

Budsjettarbeid i kommunestyret

Norske kommuner og fylker er av ulik størrelse, har ulikt økonomisk handlingsrom, og har ulike utfordringer. De er ulikt organisert. Det finnes ingen fiks ferdig oppskrift på å lykkes i budsjettarbeid, men vi håper at disse tipsene og triksene kan være til nytte for deg, enten du er fersk eller erfaren folkevalgt.

Dette dokumentet skal være til hjelp, ikke gi dårlig samvittighet for alt man ikke får gjort eller har kapasitet til. Vi håper den kan fungere som et oppslagsverk for deg, slik at du kan bla opp og lese om det du trenger å vite mer om, eller pugge på, når du har behov for det.

Overordnede rammer for kommunebudsjettet

Kommunestyrets overordnede ansvar

Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for å planlegge, prioritere og styre kommuneøkonomien innenfor rammene av inntektene og statlige regelverk. Folkevalgte har muligheten til å styre prosessene fram mot vedtak. Desto tidligere i løpet man legger politiske føringer, jo større er handlingsrommet til å påvirke.

Kommunene styrer og prioriterer innenfor såkalt «rammestyring», som vil si at Stortinget vedtar lover og budsjetter som fastsetter noen rammer for kommunesektoren. Mye av tjenestetilbudet til kommunene er politisk bestemt og lovpålagt, men kommunene har også mulighet til å prioritere noe ulikt basert på lokale tilpasninger.

Fra forslag til vedtak

Det er kommunedirektøren som legger fram et forslag til budsjett/økonomiplan. Det legges vanligvis fram rundt månedsskiftet oktober/november. Forslaget behandles deretter i formannskapet, der partiene fremmer alternativer til kommunedirektørens forslag. Formannskapets vedtak blir innstillingen til kommunestyret, som endelig behandler budsjettet før jul.

Budsjett og økonomiplan

Mot slutten av hvert år vedtar kommunestyrene budsjett for kommunene for det kommende kalenderåret, og en mer langsiktig økonomiplan for de neste fire årene. Budsjettet er årlig, og økonomiplanen er fireårig. Økonomiplanen og budsjettet skal vedtas med økonomisk balanse, og bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.

Økonomiplanen skal vise kommunens mål, strategier og økonomiske prioriteringer (forventede inntekter og utgifter) for de kommende fire årene. Den skal rulleres hvert år, så den alltid har et tidsperspektiv på fire år. Økonomiplanen skal ha en del om drift, og en del om investeringer. De fleste kommuner utarbeider økonomiplanen sammen med årsbudsjettet, i løpet av høsten. Planen skal være overordnet, og trekke opp de lange linjene. Økonomiplanen kan inngå i, eller utgjøre, kommuneplanens handlingsdel.

Årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas innen utgangen av året. Dvs. at budsjettet for 2024 skal vedtas innen utgangen av 2023. Årsbudsjettet skal, som økonomiplanen, bestå av en driftsdel og en investeringsdel. I årsbudsjettet skal kommunens prioriteringer komme tydelig fram.

Det er ikke lov å vedta budsjett eller økonomiplan i ubalanse. Gjør man det, blir kommunen innmeldt i ROBEK-registeret (Register om betinget godkjenning og kontroll), et statlig register som begrenser de lokale folkevalgtes økonomiske handlingsfrihet. Det samme skjer om man ikke vedtar budsjett innen årsskiftet.

Drift og investeringer

Mot slutten av hvert år vedtar kommunestyrene budsjett for kommunene for det kommende kalenderåret, og en mer langsiktig økonomiplan for de neste fire årene. Budsjettet er årlig, og økonomiplanen er fireårig. Økonomiplanen og budsjettet skal vedtas med økonomisk balanse, og bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.

Kommunen vedtar et *driftsbudsjett* og et *investeringsbudsjett*.

Driftsbudsjettet dekker kommunens løpende drift av tjenester. Her ligger for eksempel lønn til lærere, sykepleiere og andre kommunalt ansatte, driftsmidler til kommunale tjenester, og andre løpende utgifter. Her ligger også løpende inntekter, som skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Kommunens drift skal kun finansieres av løpende inntekter. Man kan for eksempel ikke bruke salg av eiendom til å dekke løpende utgifter, siden dette er en engangsinntekt, ikke en løpende inntekt.

Investeringsbudsjettet dekker inntekter og kostnader som ikke er løpende. Det kan være aksjesalg, grønn konsesjon, salg og kjøp av eiendom, midler til bygging/oppussing av skoler og barnehager, investering i solcellepaneler på kommunale tak, og andre slike engangsutgifter.

