



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2898-11

3. oktober 2019

Oversiktene etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4

Vi viser til epost 15.9.2019 og 23.9.2019 med spørsmål og kommentarer til departementets uttalelser i brev 3.9.2019 til Fylkesmannen i Vestfold og Telemark.

Saken dreier seg om hvordan bevilgningsoversiktene i økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp etter ny forskrift § 5-4 (forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.).

Årsbudsjettets bindende virkning

Den nye kommuneloven § 14-5 første ledd første punktum viderefører at årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette innebærer som tidligere at bevilgningene i årsbudsjettet ikke kan fravikes av underordnet organ. Departementet legger samtidig til grunn at bevilgningene fortsatt kan utformes slik at de innebærer fullmakt for underordnet organ til å avsette til eller bruke av fond, utover de beløpene som framgår av årsbudsjettet. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet ved nettobevilgninger, hvor kommunestyret kan gi adgang til å finansiere utgifter med bruk av fond utover beløpet som er fastsatt i budsjettvedtaket. Dette bygger på de samme vurderingene som i departementets brev av 7.4.2010 til Norges Kommunerevisorforbund.

Den nye oversikten som skal settes opp etter forskriften § 5-4 første ledd, er på flere punkter ulik budsjettskjema 1A etter gjeldende forskrift om årsbudsjett, se nærmere om dette nedenfor. Ulikhetene medfører at oversikten etter § 5-4 første ledd ikke er ufravikelig på samme måte som budsjettskjema 1A. Dette stiller større krav til utformingen av kommunestyrets budsjettvedtak, slik at det blir klargjort hvilke rammer som gjelder for underordnede organer. Kommunestyret må klargjøre om budsjettvedtaket skal forstås slik at

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Kommunalavdelingen

Saksbehandler
Bent Devik
22 24 72 27

nettoutgiftene på post 6 og avsetningene mv. på postene 18 til 20 i oversikten etter § 5-4 første ledd skal regnes som ufravikelige rammer, og eventuelt i hvilken grad underordnede organer kan foreta disposisjoner på sine respektive budsjettområder som medfører avvik fra de nevnte postene. I dette ligger det også at kommunen må ha et bevisst forhold til hvordan bevilgningene til de enkelte budsjettområdene gis og formuleres, slik at det blir tydelig hvilke fullmakter som ligger i bevilgningene i oversikten etter forskriften § 5-4 andre ledd.

Dette må også ses i sammenheng med regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen, som er tydeliggjort, jf. ny kommunelov § 24-5 tredje ledd tredje punktum, jf. også § 24-6 tredje ledd, § 24-7 andre ledd og § 24-8 andre ledd.

Departementet tar ikke stilling til hvordan slike klargjøringer konkret bør formuleres inn budsjettvedtakenene. Dette avhenger av hva kommunestyret ønsker å delegerer, og må tilpasses forholdene i den enkelte kommune.

Synliggjøring av avsetninger til og bruk av fond mv.

Oversiktene etter § 5-4 må vise all overføring til investering, avsetning til og bruk av fond som ligger i årsbudsjettet som kommunestyret har vedtatt. Dersom rammene/bevilgningene for de ulike budsjettområdene inkluderer slike avsetninger mv., må også disse synliggjøres, se mer om dette nedenfor. Slike avsetninger mv. må regnes som bestemt av kommunestyret selv når disse vedtas som en del av årsbudsjettet.

Oversiktene i økonomiplanen og årsbudsjettet skal kun inneholde overføring til investering, avsetning til og bruk av fond som er fastsatt av kommunestyret selv. Avsetninger mv. som foretas av underordnet organ utover i budsjettperioden utover det kommunestyret har vedtatt i årsbudsjettet (når slik fullmakt er gitt), er ikke en del av økonomiplanen og årsbudsjettet, og skal ikke inngå i budsjettoversiktene etter hverken § 5-4 første eller andre ledd. Dette svarer til det som i dag gjelder for budsjett skjema 1A og 1B. Også økonomisk oversikt drift etter § 5-6 og bevilgningsoversikter investering etter § 5-5 skal kun inneholde overføring til investering, avsetning til og bruk av fond som er fastsatt av kommunestyret selv i vedtaket om årsbudsjett.

Det samme gjelder dersom økonomisk oversikt drift ettersendes innen fristen 1. mars, jf. ny forskrift § 5-16 første ledd. Oversikten skal ikke inneholde eventuelle avsetninger mv. utover det som ligger i årsbudsjettet slik det er vedtatt av kommunestyret. Eventuelle avsetninger mv. foretatt av underordnet organ etter fullmakt, skal altså ikke inngå i oversikten. Netto driftsresultat i økonomisk oversikt drift etter § 5-6 skal for økonomiplanen og årsbudsjettet således være lik netto driftsresultat i oversikten etter § 5-4 første ledd.

