

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Budgetprocesskommittén (Fi 2012:10)

**Dir.
2013:48**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013.

Sammanfattning av tilläggsuppdrag

Regeringen beslutade den 13 december 2012 kommittédirektiv för en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Kommittén antog namnet Budgetprocesskommittén. Kommittén får nu i uppdrag, utöver vad som framgår av redan beslutade direktiv, att analysera och lämna förslag till hur förändrade kostnader för den kommunala sektorn orsakade av statliga myndigheters föreskrifter bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen. Kommittén ska även analysera och lämna förslag till hur budgetära konsekvenser för statlig verksamhet orsakade av myndigheters föreskrifter bör hanteras i detta avseende.

Detta tilläggsuppdrag ska i likhet med det tidigare beslutade uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2013.

Bakgrund och problembeskrivning

Kommitténs nuvarande uppdrag

Budgetprocesskommittén har i uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen. Syftet med uppdraget är att utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen och ny europarättslig reglering stärka budgetramverket. Kommittén ska bl.a. överväga på vilket sätt principen om en samlad budget-

behandling bör komma till uttryck i fråga om förslag med budgetpåverkan. Detta gäller såväl förslag väckta i samband med de ekonomiska propositionerna som vid sidan av den ordinarie budgetprocessen, t.ex. genom utskottsinitiativ. Kommittén ska även behandla frågor kring redovisning av budgetkonsekvenser avseende sådana förslag.

En sammanhållen budgetprocess

Den nuvarande budgetordningen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. Vid införandet framhölls särskilt behovet av att ha en stramare budgethantering och vikten av en fullständig, heltäckande och översiktlig budgetproposition. Samtliga inkomster och utgifter skulle bruttoredovisas och samtliga förslag med budgetpåverkan skulle redovisas vid ett och samma tillfälle. Några förslag med budgetpåverkan för det kommande budgetåret vid sidan av budgetpropositionen skulle inte tillåtas. Riksdagen skulle därmed få ett fullständigt beslutsunderlag om statens ekonomi, i stället för en mängd delförslag där konsekvenserna för helheten inte framgick. En sådan transparens skulle inte bara bidra till en ökad kostnadskontroll, utan också till en tydligare demokratisk process genom att regeringens samlade budgetförslag ställdes mot oppositionens förslag. Genom en ny beslutsordning, den s.k. rambeslutsmodellen, skulle man även undvika att budgeten under riksdagsbehandlingen sönderföll i olika beståndsdelar och att helhetsperspektivet därmed gick förlorat.

Den kommunala finansieringsprincipen och dess tillämpning vid myndigheters beslut om föreskrifter

Den kommunala finansieringsprincipen har kommit att utgöra en väsentlig del i den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn. Principens innebörd är att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting, göra tidigare frivilliga uppgifter till obligatoriska, ändra ambitionsnivån för befintliga uppgifter eller göra regeländringar som påverkar kommuners möjligheter att ta ut avgifter, utan att

föreslå hur de ökade kostnaderna ska finansieras, t.ex. genom höjda statsbidrag till kommunsektorn. En förändring som leder till sänkta kostnader för kommunerna och landstingen ska på motsvarande sätt innebära minskade bidrag. Principen och dess tillämpning är inte lagfäst, men har godkänts av riksdagen (prop. 1993/94:150 bilaga 7 avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442).

Ekonomiska regleringar som skett i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen har oftast genomförts genom det generella statsbidraget till kommuner och landsting (fr.o.m. 2005 anslaget för kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner). I vissa fall har kommunerna och landstingen i stället getts möjlighet att finansiera nya åtaganden genom avgifter.

I samband med att den kommunala finansieringsprincipen tillkom uttalades att principen även gäller myndigheters bindande beslut, t.ex. beslut om föreskrifter. Det finns dock i dessa ärenden, till skillnad från vad som gäller vid beredningen av propositioner, inte någon tydlig ordning för hur de ekonomiska konsekvenserna av besluten ska hanteras. Detta konstaterade bl.a. Ansvarskommittén i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10 s. 118).

