



# ARBEIDSRAPPORT

Til: Kommunal- og regionaldepartementet

Fra: Asplan Analyse v/Tage Båtsvik

Dato: 5.7.2006

---

## Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige

<b>1</b>	<b>OM UTREDNINGSARBEIDET .....</b>	<b>2</b>
1.1	MANDAT .....	2
1.2	KILDER OG GJENNOMFØRING .....	2
<b>2</b>	<b>DE DANSKE KOMMUNEAVTALEORDNINGENE .....</b>	<b>3</b>
2.1	BUDSJETTSAMARBEIDET .....	3
2.2	DET UTVIDEDE TOTALBALANSEPRINSIPPET (DUT) .....	4
2.3	BUDSJETTGARANTIE .....	11
2.4	SAMMENHENG MELLOM DE ULIKE ORDNINGENE .....	12
2.5	PÅGÅENDE UTVIKLINGSARBEID PÅ OMRÅDET .....	12
<b>3</b>	<b>FORHOLDENE I SVERIGE.....</b>	<b>14</b>
3.1	BUDSJETTARBEIDET .....	14
3.2	FINANSIERINGSPRINSIPPET .....	14
3.3	KOSTNADSBEREGNINGER.....	15
3.4	AVTALER .....	16
<b>4</b>	<b>KILDER.....</b>	<b>17</b>
4.1	GJENNOMFØRTE INTERVJUER .....	17
4.2	SKRIFTLIGE KILDER.....	17
<b>5</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>18</b>
5.1	ET EKSEMPEL PÅ DUT-OPPSTILLINGEN I AVTALEN.....	18
5.2	TOLKING AV "FINANSIERINGSPRINCIPEN" .....	19

# 1 OM UTREDNINGSSARBEIDET

## 1.1 Mandat

En arbeidsgruppe med representasjon fra de mest berørte departementene og KS skal komme med forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid med KS om reformer som berører kommunene, slik at KS trekkes med i arbeidet med nye reformer av en viss størrelsesorden på et tidlig tidspunkt. I den forbindelse skal ordninger for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark beskrives. Med *reformer* menes statlig initierte tiltak og reformer som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren.

Beskrivelsen skal inneholde redegjørelser for:

- Hvordan ordningene formelt er nedfelt, herunder hovedtrekkene i ordningene
  - Ansvarsforhold i følge reglementet
  - Prosesser, rutiner og prosedyrer
- Prosessene knyttet til behandling av statsbudsjettsaker som har konsekvenser for kommunesektoren:
  - Hvordan kommunesektorenes interesseorganisasjoner involveres i arbeidet med kostnadsberegninger, og med statsbudsjettsaker generelt, både i forkant og etterkant av at statsbudsjettene legges fram
- Håndtering av eventuelle uenigheter mellom fagdepartementene og Finansdepartementet
- Prosesser ved uenighet mellom staten og kommunesektorenes interesseorganisasjoner

## 1.2 Kilder og gjennomføring

Arbeidet er gjennomført i perioden 13 juni – 5. juli 2006. Det er benyttet to typer kilder. For det første er tilgjengelig litteratur, dokumenter og veiledninger om kostnadsberegninger i Sverige og Danmark benyttet som et utgangspunkt for beskrivelsen av forholdene. Det foreligger relativt lite forskning og utredningsarbeid på området. Vi har derfor i hovedsak benyttet offisielle departements- og kommunedokumenter om de faktiske forholdene som vårt utgangspunkt. Det skriftlige materialet er så supplert med intervjuer med sentrale personer i departementer og kommuneorganisasjoner i de to landene. Vi gjennomførte personlige intervjuer i København med de danske informantene den 22. juni. Det inkluderte intervjuer med personer i, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening. Videre gjennomførte vi telefonintervjuer med personer i det svenske Finansministeriet og Sveriges Kommuner och Landsting. Vi har også i etterkant hatt oppfølgende samtaler på telefon med flere av våre informanter, samtidig som beskrivelsen er kvalitetssjekket med tanke på faktabeskrivelsen av vår informant i Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

## 2 DE DANSKE KOMMUNEAVTALEORDNINGENE

Danmarks tradisjoner for avtaler mellom regjeringen og kommunenes interesseorganisasjoner om kommuneøkonomien strekker seg tilbake til 1970-talet. Ordningen startet som årlige avtaler om rammer for investeringer og lån. Nye områder er så gradvis inkludert, slik at avtalesystemet i dag framstår som et generelt koordinerende organ i forholdet mellom staten og kommunene. De tre viktigste elementene i denne avtaleordningen er budsjettsamarbeidet "Det Utvidede Totalbalanseprinsippet" (DUT) og budsjettgarantien. Vi vil her beskrive hovedtrekkene i disse ordningene og hvordan de formelt er nedfelt. Hovedvekten vil bli lagt på DUT-ordningen.

### 2.1 Budsjettsamarbeidet

Avtaler om budsjettet ("budsjettsamarbeidet") blir inngått årlig etter forhandlinger mellom staten og ulike kommunale parter, herunder Kommunernes Landsforening (KL) og Danske regioner (tidligere Amtrådsforeningen). Forhandlingene dreier seg om den samlede økonomiske situasjonen i kommunene og amtene.

#### 2.1.1 Reguleringsområde og omfang

Budsjettsamarbeidet har til formål å samordne den økonomiske utviklingen i kommunal sektor med regjeringens økonomiske politikk.. Det forhandles om hvordan kommunenes og amtenes utgifter og skattenivå skal tilpasses regjeringens økonomiske opplegg i statsbudsjettet.

Avtalens hovedinnhold er rammene for det kommende årets kommuneøkonomi. Den henstiller kommuner og amt til å holde sin økonomiske virksomhet innenfor de rammene partene er blitt enige om. Avtalen gir rammer for kommunens virksomhet på følgende hovedområder: drifts- og anleggsutgifter, skatteutskrivning og låneopptak. I tillegg reguleres rammetilskuddet og særtilskuddene i avtalen. Den inneholder også sektorspesifikke avsnitt, dvs. lovforslag og nedsettelse av arbeidsgrupper. De siste årene har den også gitt henstillinger om den politiske og økonomiske prioriteringen i kommunene og amtene.

Avtalen har to kjennetegn. For det første er den frivillig. Det er KL og Amtrådsforeningen som inngår avtalen. Hver enkelt kommune og amt er ikke lovmessig forpliktet til å overholde avtalen. Men vesentlige overskridelser kan føre til at regjeringen gjennomfører tiltak for å nøytralisere avvik mellom de avtalte og faktiske budsjetter. For det andre er den generell, dvs. at den gjelder for kommunene under ett. Det betyr at enkeltkommuner kan overskride den avtalte utgifts- og skatteutskrivingsrammen, dersom andre kommuner gjør det motsatte.

