

Kommuner og fylkeskommuner

Deres ref

Vår ref

Dato

22/1967-149

7. november 2024

Budsjettering av innsparinger i årsbudsjett og økonomiplan

Departementet vil i forkant av kommunenes og fylkeskommunenes budsjettbehandling for 2025, minne om enkelte av kommunelovens krav til økonomiplanen og årsbudsjettet.

Kommunestyret og fylkestinget har etter kommuneloven plikt til å budsjettere med balanse slik at utgiftene er tilpasset inntektsrammene. Kommunestyret og fylkestinget har plikt til å foreta prioriteringer innenfor balansekravet. I dette ligger det også en plikt til å fastsette hvilke budsjettområder i kommunen eller fylkeskommunen som skal ha ansvaret for eventuelle innsparinger.

Departementet er fra tidligere kjent med at kommunestyret eller fylkestinget i enkelte tilfeller har vedtatt innsparinger i økonomiplanen og/eller årsbudsjettet uten at det samtidig er vedtatt hvilke budsjettområder innsparingene skal tas på («ufordelte innsparinger»). Sakene kjennetegnes av at kommunestyret eller fylkestinget reelt sett ikke har tatt stilling til hvordan utgiftsnivået/bevilgningene skal tilpasses inntektsrammene og at prioriteringene utsettes til et senere tidspunkt.

En slik praksis har vært omtalt tidligere i departementets brev om ROBEK, sist i brev 3. januar 2024, se [ROBEK - Inn- og utmelding og statlig kontroll - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/robek-inn-og-utmelding-og-statlig-kontroll-regjeringen.no).¹

Budsjettering med slike generelle «ufordelte innsparinger»² vil være brudd på prioriteringsplikten og kravet om budsjettbalanse. Som departementet tidligere har pekt på, gir brudd på balansekravet grunnlag for registrering i ROBEK, jf. nevnte brev punkt 4.1.1. Dersom kommunestyret eller fylkestinget i tillegg legger opp til at underordnet organ eller administrasjonen skal fordele innsparingskravene, vil dette dessuten være brudd med delegasjonsforbudet.

¹ www.regjeringen.no/no/dokumenter/robek-inn-og-utmelding-og-statlig-kontroll/id3022345/

² Tidligere kalt «uspesifiserte innsparinger»

I det følgende gir departementet en omtale av regelverket og hva som regnes som «ufordelte innsparinger». Formålet er å bidra til at kommunestyret og fylkestinget treffer vedtak om økonomiplan og årsbudsjett i tråd med reglene, og unngår at kommunen eller fylkeskommunen unødvendig bryter med balansekravet og kvalifiserer for registrering i ROBEK som følge av en praksis med å vedta «ufordelte innsparinger». Omtalen i dette brevet utdyper omtalen i nevnte brev av 3. januar 2024.

1. Budsjettering av innsparinger. Kommunestyrets og fylkestingets plikt til å fordele innsparingskrav.

Kommunestyret og fylkestinget har plikt til å vedta årsbudsjettet og økonomiplanen i tråd med kravene i lov og forskrift. Det sentrale i sammenhengen her er kravet om budsjettbalanse og prioriteringsplikten.

Årsbudsjettet og økonomiplanen skal vedtas med *balanse*.³ All bruk av midler (bevilgninger mv.) skal ha dekning i årets tilgang på midler (inntekter mv.). Årsbudsjettet og økonomiplanen må vedtas uten merforbruk på bunnlinjen for at balansekravet skal være oppfylt. Dersom årsbudsjettet og/eller økonomiplanen vedtas med merforbruk, vil dette være grunnlag for registrering i ROBEK.⁴

Årsbudsjettet og økonomiplanen skal vise kommunestyrets eller fylkestingets *prioriteringer*.⁵ Det vil si hvordan kommunestyret eller fylkestinget ønsker å oppnå politiske mål, enten det er gjennom økonomiske eller andre tiltak. Prioriteringene vil komme til uttrykk gjennom bevilgningene, men utover dette stiller ikke reglene krav til hvordan prioriteringene skal vises.