Nærmere om oversikten etter § 5-4 første ledd

Den nye oversikten som skal settes opp etter forskriften § 5-4 første ledd er grunnleggende endret, sammenlignet med budsjett skjema 1A etter gjeldende forskrift om årsbudsjett. Én sentral endring er at den nye oversikten skal inneholde resultatlinjen netto driftsresultat.

Dette må forstås med bakgrunn i ny kommunelov § 14-2 om finansielle måltall, som skal fungere som rammer for økonomiplanen og årsbudsjettet. Det er sentralt at økonomiplanen og årsbudsjettet inneholder en oversikt som viser netto driftsresultat når økonomiplanen og årsbudsjettet vedtas av kommunestyret, slik at resultatet og disponeringen av dette kan holdes opp mot de måltallene som er fastsatt.

Innholdet i begrepet netto driftsresultat i den nye oversikten skal forstås på vanlig måte, som differansen mellom inntekter og utgifter i driftsbudsjettet. Dette uavhengig av om kommunestyret fastsetter brutto- eller nettobevilgninger og uavhengig om kommunestyret fastsetter overføring til investering, avsetninger til eller bruk av fond under de enkelte budsjettområdene i oversikten over bevilgningene etter § 5-4 andre ledd. Kravet om at den nye oversikten skal vise netto driftsresultat mv. må også forstås i lys av at den nye forskriften viderefører at økonomisk oversikt drift etter § 5-6 kan utarbeides *etter* at økonomiplanen og årsbudsjettet er vedtatt, jf. § 5-1 andre ledd og § 5-16 første ledd.

Post 6 i oversikten etter § 5-4 første ledd er i forskriften benevnt *Sum bevilgninger drift, netto*. Vi ser at denne benevnelsen skaper forvirring. Innholdet i post 6 må likevel forstås i lys av hensikten med oversikten, jf. avsnittet over. Post 6 skal kun inneholde (netto) utgifter eller inntekter hentet fra bevilgningene i oversikten etter § 5-4 andre ledd, eksklusive overføringer til investering, avsetninger til og bruk av fond under budsjettområdene som kommunestyret selv har fastsatt, se omtalen av § 5-4 andre ledd og eksemplene nedenfor.

Merk også at post 6 inngår i post 8 som er benevnt *Sum netto driftsutgifter*. Avsetninger til eller bruk av fond mv. skal altså aldri inngå i post 6. Post 6 er således ikke lik og må ikke forveksles med innholdet i post 21 *Til fordeling drift* i budsjettskjema 1A etter gjeldende forskrift om årsbudsjett.

Beløpet på post 6 vil heller ikke alltid være bindende på samme måte som gjeldende post 21 *Til fordeling drift* i budsjettskjema 1A. Regelverket skal fortsatt åpne for at kommunestyret kan gi underordnet organ delegert myndighet til å avsette til eller bruke av fond utover de beløp som kommunestyret selv har vedtatt i årsbudsjettet. Det samme gjelder adgangen til å gi underordnet organ myndighet til benytte deler av en driftsbevilgning til investeringer, jf. presiseringen i ny kommunelov §14-5 første ledd. Om beløpet på post 6 i årsbudsjettet må regnes som bindende vil dermed måtte bero på hvordan budsjettvedtaket for øvrig er utformet og hvilke fullmakter som kommunestyret har gitt underordnet organ. Dersom et underordnet organ for eksempel har fått fullmakt til å bruke av fond for å finansiere økte utgifter, vil dette som omtalt over ikke være en del av årsbudsjettet, men i regnskapet (alt annet likt) slå ut i et lavere netto driftsresultat enn det som lå i årsbudsjettet. Slik er det også etter dagens regelverk.

Overføring til investering, avsetninger til og bruk av fond skal alltid inngå i postene 18 til 20. En "nettobevilgning" i oversikten etter § 5-4 andre ledd som inneholder slike avsetninger mv., må således splittes i henholdsvis (netto) utgifter eller inntekter, overføring til investering og

(netto) avsetninger eller bruk av fond, slik at de ulike delene av bevilgningen kan tilordnes de respektive postene i oversikten etter § 5-4 første ledd, se avsnittet om § 5-4 andre ledd.