#### 2.1.2 Prosess og framgangsmåte

Det blir ført både administrative og politiske forhandlinger mellom partene.

På embetsmannsnivå starter forhandlingene med møter i tekniske arbeidsgrupper i februar-mars. Her utarbeider de prognoser for neste års kommuneøkonomi og de regner seg fram til behovet

for rammetilskuddet i det påfølgende året. Tidlig i mai møtes partene så på sjefsøkonomnivå og blir enige om hvilke tema som skal inngå i de politiske forhandlingene. De blir også enige om hvilket økonomisk grunnlag det skal forhandles på, noe som igjen blir lagt fram til debatt i Folketinget ultimo mai.

De politiske forhandlingene føres innenfor en periode på 3-4 uker i slutten av mai/begynnelsen av juni. Finansministeren og Indenriksministeren forbereder og følger opp forhandlingene, De to ministrene, sammen med Økonomi- og Erhvervsministeren fører også forhandlingene på vegne av regjeringen. Det er lagt opp til tre politiske møter:

I det første møtet ("sættemødet"), som blir avviklet ca. 20 mai, blir partene enige om dagsorden for møtene. I de to påfølgende møtene gjennomføres de reelle forhandlingene. Disse avvikles ca. 4. juni, og ca. 12-14. juni. Parallelt med de politiske forhandlingsmøtene blir det gjennomført møter på embetsmannsnivå, også med sektorministere, for å forberede de tredje forhandlingsmøtet. I siste halvdel av juni legger Finansministeren avtalen fram for finansutvalget i Folketinget for godkjenning. Dette må skje før 1. juli, som i følge Udligninsloven er fristen Indenriksministeriet har for å kunngjøre neste års tilskudd til kommunene.

## 2.2 Det Utvidede Totalbalanseprinsippet (DUT)

Det Utvidede Totalbalanseprinsippet (DUT) ble innført i 1984, som en utvidelse av Totalbalanseprinsippet. Totalbalanseprinsippet innebærer at det skal foretas en justering/regulering av rammetilskuddet til kommunesektoren ved endringer i utgifts- eller oppgavefordelingen mellom staten, kommunene og amtene. Med DUT er denne regelen om justering/regulering av statstilskuddet utvidet til også å gjelde de økonomiske konsekvensene av endringer i den statlige bindende reguleringen av kommunesektorens virksomhet. Reguleringsområdet omfatter som utgangspunkt bindende regelendringer som påvirker de kommunale utgifter og inntekter (bortsett fra skatter). Det blir derfor justert både for regelendringer som gir kommuner og amt merutgifter og mindre inntekter, og for regelendringer som gir besparelser eller merinntekter.

I 1987 ble prosedyren om DUT endret slik at departementene skulle drøfte de økonomiske konsekvensene av lover, henstillinger og veiledninger med kommuneorganisasjonene før de ble sendt ut eller lagt fram som lovforslag. DUT ble også utvidet til å omfatte statlige veiledninger. Fra 1999 omfatter DUT også økonomiske konsekvenser av EU-regelendringer.

For regjeringen er hovedmålet med DUT-ordningen at den skal virke stabiliserende på kommuneøkonomien. Den skal sikre at kommunene ikke høyner skattenivået eller kjører med budsjettunderskudd for å få dekket utgiftsendringer. Samtidig skal ordningen gi statlig budsjett disiplin, og den skal gi Finansdepartementet styringsmulighet overfor fagdepartementene. Det er nemlig det departementet som foreslår en endring som må dekke eventuelle ekstra utgifter til kommunene innenfor sitt eget budsjett. Dette er et grunnleggende og ufravikelig prinsipp. Det slås ettertrykkelig fast at det "*regeludstedende ministerier forudsættes de fornødne DUT-reserver til reguleringsbeløb og efterregulering, foruden DUT-sæsonen innledes*". Det heter videre at nye initiativ og forslag må finansieres med omprioriteringer, dersom det ikke er satt av midler på driftsrammen.

### 2.2.1 Reguleringsområdet

Primært retter bestemmelsen seg mot generelt formulerte forskrifter. Det vil si lover, kunngjøringer, rundskriv eller tilsvarende forskrifter. Eksempelvis førte miljøverndepartementets rundskriv om utarbeidelse av kommunale beredskapsplaner for ”strandrensing” mv. i 1987 til et ekstra tilskudd for kommunene på 1.2 mill kroner.

Bestemmelsen omfatter regler som er bindende for kommunenes virksomhet i den forstand at de krever tilpasninger av kommunenes virksomhet. Det gjelder også regler som ikke direkte pålegger kommuner og amter å handle på en bestemt måte. Et eksempel er endringer i regler om statlige tjenstepensjoner, som ikke automatisk har noen virkning for kommunene. Men ettersom tjenstepensjonene på det kommunale området alltid har fulgt det statlige, ble de kommunale reglene endret samtidig. Lovendringen utløste derfor ekstrabevilgning over kommunesektorens rammetilskudd. I situasjoner hvor det helt eller delvis er overlatt til kommunene og amtene å bestemme tilpassingsomfanget, vil reguleringsbeløpet avhenge av en konkret forhandling.

Implementering av EU-regelendringer i nasjonal lovgiving som direkte følger av EU-direktiv, er også omfattet av reguleringsområdet, uansett om staten ikke har avgjørende innflytelse på innholdet.

Men reguleringsområdet er ikke begrenset til kun å omfatte formelle regelendringer. Statlige initiativ som er utformet som henstillinger og veiledninger, men som innholdsmessig har en reell bindende karakter, inngår også i reguleringsområdet. Boligstyrelsens veiledning fra 1986 om asbestholdige materialer utløste derfor en tilskuddsøkning på 80 mill kr, mens endringer i veiledningen til bistandsloven i 1990 økte rammetilskuddet med 4.6 mill kr.

DUT gjelder også for enkeltavgjørelser, som i kraft av en vesentlig virkning på gjeldende presidens kan sidestilles med regler. Rettsavgjørelser, ombudsmannsavgjørelser mv, som endrer rettspraksis og det generelle servicenivået på områder som er omfattet av DUT-reglene, kan gi reguleringer/justeringer av rammetilskuddet. Også opphevelse av restriksjoner, som direkte påvirker kommunene mulighet til en mer økonomisk (effektiv) atferd, kan omfattes. Endringer i folkeskoleloven i 1988 opphevet restriksjonene på det maksimale antallet barn i barnehageklasser, noe som fjernet hindringen kommunene hadde for å redusere lærerlønnsforbruket per elev. Lovendringen medførte en reduksjon av kommunenes rammetilskudd.