Man kan bruke midler fra kommunens driftsinntekter til investeringer, men man kan ikke bruke midler fra investeringer (salg av eiendom, reduserte investeringsutgifter) på drift. Overskuddet på driftsbudsjettet kan brukes til å finansiere investeringer. Kommunene bruker i stor grad lånefinansiering av investeringer, det betyr at de tar opp lån og betaler dem ned på driftsbudsjettet. Det er en avveining: tar man opp et lån for å pusse opp eller bygge ny skole, betyr det at man har mindre penger å bruke til andre ting på drift.

Det er ikke lov å ta opp lån eller selge eiendeler for å finansiere driften. Typiske investeringer for en kommune kan være i sosial infrastruktur som skoler og barnehager, vedlikehold av kommunale veier, eller kjøp og salg av eiendom.

Forberedelser til budsjettarbeidet

1. **Les budsjettforslaget fra kommunedirektøren grundig.**
2. **Ikke nøl med å stille oppklarende spørsmål eller be administrasjonen om hjelp til utregninger.** Det er vanlig at kommunen gjør beregninger på vegne av partiene på hva ulike tiltak vil koste eller bringe av nye inntekter til kommunen, slik at partiene kan

fatte beslutninger og foreslå tiltak med godt grunnlag. Vil du for eksempel vite hvor mye gratis skolemat vil koste å innføre, bør du be administrasjonen om å gjøre disse beregningene for deg. Stiller du presise spørsmål kan du også regne med mer presise svar.

3. **Velg deg en eller to kampsaker!** Enten du sitter i opposisjon eller i et budsjettflertall, er det lurt å begynne tidlig med å tenke på hvilke prioriteringer og kampsaker SV skal løfte inn i budsjettet. Hva gikk SV i din kommune til valg på å gjennomføre? Lag deg en ønskeliste, og bruk den som en rød tråd når budsjettet skal behandles og vedtas. Andre viktige kan også dukke opp underveis, så ikke lås deg for mye – men å ha et sett med klare prioriteringer er alltid lurt.
4. **Legg en slagplan.** Hvordan skal du få gjennomslag for sakene? Bør du engasjere lokalsamfunnet og lokale organisasjoner? Hvordan kan du bruke media for å gi SV eierskap til saken, skape entusiasme rundt den, og legge press på de andre partiene for å støtte ditt forslag? Å love ting i media i forkant av forhandlinger kan være risikabelt om du ikke får gjennomslag, men det kan også gi SV sakseierskap om du får gjennomslag. Trenger du eller lokallaget hjelp til å kjøre lokale kampanjer, kan du få hjelp til det. Ta kontakt med partikontoret!
5. **Begynn tidlig.** Du er ikke nødt til å vente med å ta kampene om midler til selve budsjettokumentet skal behandles i november. Det er ikke bare ved å flytte penger når selve budsjettokumentet behandles, at du som folkevalgt har påvirkningsmakt over budsjettet og kommunens økonomiske prioriteringer. Handlingsrommet for å påvirke neste års budsjett er større desto tidligere på ballen du er. Du kan legge føringer for kommunens budsjettprioriteringer gjennom kommuneplanen, halvårlige/tertiær-rapporter eller andre planer og strategier din kommune vedtar.
6. **Formuler tydelige forslag.** Slik kan du unngå at de mistolkes, og sikre at intensjonen din med forslaget faktisk følges opp om det blir vedtatt. For eksempel: «Barn og unge skal prioriteres i budsjettet» er en luftig formulering som kan romme mye og gir administrasjonen frihet til å tolke når barn og unge er prioritert nok, mens «Kommunedirektøren skal innarbeide en gratisordning for deltakelse i kommunens kulturtilbud i budsjettet for barn og unge i alderen 0-18 år» er vanskeligere å tolke seg rundt.
7. **Inviter til innspill!** Samle inn innspill til budsjettprioriteringer fra medlemmer, Sosialistisk Ungdom (hvis de har et lokallag i din kommune), lokale fagforeninger og organisasjoner, og lokale bevegelser. Du kan få lokallaget til å arrangere et medlemsmøte eller åpent møte om budsjettet, der dere går gjennom hovedlinjene, diskuterer, og tar imot innspill. Dette er en fin måte å aktivere og gi eierskap til medlemmer, og det kan være en god måte å vise at SV er et utadvendt parti som er opptatt av å lytte til, og snakke med, lokale organisasjoner og bevegelser.
8. **Synliggjør sakene dine i media!**