Om oversikten etter § 5-4 andre ledd

Hvis kommunestyret selv vedtar at det under de enkelte budsjettområdene skal overføres visse beløp til investering, avsettes visse beløp til fond eller brukes visse beløp av fond, må oversikten etter § 5-4 andre ledd inneholde alle slike avsetninger mv., fordelt på enkelte budsjettområdene. Slike avsetninger, overføringer og bruk av fond skal altså inngå både i oversikten etter § 5-4 første ledd og framgå av (vises) i oversikten etter § 5-4 andre ledd. Oversikten etter § 5-4 andre ledd vil dermed spesifisere hvor stor del av samlede overføringer til investering, avsetninger til fond og bruk av fond i oversikten etter § 5-4 første ledd som er knyttet til de enkelte budsjettområdene.

Denne nye løsningen er forskjellig fra den sammenhengen som i dag eksisterer mellom budsjettskjema 1A og 1B, hvor det er summen av avsetninger mv. i henholdsvis 1A og 1B som angir kommunestyrets samlede avsetninger mv. i årsbudsjettet. Løsningen etter den nye forskriften får dermed fram, gjennom oversikten etter første ledd, hvordan kommunestyret selv i økonomiplanen og årsbudsjettet disponerer eller finansierer årets netto driftsresultat.

Etter forskriften § 5-4 andre ledd andre punktum skal *nettosummen av bevilgningene* i oversikten etter andre ledd svare til beløpet på post 6 i oversikten etter første ledd. Begrepet *nettosummen av bevilgningene* må her forstås på samme måte som *Sum bevilgninger drift, netto*, se omtalen ovenfor. Begrepet *nettosummen av bevilgningene* er således ikke lik og må ikke forveksles med innholdet i post 22 *Sum fordelt til drift (fra skjema 1B)* i gjeldende budsjettskjema 1A.

Noen eksempler

1. Dersom kommunestyret for et budsjettområde fastsetter en bevilgning bestående av en utgiftsramme på 100 og tilhørende inntekter på 50 samt bruk av fond på 10, skal oversikten etter § 5-4 andre ledd vise utgifter på 100, inntekter på 50 og bruk av fond 10 for budsjettområdet.

I oversikten etter § 5-4 første ledd skal post 6 tilordnes netto utgifter på 50 fra oversikten etter andre ledd. Bruk av fond på 10 tilordnes ikke post 6, men skal kun tilordnes post 19 eller 20 avhengig av om det er tale om bundet driftsfond eller disposisjonsfond. Dette er altså forskjellig fra dagens budsjettskjema 1A, hvor det er nettoen etter bruk av fond (her: beløp 40) som inngår i post 21 *Til fordeling drift*.

2. Dersom kommunestyret for et budsjettområde fastsetter en bevilgning bestående av en utgiftsramme på 100 og tilhørende inntekter på 50, skal oversikten etter § 5-4 andre ledd vise utgifter på 100 og inntekter på 50 for budsjettområdet.

Dersom underordnet organ samtidig har fullmakt til å bruke av fond inntil 10, men der slik bruk ikke fastsettes av kommunestyret selv, skal underordnet organs bruk av fond ikke føres opp i budsjettoversikten etter § 5-4 andre ledd.

I budsjettoversikten etter § 5-4 første ledd skal post 6 tilordnes netto utgifter på 50 fra oversikten etter andre ledd. Bruk av fond tilordnes hverken post 19 eller 20 i dette tilfellet.

3. Dersom kommunestyret for et budsjettområde fastsetter en bevilgning med en samlet øvre ramme på 100, men hvor kommunestyret samtidig fastsetter at 5 av de 100 skal overføres til investering, skal oversikten etter § 5-4 andre ledd vise (netto) utgifter på 95 og overføring til investering på 5 for budsjettområdet.

I oversikten etter § 5-4 første ledd skal post 6 tilordnes netto utgifter på 95 fra oversikten etter andre ledd. Overføringen på 5 tilordnes kun post 18.

4. Dersom kommunestyret for et budsjettområde fastsetter en bevilgning med en samlet øvre ramme på 105, men hvor kommunestyret samtidig fastsetter at 5 av de 105 skal finansieres med bruk av (budsjettområdets) fond, skal oversikten etter § 5-4 andre ledd vise (netto) utgifter på 105 og bruk av fond 5 for budsjettområdet.

I oversikten etter § 5-4 første ledd skal post 6 tilordnes (netto) utgifter på 105 fra oversikten etter andre ledd. Bruk av fond på 5 tilordnes kun post 19 eller 20, avhengig av om det er et bundet driftsfond eller disposisjonsfond.

Med hilsen

Thor Bernstrøm (e.f.)
avdelingsdirektør

Bent Devik
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer