

## BEVILJANDET OCH ANVÄNDNINGEN AV KOMMUNERNAS FINANSIERINGSUNDERSTÖD ENLIGT PRÖVNING

Huvudfrågorna vid revisionen har varit att klargöra grunderna för beviljande av kommunernas finansieringsunderstöd enligt prövning och hur dessa har motsvarat de i lagen om statsandelar uppställda målsättningarna samt det, hur inrikesministeriet har säkerställt att understöden har använts på ett ändamålsenligt sätt.

Som helhet betraktat utgör finansieringsunderstöden enligt prövning en mycket liten del av de statsandelar och -bidrag som kommunerna erhåller. Ändå är finansieringsunderstöden enligt prövning av tämligen stor betydelse för vissa enskilda kommuner.

Under revisionens gång riktades en enkät till 50 kommuner och hos 10 kommuner gjordes en revision på platsen. De här kommunerna var sådana som hade ansökt om finansieringsunderstöd enligt prövning för år 2004. Av denna anledning kan svaren och de omständigheter som framkommit vid de lokala revisionerna inte tolkas så att de avspeglar åsikterna på hela det kommunala fältet.

Vid revisionen gjordes också statistiska analyser, där som material användes finansiella data från åren 2000 - 2003 om alla kommuner samt data gällande ansökan och beviljande av finansieringsunderstöd åren 2000 - 2004. På basis av denna analys berodde ansökandet och beviljandet av finansieringsunderstöd enligt prövning på kommunens ekonomiska situation samt på det, om kommunen hade fått sådant understöd året innan.

Enligt resultaten är det allt mer sannolikt att en ansökan om finansieringsunderstöd enligt prövning görs (när övriga inverkanse faktorer är oförändrade):

- ju mindre föregående års finansieringstillgångar per invånare var året innan.
- ju större utgifterna för social och hälsovårdsväsendet per invånare var året innan,

- ju mindre föregående års årsbidrag var,
- ifall kommunen har beviljats finansieringsunderstöd enligt prövning året innan,
- ju mindre skatteintäkterna per invånare var året innan,
- ju mindre investeringarna per invånare var året innan,
- ju mindre kommunens invånarantal är.

Analysen av ansökandet om understöd baserar sig på data från alla kommuner. Dess resultat förefaller att vara logiska. Ju sämre kommunens ekonomiska situation är, desto större är sannolikheten för att kommunen ansöker om finansieringsunderstöd enligt prövning.

Vid granskningen av de faktorer som inverkat på beviljande av understöd omfattar granskningen endast de kommuner som ansökt om understöd. Av resultaten framgår att det är allt mer sannolikt att understöd beviljas:

- ju större lånestocken per invånare var året innan,
- ju mindre finansieringstillgångarna per invånare var året innan,
- ju mindre årsbidraget per invånare var året innan,
- ju större social- och hälsovårdsväsendets nettoutgifter per invånare var året innan,
- ifall kommunen har beviljats understöd året innan,
- ju mindre tillväxtprocenten för driftsutgifterna var året innan.

Också dessa resultat förefaller logiska. Ju sämre det ekonomiska läget är, med desto större säkerhet beviljas understöd. Av resultaten framgår även att också efter det att de faktorer som beskriver kommunens ekonomiska situation har stabiliserats, är de föregående årens beslut om beviljande en väsentlig förklarande omständighet.

Låt oss föreställa oss två kommuner, A och B, som enligt dessa nyckeltal befinner sig i en exakt lika dålig ekonomisk ställning och som ansöker om understöd år t. Kommun A har fått understöd år t-1, kommun B inte. Enligt resultaten får kommun A understöd med ca 10 procentenheters större sannolikhet än kommun B. Förfarandet verkar inte rättvist från kommunernas synpunkt.

Vid granskningen av beroendeförhållandet mellan det beviljade understödsbeloppet (euro/invånare) och de vid analysen tillämpade faktorerna inkluderades i granskningen endast de kommuner åt vilka understöd har beviljats. Som ytterligare förklarande faktor har använts det ansökta understödsbeloppet (euro/invånare).

Enligt resultaten förklarades understödets storlek per invånare av föregående års årsbidrag per invånare. Årsbidragets koefficient är negativ, dvs. ju större årsbidrag, desto mindre understöd har beviljats. T.ex. det ansökta eurobeloppet förefaller inte att ha inverkan på hur mycket som beviljas i understöd.

Som sammanfattning av analyserna kan konstateras, att ansökan om och beviljandet av statsunderstöd enligt prövning är beroende av kommunens ekonomiska situation och av det, huruvida kommunen har fått understöd under de föregående åren - också efter det att de faktorer som beskriver det ekonomiska läget har stabiliserats.

Enligt 13 § 1 momentet i lagen om statsandelar till kommunerna är den primära grunden för beviljande av finansieringsunderstöd enligt prövning exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter. I regeringens propositioner till lagar om kommunernas statsandelar har inte definierats vad som avses med exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter eller det, när dessa svårigheter är så stora att de utgör motiv för ett utökat ekonomiskt stöd.

Enligt samma lagrum beaktas som faktorer vilka påverkar behovet av ekonomiskt stöd också lokala särförhållanden. Åren 1997 - 1999 och 2001 - 2002 kunde också särskilda svårigheter som orsakades kommunerna av fullgörandet av lagen om statsandelar beaktas när finansieringsunderstöd beviljades. Vid beviljandet av detta understöd för åren 2003 - 2005 har denna övergångsregel inte förelagat.

Då det meddelats om möjligheten att ansöka om understöd eller när beslut fattats om beviljande av understöd har inte exakt angetts på vilka faktorer beslutet om understöd baserar sig, och med vilken egenvikt dessa faktorer beaktas eller har beaktats när understödet beviljats. Emedan kriterierna enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen har varit avsevärt många, är förfarandet inte genomskinligt. Det har dessutom inte rimmat med lagen om förvaltningsförfarande eller förvaltningslagen som ersatt denna, emedan dessa lagar förutsätter att beslut av det slag som här fattats skall motiveras. En-

ligt revisionsverkets uppfattning förutsätter vidden av och inexaktheten i 13 § 1 momentet i lagen om statsandelar samt ett jämlikt bemötande av kommunerna, att samtliga kommuners ekonomiska data behandlas med samma, senast i samband med beslutet om understöd offentliggjorda kriterier, och att i samband med beslutet också meddelas med vilken egenvikt på beslutet har inverkat lokala särförhållanden, som också skall nämnas. Revisionsverket anser att den information om kommunernas ekonomiska situation som står till inrikesministeriets förfogande och verktygen för en analys av den är tillräckliga för en beredning av besluten om understöd.

På basis av revisionen råder mellan inrikesministeriet och finansministeriet divergerande uppfattningar om orsakerna till kommunernas ekonomiska svårigheter av bestående art. Orsaken till de ekonomiska problemen i de kommuner som fått finansieringsunderstöd enligt prövning är enligt inrikesministeriets uppfattning a priori att inkomstfinansieringen är otillräcklig. Enligt finansministeriets synsätt är en otillräcklig inkomstfinansiering inte orsaken till kommunernas ekonomiska problem i så pass stor skala, emedan systemet för utjämning av skatteintäkterna innebär att kommunernas intäktsnivå stiger till 90 % av de genomsnittliga skatteintäkter som beräknas enligt kommunernas genomsnittliga skatteprocent.

På basis av de svar från kommunerna som har erhållits vid revisionen har kommunerna genomfört många slags sparåtgärder. Den kommunalekonomiska betydelsen av dessa åtgärder förblir emellertid öppen. Som en positiv omständighet betraktar revisionsverket att en förklarande faktor vid beviljande av understöd har varit att tillväxtprocenten för kommunens driftsutgifter har understigit medeltalet.

Inrikesministeriet har under senare år uppställt villkor för erhållande av understöd, vilkas iakttagande ministeriet enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen emellertid inte har övervakat på ett adekvat sätt. Dessutom innefattar de gällande villkoren inga slags sanktioner för det fall att villkoren inte följs. Revisionsverket understryker, att när det är fråga om finansieringsunderstöd enligt prövning kan den som beviljar statsunderstödet t.ex. uppställa ett villkor som gäller återtagning av understödet utan att i lagen ingår någon särskild bestämmelse om detta. Sålunda förutsätter ett återtagningsvillkor för finansieringsunderstöd enligt prövning, när kommunen har försummat de åtgärder för sanering av kommunens ekonomi

som har uppställts som ett villkor för statsunderstödet, inte ändringar i lagstiftningen. Trots att kommunernas finansieringsunderstöd enligt prövning utgör en mycket liten del av det stöd som kommunerna erhåller av staten, anser revisionsverket att det ändå är fråga om ett till sitt belopp så pass betydande stöd, att inrikesministeriet bör säkerställa att med understöden uppnås de effekter som avsetts med dem. För detta bör villkoren vara möjliga att förverkliga och tillräckligt konkreta, de bör innefatta sanktioner och iakttagandet av dem bör övervakas. Detta förutsätter givetvis att ministeriet har tillräckliga resurser för ändamålet.

Av understöden har en betydande del beviljats återkommande eller nästan återkommande åt samma kommuner. Enligt revisionsverkets uppfattning är detta motiverat ifall förhållandena i kommunen fortgående är exceptionella. I sådana fall bör inrikesministeriet särskilt försäkra sig om att de exceptionella förhållandena inte beror på kommunens egna åtgärder eller på att kommunen inte har iakttagit de uppställda villkoren. Enligt revisionsverkets uppfattning borde en sanering av kommunens ekonomi vara den främsta målsättningen vid beviljande av finansieringsunderstöd enligt prövning. Av denna anledning borde också övervägas återtagande av understödet, ifall kommunen försummar sina egna åtgärder i syfte att sanera ekonomin.