

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Industriveien 6

1890 RAKKESTAD

Deres ref  
2007/2240-2-70067/2007-FISK

Vår ref  
07/1904-2 MRV

Dato  
11.10.07

## Svar på henvendelse om budsjettendringer

Vi viser til brev av 15. august 2007 fra Indre Østfold Kommunerevisjon IKS.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS peker på at flere kommuner, i større eller mindre grad, har en praksis der avvik fra opprinnelig årsbudsjett kun omtales i den løpende informasjonen til kommunestyret uten at det foretas konkrete budsjettendringer. Problemstillingen er belyst gjennom et eksempel fra Spydeberg kommune, som rendyrker denne praksisen. Indre Østfold Kommunerevisjon mener praksisen strider mot bestemmelsene i kommuneloven § 47 nr. 2 og 3 og i forskrift om årsbudsjettet § 11, og ønsker departementets vurdering av saken.

### Kommunestyrets ansvar - bevilgningskompetansen

Utgangspunktet er at den grunnleggende kompetansen til å vedta kommunens årsbudsjett (bevilgningskompetansen) er lagt til kommunestyret selv, jf. kommuneloven § 45 nr. 2. Med dette menes at kommunestyret selv skal fastsette den samlede økonomiske rammen for kommunens samlede virksomhet, og at kommunestyret selv har ansvaret for å gi en minste prioritering av rammen til ulike formål (årsbudsjettet).

Kravene til årsbudsjettets innhold og inndeling er gitt i lov og forskrift, spesielt kommuneloven § 46, budsjettforskriften § 6 og forskriftens vedlegg 1 og 2 (budsjettskjema 1 og 2). Inntektsrammene og bevilgningene til de ulike formål som kommunestyret fastsetter som årsbudsjettet, skal føres opp i budsjettskjema 1 og 2 på tilsvarende nivå som kommunestyret vedtar budsjettpostene.

Innenfor de bevilgninger som kommunestyret har fastsatt i årsbudsjettet, som er oppført i budsjettskjema 1 og 2, kan kommunestyret gi underordnet organ fullmakt til å fordele bevilgningene. Den nærmere fordelingen av bevilgninger som foretas av underordnet organ anses ikke som del av årsbudsjettet, jf. budsjettforskriften § 6.

Bevilgningskompetansen ligger til kommunestyret også ved endringer i årsbudsjettet. Endringer i årsbudsjettet, slik det er vedtatt av kommunestyret og satt opp i budsjettskjema 1 og 2, kan altså kun foretas av kommunestyret selv, og kan ikke delegeres til underordnet organ.

Kommuneloven gir slik sett kommunestyret ansvaret for den overordnede økonomiske styringen av kommunen, samt ansvaret for å utøve slik styring gjennom året, jf. kommuneloven § 47 nr. 3.

#### Nødvendige endringer i årsbudsjettet – kommuneloven § 47 nr. 3

Kommuneloven § 47 nr. 3 angir at kommunestyret skal foreta *nødvendige endringer* i budsjettet, jf. også budsjettforskriften § 11. Kravet om å foreta endringer i årsbudsjettet er rettet mot de inntektsrammer og bevilgninger som kommunestyret selv fastsetter, jf. omtale over. Kommuneloven § 47 nr. 3 omfatter derfor, etter vår vurdering, ikke endringer som kan foretas av underordnet organ gjennom endringer av fordelingen *innenfor* de enkelte bevilgninger som er gitt av kommunestyret ihht budsjettskjema 1 og 2.

Vi legger til grunn at hva som er *nødvendige endringer*, må vurderes opp mot de krav til innhold som kommuneloven stiller til årsbudsjettet. I denne sammenheng vises det særskilt til følgende krav gitt i kommuneloven § 46:

- Kravet om at årsbudsjettet er rettslig bindende, jf. nr. 1.
- Kravet om realistisk budsjettering, jf. nr. 3.
- Balansekravet, jf. nr. 6.

Disse kravene må være oppfylt både ved fastsettelse og gjennom budsjettåret, jf. blant annet Ot.prp. nr. 43 (1999-2000).

Dersom inntektsrammene og bevilgningene i kommunens opprinnelige årsbudsjett ikke lenger tilsvarer de inntekter og utgifter som kan forventes i løpet av året, vil en endring av årsbudsjettet, slik at balanse- og realismekravet tilfredsstilles, anses som nødvendig etter kommuneloven § 47 nr. 3. Dette gjelder både ved endringer i inntektsrammene og endringer som berører bevilgningene til de enkelte formål.

Kravet om at årsbudsjettet er bindende for underordnede organer er understreket i kommuneloven § 47 nr. 1. Kravet innebærer at bevilgninger i årsbudsjettet ikke kan overskrides, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 131, og derfor at det må foreligge

budsjettgjæmnel for de utgifter kommunen pådrar seg. Dersom overskridelser av bevilgninger i årsbudsjettet må påregnes, må dette således anses som nødvendige endringer av årsbudsjettet etter kommuneloven § 47 nr. 3.

Kravet om budsjettgjæmnel gjelder ikke for utbetalinger som dekker rettslige forpliktelser, jf. kommuneloven § 47 nr. 1. Realismekravet vil likevel innebære at budsjettoverskridelser som følger av rettslige forpliktelser også må anses som nødvendige endringer i årsbudsjettet etter kommuneloven § 47 nr. 3.

På bakgrunn av ovennevnte er det vår vurdering at det ikke vil være tilstrekkelig for kommunestyret å behandle avvik i årsbudsjettet etter utgangen av budsjettåret, når avvikene innebærer at kravene til årsbudsjettets innhold ikke er tilfredstilt. Det vil således heller ikke være tilstrekkelig at kommunestyret bare gjøres kjent med den økonomiske utviklingen og på bakgrunn av dette vurderer eventuelle tiltak. Avvik som medfører at krav til årsbudsjettets innhold ikke forventes innfridd, må anses som nevneverdige og meldepliktige ihht kommuneloven § 47 nr. 2 og budsjettforskriften §§ 10 og 11.

Etter vår vurdering er det derfor ikke i tråd med kommuneloven å på forhånd legge opp til at kommunestyret ikke behandler nevneverdige avvik som oppstår i løpet av året. Det normale vil derimot være at man legger opp til at kommunestyret, i samband med rapporteringen, foretar endringer i årsbudsjettet, og at kommunestyret heller unnlater å foreta endringer dersom avvikene skulle tilsi det.

Med hilsen

Thor Bernstrøm e.f.  
avdelingsdirektør

Marte Røst Veflingstad  
rådgiver

Kopi: Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring  
Fylkesmannen i Østfold