Årsbudsjettet og økonomiplanen skal vise kommunestyrets eller fylkestingets *bevilgninger* (de økonomiske rammene) til de ulike budsjettområdene⁶. Bevilgningene skal stilles opp i samsvar med de obligatoriske budsjettoversiktene.⁷

Kommunestyret og fylkestinget skal altså vedta et årsbudsjett og økonomiplan med balanse og foreta prioriteringer innenfor de økonomiske rammene. Ved behov for å redusere kommunens eller fylkeskommunens utgifter for å oppnå budsjettbalanse, er det kommunestyrets eller fylkestingets plikt å ta stilling til hvilke bevilgninger/budsjettområder i kommunen eller fylkeskommunen som skal belastes med og ha ansvaret for å gjennomføre utgiftsreduksjonene. Dette innebærer at kommunestyret eller fylkestinget må fordele eventuelle innsparingskrav på kommunens eller fylkeskommunens budsjettområder ved å trekke ned de enkelte bevilgningene til de ulike budsjettområdene i årsbudsjettet og økonomiplanen (etter kommunestyrets eller fylkestingets prioritering).

³ Kommuneloven § 14-4 tredje ledd, jf. også §§ 14-10

⁴ Kommuneloven § 28-1 første ledd bokstav a og b

⁵ Kommuneloven § 14-4 andre ledd første punktum

⁶ Kommuneloven § 14-4 andre ledd første punktum

⁷ Forskrift 7.6.2019 nr. 714 om økonomiplan mv. § 5-4 og § 5-5

Dersom årsbudsjettet og/eller økonomiplanen inneholder «ufordelte innsparingskrav», det vil si innsparingskrav som ikke er fordelt på budsjettområdene i form av reduserte bevilgninger, innebærer dette at kommunestyret eller fylkestinget ikke ivaretar plikten til å foreta prioriteringer. Hva som menes med «ufordelte innsparingskrav» er nærmere omtalt i punkt 2.

Dersom årsbudsjettet og/eller økonomiplanen inneholder «ufordelte innsparingskrav», vil det også innebære at summen av bevilgningene til og planlagt bruk av midler på de ulike budsjettområdene ikke har tilstrekkelig finansiering⁸. Kravet om budsjettbalanse er dermed heller ikke ivaretatt (selv om budsjettoppstillingene teknisk sett er satt opp uten merforbruk på bunnlinjen). Dette følger av at det er de vedtatte rammene for de enkelte budsjettområdene, slik de framkommer av bevilgningsoversiktene for årsbudsjettet og økonomiplanen, som gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens planlagte bruk av midler/utgiftsnivå. For årsbudsjettet er det dessuten slik at bevilgningene slik de er vedtatt, er bindende.⁹ Årsbudsjettet og/eller økonomiplanen regnes derfor i slike tilfeller for å være vedtatt med merforbruk i strid med balansekravet (selv om budsjettoppstillingene teknisk sett er satt opp uten merforbruk på bunnlinjen), jf. departementets brev 3. januar 2024 punkt 4.1.1, se [ROBEK - Inn- og utmelding og statlig kontroll - regjeringen.no](#).¹⁰ Kommunen eller fylkeskommunen oppfyller da kriteriet for å bli registrert i ROBEK på grunn av et årsbudsjett og/eller en økonomiplan i ubalanse.¹¹

Dette gjelder også dersom kommunestyret eller fylkestinget vedtar å komme tilbake til fordelingen av innsparingskravene i en senere budsjettbehandling. Det gjelder også selv om årsbudsjettet og/eller økonomiplanen alternativt kunne blitt saldert med økt bruk av fond, lavere avsetninger til fond eller lavere overføringer til investeringer, i stedet for ved «ufordelte innsparinger».

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta hvordan innsparinger skal fordeles mellom budsjettområdene/bevilgningene i årsbudsjettet og/eller økonomiplanen. Dette hører til kommunestyrets og fylkestingets budsjettmyndighet, og det kan derfor ikke delegeres til et underordnet organ eller administrasjonen å avgjøre dette.¹²

2. Nærmere om «ufordelte innsparinger»

Kjernen i et ufordelt innsparingskrav er at kommunestyret eller fylkestinget vedtar at kommunens eller fylkeskommunens utgifter skal reduseres, men uten at kommunestyret eller fylkestinget tar stilling til hvilke budsjettområder/bevilgninger som skal belastes med og ha ansvaret for utgiftsreduksjonene.

⁸ Ufordelte innsparinger regnes ikke som reduserte utgifter eller finansiering i denne sammenheng

⁹ Kommuneloven § 14-5 første ledd første punktum

¹⁰ www.regjeringen.no/no/dokumenter/robek-inn-og-utmelding-og-statlig-kontroll/id3022345/

¹¹ Kommuneloven § 28-1 første ledd bokstav a og b

¹² Kommuneloven § 14-2

Det foreligger ufordelte innsparingskrav dersom årsbudsjettet og/eller økonomiplanen er satt opp

- med et innsparingskrav i form av en (teknisk) inntektspost eller en (teknisk) post for reduserte utgifter/bevilgninger
- på en måte som innebærer at innsparingskravet ikke er fordelt på de enkelte budsjettområdene i form av reduksjoner av de ulike bevilgningene etter kommunestyrets eller fylkestingets prioritering.