Det er ikke det formelle grunnlaget for en regelendring, dvs. om det er en formell lov, kunngjørelse, veiledning el.l., men reguleringsendringens reelle innhold som er avgjørende for om den gir anledning til regulering/justering av statstilskuddet.

### 2.2.2 Særlige forhold og situasjoner – områder i grenselandet

For noen områder anvendes DUT bare delvis. Det vil si at deler av området faller inn under DUT-reglene. Vi gir her noen eksempler på slike tilfeller.

#### *1. Skatteinntekter*

Endrede regler for kommunal skattlegging av inntekt omfattes som utgangspunkt ikke av DUT. Det vil si at det ikke reguleres for endringer i regelgrunnlaget for satser og fradrag for kommu-

nene og amtenes skattlegging av inntekter. Det kan derimot reguleres for endringer i reglene for betaling av skatt mellom staten, kommunen og amtene, eksempelvis endring i reglene for innkreving av dekningsavgift. Tilskuddene kan også reguleres ved endringer i skattlegging av varer, tjenester, fast eiendom eller lønn, dersom endringen retter seg mot og vesentlig påvirker kommuners og amts utgifter. Et eksempel på dette er endring av reglene for den kommunale momsplikten.

En vanlig momsending gir heller ikke anledning til regulering av tilskuddene. Det samme gjelder for andre generelle skatte- og avgiftsendringer. Eksempelvis gav ikke hevingen av moms fra 22 til 24 prosent eller den økte bensinavgiften regulering av kommunenes rammetilskudd. Derimot gir endringer som på grunn av takstberegning gir forskyvning mellom de offentlige skattekontor anledning til å forhandle om regulering.

### *2. Administrative konsekvenser*

Administrative utgifter som er følger av lovendringer i den forstand at hovedformålet med endringen ikke i seg selv er å endre de administrative prosedyrer, men hvor de administrative konsekvensene følger av en ønsket endring borgernes rettsstilling, er som hovedregel ikke omfattet av DUT-reglene. Administrative belastninger eller lettelser som følger av endrede regler for beregning av sosiale ytelser eller endrede regler for skattlegging vil eksempelvis normalt ikke falle innenfor kompensasjonsområdet. Det kan likevel være tilfeller der de administrative konsekvensene vurderes til å være av en slik størrelse at de bør kompenseres.

Administrative regelendringer som direkte gjennomføres med tanke på å endre eksisterende administrative rutiner er som utgangspunkt omfattet av DUT. Også innføring av nye kommunale oppgaver eller bortfall av oppgaver som har en administrativ karakter omfattes alltid av DUT. Det samme gjelder for administrative mer- eller mindreutgifter ved innføring eller opphevelse av brukerbetalingsordninger og kommunalt administrerte statlige tilskuddsordninger.

### *3. Redusert regulering ved kommunalt initiativ*

Det kan inngås avtale om at kommunale mer- eller mindreutgifter ikke skal inngå i reguleringen med det fulle beløp, dersom det fra kommunal side er gitt aktiv støtte til gjennomføringen av endringer i reglene. Hensikten er å opprettholde et felles insitament til å sikre at samfunnsøkonomisk hensiktsmessige regelendringer gjennomføres.

### *4. Etterregulering*

I de tilfellene det ikke oppnås endelig enighet om størrelsen av en besparelse eller merutgift vil det gjennomføres en etterregulering det påfølgende år.

Forutsetningen for etterregulering er at det foreligger:

- skriftlig avtale mellom partene om etterregulering
- ”etterreguleringsnotat” hvor behov, tidspunkt og prosedyre for etterreguleringen framgår
- skriftlig godkjenning av etterreguleringsnotatet fra Finansministeriet.

Det heter videre at etterregulering bør begrenses til saker der:

- reguleringsoppgjøret er usikkert
- reguleringsspørsmålet er av vesentlig økonomisk betydning

- det er begrunnet at etterregulering vil kunne skje på mer solid grunnlag
- etterreguleringen kan foretas uten vesentlige administrative kostnader.

Det bør videre etterstrebes at forhandlingene om etterreguleringen avsluttes innen 1. mars det påfølgende året, bl.a. med tanke på fastsetting av det totale beløpet som er utgangspunktet for budsjettforhandlingene.

### *5. Tidsforløpet av nye regler*

For å unngå stadig nye forhandlinger om gamle saker skal reguleringene operere med et fireårig utgiftsforløp. I de tilfellene det er snakk om et ujevnt utgiftsforløp skal det derfor tilstrebes å fastlegge de nødvendige reguleringsbeløpene for de kommende fire årene. Hensikten er å unngå stadig nye forhandlinger om sakene.

I tillegg til dette gjelder DUT også for følgende områder:

- Private lovforslag fremmet i Folketinget
- Regler innført av andre statlige instanser, for eksempel tilsyn, direktorat, register mv.. Det inkluderer statlige instanser som ministeriene i utgangspunktet ikke har instruksjonsmyndighet over.
- Endringer i satser for betaling av ytelser fra en offentlig myndighet til en annen, dersom denne avviker fra pris- og lønnsveksten
- Endringer i proveny av inntektsskatt dersom regelendringen innebærer at:
  - antallet mottakere av beskattet ytelse endres samtidig som det tilsvarende skjer en motsatt endring i antallet mottakere av en ikke beskattet ytelse
  - ytelsens skattepliktige forhold endres.

### 2.2.3 Uenighet om tolking av reguleringsområdet

DUT-ordningens reguleringsområde er ikke entydig fastsatt i lovområdet på alle felter. I en del konkrete saker er det heller ikke enighet mellom staten og de kommunale partene om fortolkningen av DUT. Det er spesielt tre områder der de kommunale partene prinsipielt ikke aksepterer staten tolking av reguleringsområdet i DUT. .

#### *1. Arbeidsgiveravgift*

I forbindelse med innføring og endring av arbeidsgiveravgifter vil det for hvert enkelt tilfelle tas stiling til en eventuell regulering av tilskuddene i henhold til DUT. Statens holdning er at eventuell kompensasjon avhenger av om den pålagte arbeidsgiveravgiften påvirker private og kommunale arbeidsgiver likt, eller om den er rettet særlig mot kommunen som arbeidsgiver. I det siste tilfellet er statens tolkning at det gir anledning til regulering av tilskuddet.

#### *2. Frivillige utgifter*

Kommuner og amt kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er pålagt dem ved lov. Når slike områder blir lovregulert har staten tolket DUT-reglene slik at de frivillige kommunale utgiftene skal inndras i beregningen av reguleringen av tilskuddene. Dvs. at staten legger til grunn at det er den reelle økonomiske merbelastningen som skal kompenseres.

### 3. Likviditetsforskyvninger

Renteinntekter og renteutgifter i forbindelse med likviditetsforskyvninger som følge av endrede betalingsterminer ved avregninger mellom staten, kommuner og amt er etter den statlige tolkningen av DUT-reglene ikke omfattet av regulering. Eksempelvis gav endringen i 1993 av tidspunktet for statens utbetaling av refusjon av kommunenes utgifter i henhold til den sosiale pensjons- og bistandslovgivingen ikke anledning til tilskudsregulering. Staten har likevel i konkrete saker etter forhandlinger gitt kompensasjon for kommunenes rentetap ved likviditetsforskyvninger som har hatt en viss effekt på de kommunale nettorenteutgiftene.

#### 2.2.4 Prosess og framgangsmåte

Forhandlingene om reguleringer for et budsjettår avsluttes i juni måned året før iverksettingsåret. De omfatter regler som er vedtatt i det inneværende folketingsåret, dvs. fra oktober til juni. Ut over dette er det mulighet for midtveisregulering i budsjettåret for regler som blir vedtatt etter denne fristen. Under har vi forsøkt å dele inn forhandlingene i faser:

##### 1. Oppstart og innledning (oktober)

Arbeidet med statsbudsjettet ("finansloven") følger omtrent det samme forløpet som det norske. I januar gir Finansministeriet sine forslag til de økonomiske rammer på kommende års statsbudsjett på programområdene og for fagdepartementene. Det gjennomføres så forhandlinger mellom fagdepartementene og Finansministeriet om rammene. Forslaget til statsbudsjett ("Finanslovfor-slaget") legges så fram for Folketinget i slutten av september, og vedtas etter forhandlinger like før jul, med effekt fra 1. januar.

DUT-sesongen innledes når Folketinget åpner i begynnelsen av oktober, dvs. i etterkant av at forslaget til statsbudsjett er lagt fram. I løpet av oktober avholdes første møte i det såkalte "Stedfortrederutvalget for regeringens kommunekontaktsvalg". Stedfortrederutvalget faste medlemmer er embetsmenn fra Finansministeriet, KL og Danske Regioner. Finansministeriet leder og koordinerer utvalgets arbeid, og embetsmennene er på kontorsjefs- og saksbehandlernivå.

På det første møtet gjennomgår partene et første utkast til årets "Lov- og cirkulæreprogram", som er basert på fagdepartementenes "totalrammedegørelse" som blir fastlagt i september måned. "Lov- og cirkulæreprogrammet" gir oversikt over hvilke av disse forslagene til loveendringer og saker som departementene vil føre til forhandlinger det påfølgende året. Det er utelukkende saker som er avklart i regjeringen som føres til DUT-forhandlinger. Det betyr for eksempel at et forslag til lovendring med tilhørende konsekvensvurdering skal foreligge i det første møtet møter fagdepartementene "etter tur" for å legge fram sine saker. "Lov og cirkulæreprogrammet" suppleres i det første møtet med ytterligere materiale, bl.a. basert på innspill fra de kommunale partene. Slik lages en samlet oversikt over lovforslag, regelendringer, og eventuelle etterreguleringer (etterslep) av reguleringsbeløp og engangsreguleringer fra forrige års forhandlinger. Formålet med det første møtet i Stedfortrederutvalget er å få dannet et samlet overblikk over de forventede forhandlingssaker, og (dersom mulig) få fastlagt en foreløpig tidsplan for de enkelte sakene på programmet.

Stedfortrederutvalg vil nå møtes en gang i måneden fram til avslutningen av DUT-sesongen i juni det påfølgende året. I løpet av dette året, og underveis i prosessen kan begge parter spille inn nye saker til "Lov- og cirkulæreprogrammet". Dvs. at fagdepartementene kan lansere nye tiltak,



mens de kommunale partene kan be om at tiltak blir tatt inn på lista. Lista blir ”lukket” for innspill en gang i april.

## *2. Bilaterale forhandlinger - fagdepartementene og kommuneorganisasjonene (Oktober– mai)*

Etter det første møtet i Stedfortrederutvalget starter de bilaterale forhandlinger mellom de respektive fagdepartementer og kommuneorganisasjonene om sakene i ”Lov og circularprogrammet”. Det er fagdepartementenes ansvar å ta initiativ til forhandlinger med kommuneorganisasjonene om saker med kommunaløkonomiske konsekvenser på deres område. Forhandlinger skal innledes så snart det foreligger tilstrekkelig klarhet i framsettelsen av et lovforslag eller utsendelse av en kunngjøring, rundskriv, veiledning og/eller henstilling.

Utgangspunktet for de bilaterale forhandlingene vil være fagdepartementenes forslag til endring i lov, henstilling, rundskriv etc. med tilhørende vurdering av økonomiske konsekvenser for kommunene. I følge våre informanter vil ikke de kommunale parter (KL) normalt være involvert i, eller bidragsyter til fagdepartementenes beregninger i denne fasen. Men de mente at det i enkelte saker kunne være underhånden kontakt mellom fagdepartement og KL i forbindelse med særlig kompliserte og/eller viktige saker. I tillegg vil det som grunnlag for noen av loveendringene og forslagene også foreligge en utredning eller en rapport fra et offentlig utvalg eller en arbeidsgruppe. Her har da gjerne kommunesektoren vært representert, og de har slik sett deltatt i det forberedende arbeidet.

Fagdepartementene skal utforme skriftlige notater om de økonomiske konsekvensene av sine endringsforslag, som skal oversendes kommuneorganisasjonene. De kommunale parter skal gis en rimelig høringsfrist, som tilsier minst tre uker. I visse saker med særlige politiske interesser blir det oppfordret til å gis en frist som muliggjør politisk foreleggelse. Fagdepartementene bør så igjen kunne behandle de kommunale parters bemerkninger innenfor omtrent samme tidsrom..

Disse løpende forhandlingene mellom fagdepartementene og kommuneorganisasjonene foregår i perioden oktober-mai. Parallelt med de bilaterale forhandlingene gjennomføres de månedlige møtene i Stedfortrederutvalget. Til de fleste av disse møtene innkalles representanter fra alle departementene, igjen etter tur for å legge fram status for forhandlingene om sine saker. På de månedlige møtene får Stedfortrederutvalget dermed gjort opp en samlet status for de bilaterale forhandlingene. Samtidig benytter partene møtene til å utveksle synspunkter av mer prinsipiell karakter i forhold til DUT-reglene.

I starten av mars gjøres det opp foreløpig status for de bilaterale forhandlingene, med tanke på de kommende politiske forhandlingene om kommuneøkonomien, dvs. det regulære budsjettssamarbeidet. På dette møtet blir det fattet beslutninger om hvilke saker og reguleringsbeløp som skal inngå i vurderingsgrunnlaget for budsjettforhandlingene. I slutten av mai gjør partene så opp endelig status for forhandlingene. Dersom det ikke oppnås enighet mellom kommuneorganisasjonene og de enkelte departementer, kjøres det egne prosesser i form av såkalte ”trepartsforhandlinger”. Bestemmelsen om dette blir tatt på møte i Stedfortrederutvalget, eller eventuelt etter avtale med Finansministeriet.

## *3. Uenighet; trepartsforhandlinger og politiske forhandlinger (mai-juni)*

I trepartsforhandlingene blir Finansdepartementet trukket inn som tredjepart. Forhandlingene føres i mai-juni. Hensikten med trepartsforhandlingene er å oppnå enighet om resterende saker.

I følge våre informanter blir 15-20 saker hvert år ført til trepartsforhandlinger på grunn av uenighet, noe som viser at det oppnås enighet om de fleste saker. I 2006 var det 17 uenighetssaker, av en total mengde på i overkant av 120 DUT-saker.

I følge våre informanter i KL er det en del gjengangere blant uenighetssakene. Dette er gjerne på områder der det ikke er entydig fastlagt i lovgrunnlaget om DUT-reglene gjelder, og hvor det ved flere tilfeller har vært uenighet mellom staten og de kommunale partene om fortolkningen av reguleringsområdet. Eksempler på dette er administrative utgifter, konsekvenser for kommunens rolle som arbeidsgiver, og tilfeller der kommunene frivillig og i forkant har påtatt seg utgifter, og/eller hevet servicenivået.

Vår informant fra Finansministeriet framhevet av deres interesse i disse forhandlingene først og fremst var å bidra til at man kom fram til det korrekte tallet. Han mente slik sett at de handlet som en ”nøytral” og objektiv aktør i saken. Deres holdning var at dersom kommunene fikk for lite penger ville dette kunne sette avtalen om å ikke høyne skatter og opprettholde budsjettbalansen i fare. Det ville slik sett bare slå tilbake på dem selv.

Det innebærer at Finansministeriet i utgangspunktet på faglig kan innta et annet standpunkt, og komme fram til et annet svar på en kostnadsberegning enn sine fagdepartementer i trepartsforhandlingene. I slike situasjoner vil naturlig nok de statlige partene møtes og samsnakkes både underveis i de ordinære DUT-forhandlingene og i trepartsforhandlingene. Det er enighet blant våre informanter om at det er Finansministeriet som er ”den sterke part”, og derfor i slike situasjoner får det siste ordet.

Våre informanter i KL sa seg delvis i Finansministeriets vurdering av sin egen rolle. De fremhevet likevel at deres oppfatning var at Finansministeriet nok likevel i et flertall av tvilstilfellene faller ned på ”statlig side”.

Dersom det ikke oppnås enighet i trepartsforhandlingene, oversendes sakene til politisk forhandling. Det innebærer forhandlinger mellom politisk ledelse i kommuneorganisasjonene og i Finansministeriet. I 2006 var det fire saker som ble ført til politiske forhandlinger.

Når det er oppnås enighet om de økonomiske konsekvensene av alle saker på ”Lov- og sirkulæreprogrammet”, inngår dette som en del av avtalen mellom partene som Finansministeren på vegne av regjeringen legger fram for Folketingets finansutvalg til godkjenning i slutten av juni.<sup>1</sup>

### 2.2.5 Informantenes vurderinger av forhold knyttet til DUT

I følge våre informanter både i sentralforvaltningen og hos KL er det en felles oppfatning blant partene at de skal bli enige om alle DUT-saker. Vår informant i Indenrigs- og Sundhedsministeriet mente at det ikke kunne være uenighet om tallene i den endelige avtalen. Det kunne derimot gjerne være uenighet om tekst (policy) i avtalen. Dette blir gjerne markert ved at det bare står at ”KL mener...”, eller ”Regjeringen tar sikte på...” I noen tilfeller vil det ”bak” enigheten foreligge en avtale om at beløpet skal etterreguleres det påfølgende året, når det foreligger mer sikkert grunnlag for å vurdere konsekvensene.

I veiledningen til DUT er det likevel beskrevet hvordan man går fram ved uenighet. Det skal da i avtalens ”DUT-regnskap” bemerkes at statens beløp er lagt til grunn, og det gjøres rede for de

<sup>1</sup> Folketingssesjonen avsluttes normalt 5. juni. Forhandlingene mellom partene avsluttes derfor uten at hele folketinget blir dratt inn. Avtalen godkjennes derfor kun av finansutvalget i Folketinget.

kommunale parteres bemerkninger. Fagdepartementet som fremmer forslaget det ikke blir enighet om forplikter å orientere Finansministeriet om uenigheten før lovforslaget fremmes. Det heter også at dersom det av særlige grunner ikke har vært mulig å forhandle med de kommunale parter før en lovframsettelse, skal dette framgå eksplisitt av bemerkningene til lovforslaget.

I følge alle våre kilder er enigheten i DUT-sakene i avtalen også ofte et resultat av kompromiss. Det er ikke slik at partene i alle "enighetssakene" er enige om selve kostnadsberegningene. Det kan godt være at de både er uenige om grunnlaget og prinsippet for kostnadsberegningene, samt om det eventuelle omfanget av endringen. Men forhandlingene ses på av alle partene som en helhet, der det gis og tas litt underveis.

Alle våre informanter bekrefter at det er stor grad av åpenhet mellom partene med hensyn til deling av informasjon under DUT-forhandlingene. De fremhever at dette er i alle parters interesse, med tanke på å ha et best mulig grunnlag for de beregninger som skal gjøres. Departementenes vurdering er også at KLs bidrag i form av innspill til beregninger er svært nyttige i arbeidet med å finne det mest mulig korrekte grunnlaget for regulering av beløpene.

Vi vil her peke på et viktig poeng, som også AKF fremhever i sin utredning. Den danske ordningen er bygget opp over mer enn tretti år. Den har en lang tradisjon, og partene har hatt anledning til å gradvis utvikle en gjensidig tillit og respekt til hverandre. I følge AKF har det også vært en betydelig stabilitet blant embetsmennene på toppnivå som har deltatt i forhandlingene, noe som også har bidratt til en personlig tillit mellom partene. De mener at stabiliteten og den gjensidige tilliten gjør det lettere med en uformell kontakt mellom partene, samtidig som det gir grunnlag for hensiktsmessige arbeids- og kommunikasjonsformer.

## 2.3 Budsjetttgarantien

For enkelte kommunale utgifter som er særlig følsomme for endringer i konjunktorene er det innført en såkalt budsjetttgaranti. Garantien sikrer at de kommunale budsjettene under ett ikke påvirkes av utgiftsendringer på disse områdene. Rammetilskuddet blir derfor regulert når disse utgiftene stiger eller synker. Budsjetttgarantien ble innført ved lov i 1991. Den kom som en del av avtalen mellom regjeringen og KL om endringer i refusjonsregler m.m. for førtidspensjon.

### *Reguleringsområde og omfang*

Følgende fem felter er inkludert i ordningen med budsjetttgaranti:

- Støtte til arbeidsledige ("Kontanthjelpen")
- Sysselsettingstiltak
- Kortere videregående utdanningsløp ("Erhvervsgrunduddannelse")
- Førtidspensjon
- Integrasjon av flyktninger og innvandrere

### *Prosess og framgangsmåte*

Det er Indenrigs- og sundhedsministeriet som sammen med Finansministeriet koordinerer dette arbeidet. Grunnlaget for uttrekningen av den foreløpige budsjetttgarantien er statens skjønnsmessige vurderinger av de forventede kommunale mer- eller mindretgifter. På bakgrunn av dette er det en arbeidsgruppe med representanter fra de viktigste "kommuneministeriene" og KL som gjør opp, og blir enige om beløpene som fastsettes i budsjetttgarantien. Dette arbeidet skal ferdigstilles før sommeren, i tråd med tidsløpet for budsjetttforhandlingene. Det inngår kommu-

nevtaleordningen, og grunnlaget for utregningene og justeringene er en del av avtaledokumentet mellom regjeringen og KL.

Budsjettgarantien omfatter kommunens nettoutgifter på de berørte områdene, dvs. kommunens bruttoutgifter, med fratrukk av refusjoner og tilskudd fra staten, samt eventuelle inntekter. Den utgjør et beløp som legges til eller trekkes fra rammetilskuddet. Tilskuddet beregnes som endringen i kommunens nettoutgifter, korrigert for den del av endringene som skyldes pris- og lønnsutviklingen

Det foretas en foreløpig beregning av størrelsen av budsjettgarantien året før selve tilskuddsåret. Den foreløpige budsjettgarantien er da en del av rammetilskuddet til kommunene i regjeringens forslag til "finanslov" (statsbudsjett) for påfølgende år som blir fremlagt Folketinget på høsten. Budsjettgarantien blir så justert (etterregulert) når kommunenes faktiske utgifter i tilskuddsåret foreligger.

Endrede regler på de budsjettgaranterte områdene behandles etter vanlige DUT-regler i perioden april-juni. Mer- eller mindreutgifter som følge av endrede oppgaver på disse områdene inngår således i statens skjønn over de fremtidige utgiftene under budsjettgarantien. I tillegg foretas det en midtveisregulering når budsjettgarantien omfatter regelendringer. Budsjettgarantien gjøres til slutt opp på basis av de kommunale regnskaper, slik at det skjer en endelig regulering av de budsjettgaranterte utgiftene ut fra de faktiske virkningene av oppgaveendringene. Beregningene gjøres imidlertid for kommunene under ett, slik at det ikke er direkte sammenheng mellom budsjettgarantien og utgiftsbehovet i den enkelte kommune.

## 2.4 Sammenhengen mellom de ulike ordningene

Budsjettsamarbeidet DUT-forhandlingene og budsjettgarantien er hver for seg egne prosesser. Samtidig utgjør de samlet det som er hovedelementene i det vi gjerne kaller kommuneforhandlingene, og må sees i en sammenheng. DUT-forhandlingene blir for eksempel ført ved siden av løpet for budsjettsamarbeidet om rammene for det kommende årets kommuneøkonomi. Men beløpene i DUT-forhandlingene skal også inngå som en del av grunnlaget for disse budsjettforhandlingene. Likeledes skal beløpene for de områdene som reguleres av budsjettgarantien inngå som en del av det samlede grunnlaget for budsjettforhandlingene, og må derfor tidsmessig tilpasses dette. Avtaledokumentet som Finansministeren legger fram i siste del av juni, inkluderer derfor både en samlet oversikt over alle DUT-saker som er ført, og resultatet av disse, samt beløpene i budsjettgarantien, og grunnlaget for disse.

## 2.5 Pågående utviklingsarbeid på området

I avtalen mellom partene for 2007 er noen av de områdene partene vil vektlegge i det videre samarbeidet beskrevet. Det dreier seg bl.a. om justeringer av opplegget for det fremtidige budsjettarbeidet, utviklingen av den løpende generelle dialogen mellom partene, håndteringen av digitaliserings- og effektiviseringsprosjekt og en flerårig avtale om økt konkurranseutsetting i kommunene.

Økt bruk av, og samarbeid om mål- og rammestyring er også et sentralt område innenfor utviklingen av forholdet mellom stat og kommune. Målet er at staten, i sine forskjellige styringsrelasjoner, i større grad setter mål og gi økonomiske rammer framfor å styre ved å regulere prosessene i oppgaveløsningen. Det blir også fremhevet at regjeringen og kommunene har en felles forpliktelse til systematisk å følge opp, og synliggjører konsekvensene av de avtalte mål og rammer.

I den forbindelse er det et Det Kommunale Evalueringsinstitutt (KREVI), under oppbygging, og fullt operativt med stab og medarbeidere fra 1.1. 2007. En av instituttets hovedoppgaver vil være å følge opp, og måle hvorvidt kommunene overholder avtalene om skattenivå og budsjettbalanse, samt om de oppnår de andre målene nedfelt i kommuneavtalen. Indenrigs- og sundhedsministeriet, KL og Amdtsrådsforeningen står for etableringen og finansieringen av instituttet, med 10 millioner kr. hver for perioden 2005-2008.

Det er også enighet om å igangsette et forsøksprosjekt for å testet ut en nyutviklet metode for å kunne vurdere hvilke konsekvenser statlig regulering har for kommunale administrative utgifter, og det kommunale handlingsrommet. Metoden har fått betegnelsen VAKKS. Bakgrunnen er at det ofte er uenighet mellom partene om en regulering har administrative kostnader eller ikke.

Det er konsultentselskapet Epinion AS som har gjennomfører et pilotprosjekt med tanke på å konstruere en modell for prissetting av administrative utgifter. Finansministeriet, Indenrigs- og sundhedsministeriet og KL har vært oppdragsgiver for prosjektet. VAKKS-modellen er inspirert av "standard cost" modellen, som blir benyttet bl.a. i Nederland og England til å fastslå administrative byrder for private bedrifter og andre av (ny) statlig regulering.

Vi kan svært forenklet beskrive framgangsmåten i VAKKS modellen på følgende måte:

1. De tar utgangspunkt i selve lovteksten, og sammenligner den nye med den gamle. Hvilke endringer/tilpassninger krever den nye loven at kommunene skal gjøre?
2. Seks-åtte kommuner intervjues så med tanke på på å få registrert hvor lang tid de bruker til å administrere den nye ordningen kontra den gamle. Det blir gjort kvantitative vurderinger av nettoendringen.
3. De finner så såkalte "cost drivers", dvs. hvilke enheter skal en bruke til å gange tallene fra kommunenes opp med? Eks: kommunestørrelse, antallet folkeskoler.
4. På bakgrunn av disse stegene vil en kunne anslå et totalbeløp for den samlede administrative virkningen av en endring i den statlige reguleringen for kommunene

Epinion mener at det i tillegg til disse kvantitative vurderingene må bygges prosesser rundt dette, slik at det ikke blir en ren regneoperasjon. Dvs. at en blir enig om hva en skal måle og hvordan. I sitt utviklingsarbeid har de konsultert kommunalt ansatte som arbeider med dette, samt personer hos lovgiverne. På den måten har de kunnet få tilbakemelding på om de har funnet de rette elementene som skal inkluderes.

Vakks-modellen skal kunne brukes i de tilfelle partene er uenige om en statlig regulering gir administrative kostnader eller besparelser. I avtalen for 2007 står det at metoden kan forankres hos Det Kommunale Evalueringsinstitutt.

### 3 FORHOLDENE I SVERIGE

Det er ingen formaliserte faste ordninger for konsultasjoner/avtaler mellom regjeringen og "Sveriges Kommuner och Landsting"<sup>2</sup> (SKL) om den generelle kommuneøkonomien og/eller reformer i Sverige. I forbindelse med budsjett- og reformarbeid er det "finansieringsprincippet" som gjelder, mens det også inngås avtaler på enkeltområder og for en tidsavgrenset periode.

#### 3.1 Budsjettarbeidet

Budsjettprosessen i Sverige er mye lik den norske. Den svenske regjeringen legger frem sin "vårproposisjon" i midten av april. Vårproposisjonen inneholder rammer for statsbudsjettet og dermed også de økonomiske forutsetningene for kommuner og landsting kommende år samt endringer inneværende år. Vårproposisjonen blir ferdigbehandlet av Riksdagen i juni. I september kommer regjeringen tilbake med et mer presist forslag i den såkalte budsjettproposisjonen (forslag til statsbudsjett). Riksdagen fatter vedtak om budsjettproposisjonen i desember.

Før vår- og budsjettproposisjonene pleier regjeringen å ha politiske samtaler med den politiske ledelsen i SKL om de forslag som berører kommuner og landsting. Det kan være endringer i ansvarsforhold og funksjonsendringer ("huvudmannskapsförändringar"), nye oppgaver og forslag som påvirker kommunene mer indirekte. SKLs politiske ledelse blir også gitt anledning til å komme med sine innspill til viktige kommende saker.

Konsultasjonene har fremkommet ut fra politisk praksis. Det foreligger ingen formelle bestemmelser som forutsetter konsultasjoner mellom regjering og kommuneorganisasjonene. I følge våre informanter i SKL og Finansdepartementet vil det også variere om slike samtaler gjennomføres, og når de foregår. Dersom slike samtaler føres deltar kan embetsverket på begge sider delta i forberedelsene av møtene, ved å skaffe underlag til de politiske samtalene. Men dette er først og fremst i hovedsak som uformelle politiske samtaler å rekne.

#### 3.2 Finansieringsprinsippet

I Sverige er det nå et forsterket fokus på det såkalte "finansieringsprincippet". Det er dette som er det meste framtreddende i utviklingen av forholdet stat-kommune når det gjelder reformer og statsbudsjettet. "Finansieringsprincippet" ble innført i forbindelse med at den største delen av statstilskuddene gikk over til å bli generelle i 1992. Dette prinsippet innebærer at kommunene ikke bør tillegges nye oppgaver om de ikke samtidig får mulighet til å finansiere de nye oppgavene på annen måte enn ved å høyne skattene. Om statsmaktene fatter beslutninger som gjør at den kommunale virksomheten kan drives billigere, bør staten på tilsvarende måte kunne redusere statstilskuddet.

---

<sup>2</sup> De to organisasjonene, Svenska Kommunförbundet (SK) og Landstingsförbundet (LF) har fra 1.januar 2005 fungert under samme navn: Sveriges Kommuner og Landsting.

I følge våre informanter i Finansdepartementet og SKL har finansieringsprinsippet blitt etterlevd ”i varierende grad”. Det var noe av bakgrunn for at en arbeidsgruppe med representanter fra Finansdepartementet og SKL i 2005 arbeidet med å utforme en klarere og mer omforent forståelse av hva finansieringsprinsippet innebærer. Dette resulterte i et dokument, som i desember 2005 ble underskrevet av embetsmenn fra begge parter. Den har ikke noen formell status som en avtale, eller et juridisk bindende dokument. Men våre informanter i SKL og Finansministeriet mente at dokumentet vil kunne bidra til å heve bevisstheten omkring finansieringsprinsippet, samt heve dens status.

I dokumentet slås det fast at finansieringsprinsippet skal anvendes i følgende situasjoner:

- Når nye oppgaver gjøres obligatoriske for kommunesektoren.
- Når frivillige oppgaver gjøres obligatoriske for kommuner og landsting.
- Når det kommunale ansvaret for oppgaver, eller regler som styrer kommuners og landstings virksomhet fjernes.
- Når ambisjonsnivået for kommunale oppgaver og tjenester endres, dvs. reduseres eller økes.
- Ved regelendringer som påvirker kommunens muligheter til å ta avgifter eller påvirker kommunens muligheter til andre inntekter.

Det het er vider at: ”Det departement som ansvarar för sakfrågan skall, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget med Svenska Kommunförbundet och/eller Landstingsförbundet. Fackdepartementet skall då redovisa förslaget samt de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting”. I følge våre informanter i SKL og Finansdepartementet vil dette i praksis gjelde for de større og mest kompliserte reformer og saker.

Dokumentet med en omforent tolkning av finansieringsprinsippet er gjengitt i sin helhet i vedlegg.

### 3.3 Kostnadsberegninger

Som i Norge har altså de svenske fagdepartementene ansvaret for å kostnadsberegne reformer og saker med økonomiske og administrative konsekvenser for kommune og landsting. I følge vår informant i Finansdepartementet vil kompetansen på dette variere mellom fagdepartementene. Det mest vanlige at det er fagdepartementenes budsjettavdelinger, som har økonomisk analysekompetanse, eventuelt understøttet av personer med forvaltnings- og sakskompetanse, som samarbeider om kostnadsberegningene.

Det finnes ingen formelle ordninger eller prosedyrer for at fagdepartementene involverer SKL i arbeidet med å kostnadsberegne reformer. Vår informant i Finansdepartementet understreket likevel at departementene kunne søke hjelp og støtte fra SKL. Det kan eksempelvis gjøres slik at fagdepartementenes utgangspunkt og beregninger blir oversendt faglig ekspertise i SKL for kommentarer og kvalitetssikring. Hun mente at dersom det i slike tilfeller var et betydelig skille i fagdepartementenes og SKLs beregninger så ville de møtes for å gjennomgå saken og beregningene. Dette med tanke på å komme fram til en mest mulig omforent løsning.

Det eksisterer altså en viss praksis for å konsultere SKL direkte i kostnadsberegninger, men denne er av uformell og noe tilfeldig karakter.

### 3.4 Avtaler

Selv om det ikke er noe samlet avtalesystem, inngås det avtaler på enkeltområder. Det er f.eks. inngått avtaler om storbypolitikk og om mottak av flyktninger. Dette blir inngått som avtaler mellom staten og hver enkelt kommune. Eksempelvis vil hver enkelt kommune tegne en avtale med staten om mottak av flyktninger, som bl.a. regulerer de økonomiske forholdene. Men samtidig kan det SKL støtte opp om rammen, både økonomisk og på annen måte, før avtalene mellom staten og kommunen blir inngått. I forbindelse med mottak av flyktninger har SKL forhandlet fram en avtale med staten om hvor mye kommunen skal få i tilskudd per mottatt flyktning. Til gjengjeld forplikter kommunene seg til å sørge for at flyktningene får ”gode livsbetingelser og introduksjon til det svenske samfunnet”. Det blir så opp til hver enkelt kommune å inngå en avtale med staten om mottak av flyktninger.



## 4 KILDER

### 4.1 Gjennomførte intervjuer

<b>Informanter Danmark</b>		
Henning Jensen	Konsulent - Epinion AS	Personlig intervju - 22. juni
Jens Gordon Clausen	Fuldmægtig - Finansministeriet	Personlig intervju - 22. juni
Laura Nyholm Christensen	Fuldmægtig - Indenrigs og sundhedsministeriet	Personlig intervju - 22. juni
Ole Cordsen	Økonomisk konsulent - Kommenernes Landsforening	Personlig intervju - 22. juni
Rasmus Brosk	Økonomisk konsulent - Kommenernes Landsforening	Personlig intervju - 22. juni
<b>Informanter Sverige</b>		
	Sveriges Kommuner och Landsting -	
Anders Brunstedt	Sekjson for økonomisk analys	Telefonintervju - 28. juni
Eva Olin	Finansministeriet	Telefonintervju - 28. juni

### 4.2 Skriftlige kilder

Finansministeriet (1998) *Vejledning om Det Utvidede Totalbalanseprincip (DUT) – Vejledning nr. 172 1998*

AKF (2003). *Aftaler mellem kommune og stat – den norske konsultasjonsordningen i skandinavisk og erupæisk perspektiv.*

Finansministeriet (1998) *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*

Den kommunale finansieringsprinsippet Notat

Kommunal- og regionaldepartementet (2000) Rapport fra arbeidsgruppe - Konsultasjoner med kommunesektoren.

## 5 VEDLEGG

### 5.1 Et eksempel på DUT-opstillingen i avtalen

Nedenfor har vi klippet ett eksempel fra avtalen på en oppstilling av DUT-saker på et av fagdepartementene. Eksempelet er hentet fra Finansministeriets publikasjon av avtalen mellom regjeringen og de kommunale parter om den kommuneøkonomien for 2007.

Beskæftigelsesministeriet	Korrigeret pulje 2006 (06-pl)	Foreløbig pulje 2007 (07-pl)	BO 2008 (07-pl)	BO 2009 (07-pl)
Bekendtgørelse nr. 1101 af 16. november 2004 om visitation og det individuelle kontaktføreløb. Bekendtgørelse nr. 493 af 13. juni 2005 om det fælles datagrundlag i forbindelse med det individuelle kontaktføreløb i kommunen og arbejdsformidlingen	5,9	6,1	6,1	6,1
Lov nr. 1388 af 21. december 2005 om ændring af lov om arbejdsskadesikring. (Fastsættelse af erstatning for tab af erhvervsevne til personer i fleksjob)	-50,6	-31,0	-37,6	-41,3
Lov nr. 239 af 27. marts 2006 om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik (Regeringens integrationshandlingsplan "En ny chance til alle")	17,7	24,4	25,3	31,5
Lov om sygedagpenge (L154 vedtaget den 2. juni 2006 - modernisering, udskillelse af reglerne om barseldagpenge)	10,7	24,8	23,0	23,0
Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om betaling for uddannelse i forbindelse med visse tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m. m. (L203 vedtaget den 2. juni 2006)	-52,6	-107,3	104,2	101,2
Lov nr. 1387 af 21. december 2005 om ændring af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel. (Personer ansat i fleksjob undtages fra beskæftigelseskravet for ret til dagpenge ved sygdom)	-8,1	-8,4	-8,4	-8,4
I alt	-77,0	-91,4	-95,8	-90,3

## 5.2 Tolking av "finansieringsprincipen"

Dokumentet nedenfor er underskrevet av embetsmenn i SKL og Finansministeriet i Sverige i forbindelse som et grunnlag for en felles forståelse om hvordan finansieringsprinsippet skal tolkes.

# Den kommunala finansieringsprincipen

Dokumentet är utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting. Den 16 december 2005 enades finansministern, kommun- och finansmarknadsministern respektive de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att finansieringsprincipen ska tillämpas på det sätt som beskrivs i dokumentet.

## 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 1993<sup>3</sup>. Enligt riksdagsbeslut 1994 har vissa preciseringar gjorts av tillämpningen av finansieringsprincipen<sup>4</sup>.

## 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.

## 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

<sup>3</sup> Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen.

<sup>4</sup> Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.

exempelvis huvuddelen av verksamheterna frivilliga. Även de obligatoriska verksamheterna kan innehålla delar som är frivilliga eller oreglerade.

- 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 kompositionen 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.

## **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.

## Beredning och ansvarsfördelning

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 Svenska Kommunförbundet och/eller Landstingsförbundet.<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Från och med den 1 januari 2005 samverkar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet under ett gemensamt namn – Sveriges Kommuner och Landsting.

- 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.

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 försees med ett förbehåll att en överenskommelse med respektive förbund kan nås avseende en eventuell reglering enligt finansieringsprincipen.