

Den kommunala finansieringsprincipen

Det här informationsmaterialet är utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Syftet är att underlätta beredningen av den kommunala finansieringsprincipens tillämpning mellan företrädare för Regeringskansliet och SKL.

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) ställer sig regeringen bakom informationsmaterialet.

1 Inledning

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen skall tillämpas. Finansieringsprincipen, som inte är lagfäst, har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993¹. Enligt riksdagsbeslut 1994 har vissa preciseringar gjorts av tillämpningen av finansieringsprincipen².

2 Finansieringsprincipen

Kommuner och landsting bör inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Som huvudregel gäller att principen inte omfattar frivillig verksamhet.

Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte tar direkt sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder skall däremot beaktas vid bedömningen som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

2.1 Finansieringsprincipens tillämpning

Finansieringsprincipen tillämpas vid följande situationer:

- Nya uppgifter, som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn, görs obligatoriska (t.ex. överföring av uppgifter från staten till kommunerna).
- Frivilliga uppgifter blir obligatoriska för kommunerna och landstingen. Merparten av kommunernas och landstingens verksamhet är obligatorisk. Inom kultur- och fritidsområdena är exempelvis huvuddelen av verksamheterna frivilliga. Även de obligatoriska verksamheterna kan innehålla delar som är frivilliga eller oreglerade.

¹ Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen.

² Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.

- Det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller regelverket som styr kommunernas och landstingens verksamhet avregleras.
- Ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag till kommunsektorn och vice versa.
- Regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

I de fall en uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk skall utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att hela regleringen skall ske "från botten", dvs. regleringen bör avse hela kostnaden, således även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. Ett utrymme som motsvarar kostnaden för hela regleringen bör därmed avsättas inom (det beredande) fackdepartementets budgetram när finansieringsförslagen bereds. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis skall avräknas kompensationen från staten. Slutligen är detta emellertid en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna respektive landstingen.

I följande fall tillämpas inte finansieringsprincipen:

- Förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget t.ex. förändringar i grundavdraget.
- Förändringar avseende indirekta skatter, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt.
- Förändringar i exempelvis transfereringssystemen som ger effekter på det kommunala skatteunderlaget eller de kommunala utgifterna.
- Kommunsektorn får förändrade kostnader till följd av demografiska eller tekniska förändringar.
- Kommunsektorn får förändrade kostnader som är orsakade av den allmänna pris- och löneutvecklingen.
- Förändringar görs som åsamkar kommuner och landsting ökade kostnader på samma sätt som andra arbetsgivare, t.ex. ändrade karensregler i sjukförsäkringen.
- Förändringar görs i statlig verksamhet som får indirekta effekter på kommunerna t.ex. ökad eller minskad utbildningsvolym i arbetsmarknadsutbildning eller högskola.

Hänsyn tas dock till effekterna av ovanstående förändringar vid bedömningen av nivån på statens bidrag till kommunerna och landstingen utifrån det samhällsekonomiska utrymmet och den kommunala ekonomin. Därför måste sådana effekter beräknas för samtliga förslag.

3 Ekonomisk reglering

En analys av om ett förslag påverkar kommunernas och landstingens verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi måste alltid göras.

Den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. En reglering kan dock göras stegvis t.ex. vid verksamhetsförändringar som införs vid ett halvårsskifte eller som genomförs successivt. Utgångspunkten är att regleringsbeloppen för samtliga år fastställs när propositionen överlämnas. Regleringen skall göras i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Någon retroaktiv reglering görs inte. Skulle ett regleringsbelopp i efterhand i väsentlig grad visa sig vara felaktigt, får detta beaktas senare i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen.

Regleringar sker genom en förändring av nivån på anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. En reglering fördelas således i kronor per invånare och avser hela kommun- eller landstingskollektivet. En reglering av nivån görs inte för enskilda kommuner eller landsting. Sådana enskilda effekter får lösas på annat sätt, t.ex. genom inrätta eller ta bort specialdestinerade statsbidrag.

Regleringar görs alltid vid ingången av ett nytt år. Det belopp varje kommun och landsting erhåller genom anslaget 48:1 fastställs årligen vid ett tillfälle. Effekterna av ett förslag som träder i kraft vid ett halvårsskifte, får därmed regleras i två steg, dels vid ingången av det år förslaget träder i kraft med ett belopp motsvarande halvårseffekten, dels vid ingången av året efter det år förslaget träder i kraft med resterande del av regleringsbeloppet.

4 Beredning och ansvarsfördelning

4.1 Innan en proposition läggs fram

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning. Det departement som ansvarar för sakfrågan skall, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget med SKL. Fackdepartementet skall då redovisa förslaget samt de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting. Beredningsunderlaget måste innehålla följande information:

- Kostnadsberäkning av förändringen i verksamheten eller inkomst- respektive avgiftsförändringen.
- Kostnadsberäkning av förändringar i skatteunderlaget och i socialbidragen när åtgärder föreslås i transfereringssystemen. Detta skall inte regleras genom finansieringsprincipen men skall ändå finnas med i underlaget.

Kostnadsberäkningarna skall innehålla:

- antaganden om förändrad volym (t.ex. antalet hushåll, barn, pensionärer etc),
- styckkostnadsuppgifter (genomsnittliga löner m.m.),
- periodiseringseffekter vid genomförandetidpunkten som uppstår på grund av skillnaden mellan redovisningsprinciper inom staten respektive kommunerna och landstingen.
- vid förändringar av skatteunderlaget,
- ev. känslighetskalkyler
- ev. effekter på de kommunala skatteintäkterna och
- ev. marginalkostnadsberäkningar. Finansieringsprincipen bör tillämpas så att ett effektivt resursutnyttjande stimuleras. Det innebär att det i vissa fall kan vara rimligare att beräkna effekterna utifrån en marginalkostnad i stället för en genomsnittskostnad.

- Om en åtgärd innebär etappvisa förändringar skall det ingå i underlaget, beräknat år för år.

- En bedömning av om en reglering ger stora skillnader i effekter för enskilda kommuner respektive landsting.
- Förslag till finansiering. Dessa skall följa de generella reglerna för finansiering.

En proposition föregås ofta av ett utredningsbetänkande. Det är därför en fördel om de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting har beaktats i betänkandet.

4.2 Tidpunkt för propositioner och beredning av dessa

Nedan redovisas några alternativ till tidsmässig hantering av propositioner. Tidpunkt för beredning av frågor med kommunalekonomiska konsekvenser får anpassas till respektive alternativ. Utgångspunkten är att kommuner och landsting bör ges så bra planeringsförutsättningar för sitt budgetarbete som möjligt.

- Förslaget läggs i särproposition. För att ett förslag skall kunna genomföras i den kommunala verksamheten från den 1 januari bör förslaget överlämnas till riksdagen i form av en särproposition senast i mitten av mars året före genomförandet, så att riksdagsbehandling kan ske senast under våren.

- I undantagsfall kan ett förslag läggas senast i eller i anslutning till budgetpropositionen i september under förutsättning att en avisering av förslaget sker i den ekonomiska vårpropositionen i april. Om förslaget skall träda i kraft den 1 januari nästkommande år ges kommuner och landsting sämre planeringsförutsättningar eftersom riksdagen beslutar om budgetpropositionen först i december. Aviseringen i den ekonomiska vårpropositionen måste förses med ett förbehåll att en överenskommelse med SKL kan nå avseende en eventuell reglering enligt finansieringsprincipen.