Det foreligger også ufordelte innsparingskrav dersom et innsparingskrav som nevnt foran er lagt inn midlertidig på ett budsjettområde, og det samtidig er klart at kommunestyret eller fylkestinget på et senere tidspunkt må ta stilling til hvordan innsparingskravet skal fordeles ved å redusere bevilgningen på andre områder.

Eksempler på hva som regnes som ufordelte innsparingskrav er vist under punkt 3.

Reglene stiller ikke krav om at innsparingskrav (nedtrekk av bevilgninger) skal være konkretisert med spesifikke tiltak i årsbudsjettet eller økonomiplanen. Det avgjørende for å ivareta prioriteringsplikten og balansekravet, er at innsparingskrav blir fordelt på budsjettområder i form av reduserte bevilgninger i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets prioritering. Det er altså ikke krav om at kommunestyret eller fylkesting selv vedtar hvilke tiltak som skal gjennomføres på de enkelte budsjettområdene for å oppnå innsparingene, dette kan delegeres til underordnet organ.

3. Eksempler på «ufordelte innsparinger»

I tabellen på neste side er det vist tre eksempler på ulike varianter av ufordelte innsparingskrav.

Hovedspørsmålet ved om det foreligger ufordelte innsparinger, er om vedtaket om årsbudsjett eller økonomiplan innebærer at kommunestyret eller fylkestinget har tatt stilling til hvilke budsjettområder/bevilgninger som skal belastes med og ha ansvaret for utgiftsreduksjonene. Hvis svaret er nei, foreligger det en ufordelt innsparing, jf. punkt 1 og 2.

Som et utgangspunkt for de etterfølgende eksemplene, er det først vist et driftsbudsjett som er satt opp med et merforbruk (beløp 10) og uten ufordelte innsparingskrav. I dette tilfellet er årsbudsjettet – både teknisk og reelt – vedtatt med et merforbruk, og det vil kvalifisere for at kommunen eller fylkeskommunen blir meldt inn i ROBEK.

I **eksempel 1** er et innsparingskrav (beløp 10) lagt inn som en teknisk inntektspost (el. utgiftsreduksjon) i bevilgningsoversikt 1A. I **eksempel 2** er innsparingskravet (beløp 10) i stedet lagt inn som en teknisk inntektspost (el. utgiftsreduksjon) i bevilgningsoversikt 1B. Eksempel 1 og 2 er like på den måten at i begge tilfellene er innsparingskravet ikke fordelt ut på budsjettområdene. Innsparingskravet har altså ikke redusert kommunens utgifter til tjenestene (bevilgningene til budsjettområdene i 1B), men innebærer teknisk sett en økning av kommunens netto driftsresultat og en reduksjon av merforbruket til 0. Siden innsparingskravet ikke er fordelt på budsjettområdene, regnes dette som ufordelte innsparingskrav og grunnlag for innmelding i ROBEK, jf. punkt 1 og 2.

Eksempler på ufordelte innsparinger

	Utgangs- punkt	Eksempler		
		(1)	(2)	(3)
Bevilgningsoversikt § 5-4 første ledd (1A)				
Rammetilskudd og andre frie/generelle inntekter	250	250	250	250
Sum (netto) bevilgninger til budsjettområdene (fra 1B)	215	215	205	205
Avdrag og renteutgifter	25	25	25	25
Renteinntekter	5	5	5	5
Innsparing/effektivisering/omstilling (= «ufordelt innsparingskrav»)		10		
Netto driftsresultat	15	25	25	25
Avsetninger til fond og inndekning av tidligere merforbruk	20	20	20	20
Bruk av fond	5	5	5	5
Overføring til investering	10	10	10	10
Merforbruk (fremført til inndekning i senere år)	10	0	0	0
Bevilgningsoversikt § 5-4 andre ledd (1B)				
<i>Budsjettansvarsområde:</i>				
1. Sum netto bevilgning til oppvekst	80	80	80	80
Utgifter	100	100	100	100
Brukerbetalinger	20	20	20	20
2. Sum netto bevilgning til helse og omsorg	110	110	110	110
Utgifter	150	150	150	150
Øremerkete tilskudd	40	40	40	40
3. Sum netto bevilgning fellesutgifter	25	25	25	15
Utgifter	30	30	30	30
Diverse inntekter	5	5	5	5
Innsparing/effektivisering/omstilling (= «ufordelt innsparingskrav»)				10
4. Innsparing/effektivisering/omstilling (= «ufordelt innsparingskrav»)			10	
Sum (netto) bevilgninger til budsjettområdene (til 1A)	215	215	205	205