När det gäller förekomsten av myndighetsföreskrifter riktade till kommunsektorn kan konstateras att de grundlagsändringar som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebar en viss utökning av det delegeringsbara området inom den offentlighetsrättsliga sfären. I den tidigare lydelsen av 8 kap. 7 § regeringsformen angavs de områden inom vilka delegation att utfärda föreskrifter, som bl.a. innebar nya åligganden för kommuner, var möjlig. Regleringen ändrades så att delegation av rätten att meddela offentlighetsrättsliga föreskrifter numera är tillåten, om inte regeringsformen uttryckligen förbjuder det. I förarbetena till regleringen anförs att även om förändringen inte är avsedd att medföra någon egentlig saklig ändring har den vissa återverkningar på riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsrätt till regeringen, särskilt när det gäller kommunernas verksamhet. Det konstateras vidare att den nya

bestämmelsen innebär en viss utökning av delegationsmöjligheterna på det kommunala området. Det förutsattes emellertid att riksdagen vid bemyndigande till regeringen beaktar de hänsyn som den kommunala självstyrelsen kan kräva. Bemyndigande ansågs mot den bakgrunden ske med försiktighet och inte göras vidare än nödvändigt (prop. 2009/10:80 s. 222 f.).

Förhållandet mellan myndigheters beslut om föreskrifter, den kommunala finansieringsprincipen och den statliga budgetprocessen

Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. I 3 kap. 2 § riksdagsordningen markeras att budgetpropositionen ska vara fullständig genom kravet att det måste finnas synnerliga ekonomisk-politiska skäl om en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret ska få lämnas efter budgetpropositionen. Regleringen syftar till att skapa en samlad budgetprocess där alla statens inkomster och utgifter beaktas vid behandlingen av budgetpropositionen.

När myndigheters beslut om föreskrifter aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen, ställs regering och riksdag inför situationer där beslut fattade på myndighetsnivå skapar förväntningar på att resurser avsätts i statens budget. Beredningen av dessa föreskrifter följer dock, som tidigare anförts, inte den ordning som gäller för övriga förslag vars konsekvenser ska hanteras i statens budget. Föreskrifterna kan beslutas när som helst under året och ikraftträdande kan ske kort efter att beslutet har fattats. Detta förhållande innebär att det blir svårt att upprätthålla en samlad prövning av budgeten. Om en myndighet fattar beslut om sådana föreskrifter innan statens budget har beslutats, kan beslutet om föreskrifterna komma att föregripa prövningen av budgetförslaget. Detta innebär i praktiken att de utgifter som föranleds av föreskrifter får företräde framför andra utgiftsförslag och att den sammanhållna budgetprocessen därmed riskerar att kringgås. Inte heller

i de fall myndigheten beslutar föreskrifter efter det att statens budget beslutats prövas utgifterna inom ramen för den sammanhållna statliga budgetprocessen.

Förhållandet mellan myndigheters föreskrifter, statliga myndigheters kostnader och den statliga budgetprocessen

Inom den offentliga sektorn är det troligt att myndigheters beslut om föreskrifter så som beskrivits ovan i första hand kan leda till betydande och direkta budgetära konsekvenser för kommunsektorn. Statens budget kan dock komma att påverkas direkt av statliga myndigheters beslut om föreskrifter i de fall besluten påverkar myndigheters förvaltningskostnader eller statens kostnader för transfereringar. Även i detta fall kan beslut om föreskrifter innebära att den sammanhållna statliga budgetprocessen riskerar att kringgås.

Tilläggsuppdraget

Mot bakgrund av denna problembeskrivning ska kommittén analysera hur förändrade kostnader för kommunerna, till följd av myndigheters beslut om föreskrifter, bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen och kraven på en fullständig budgetproposition. Kommittén ska också analysera vilken betydelse som riksdagens tillkännagivanden kan ha i dessa sammanhang, bl.a. hur tillkännagivanden till regeringen där riksdagen uttryckligen efterfrågar åtgärder från en statlig myndighet riktade mot kommunsektorn förhåller sig till den sammanhållna statliga budgetprocessen.

Kommittén ska även analysera och lämna förslag till hur de direkta konsekvenserna av myndigheters föreskrifter på statens budget i form av ökade kostnader för myndigheter eller transfereringar bör hanteras i detta avseende.

Kommittén ska analysera behovet av författningsändringar och, om så bedöms nödvändigt, lämna förslag på sådana. Kommittén ska dock inte lämna förslag som innebär att den kommunala finansieringsprincipen lagfästs.

Redovisning av tilläggsuppdraget

Uppdraget ska i likhet med det tidigare beslutade uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2013.

(Finansdepartementet)