

## SAMMANSLAGNINGSSUNDERSTÖD TILL KOMMUNERNA

Med revisionen har klarlagts huruvida med sammanslagningsunderstöden till kommunerna har kunnat främjas kommunsammanslagningar och huruvida sammanslagningsunderstöden har använts i enlighet med bestämmelserna i kommunindelninglagen och statsunderstödslagen.

I Finland har aldrig förverkligats någon stor kommunreform. Kommunstrukturen har ändrats närmast genom på frivillighet baserade kommunsammanslagningar. Under de senaste femtio åren har antalet kommuner minskat med ca etthundra. I Finland fanns i början av år 2005 432 kommuner, varvid 10 kommunsammanslagningar genomfördes. Antalet kommuner minskade då med tolv. I början av år 2006 genomfördes en kommunsammanslagning.

Under de närmaste åren är emellertid betydande förändringar att vänta i kommunstrukturen. I diskussionen om alternativ för reformen av kommun- och servicestrukturen har uppskattningarna av det kommande antalet kommuner rört sig från ca 20 till ca 100. Region- och kommunministerns uppskattning av det kommande antalet kommuner är avsevärt högre än dessa tal.

Syftet med sammanslagningsunderstöden är att uppmuntra kommunerna till sammanslagning, ersätta kostnader som uppkommer av sammanslagningen och erbjuda resurser för den nya kommunens utveckling. Understöden består av ett kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättande av minskning av statsandelar samt stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Av dessa ligger huvudvikten vid det kalkylerade sammanslagningsunderstödet. Inrikesministeriet svarar för förvaltningen av sammanslagningsunderstöden.

Kommunindelninglagen kompletterades i början av år 2003 genom att i den som ett element infördes stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Det i experimentsyfte införda och under bestämd tid gällande stödet för investerings- och utvecklingsprojekt

sågs som en lämplig ”sporre” till sammanslagningar. Senare har lagens giltighetstid i fråga om beviljande av stöd för investerings- och utvecklingsprojekt förlängts så, att stöd kan beviljas också för sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2006-2009. Samtidigt har bestämmelserna om stödet ändrats så att det bättre skall uppmuntra till strukturella förändringar som främjar produktiviteten.

Avsikten är att på årsbasis bevilja ca 35 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd till kommunerna. I inrikesministeriets ramförslag för åren 2006-2009 har på moment 26.97.32 år 2009 reserverats 50 miljoner euro. Detta innebär stöd för ca tio sammanslagningar år 2009. Ifall antalet kommuner p.g.a. sammanslagningarna skulle minska med t.ex. ca etthundra, skulle detta enligt inrikesministeriets kalkyler innebära ett finansieringsbehov om över 600 miljoner euro för sammanslagningsunderstöd till kommunerna. I ramförslaget har man således inte berett sig på en så stor förändring.

Vid revisionen gicks igenom alla de projekt som fått stöd för investerings- och utvecklingsprojekt i de kommuner som sammanslagits från början av år 2003, på det sätt som granskningen kunde genomföras på våren 2005. Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen har sammanslagningsunderstöden och sålunda också det i experimentsyfte införda stödet för investerings- och utvecklingsprojekt haft en gynnsam inverkan på sammanslagningarna. Som den enda faktorn som inverkat på sammanslagningarna kan det emellertid inte betraktas. På basis av revisionen har föreslagits att det borde övervägas ändringar i sammanslagningsunderstödens, i synnerhet investerings- och utvecklingsstödet användningsändamål. Också det förfarande med hörande som ingår i processen för beviljande av stöd borde förnyas. Revisionsverket betraktar som motiverad den gjorda ändringen i kommunindelningens lag, enligt vilken en kommun inte längre kan sätta som villkor för ändring av kommunindelningen att stöd för investerings- och utvecklingsprojekt beviljas.

Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt har betalats till kommunerna vid sammanslagningsårets ingång. Revisionsverket har föreslagit ändringar i utbetalningens tidpunkt. Inrikesministeriet har meddelat att det har ändrat sina utbetalningsförfaranden så, att hälften av understödet betalas när investerings- eller utvecklingsprojektet har påbörjats, och den andra raten i det skede när projektet har slutförts och en slutrapport om det har lämnats. Revisionsverket

anser att de förnyade förfarandena är sådana att de möjliggör en ändamålsenlig uppföljning och övervakning av projekten. Vid en reform av kommunindelningsslagen är det enligt revisionsverkets åsikt också motiverat att överväga huruvida stödets belopp borde begränsas till en viss del av projektets totala kostnader.

Utbetalningen av stödet för investerings- och utvecklingsprojekt i början av sammanslagningsperioden har lett till avsevärda problem, emedan många projekt som har fått stöd in te har varit tillräckligt långt planerade och deras förverkligande därför inte har kunnat påbörjas. En del av projekten är dessutom sådana som det inte längre ens anses vara av nöden att genomföra. T.ex. av de projekt för vilka Brahestad har beviljats stöd har största delen alltså inte förverkligats, trots att Pattijoki kommun och Brahestad sammanslogs redan i början av år 2003.

Vid revisionen framkom fall där man efter det att sammanslagningen verkstälts har börjat ompröva det behövliga i att genomföra investerings- eller utvecklingsprojekt som inrikesministeriet har godkänt som grund för statsunderstöd, i syfte att byta ut dem mot andra projekt. Detta kan inte betraktas som en allmänt godtagbar praxis, emedan de till projekten bundna parterna inte längre juridiskt existerar. Ifall förfarandet blir allmänt torde det också leda till stor misstänksamhet mot sammanslagningarna.

Å andra sidan är det enligt revisionsverkets uppfattning i vissa situationer motiverat att ändra på projekten. Härvid bör inrikesministeriet godkänna det nya projektet före det börjar förverkligas.

Inrikesministeriet har när det har fattat beslut om understöd ofta haft synnerligen knapp information om de investerings- och utvecklingsprojekt som kommunerna har framställt att skall understödvas. När beslut om understöd fattas i fortsättningen bör av projekten förutsättas, att de förutom ett namn också har ett klart innehåll, en kostnadskalkyl samt en plan för finansiering och förverkligande.

Besluten om beviljande av stöd för investerings- och utvecklingsprojekt har varit svepande. I fortsättningen bör de innefatta per enskilt projekt alla de uppgifter som förutsätts i 11 § i statsunderstödslagen. Revisionsverket understryker att ministeriet bör övervaka användningen av stöd för investerings- och utvecklingsprojekt betydligt striktare än det har gjort under den period som revisionen hänfört sig till. Inrikesministeriet bör bl.a. övervaka att när projektet avslutats mottagaren av stödet gör en utredning av statsunderstödet,

i vilken ingår beslutet om statsunderstöd och riktiga och tillräckliga uppgifter för övervakningen av att statsunderstödslagen har följts.

I det första skedet av reformen av kommun- och servicestrukturen bör definieras klara nationella principer för servicestrukturerna inom viktiga välfärdstjänster såsom social- och hälsovård samt undervisnings- och kulturväsen. Kommunerna bör i samarbete ta fram innovativa lösningar för förnyande av serviceproduktionen.

Till stöd för sådana lösningar behöver staten inte förnya formerna för finansiering. Enligt revisionsverkets uppfattning fungerar stödet för investerings- och utvecklingsprojekt väl i detta avseende. De projekt som genomförs med sammanslagningsunderstöd borde ha ett klart samband med reformen av kommun- och servicestrukturen.