått i borgen för belopp som är stora i förhållande till kommunens bärkraft. Borgen och lån beviljas redan av Finnvera Abp på samma verksamhetsfält som kommunerna har i detta hänseende.

Samma utgångspunkter gäller för de andra formerna av stöd.

- *Riktlinje:* Bestämmelser om begränsning av kommunernas möjligheter att bevilja borgen och lån bereds i kommunallagen så att kommunerna inte kan gå i borgen för bolag i svårigheter eller att borgen och lån inte får innebära betydande risker. Möjligheten att bevilja borgen begränsas inte till borgen och lån som överskrider EU-gränserna. Dessutom utreds konsekvenserna av ett förbud mot kommunal borgen till andra än kommunens concern- och delägda bolag.

Lagstiftning om en riksomfattande upphandlingscentral för kommunsektorn

Kommunernas upphandlingssamarbete är begränsat, osammanhängande och gäller ofta produkter där ett riksomfattande samarbete skulle kunna ge besparingar. Utifrån besparingarna på den statliga sidan bedöms besparingspotentialen inom kommunsektorn vara stor. Upphandlingscentraler bör främjas både regionalt och riksomfattande, men riksnivån måste definieras innan regionnivån. En riksomfattande upphandlingscentral kräver lagstiftningsåtgärder för att skapa inköpsvolym och därav följande trovärdighet på marknaden. Verksamheten i en riksomfattande upphandlingscentral kan endast gälla produkter där marknaden verkligen är nationell eller internationell.

- *Riktlinje:* I detta skede görs ingen separat utredning av lagstiftning om en riksomfattande upphandlingscentral för kommunsektorn.

Servicestrategi

Ett strategiarbete för planeringen av kommunens verksamhet liksom utvecklingen av marknaden för tjänster saknas i flera kommuner. Servicestrategins centrala innehåll handlar om att prognostisering av servicebehov, personalresurser och ordnande av serviceproduktion.

- *Riktlinje:* Servicestrategin beaktas i kommunallagen antingen så att den blir frivillig för kommunerna eller så att de centrala delarna i servicestrategin beaktas i bestämmelserna om kommunens strategi.

)

Tryggandet av tjänster som är av allmänt intresse

Regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, s.k. SGEI, är en del av EU:s reglering av statligt stöd. En väsentlig del av SGEI-regleringen handlar om säkerställande av tillgång till viss offentlig service, skälig prisnivå och tillräcklig kvalitet. Detta leder ofta till att de aktuella tjänsterna inte kan produceras på marknadsvillkor, eftersom verksamheten skulle vara olönsam för företagen. Om medlemsstaterna ändå vill tillhandahålla servicen genom företag kan verksamheten få stöd som möjliggör utförandet av de offentliga tjänsterna. När den privata parten föreskrivs skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster tillämpas det s.k. SGEI-förfarandet. I samband med reformeringen av kommunallagen behöver man avgöra ifall en allmän bestämmelse om tillhandahållande av sådana tjänster av allmänt intresse ska införas i lagen.