

Bergen kommunerevisjon
Postboks 7700
5020 BERGEN

Deres ref
Att.: Lene Hjønnervåg

Vår ref
04/2813-2 EVV

Dato
13.09.2004

Kommuneloven § 46 nr. 3 - budsjettering av inntekter og utgifter - kravet til realisme

Vi viser til e-post av 2. august 2004 vedrørende hvilke krav som ligger i kommuneloven med hensyn til budsjetterte inntekter og utgifter, og da særlig sett i forhold til aktivitetsnivå på utgiftssiden samt hvilke føringer statsbudsjettet legger på kommunenes budsjetterte inntekter.

Kommuneloven § 46 nr. 3 slår fast at årsbudsjettet skal være realistisk. Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130. Ved utforming av anslag bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn.

For inntektssiden bør det tas utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet (St.prp. nr. 1), der blant annet regjeringens anslag for kommunenes inntektsvekst for det påfølgende år publiseres. Kommunens budsjetterte skatteinntekter bør ligge innenfor regjeringens prognose. Dersom kommunen opererer med et annet anslag, må avviket begrunnes.

Samtidig med at statsbudsjettet legges fram, publiseres også anslag for det kommende års rammetilskudd i Grønt hefte (beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1). Kommunen bør ta utgangspunkt i dette og korrigere for eventuelle endringer som følge av de påfølgende budsjettforhandlingene i Stortinget. Disse vil fra departementets side oppsummeres i et rundskriv som sendes ut først like over nyttår, dvs. etter at kommunestyret har vedtatt budsjettet, men størrelsene vil til en viss grad kunne estimeres, avhengig av hva slags type endringer i forhold til de foreslåtte rammer som Stortinget vedtar. Det endelige rammetilskuddet vil dessuten basere seg på befolkningstall som foreløpig ikke er kjent. Disse vil først gjøres kjent i revidert Grønt hefte, som sendes ut i juni i budsjettåret. Kommunen vil således kunne avvike noe fra de opprinnelige anslagene dersom den kan begrunne en forventet endring i befolkningstall eller –sammensetning.

Mens vesentlige deler av inntektssiden ligger utenfor kommunens kontroll, vil utgiftssiden i

større grad være opp til kommunen å bestemme. Bestemmelser for ressursbruken i kommunene er i hovedsak gitt i særlover i form av rettighets- eller standardkrav knyttet til tjenestetilbudet, og vurderingen av utgiftsnivået vil i større grad måtte bero på skjønn. Hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innen det enkelte tjenesteområde vil være vanskelig å bedømme. Vurderingen bør heller ikke innskrenke kommunens muligheter til å foreta omprioriteringer mellom utgiftsformål. Betrakningene rundt budsjettets utgiftsside bør derfor hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes, med mindre det åpenbart skulle framgå at bevilgningene ikke vil være tilstrekkelige til å oppfylle klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse må imidlertid kunne forklares ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette.

Vedrørende bruk av forventede innsparings- og effektiviseringsgevinster til å styrke inntektssiden i årsbudsjettet, vises det til departementets brev av 10. mai 2002 til kommunene:

”Derimot vil et budsjettert driftsunderskudd forutsatt finansiert gjennom ”uspesifiserte innsparinger” gi grunnlag for registrering i ROBEK. ”Uspesifiserte innsparinger” anses ikke som noen inntekt ved denne vurderingen. Ved vurderingen av registrering går departementet eller fylkesmannen ikke inn på realismen i de budsjetterte inntekter og utgifter.”

I tråd med dette er departementets oppfatning at ”effektivisering” ikke er å anse som inntekt, men som reduserte utgifter. Størrelsen på reduserte utgifter ved effektiviserings- og innsparingstiltak skal derfor tallfestes og fordeles på konkrete poster i henhold til realisme kravet. Årsbudsjettet må være fullstendig og oversiktlig slik at det tydelig fremgår hvorvidt tiltakene er sikret finansiering innenfor kommunens inntektsrammer.

Med hilsen

Trond Ø. Christensen e.f.
underdirektør

Even Vaboen
førstekonsulent