Er du med i et budsjettflertall og forhandler? Da kan disse tipsene også være nyttige:

1. **Ikke la andre partier definere hva SV skal prioritere.** Noen ganger kan partier i budsjettssamarbeid prøve å definere SV sine prioriteringer. Ikke la andre partier bruke opp SVs forhandlingskapital ved å definere hva du og SV bør være fornøyd med.
2. **Bruk samarbeidsplattformen (hvis du har en).** Er SV en del av flertallet, har dere kanskje en politisk plattform som partiene i flertallet har forpliktet seg til å følge opp i løpet av valgperioden. Har dere fått gjennomslag i plattformen, bør du minne de

andre partiene om å følge det opp med midler i budsjettet, spesielt om oppfølgingen av tiltakene krever midler.

3. **Tenk gjennom hvor grensen går.** Hva kan SV gå med på og ikke, og hva kan være mulige kompromiss?

Å finne pengene

I forberedelsene til budsjettarbeidet har du sikkert tenkt på noen saker som kan være aktuelle å prioritere i budsjettarbeidet. Prioriteringer koster. Det er en fordel å vite hvor mye et forslag koster, og det er en fordel å stille forslag som er økonomisk forsvarlige.

Finn passende forslag til innsparinger. Å finne muligheter for innsparinger er en viktig del av det å gjøre omprioriteringer i budsjettarbeidet. Noen forslag til hvor man kan se etter inntektsmuligheter:

- **Kan man redusere utgifter til folkevalgte?**
- **Kan man nedprioritere enkelte stillinger eller satsninger, eller flytte midlene til satsninger SV ønsker?** Hvis det planlegges investeringer eller gjennomføres driftsprosjekter SV er mot, kan man foreslå å avslutte disse og frigi midler.
- **Kan man redusere pengebruk på reising, overnatting o.l.?**
- **Kan man redusere konsulentbruken?**
- **Kan man justere antatte inntekter og utgifter?** Har du for eksempel grunn til å tro at befolkningsveksten blir høyere enn det budsjetteres med, kan du budsjettere med økte skatteinntekter.
- **Kan man forskyve investeringer?** Du kan foreslå å utsette oppstart på et bygge- eller oppussingsprosjekt med et år eller to, og dermed få litt mer rom i investeringsbudsjettet dette året.

Eiendomsskatt

Eiendomsskatt kan være et nyttig virkemiddel for å hente inntekter til kommunen, og gi økonomisk rom til å styrke og videreutvikle tjenestetilbudet i kommunen. Det kan være mange grunner til at en kommune ønsker eller trenger eiendomsskatt for å finansiere tjenestetilbudet. 322 av 356 kommuner har eiendomsskatt per 2023.

Hvorfor eiendomsskatt?

Vil man skrive ut eiendomsskatt, må man peke på hvorfor skatten trengs. Fokuser på hva SV ønsker å bruke pengene til. Kanskje det er økt bemanning i barnehager og skoler, oppussing av skolebygg, billigere fritidstilbud til barn og unge? Kanskje det er alt dette og mer? Eiendomsskatt er et middel til å oppnå bedre fordeling, et robust tjenestetilbud og en styrket velferd, ikke et mål i seg selv.

Kommunens handlingsrom

Hvilke eiendommer kan man sette en eiendomsskatt på, hvor høy eller lav promille kan man sette, hvordan brukes bunnfradrag, hvordan verdsettes eiendommene – og hvem kan klage? Her er en kort gjennomgang av noen sentrale momenter i eiendomsskatteloven.

Kort om eiendomsskatt (fra Eiendomsskatteloven)**Hva er eiendomsskatt?**

Eiendomsskatten er en kommunal skatt som kommunestyret kan vedta å innføre i budsjettet.

Hvilke eiendommer gjelder skatten for?

§ 3: Eiendomsskatten kan skrives ut på enten bolig eller næring, eller begge. Kommunestyret kan velge å skrive ut eiendomsskatt i deler av kommunen.

Hvem får fritak?

§ 5: Noen eiendommer er fritatt eiendomsskatt.

§ 7: Kommunestyret kan velge å fritta flere eiendommer fra eiendomsskatt.

Hvordan verdsettes eiendommene?

§ 8: Eiendommen skal verdsettes ved takst, unntatt de som verdsettes ved formuesgrunnlag (se §8-C1).

Det er også en obligatorisk reduksjonsfaktor i eiendomsskattetaksten på minst 30 prosent. Dette betyr at grunnlaget for skatt på eiendommen skal reduseres med 30 prosent fra takst.

Hvor høyt eller lavt kan skatten settes?

§ 11: Eiendomsskatten kan settes mellom 1 og 7 promille av takstverdi. På boliger og fritidsboliger kan eiendomsskatten likevel ikke være høyere enn 4 promille. Kommunen kan sette et bunnfradrag.

§ 12: Kommunestyret kan sette ulike skattesatser for bolig og næring. For eksempel kan eiendomsskatten være: bolig 2‰, næring 4‰.

§ 13: Det finnes regler for hvor raskt eiendomsskatten kan økes – 1 promille per år, med noen unntak.

Hva er et bunnfradrag?

Kommunestyret kan velge å sette et bunnfradrag. Dette trekkes fra summen av boligens verdi før skatten på boligen beregnes.

Kan man klage?

§ 19: Den som får eiendomsskatt, kan klage.

Bunnfradrag

Kommuner kan velge å innføre bunnfradrag på eiendomsskatten på boliger, slik at grunnlaget for eiendomsskatten reduseres. Å ha et høyt bunnfradrag gir en fordelingsprofil der de dyreste boligene betaler forholdsmessig mer i eiendomsskatt. Avhengig av hvor høyt bunnfradraget er, kan de rimeligste boligene slippe unna med lite eller ingen eiendomsskatt.

Utrekning av eiendomsskatt

Gjennomgangen nedenfor viser hvordan mekanismer som reduksjonsfaktor, bunnfradrag og skattesats slår inn. Du bør likevel be kommuneadministrasjonen om hjelp til å gjøre disse utregningene dersom det er aktuelt å innføre eiendomsskatt eller å gjøre endringer i skatteprofilen.

Kommunen kan velge å takserer boligene på to måter. Den ene er at kommunen takserer selv. Den andre er at de bruker formuesgrunnlaget fra formuesskatten. Dette finner man i skattemeldingen.

- 1) **Boligens formuesgrunnlag/takst.** Dette ligger til grunn for eiendomsskatten.
- 2) **Obligatorisk reduksjonsfaktor på 30 %.** Trekk fra 30 % av boligens grunnlag/takst. Kommunen kan innføre høyere reduksjonsfaktor enn 30 %, men ikke lavere.
- 3) **Bunnfradraget trekkes fra.** Hvis kommunen har bunnfradrag skal det nå trekkes fra. Da får du grunnlaget eiendomsskatten skal regnes ut fra.

- 4) **Skattepromillen.** Denne kan være på opptil 7 promille for næringseiendom, og 4 promille for boliger.

Til slutt får du den årlige utgiften til eiendomsskatt.

Verbalvedtak

Et verbalvedtak i budsjettet kan bestille en sak, be om en utredning, signalisere hva kommunedirektøren skal gjøre, eller annet. Verbalvedtaket er en skriftlig bestilling som man ber administrasjonen løse. Verbalvedtak har ingen synlig prislapp på budsjettet, men å vedta at kommunedirektøren skal gjennomføre en utredning er fortsatt en prioritering av ressurser.

En fordel med å foreslå verbalvedtak er at man i de fleste kommuner stemmer enkeltvis over disse, som betyr at alle partier kan stemme på alles forslag. Det er en god mulighet for gjennomslag for SV i opposisjon, dersom forslagene er godt formulerte og gjennomtenkte.

Noen eksempler på forslag til verbalvedtak:

- **Heltidskultur:** Kommunedirektøren skal sette i gang et arbeid med heltidskultur i kommunens virksomhet, med mål om å øke andelen heltidsstillinger og sørge for at alle som ønsker heltidsstilling, skal få det. Nye stillinger skal så langt som mulig lyses ut som heltidsstillinger. Heltidsprosjektet skal foregå med tett involvering av tillitsvalgte og kommunestyret skal holdes jevnlig orientert.
- **Redusere bruk av vikarbyråer:** Kommunedirektøren skal forberede en sak til behandling innen juni 2024 som belyser hvordan kommunen kan redusere bruken av private vikarbyråer i skoler og barnehager, til fordel for kommunale vikarpooler og heltidsstillinger. Arbeidet skal sees i sammenheng med arbeidet med heltidskultur.
- **Gjenbruk av lokaler:** Kommunedirektøren skal forberede en sak til politisk behandling om hvordan de tomme kommunale lokalene i sentrum kan benyttes til å dekke behov for lokaler hos frivilligheten, idretten og kulturlivet i kommunen. Aktiviteter til barn og unge skal prioriteres.