

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Styrning av den kommunala ekonomin

Styrningen av den kommunala ekonomin är viktig för att säkra hållbara offentliga finanser. Den styrning som gäller hela kommunsektorn (makrostyrning) förnyades i samband med planeringen av de offentliga finanserna 2015 i syfte att möta kraven i direktivet om budgetramverk. Även mikrostyrningen har förnyats, dvs. statsandelssystemet och kommunallagens bestämmelser om styrning av ekonomin i enskilda kommuner.

Vid granskningen bedömdes om finansministeriets styrning av den kommunala ekonomin fungerar och är effektiv, och säkerställdes transparens i styrningen. Dessutom bedömdes inriktningen i utvecklingen av styrningen och tillförlitligheten i dataunderlaget för styrningen.

## Förnyelsen av styrningen kan som helhet anses ha gå i rätt riktning

Granskningen visar att systemet för styrning av den kommunala ekonomin i huvudsak fungerar väl. Informationsutbytet mellan aktörerna har förbättrats i den nya styrningsmodellen och man är väl medvetna om styrningssystemets utvecklingsbehov.

Styrningen av kommunsektorn har kopplats ännu starkare till styrningen av de offentliga finanserna genom att planen för de offentliga finanserna anger ett särskilt mål för den lokala förvaltningens finansiella balans (saldomål) och att det finns en gräns för de utgifter som statens åtgärder orsakar kommunerna (utgiftsgräns). I samband med planen för de offentliga finanserna utarbetas också ett program för kommunal ekonomi som ger fördjupad insikt om det ekonomiska läget och faktorer som påverkar ekonomin.

Reglerna för kommunernas ekonomi förändrades när kommunallagen reformerades. De nya reglerna styr enskilda kommuners ekonomi mot den lokala förvaltningens saldomål på ett bättre sätt. En annan lösning som förbättrar styrningen är att statsandelssystemets kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna ses över årligen.

## Uppfyllelsen av utgiftsgränsen och finansieringsprincipen följs upp bristfälligt

Utgiftsgränsen har förbättrat insynen i finansieringen av de uppgifter som staten lagt på kommunerna, och den är ett viktigt medel för att främja uppfyllelsen av saldomålet. Utgiftsgränsen garanterar dock inte att statens åtgärder gentemot kommunsektorn är konsekventa med avseende på saldomålet. En utgiftsminskning förbättrar inte saldot, om man samtidigt minskar inkomsterna.

Utgiftsgränsen beskriver snarare den besparingspotential som staten möjliggjort än en faktisk utgiftsminskning i kommunerna. Besparingseffekten av de åtgärder som vidtagits för att klara utgiftsgränsen har i genomsnitt överskattats. Granskningen fann att motiveringen av utgiftsgränsen samt uppföljningen och konsekvensanalyserna inte redovisas systematiskt och öppet. Motiveringen av utgiftsgränsen tar inte heller upp de osäkerheter som konsekvensanalyserna inbegriper eller konsekvensanalyser av alternativa åtgärder.

Programmet för kommunal ekonomi tar fram uppgifter om kommunernas ekonomiska läge men har liten praktiskt effekt på styrningen av den kommunala ekonomin och beslutsfattandet gällande den lokala

förvaltningen. Programmet tar även upp uppfyllelsen av finansieringsprincipen, som innebär att staten ska säkerställa tillräcklig finansiering av kommunernas lagstadgade uppgifter. Uppfyllelsen av principen analyseras mekaniskt i programmet, som inte tar klar ställning till frågan.

### Mikrostyrningen skulle kunna stödja makrostyrningsmålen på ett bättre sätt

Den lokala förvaltningens saldomål bygger på nationalräkenskapernas nettokreditgivningsbegrepp medan kommunallagens gränsvärden för styrningen av ekonomin bygger på begrepp i kommunernas bokföring. Skillnaderna mellan de två räkenskapssystemen leder till ogenomskinlighet och ineffektivitet i styrningen. Ett gränsvärde baserat på kassaflödet i verksamheten och investeringarna skulle passa bättre ihop med nettokreditgivningen än de underskottsvärden som nu används och även förtydliga den ekonomiska styrningen av hela kommunsektorn. Kassaflödet i verksamheten och investeringarna är redan med som ett nyckeltal när styrningen av landskapen organiseras.

En ekonomiskt viktig grupp av kommuner med tanke på uppfyllelsen av makrostyrningsmålen förefaller hamna utanför mikrostyrningen. Avsikten med kommunallagens kriterier för ekonomisk styrning är att hitta kommuner där basservicen äventyrats. Kriterierna betonar täckning av ackumulerat underskott i balansräkningen, vilket ger en ofullständig bild av kommunens finansiella balans. De bokförda avskrivningarna har systematiskt underskridit rekommenderade avskrivningar, vilket minskat underskotten. Samtidigt har kommunsektorns investeringar varit större än avskrivningarna, vilket möjliggjort skuldsättning utan att kommunallagens gränsvärden överskridits.

Staten bidrar till finansieringen av kommunernas basservice genom statsandelar. Statsandelarnas betydelse som inkomstkälla varierar stort och är större i kommuner där servicebehoven är på en högre nivå och inkomstbasen sämre. Statsandelssystemet har generellt använts för att praktiskt genomföra förändringar av statens och kommunernas finansieringskvoter, t.ex. så att kommunerna kompenseras för skattebortfall. När åtgärder som stöder makrostyrningsmålen, t.ex. effektivitetsincitament eller nedskärning av statsandelar, tas in i statsandelssystemet, kan de försämra systemets funktion som helhet och fördelas oändamålsenligt på kommunerna.

### Dataunderlaget och processerna för styrningen av den kommunala ekonomin stöder inte kunskapsbaserad ledning

Styrningen av den kommunala ekonomin kan bli effektivare, om dataunderlaget samt användningen av data effektivt och i realtid utvecklas. Insamlingen av data för styrning av kommunerna kan fortfarande utvecklas i fråga om täckning och jämförbarhet. Standardiserade data-specifikationer har tagits fram inom kommundataprogrammet och främjat dataunderlagets kvalitet, men förstärkningen av deras bindande karaktär kräver fortsatt uppmärksamhet. Analyserna i styrprocesserna fokuserar på utvärderingar efter fattade beslut och parternas informationsutbyte.

När systemet för styrning av den kommunala ekonomin förnyades var ett av målen att eliminera deloptimeringen mellan statsfinanserna och den kommunala ekonomin. För att uppnå de nationella målen för finansiell balans är det väsentligt att anlägga ett helhetsperspektiv på de offentliga finanserna. Därmed är det också viktigt att styrningen av den kommunala ekonomin koordineras utanför de enskilda undersektorer-

nas intressebevakning. I annat fall växer risken att det statsfinansiella perspektivet överbetonas vid beredningen av åtgärder som gäller kommunsektorn. Frågan om oberoendet hos den part som ansvarar för den övergripande styrningen av de offentliga finanserna kräver fortsatt uppmärksamhet.

#### Revisionsverkets rekommendationer

På basis av granskningen rekommenderar revisionsverket att finansministeriet

1. förbättrar öppenheten vad gäller motiveringen av utgiftsgränsen samt uppföljningen av att gränsen uppfylls.
2. utvecklar utvärderingen av finansieringsprincipen i programmet för kommunal ekonomi, så att den blir mångsidigare.
3. stärker koordineringen av mikro- och makrostyrsystemen, ökar transparensen i fråga om skillnaderna och samordnar de regler som styr ekonomin. Balanskraven för enskilda kommuner bör fastställas så att de på ett bättre sätt styr mot saldomålet på makronivå.
4. vidareutvecklar informationsinnehållet i det dataunderlag som behövs för styrning av den kommunala ekonomin. Bestämmelserna och anvisningarna om informationsinnehållet ska göras mer bindande.