

Revisionsverkets ställningstaganden

Utvärderingsförfarandets funktion i balanseringen av kommunernas ekonomi och tryggandet av tjänsterna

Syftet med granskningen var att utreda om man med hjälp av kommunernas utvärderingsförfarande har lyckats identifiera och ingripa i kommunernas ekonomiska problem, garantera balansen i kommunekonomin på medellång sikt samt trygga tillgången till lagstadgad basservice i kommunerna. Vid granskningen noterades att nyckeltalen för kommunekonomin har förbättrats efter utvärderingsförfarandet.

Kommunerna har till stor del varit nöjda med utvärderingsgruppens verksamhet och av intervjuerna framgick att utvärderingsförfarandet har upplevts främja åtgärderna för att balansera kommunekonomin. I planerna för ekonomisk balans har försäljning av tillgångar, ökade skatteintäkter, koncernåtgärder och åtgärder som inriktas på social- och hälsovårdstjänster bedömts ha de största ekonomiska effekterna. Vid granskningen kunde man dock inte bedöma situationen i kommuner som gått samman och det finns dåligt med information om kommunsammanslagningarnas effekter.

Utvärderingsförfarandet är en fungerande metod för att gå igenom kommunens ekonomiska situation och ingripa om kommunen inte har trovärdiga ekonomiska förutsättningar att klara av sina utgifter eller ackumulerade underskott. Merparten av de kommuner som deltog i utvärderingsförfarandet har dock inte befunnit sig i den ovan beskrivna situationen, eftersom de har kunnat lämna förfarandet tack vare planen för ekonomisk balans.

Kriterierna för utvärderingsförfarandet har utvecklats i rätt riktning

Kommunernas utvärderingsförfarande har varit i kraft sedan 2007 och under denna tid har kriterierna för att inleda utvärderingsförfarandet ändrats tre gånger. Ändringarna har gjort att kriterierna för utvärderingsförfarandet har utvecklats i rätt riktning. Övergången till kriterierna på koncernnivå år 2020 har lett till att det inte längre är lika lätt som tidigare att undvika att kriterierna uppfylls med metoder som inte har någon betydelse för kommunekonomin. Eventuellt kan det också ha blivit svårare att undvika att kriterierna uppfylls med engångsåtgärder, eftersom de nyare kriterierna verkar uppfyllas av kommunerna flera år i rad än de tidigare kriterierna. Man bör granska kriteriernas gränsvärden regelbundet och se till att det inte går att undvika att uppfylla kriterierna med metoder som försvagar kommunekonomin på längre sikt.

I de kommuner som varit föremål för utvärderingsförfarandet följs ekonomin i regel upp om kriteriernas gränsvärden uppfylls på nytt efter att förfarandet har avslutats. Det kan räcka några år att genomföra åtgärderna i planen för ekonomisk

balans, och under denna tid uppfylls kriterierna fortfarande. Vid uppföljningen fäster man då särskilt avseende vid om åtgärderna har vidtagits och i vilken riktning kommunekonomin utvecklas i allmänhet. Om kriterierna fortfarande uppfylls, kan finansministeriet inleda ett nytt utvärderingsförfarande eller en kommunindelningsutredning efter prövning.

Kommunerna följer upp kriterierna för utvärderingsförfarandet och försöker undvika att uppfylla dem. Utvärderingsförfarandet styr således kommunerna till att överskrida nyckeltalen för kriterierna, vilket eventuellt har en styrande effekt även på kommunernas ekonomiska balans. Åtgärderna för att undvika förfarandet är dock inte alltid ändamålsenliga med tanke på kommunekonomin. Den styrande effekten på den ekonomiska balansen har gällt en mycket liten del av kommunerna, och i dessa har också det ekonomiska handlingsutrymmet varit litet. Utvärderingsförfarandet har således haft liten betydelse för styrningen av kommunekonomin eller som styrinstrument för finanspolitiken. Kommunernas ekonomi påverkas av många faktorer och i vissa situationer har även en enskild faktor haft stor effekt på uppfyllandet av kriterierna. Trots kommunernas självstyrande ställning kan också staten i betydande grad genom sina beslut påverka situationen i kommuner som befinner sig i en svår ekonomisk ställning.

Tjänsteperspektivet bör beaktas bättre i utvärderingsförfarandet

Syftet med utvärderingsförfarandet är att utreda en kommuns möjligheter att trygga de tjänster som lagstiftningen förutsätter för sina invånare samt att vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna. I förfarandet har betoningen dock legat på ekonomiförvaltningen och tryggandet av tjänsterna beaktas inte systematiskt i utvärderingsprocessens olika faser. Situationen för de lagstadgade tjänsterna i de kommuner som väljs ut för utvärderingsförfarandet bedöms inte innan förfarandet inleds eller efter förfarandet. För närvarande finns det inte heller ett tillräckligt brett kunskapsunderlag att tillgå som stöd för utvärderingen.

Utvärderingsförfarandet har gällt endast en mycket liten del av kommunerna. Enligt olika utredningar finns det dock brister och utmaningar i ordnandet av lagstadgade tjänster i många kommuner. Allmänt taget är utvärderingsförfarandet inte ett effektivt sätt att trygga tillgången till basservice i kommunerna, eftersom förfarandet rör ett så litet antal kommuner. Dessutom kan utvärderingsförfarandet i praktiken försämra den befintliga servicen i en kommun både om planen för ekonomisk balans följs och efter en kommunsammanslagning.

Tjänsteperspektivet bör beaktas bättre i utvärderingsförfarandet. I välfärdsområdenas utvärderingsförfarande har utvärderingen av ordnandet av tjänster en större roll än i kommunernas utvärderingsförfarande. I välfärdsområdenas utvärderingsförfarande utvärderas förutom de ekonomiska nyckeltalen även välfärdsområdenas förmåga att ordna social- och hälsovårdstjänster.

Transparensen i beslut som anknyter till utvärderingsförfarandet bör ökas

Utvärderingsförfarandet har utvecklats som en del av andra reformer av kommunstrukturen och kommunekonomin, men förfarandets roll i fullföljandet av reformmålen har inte ansetts vara betydande. Utvärderingsförfarandet har gällt ett litet antal små kommuner och därför har dess effekter på kommunekonomin och kommunstrukturen inte varit märkbara. Utvärderingsförfarandets betydelse som styrinstrument för kommunekonomin verkar dock ha ökat, och förväntningarna på förfarandet som styrinstrument för kommunekonomin och kommunstrukturen kan vara större i framtiden, om kommuner med större folkmängd och ekonomi än tidigare blir föremål för förfarandet.

Dokumenteringen av prövningen i samband med inledandet av utvärderingsförfarandet i olika kommuner har inte varit tydlig och enhetlig. De uppgifter om utvärderingsförfarandet som presenteras i kommunekonomiprogrammet på hösten bör förenhetligas till exempel genom information om vilka kriterier som har uppfyllts i respektive kommun under året i fråga samt genom detaljerade motiveringar till att inleda eller låta bli att inleda utvärderingsförfarandet. Transparent och offentlig kommunikation om beslutsgrunderna för utvärderingsförfarandet skulle öka tilltron till förfarandet och till en enhetlig tillämpning av det i olika kommuner.

När det gäller ekonomin och servicen har situationen i kommunerna förändrats avsevärt efter att välfärdsområdena inledde sin verksamhet och den förändras ytterligare när reformen av arbets- och näringstjänsterna träder i kraft 2025. Man har inte beaktat dessa historiskt stora förändringar separat i utvärderingsförfarandet och kommunerna har knappt haft möjlighet eller tid att anpassa sin ekonomi och sin service till den förändrade situationen. Staten kan stödja kommunerna med olika behovsprövade understöd och är skyldig att se till att kommunerna har förutsättningar att svara för sina utgifter i enlighet med finansieringsprincipen. Det vore viktigt att på ett mer transparent sätt lyfta fram på vilket sätt och i vilka situationer olika behovsprövade understödsformer har erbjudits de kommuner som varit föremål för utvärderingsförfarandet.

Revisionsverkets rekommendationer

På basis av granskningen rekommenderar revisionsverket att Finansministeriet

1. rapporterar enhetligt till exempel i kommunekonomiprogrammet om huruvida kriterierna för utvärderingsförfarandet uppfylls samt huruvida förfarandet inleds eller inte, inklusive motiveringar
2. utvecklar det tillgängliga kunskapsunderlaget för tjänsterna samt beaktar tjänsternas situation och rapporterar om den på ett mer systematiskt och övergripande sätt under utvärderingsgruppens arbete.