I **eksempel 3** er et samlet innsparingskrav (beløp 10) lagt inn som en teknisk reduksjon av én bevilgning i bevilgningsoversikt 1B. Innsparingskravet skal imidlertid gjelde for flere budsjettområder, men er ikke fordelt ut på budsjettområdene slik at de enkelte bevilgningene i bevilgningsoversikt 1B er tilsvarende redusert. Teknisk sett ligger innsparingskravet på ett budsjettområde, men i realiteten er det ikke tatt stilling til hvordan det skal fordeles. I det aktuelle eksemplet er det klart at kommunestyret må komme tilbake til hvordan innsparingskravet skal fordeles mellom områdene og hvor mye den enkelte bevilgning skal reduseres.

Heller ikke i dette eksemplet anses innsparingskravet for å ha redusert kommunens utgiftsside, selv om det teknisk sett innebærer en økning av kommunens netto driftsresultat og at merforbruket er redusert til 0 (1A). Siden innsparingskravet ikke er fordelt på budsjettområdene, regnes også dette som ufordelt innsparingskrav og grunnlag for innmelding i ROBEK, jf. punkt 1 og 2.

Et unntak vil være dersom et budsjettområde for felles inntekter og utgifter omfatter konkrete budsjettposter som kan reduseres. Dersom det er klart at innsparingskravet gjelder budsjettposter som faktisk ligger under felles inntekter og utgifter, er dette ikke å anse som ufordelte innsparinger. Det kan for eksempel være at det er budsjettert med forsikringer for hele kommunen på et felles budsjettområde og kommunestyret vedtar å redusere denne budsjettposten.

Både i eksempel 1, 2 og 3 kan tilfellet være at kommunestyret har vedtatt at innsparingene skal skje gjennom å redusere bestemte typer utgifter, for eksempel kutt i reiseutgifter eller utgifter til konsulentbistand. Altså at innsparingene er spesifisert på type utgift («art»), men uten fordeling på budsjettområdene. Også i slike tilfeller vil det foreligge ufordelt innsparing siden innsparingskravet ikke er fordelt på budsjettområdene, selv om kommunestyret har spesifisert hvilke typer utgifter som skal reduseres. Et innsparingskrav som er spesifisert med konkrete tiltak eller reduksjon i bestemte typer utgifter på «art», men som *ikke* er fordelt på bestemte budsjettområder/bevilgninger i budsjettoppstillingen etter § 5-4 andre ledd, regnes altså som ufordelt innsparingskrav.

Fordeling av innsparingskrav gjennom verbalvedtak (tilfeller som ikke er å anse som ufordelt innsparingskrav)

I eksemplene 1 til 3 foran viser de obligatoriske budsjettoppstillingene at innsparingskravene ikke er fordelt på bevilgningene/budsjettområdene. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være slik at kommunestyret har fattet vedtak i årsbudsjettet («verbalvedtak») som innebærer at innsparingskravene likevel må regnes som fordelt, selv om de obligatoriske budsjettoppstillingene ikke er oppdatert og fordelingen innarbeidet med beløp i tråd med kommunestyrets vedtak. Så lenge kommunestyret faktisk (direkte eller indirekte) tallfester hvordan et innsparingskrav/en utgiftsreduksjon skal fordeles på de ulike budsjettområdene, vil det ikke være snakk om en ufordelt innsparing. Gitt at kommunestyret har truffet et verbalvedtak som er klart nok til at fordelingen av innsparingen kan tallfestes, vil altså det vedtatte budsjettet likevel *ikke* anses å være saldert med en ufordelt innsparing. Vi sikter her til tilfeller der kommunedirektøren vil ha grunnlag for å justere budsjetttrammene som en

oppfølging i etterkant av kommunestyrets vedtak, men det er kommunestyret selv som har gjort prioriteringene mellom budsjettområdene.

Et eksempel kan være at kommunestyret vedtar at et samlet innsparingskrav skal fordeles med en prosentvis lik utgiftsreduksjon («ostehøvelkutt») på alle budsjettområdene. Så lenge vedtaket er tilstrekkelig til at fordelingen av innsparingen på de ulike bevilgningene/budsjettområdene kan tallfestes, og gi grunnlag for oppdatering av de obligatoriske oversiktene, vil budsjettet *ikke* anses å være saldert med en ufordelt innsparing.

Et annet eksempel kan være at kommunestyret vedtar at visse typer utgifter (f.eks. utgifter til reise eller til konsulentbistand) skal reduseres med et gitt beløp, og samtidig supplerer med et verbalvedtak som angir prinsippene for hvordan dette skal fordeles på budsjettområdene. Det kan f.eks. være ut fra antall ansatte eller ut fra hvordan fjorårets reiseutgifter fordelte seg på budsjettområdene, e.l. Så lenge vedtaket er tilstrekkelig til at fordelingen av innsparingen på de ulike bevilgningene/budsjettområdene kan tallfestes og gi grunnlag for oppdatering av de obligatoriske oversiktene, vil budsjettet *ikke* anses å være saldert med en ufordelt innsparing.

Et tredje eksempel kan være at kommunestyret vedtar endringer (reduksjoner) i gitte prisforutsetninger i budsjettet som omfatter flere/alle bevilgningsområder, hvor kommunestyret ikke har fordelt effekten på budsjettområdene, men hvor det i praksis er gitt ut fra utgiftens/inntektens natur hvordan det vil påvirke de ulike budsjettområdene. Et eksempel vil kunne være om de forventede energiprisene har gått ned i forkant av kommunestyrets budsjettbehandling og kommunestyret innarbeider de reduserte utgiftene som følger av dette i vedtaket, men uten å tallfeste dette for hvert enkelt budsjettområde. Kommunedirektøren vil imidlertid kunne innarbeide dette ut fra anslått strømforbruk og justere rammene i etterkant av kommunestyrets vedtak, uten at det kan sies å påvirke aktivitetsnivået på de ulike budsjettområdene eller prioriteringene mellom dem. Så lenge vedtaket er tilstrekkelig til at fordelingen av innsparingen på de ulike bevilgningene/budsjettområdene kan tallfestes og gi grunnlag for oppdatering av de obligatoriske oversiktene, vil budsjettet *ikke* anses å være saldert med en ufordelt innsparing.

4. Oppsummering

Kjernen i et ufordelt innsparingskrav er at kommunestyret eller fylkestinget vedtar at kommunens eller fylkeskommunens utgifter skal reduseres, men uten at kommunestyret eller fylkestinget tar stilling til hvilke budsjettområder/bevilgninger som skal belastes med og ha ansvaret for utgiftsreduksjonene.

Listen nedenfor oppsummerer momenter som tilsier at det ikke foreligger ufordelte innsparinger i årsbudsjettet og/eller økonomiplanen. Kommunestyret eller fylkestinget kan bruke listen som et hjelpeverktøy for å unngå å vedta ufordelte innsparinger. Svarer man «nei» på én eller flere av disse påstandene, tilsier det at kommunestyret eller fylkestinget vedtar ufordelte innsparinger. Kommunestyret eller fylkestinget må da endre vedtaket slik at alle svarene i listen kan fylles ut med «ja».

Hjelpeverktøy for å unngå å vedta ufordelte innsparinger:

Nummer	Sjekkpunkt	Ja/nei
1	Kommunestyret eller fylkestinget har selv vedtatt hvordan innsparinger skal fordeles mellom budsjettområdene/ bevilgningene i årsbudsjettet og/eller økonomiplanen.	
2	Kommunestyret eller fylkestinget har ikke delegert til et underordnet organ eller administrasjonen å fordele innsparingskravene mellom budsjettområdene/ bevilgningene .	
3	Kommunestyret eller fylkestinget har tatt stilling til hvilke budsjettområder/bevilgninger som skal belastes med og ha ansvaret for utgiftsreduksjonen.	
4	Årsbudsjettet og/eller økonomiplanen er ikke satt opp med et innsparingskrav i form av en (teknisk) inntekstpost eller en (teknisk) post for reduserte utgifter/bevilgninger.	
5	Prioriteringsplikten er ivaretatt. Alle innsparingskrav er fordelt på de enkelte budsjettområdene etter kommunestyrets eller fylkestingets prioritering.	
6	Det er ikke lagt inn en midlertidig innsparing på ett budsjettområde som kommunestyret eller fylkestinget på et senere tidspunkt må ta stilling til fordelingen av.	
7	Kommunestyret eller fylkestinget har eventuelt fattet «verbalvedtak» som er klare nok til at fordelingen av innsparinger kan tallfestes og fordeles på budsjettområder.	

Med hilsen

Bent Devik (e.f.)
fagdirektør

Emil Schmidt
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer