

# **St.prp. nr. 65**

(1990–91)

**Om endringer i statens budsjettssystem.**

## INNHold

|                                                                                                         | Side |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>1. Innledning</b> .....                                                                              | 3    |
| 1.1 Bakgrunn .....                                                                                      | 3    |
| 1.2 Innholdet i denne proposisjon .....                                                                 | 3    |
| <b>2. Bedre forvaltning av statens kapital</b> .....                                                    | 4    |
| 2.1 Bruk av kapitalbalanse for statlig forretningsdrift .....                                           | 4    |
| 2.2 Forskotteringsordning for ordinære forvaltningsorgan .....                                          | 5    |
| 2.3 Innarbeiding av renter i byggetiden for statlige investeringer ....                                 | 7    |
| <b>3. Nytt budsjettssystem for Statens bygge- og eiendomsdirektorat</b> ...                             | 8    |
| <b>4. Nettobudsjettering for forvaltningsorganer</b> .....                                              | 8    |
| <b>5. Virksomhetenes driftsbudsjett</b> .....                                                           | 10   |
| 5.1 Sløyfing av underposter for driftsutgifter i fagproposisjonene ....                                 | 10   |
| 5.2 Utvidelse av ordningen med fullmakt til å overskride<br>utgiftsbevilgninger p.g.a. merinntekt ..... | 10   |
| 5.3 Bruk av budsjettfullmakter for virksomheter som har<br>bevilgning under ett felles kapittel .....   | 13   |
| <b>6. Organisasjonsendringer og omstillinger i virksomhetene</b> .....                                  | 15   |
| 6.1 Organisasjonsendringer i virksomhetene - utvidet<br>fullmakt til å omgjøre stillinger .....         | 15   |
| 6.2 Delegering av myndighet til å opprette stilling for<br>rådgiver og prosjektleder .....              | 16   |
| 6.3 Langsiktige ressursvedtak i omstillings-situasjoner .....                                           | 17   |
| <b>Utkast til vedtak om endringer i statens budsjettssystem</b> .....                                   | 18   |

# St.prp. nr. 65

(1990-91)

## Om endringer i statens budsjettssystem.

*Tilråding fra Finans- og tolldepartementet av 19. april 1991,  
godkjent i statsråd samme dag.*

### 1. INNLEDNING

#### 1.1 Bakgrunn

I NOU 1989:5, En bedre organisert stat, la Tilknyningsformutvalget fram en rekke forslag til endringer og nyskapninger om organisering av statens virksomhet. Innstillingen reiser spørsmål om avgrensning av statens oppgaver, og kommer med forslag til ulike former for tilknytning mellom den enkelte virksomhet (etat/institusjon) og statens konstitusjonelle myndigheter. Innstillingen ble avgitt til daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet, nå Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Regjeringen legger stor vekt på å holde et høyt tempo i reformarbeidet. En sterk, moderne og effektiv offentlig sektor er avgjørende for utviklingen av velferdssamfunnet. Nye rammebetingelser for offentlige virksomheter vil være viktige elementer for å få til bedret ressursanvendelse i denne sektoren.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet står for den videre behandling av det samlede problemkompleks m.h.t. organisering og tilknytningsformer for statens institusjoner. Slike spørsmål blir tatt opp i flere sammenhenger. Det er nylig fremmet Ot.prp. om lov om statsforetak på grunnlag av innstilling NOU 1991:8 Lov om statsforetak, fra Utvalget til å utarbeide utkast til ny statsselskapslov. Det fremmes særskilt stortingsproposisjon om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning, jf. St.prp. nr. 63 (1990-91). Videre blir det arbeidet med forslag om utvidede fullmakter for NSB, Postverket og Televerket som forvaltningsbedrifter.

Finansdepartementet arbeider med utvikling av budsjettssystemet som et smidigere instrument for effektivisering av statlige institusjoner.

Med St.prp. nr. 87 (1989-90) la departementet fram en del av de budsjett-tekniske forslag som var lansert i NOU 1989:5. I proposisjonen

ble det først gitt et referat av de reformer som var foretatt i statens budsjettssystem i årene fra og med 1986 etter at innstilling om dette ble lagt fram i NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem. Videre ble det redegjort for bakgrunnen for Tilknyningsformutvalgets oppnevning og mandat.

De konkrete forslag fikk Stortingets tilslutning, jf. Innst. S. nr. 243 og stortingsbehandlingen 14. juni 1990. Vedtakene gikk ut på:

– Endring av bevilgningsreglementets § 11 slik at det gis adgang for forvaltningen til å bruke innsparinger på driftsbudsjettet til investeringer.

– Nye regler for avskrivning av statens kapital i statens forretningsdrift.

– Samtykke til et forsøksprosjekt der 5 statlige virksomheter gis fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger («stillingsforsøket»). Dette gjelder Statens kartverk, Statens institutt for folkehelse, Lostjenesten, Televerket og en vesentlig del av Forsvaret.

Videre sa Stortingets Finanskomite seg enig i et forsøk for å prøve ut metoder for måling av resultater og effekter i statlige virksomheter, og i hvilken grad det er mulig å lage styringssystemer som er tilstrekkelig gode for evaluering og eventuelle sanksjoner («resultatprosjektet»). Dette omfatter Statens kartverk, Kredittilsynet, Lostjenesten og Det norske radiumhospital.

Oppstarting av de to sistnevnte forsøk er omtalt i St.prp. nr. 1 (1990-91) side 46\*-48\*.

#### 1.2. Innholdet i denne proposisjonen

Finansdepartementet har i denne proposisjon tatt for seg de øvrige forslag som Tilknyningsformutvalget la fram om generelle endringer i reglene om budsjettssystemet for de ordinære forvaltningsorganer.

Utvalget uttaler at dets utgangspunkt er at de sentrale egenskaper ved forvaltningsor-

ganmodellen skal opprettholdes. Det er således bl.a. lagt til grunn at:

– Rettslig status skal være som i dag. Det vil si at virksomhetene fremdeles vil være en del av staten som juridisk person. Det innebærer blant annet at statsmyndighetene har det økonomiske ansvaret for virksomheten og de kontrakter den inngår.

– Virksomhetene vil få fastsatt sine budsjetter gjennom den årlige statlige budsjettprosessen.

– Utgangspunktet er at de ansatte skal være statstjenestemenn.

En generell intensjon bak Tilknytningsformutvalgets forslag til endringer i budsjettssystemet er at forutsetningene skal legges til rette for mer effektiv drift og oppgaveløsning. Det vil si at de overordnede mål og formål, og publikums, brukernes og samfunnets behov skal bli bedre dekket innenfor de ressursrammene som stilles til disposisjon. Utvalget har tatt utgangspunkt i at myndighetsfordelingen mellom de ulike nivåene i forvaltningen, og forholdet mellom forvaltning og Storting, i hovedsak skal være som i dag. Utvalget har ansett det som viktig at forslagene ikke skal svekke mulighetene for politisk styring og kontroll av virksomhetene, og mener at de framlagte forslag gjør det lettere å skille mellom styring i forbindelse med strategiske spørsmål om den løpende driftsstyringen.

De forslag som utvalget tar opp, og som Finansdepartementet i stor utstrekning slutter seg til, gjelder tilpasninger og justeringer innenfor det etablerte hovedmønsteret for organisering av statens virksomheter.

Finansdepartementet er imidlertid enig med utvalget i at det i større grad enn i dag kan gjennomføres differensiering for ulike grupper av virksomheter, eventuelt også for enkeltstående virksomheter, uten at det behøver å gå ut over nødvendig samordning i statsystemet. Utvalget benytter selv betegnelsen «forvaltningsorganer med særskilte fullmakter» for slike tilfelle. Forslag av denne karakter vil komme etter hvert, etter en konkret vurdering av de aktuelle institusjoners spesielle situasjon. I denne proposisjon fremmes ikke forslag vedrørende enkeltinstitusjoner utover det som gjelder Statens bygge- og eiendomsdirektorat (kap. 3).

I denne proposisjon behandles følgende punkter i Tilknytningsformutvalgets innstilling om *generelle* endringer i budsjettssystemet:

Bedre forvaltning av statens kapital (kap. 2).

Om nettobudsjettering for forvaltningsorganer (kap. 4).

Forenkling av virksomhetenes budsjettssystem og delegering av budsjettfullmakter til virksomhetene (kap. 5):

– Sløyfing av underposter for driftsutgifter i fagproposisjonene.

– Utvidelse av merinntektsfullmakter.

– Bruk av fullmakter for virksomheter som får felles bevilgning under samme kapittel.

Budsjettmessige forhold ved organisasjonsendringer og omstillinger i virksomhetene (kap. 6).

## 2. BEDRE FORVALTNING AV STATENS KAPITAL

NOU 1989:5 «En bedre organisert stat» påpeker at dagens system med budsjettering av investeringer og kapitalbruk gir dårlig oversikt over det kapitalvolum som står til disposisjon for ulike forvaltningsorganer. Manglende bruk av brukerpriser gir dessuten utilstrekkelige incitamentener til effektiv bruk av nedlagt kapital. For å bøte på dette ble det reist flere forslag som hadde til formål å bedre kapitalbruken i staten. Flere av disse framleggene er alt gjennomført. Etter forslag i St. prp. nr 87 (1989-90) er det nå adgang til å bruke innsparinger på driftsposter til investeringer, og lineært avskrivningssystem avløser saldoavskrivninger for forretningsdriften. I denne proposisjonen tas opp forslag om en forskotteringsordning for investeringer, innarbeiding av renter i presentasjon av byggeprosjekter og omlegging av Statens Bygge- og Eiendomsdirektorat til forvaltningsbedrift. Utover dette forslås innarbeiding av informasjon om kapitalbalanse for statlig forretningsdrift som budsjettopplysning i de årlige budsjettproposisjonene.

### 2.1 Bruk av kapitalbalanse for statlig forretningsdrift.

Lønnsomheten i privat virksomhet anslås bl.a. ved en vurdering av hva investert kapital kaster av seg. Innføring av kapitalbalanse for forretningsdriften er et naturlig steg i arbeidet med å vurdere statens forretningsdrift mer på forretningsmessig basis. Budsjettopplysning om hvor mye kapital som disponeres, gir en viss mulighet til å vurdere lønnsomhetsutviklingen i statlig forretningsdrift. Da vil fokus i sterkere grad bli rettet mot hvor store ressurser som *totalt* disponeres heller enn mot en oversikt over hvor mye *nye* midler bedriftene tilføres årlig. I dag vurderes i liten grad hvor store kapitalverdier som nyttes i ulike forvaltningsbedrifter. Rett nok belastes driften med avskrivninger og renter på nedlagt kapital, men budsjettproposisjonene har ingen oppstilling som gir grunnlag for å vurdere resultat i forhold til kapitalinnsatsen.

Innføring av informasjon om kapitalbalanse gir grunnlag for å vurdere såvel avkastning av kapital i året som utvikling over tid. Det gir også grunnlag for sammenlikning mellom ulike forvaltningsbedrifter, og til en viss grad mellom forvaltningsbedrifter og privat sektor.

Det må likevel understrekes at det ligger klare begrensninger i vurderinger av denne typen. For det første gjøres det i de balanseoppstillingene som pr. i dag utarbeides i samband med statsregnskapet ikke noen reell vurdering av de investerte verdier. Balanseoppstillingen tar utgangspunkt i historisk kost. Denne kan selvsagt avvike en hel del fra en realistisk vurdering av verdien av nedlagt kapital, og det vil være et mål å få en mer realistisk verdifastsetting. Driftsresultatet må også vurderes i lys av om vedkommende forvaltningsbedrift er i en monopolstilling eller ikke, og om takstpolitikken er politisk fastsatt. Balanseoppstillinger er likevel av interesse, særlig til å vurdere resultater i samme bedrift over tid.

Finansdepartementet foreslår at balanseoppstilling basert på någjeldende verdifastsettelse innføres i budsjettproposisjonene for 1992. For sammenlikningens skyld bør oppstilling i budsjettproposisjonene vise balansen ved utgangen av de to foregående år. Siden informasjon fra balanseoppstillingen ikke foreslås innarbeidet i budsjettvedtaket er det ikke nødvendig med endringer i bevilgningsreglementet.

## 2.2 Forskoteringsordning for ordinære forvaltningsorgan

NOU 1989:5 «En bedre organisert stat» har en rekke forslag for å legge bedre til rette for en mer effektiv ressursanvendelse generelt og for mer effektiv bruk av kapitalutstyr spesielt.

Et forslag er at investeringer i ordinære forvaltningsorganer aktiveres, og at driftsbudsjettene belastes med renter og avskrivning, på samme måte som for statens forretningsdrift. Utvalget foreslår at dette i første omgang gjennomføres som et *forsøk* for et begrenset antall virksomheter.

Finansdepartementet vil peke på at den viktigste type investeringer for vanlige statsinstitusjoner gjelder statlige lokaler. På dette område vil det i praksis bli en form for rentebelastning og avskrivning gjennom nyordning med at det skal betales husleie til Statens bygge- og eiendomsdirektorat.

Finansdepartementet tar ikke nå opp forslag om ytterligere aktivisering av investeringer for vanlige forvaltningsorganer, men vil se

nærmere på muligheten for dette ved vurdering av enkeltinstitusjoner der investering i utstyr utgjør store beløp.

I innstillingen pekes det videre på at for vanlige statlige virksomheter har budsjett-systemet stivheter som fører til problemer med å finansiere selv meget lønnsomme investeringer. Det fremmes flere forslag som utvalget mener i praksis skal kunne gi større muligheter for å finansiere lønnsomme investeringer i virksomhetene.

Et forslag berører den interne behandlingsprosedyre mellom departementene under utarbeidelse av det årlige budsjettforslag. Det anbefales at lønnsomme investeringstiltak behandles særskilt slik at de kan vurderes uavhengig av de foreløpige budsjetttrammer og føre til endringer i disse rammer. Dette forslag synes etter Finansdepartementets mening å være basert på en situasjon med mer detaljerte budsjetttrammer enn det som både den forrige og nåværende regjering praktiserer ved utarbeidelse av statsbudsjettforslaget. Med bruk av budsjetttrammer som består i ett samlet beløp for hvert departement, vil det alltid være mulighet for vedkommende fagdepartement å innplassere høyt prioriterte utstyrsbevilgninger av ordinært omfang. Bevilgninger til igangsetting av nybygg vil kunne ha en slik størrelse at de ikke lar seg innpasse i slike rammer, og derfor behandles de særskilt utenom departementsrammene. Det vil imidlertid ikke være forenlig med den nye ansvarsfordeling mellom fagdepartementene og Finansdepartementet under budsjetteringsprosessen dersom behov for utstyrsanskaffelser ved enkelte institusjoner skulle gi alminnelig grunnlag for å fravike rammene. Men under fastsettelsen av budsjetttrammene vil fagdepartementet alltid kunne argumentere med spesielt omfattende behov på dette felt.

Et annet forslag er å innføre en låneordning for lønnsomme investeringer. Forslaget går ut på at det gis en særskilt felles bevilgning til investeringsformål, som de enkelte statsinstitusjoner kan søke om midler fra. En slik adgang er i første rekke tenkt aktuell for forvaltningsorganer som får sine investeringer aktivert, men også andre forvaltningsorganer bør etter utvalgets mening kunne benytte ordningen.

En slik ordning ville ha den fordel at det kunne stilles investeringsmidler til disposisjon raskere enn om man skal vente på utarbeidelse av neste budsjett. Men ordningen ville nærmest innebære at det måtte etableres en form for »statsbank» for statsinstitusjoner, med et administrativt apparat for å behandle og vurdere lånesøknader. Tildelingen fra

## Om endringer i statens budsjettssystem

denne bevilgning ville innebære at man ville få en ekstra runde med bevilgninger utenom den årlige budsjettbehandling.

Finansdepartementet kan ikke se at fordelene ved en slik ordning vil oppveie de administrative kostnader og ulemper ved en ekstra runde med behandling av slike budsjettforslag, og finner ikke nå grunn til å ta opp forslaget om en slik bevilgning.

Finansdepartementet vil imidlertid ta opp det tredje forslag som Tilknytningsformutvalget har lansert i denne forbindelse, om å gi virksomhetene fullmakt til å overskride driftsbudsjettet med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i påfølgende budsjett-termin. Denne ordningen vil være enklere å praktisere og innebærer at ledelsen i den enkelte virksomhet står overfor et krav til innsparing som i større grad enn en låneordning med flere års avbetaling vil garantere for at investeringen er lønnsom.

Innføring av en ordning med en slik overskridelsesadgang kan medføre fare for en alminnelig økning av driftsutgiftene i det året forskutteringen foregår, og at det kan bli vansker med å komme ned på det forutsatte nivå året etter. Men utvalget antar at ledelsen i statsinstitusjoner vil verdsette en slik økonomisk handlefrihet, og vil være opptatt av å nedbetale overskridelsen. Det foreslås likevel at ordningen evalueres etter to til tre år, og systemet eventuelt blir endret i lys av erfaringene.

Tilknytningsformutvalget forutsetter at også denne ordning blir brukt til lønnsomme investeringer. Det vil si investeringer som fører til effektivisering, og ikke utelukkende er rettet mot standardheving. Dette kravet må gjenspeiles i regelverket for praktisering av fullmakten. Konkret må det derfor gjøres lønnsomhetsanalyser for de prosjekter som ønskes finansiert med overskridelse av driftsbudsjettet.

Finansdepartementet foreslår at det innføres en regel i bevilgningsreglementet om at Kongen kan fastsette regler som gir adgang til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil 5 pst. mot tilsvarende innsparing i neste termin, for å finansiere lønnsomme investeringer. Beregningsgrunnlaget for overskridelsen vil være summen av postene 01 og 11, selv om utgiften etter sin art hører hjemme på post 11. Det må også være adgang til å gi samtykke til overskridelse av bevilgning under post 21, dersom den inneholder en ordinær driftsbevilgning.

Ordningen forutsettes ikke å omfatte forsvarsbudsjettet, p.g.a. de spesielle forhold der.

Overskridelsesfullmakten vil i utgangspunktet gjelde post 11. Som kjent ble det ved

tilføyelse til bevilgningsreglementets § 7 i 1990 gitt fullmakt til å omdisponere innspart beløp under driftspostene til postene 45 og 46. Disse to fullmaktene bør kunne kombineres, slik at beløp som det er gitt samtykke til å overskride post 11 med kan omdisponeres til post 45 eller 46, dersom utstyrsanskaffelsen eller det bygningsmessige tiltak har en slik størrelsesorden at det bør posteres der og ikke under post 11. Omdisponeringen til post 45/46 må i første omgang holdes innenfor den grense som er fastsatt ved kongelig resolusjon av 20. desember 1990 på 5 pst. av årets driftsbevilgning, men denne grensen kan revurderes.

Finansdepartementet forutsetter at den nye fullmakten delegeres til fagdepartementene. Ved behandling av søknader blir det dermed fagdepartementene som vurderer om vilkårene for bruken av fullmakten er til stede eller ikke, bl.a. om prosjektet har tilstrekkelig lønnsomhet.

Den nye fullmakten må ses i sammenheng med den eksisterende fullmakt til å overføre inntil 5 pst. av ubrukt driftsbevilgning til neste budsjett-termin. Til sammen vil disse fullmakter gjøre det mulig i ett år å disponere 10 pst. mer enn årets bevilgning, basert på innsparing både i foregående og neste termin.

Ved utgangen av terminen må avregningen av det beløp som skal spares inn foregå på grunnlag av den faktiske overskridelse, slik den framgår av statsregnskapet. Det forutsettes at virksomheten først nytter eventuell innsparing på det ordinære driftsbudsjett til å dekke de foretatte investeringer. Det forhåndssamtykke som er gitt av vedkommende fagdepartement vil således bare bli effektivt for så vidt gjelder faktisk netto overskridelse på postene 01 og 11 under ett, eventuelt post 21. Det er selvsagt bare denne netto overskridelse som skal spares inn i den påfølgende budsjett-termin. Dersom de aktuelle investeringer viste seg å kunne dekkes innenfor rammen av årets bevilgning vil det ikke bli krav om innsparing.

Derved vil det under den enkelte post kunne foreligge enten overskridelse eller overført beløp, men ikke begge deler. Dette er viktig av hensyn til regnskapsavleggelsen og Riksrevisjonens kontroll med fullmaktene.

Som nevnt forutsettes at den regnskapsførte overskridelse må spares inn i sin helhet i det påfølgende år. Denne innsparing forutsettes innarbeidet i fagdepartementets tildelingsbrev til vedkommende virksomhet for neste budsjett-termin. Høringsinstanser har framholdt at innsparingen må kunne kan fordeles over flere budsjetterminer, men Finansdepartementet vil ikke foreslå det. Det vil være et ekstra press for lønnsomhet at over-

skridelsen lar seg dekke inn i et påfølgende år. Dersom ikke nedbetalingen kan skje i påfølgende år, blir kontrollen med nedbetalingen langt vanskeligere. Dessuten vil ordningen da nærme seg en låneordning, og det reiser spørsmål om vedkommende institusjon også må belastes for renter. Da blir ordningen mer komplisert.

Reformen forutsettes evaluert. I den sammenhengen vil det være naturlig å se på utviklingen i driftspostene der fullmakten er nyttet. Det er særlig viktig å merke seg om driftsposten overskrides eller får tilleggsbevilgninger i det påfølgende år. Det kan være aktuelt å be de enkelte fagdepartementer rapportere til Finansdepartementet om hvilke lønnsomhetsberegninger som ligger til grunn for bruken av fullmakten, og i hvor stor grad disse er realisert.

På bakgrunn av det erfaringsmaterialet som måtte foreligge etter 3 år, vil det være naturlig å vurdere om fullmakten er formålstjenlig eller bør avvikles.

§ 11 i bevilgningsreglementet omhandler endringer i løpende budsjett, og den nye fullmakten foreslås tatt inn som et tillegg der. På vanlig måte foreslås fullmakten lagt til Kongen, som så kan utforme regelverk for praktisering av ordningen.

Bevilgningsreglementet § 11 foreslås gitt et nytt 5. ledd:

»Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjett-termin.»

### 2.3 Innarbeiding av renter i byggetiden for statlige investeringer

NOU 1989:5 «En bedre organisert stat» setter fram forslag om å regne renter i byggetiden på nedlagt kapital i statlige investeringer. Innstillingen peker særskilt på bygninger, men framlegget er generelt.

Forslaget er koplet sammen med det tidligere nevnte framlegg om å innføre en forsøksordning med aktivering av investeringer i ordinære forvaltningsorganer, og påfølgende belastning over statsbudsjettet av avskrivning og renter. Tilknyningsformutvalget foreslår selv at en slik forsøksordning i hvert fall bør innføres for de forvaltningsorganer som får en ordning med nettobudsjettering av netto driftsresultat. Som det framgår av kap.

4 mener Finansdepartementet at innføring av nettobudsjettering må vurderes konkret ut fra situasjonen for den enkelte virksomhet. Finansdepartementet vil påse at spørsmålet om aktivering av kapitalutgifter, avskrivning og renter blir vurdert i hvert enkelt tilfelle når forslag om nettobudsjettering tas opp. Foreløpig foreslås innføring av nettobudsjettering og aktivering av investeringer for Statens bygge- og eiendomsdirektorat, jf. kap. 3.

Men forslaget om å beregne renter av kapital nedlagt i bygge- og anleggsperioden er interessant selv om man ikke går videre og foretar aktivering av de foretatte investeringer. Rentebelastning vil synliggjøre totale kostnader ved bygge- og anleggsprosjekter, og vil dessuten gjøre det enklere å sammenlikne private og offentlige prosjekter kostnadsmessig.

NOU 1989:5 legger videre vekt på at renter i byggetida representerer en viktig motivasjonsfaktor for å oppnå effektiv framdrift i investeringsprosjekter. En full incentiveeffekt vil man muligens først oppnå dersom man lar renteffekten påvirke den enkelte etats budsjetttrammer. Et slikt system må imidlertid vurderes nærmere. Det har bl.a. den virkning at man blåser opp statsbudsjettets utgifts- og inntektsside med utgifter/inntekter som ikke er i samsvar med kontantprinsippet.

Likevel er det av interesse å innføre en regel om at beregning av renter i bygge- og anleggsperioden skal medtas når investeringsprosjekter presenteres og vurderes i budsjettproposisjonene. Dette vil gi en oversikt over de reelle kostnadene i hvert enkelt prosjekt.

Av større investeringer som Finansdepartementet anser aktuelle for rentebelastning, er bygg, vegger, havner, lufthavner og jernbaneanlegg, i den utstrekning fagproposisjonene inneholder presentasjon av enkeltprosjekter. Presentasjonen bør vise kostnader både med og uten rentebelastninger i byggetiden. Den spesielle behandling av forsvaret i statsbudsjettssammenheng gjør at rentebelastning av bygge- og anleggsaktiviteter holdes utenfor for denne sektoren.

På denne bakgrunn foreslår Finansdepartementet at det gjennomføres en ordning med presentasjon i fagproposisjonene av kostnader inkludert renter i bygge- og anleggsperioden for nye investeringsprosjekter. Forslaget krever ingen endringer i bevilgningsreglementet.

Finansdepartementet vil utrede videre hensiktsmessigheten av en ordning der renter i byggetiden belastes virksomhetenes investeringsbudsjetter og tas til inntekt på statsbudsjettets inntektsside.

### 3. NYTT BUDSJETTSYSTEM FOR STATENS BYGGE- OG EIENDOMSDIREKTORAT

I utredningen NOU 1989:5 En bedre organisert stat, ble behovet for å endre systemet for statlig eiendomsforvaltning understreket. Utredningen påpekte behov for reformer for å oppnå:

- En bedre ressursdisponering innen statlige virksomheter
- En mer rasjonell behandling av kapital i staten, herunder bygge- og eiendomsinvesteringer
- Bedre tilpasning av statens interne tjenester, herunder bygg- og eiendomstjenester, til brukerinstitutionenes egne behovsvurderinger
- Økt valgfrihet i tjenesteytingen

På bakgrunn av forslagene i NOU 1989:5 En bedre organisert stat oppnevnte Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1. oktober 1990 en arbeidsgruppe for å utrede nytt finansierings- og leiesystem for Statens bygge- og eiendomsdirektorats virksomhet. Innstillingen ble avgitt 31. januar 1991 og inneholder konkrete forslag for å reformere hoveddelen av den sivile statlige eiendomsforvaltning.

Arbeidsgruppen peker på at innenfor dagens statlige eiendomsforvaltning kommer ikke institusjonenes bruk av statlige lokaler til uttrykk som kostnad i budsjettene. Ressursbruken på dette området er altså ikke synliggjort, og dette gir et svakt grunnlag for en rasjonell bruk av eiendomskapitalen. De enkelte statlige institusjoner har få motiver til å rasjonalisere bruken av eiendom. Statlige institusjoner som leier i private bygg belastes riktignok driftsbudsjettet for leieutgiftene, men det har vært relativt kurant å få automatisk påslag for dette.

Dagens praksis innebærer at SBED har et noe ensidig ansvar for å holde igjen på kostnadssiden både når det gjelder standard og beliggenhet for nybygg og for godkjenning av leiekontrakter. Det finnes få kontrollmekanismer som sørger for at eksisterende lokalføle til enhver tid utnyttes effektivt.

Arbeidsgruppen mener at utviklingen i statens budsjett- og styringssystem i retning av å gi statlige institusjoner større disponeringsfrihet innenfor sin driftsbevilgning, også bør få konsekvenser for budsjetteringen av utgifter til lokaler og ansvaret for å vurdere behovet for leielokaler. I forholdet mellom Finansdepartementet og fagdepartementene har budsjettarbeidet fått større preg av et forpliktende rammebudsjetteringssystem, der fagdepartementene relativt fritt kan prioritere innenfor departementsrammen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar i sin stortingsproposisjon opp arbeidsgruppens forslag om at lokal- og serviceomkostninger bør inngå i institusjonenes generelle prioriteringsoverveielser for å tilskynde alternative prioriteringer. Det foreslås at statsetater i sivil sektor som i dag er brutto-budsjettert, belastes leie på sine driftsbudsjetter for bruk av statens lokaler.

Ved overgangen bestemmer SBED leien ensidig etter markedsvurderinger. Institusjonene gis en økning i driftsbevilgningen tilsvarende økningen i lokaleleie det første året. Regulering av den totale budsjetttramme der husleien inngår, bestemmes i de etterfølgende år av fagdepartementet, som en del av den ordinære budsjettprosessen. Etter kontrakttidens utløp forhandler partene på fritt grunnlag, også når det gjelder leietidens lengde, leienivå og arealets størrelse.

Husleien inntektsføres hos SBED som omorganiseres til en forvaltningsbedrift. Det innebærer nettobudsjettering av driftsutgifter, aktivisering av investeringer med beregning av årlig rente og avskrivning og opprettelse av reguleringsfond. Ved siden av å dekke opp avvik fra budsjettforutsetningene foreslås fondet også å ha en slik størrelse at det kan dekke opp sannsynlige påkomne skadefelle, på grunn av det forhold at staten er selvassurandør.

Dette innebærer at Statens bygge- og eiendomsdirektorat for fremtiden inngår som en del av statens forretningsdrift. Derved vil bevilgningsreglementets § 6, og § 4, 2. ledd uten videre gjelde for direktoratet.

Det foreslås at beregning av renter og avskrivning iverksettes først etter 1. januar 1993. For å unngå å få en ordning der det enkelte bygg bare inngår i aktivisering med deler av byggesummen, bør beregningen omfatte hele investeringen for så vidt gjelder bygg som *ferdigstilles* etter 1. januar 1993.

Finansdepartementet foreslår derfor at bevilgningsreglementets § 6, 1. ledd, får følgende tilføyelse:

»Statens bygge- og eiendomsdirektorat unntas for beregning av årlige renter og avskrivninger på kapital nedlagt før 1. januar 1993. Investering i bygg som ferdigstilles etter 1. januar 1993 medtas i sin helhet.»

### 4. NETTOBUDSJETTERING FOR FORVALTNINGSORGANER

Under pkt. 8.2.2. foreslår Tilknytningsformutvalget at det for noen forvaltningsorganer innføres ordning med nettobudsjettering, etter samme mønster som for statens forret-



ningsdrift, eventuelt også ved en ren nettobevilgning under en 50-post.

Det er lagt fram 3 argumenter for å tillate en slik ordning:

- a) Det bør gi positiv virkning for virksomhetenes effektivitet, ved at de får anledning til å utnytte sine inntektsmuligheter.
- b) Man får bedre politisk styring med størrelsen av nettotilskuddet fra statskassen til virksomheten, bl.a. slik at nettotilskuddet ikke øker automatisk fordi om inntektene svikter.
- c) Det gir en mer fleksibel fullmakt til å øke utgiftssiden når inntektene øker.

Utvalget foreslår at det etableres et *forsøksprogram* med sikte på å avklare forutsetninger og å tilrettelegge betingelsene og fullmakter på en hensiktsmessig måte.

Tilknytningsformutvalget uttaler at nettobudsjettering fortsatt bør være hovedregelen.

I innstillingens avsnitt 7.4.2. er forslaget om nettobudsjettering gitt en nærmere begrunnelse. Der nevnes for det første forvaltningsorganer som *produserer varer og tjenester*, men som i motsetning til forvaltningsbedriftene ikke står overfor noe marked i egentlig forstand, og som har en inntektsside der brukerne bare i mindre utstrekning betaler hva det koster.

For det andre nevnes *gebyrfinansierte forvaltningsorganer*, som driver offentlig kontroll, og som får betaling ved at utgiftene utliknes på dem som det føres tilsyn med. For disse foreslås enten nettobudsjettering eller større fullmakt til å overskride p.g.a. merinntekt.

Den tredje gruppen er nevnt er forvaltningsorganer som produserer varer og tjenester *internt* for statsinstitusjoner, og som foreslås nettobudsjettert med forutsetning om at tjenestene prises slik at de reflekterer de reelle kostnader.

Utvalget minner om at det er to former for nettobudsjettering. Den utvalget mest omtaler er den form som brukes for forretningsdriften. Her blir imidlertid bruttotall for inntekt og utgift ikke fjernet fra budsjett og regnskap. De blir oppført på et underpostnivå i det formelle budsjettvedtak.

Den andre formen er å gi ren netto tilskuddsbevilgning under en 50-post, hvorved bruttotallene holdes helt *utenom* statsbudsjettet. Denne løsning beskrives som stort sett knyttet til den nye kategori «forvaltningsorganer med særskilte fullmakter» (pkt. 5.4.2. og pkt. 7.4.2.c) men utvalget synes også å regne denne løsning som et alternativ for «forvaltningsorganer med nettobudsjettering».

*Finansdepartementet* mener at en ordning med nettobudsjettering på mange måter vil

være stimulerende som ledd i effektivisering av statlige institusjoner, spesielt for statsinstitusjoner som kan dekke en relativt stor del av utgiftene ved inntekter som det selv kan påvirke. Departementet anser det imidlertid lite formålstjenlig å vurdere generelt en ordning med nettobudsjettering. Forslag om å innføre en slik ordning må komme som en logisk konklusjon på en utredning om friere stilling for vedkommende institusjon, hvor det er *vedkommende institusjons spesielle situasjon som står i fokus*, og hvor det er klart at bruk av nettobudsjettering er spesielt hensiktsmessig for å tilstrebe en effektivisering.

En slik konkret utredning foreligger for så vidt gjelder SBED. Der foreslås nettobudsjettering etter mønster av forretningsdriften, jf. kap. 3.

Finansdepartementet vil peke på at en del av Tilknytningsformutvalgets begrunnelse for nettobudsjettering fanges opp av en mer smidig fullmakt til å overskride utgiftsbudsjettet p.g.a. merinntekt. Utvalget nevner selv dette som alternativ til nettobudsjettering, men innvender at en slik fullmakt ofte ikke går langt nok fordi den må forelegges Finansdepartementet hvert år. Med den oppmyking som nå foreslås, jf. kap. 5, pkt. 2, faller etter Finansdepartementets mening en god del av denne innvendingen bort. Nettobudsjettering bør helst brukes hvor det kan være formålstjenlig å begrense den vanlige departementale *instruksjonsadgang* overfor virksomheten, når det finnes gode mål- og resultatorienterte styringssystemer mellom vedkommende institusjon og overordnet departement. Dersom formålet først og fremst er å øke institusjonens inntektsmuligheter, kan det tilgodesees ved *økt merinntektsfullmakt*. En stor grad av nettobudsjettering vil dessuten svekke statsbudsjettets oppgave å gi en samlet oversikt over statens brutto utgifter og inntekter.

Spesielt for institusjoner som ikke opererer på et marked med konkurranse, må en ordning med nettobudsjettering suppleres med særskilte regler for hvordan institusjonen kan prissette sine tjenester. Utvalget er selv oppmerksom på at det kan måtte etableres «styrings- og kontrollformer som sikrer at virksomheten opprettholder og forbedrer sin kostnads- og formåls effektivitet, og at det ikke overveltes unødige høye kostnader på brukerne».

Det foreligger ikke nå utredninger som gjør det aktuelt for Finansdepartementet å fremme konkret forslag om nettobudsjettering for andre statsinstitusjoner enn SBED. Finansdepartementet mener imidlertid at økt bruk av nettobudsjettering vil kunne være et nyttig virkemiddel i en utvikling av mer effek-

tive statsinstitusjoner. Dersom Stortinget er enig i dette, vil dette budsjetteringsprinsipp bli vurdert som et mulig virkemiddel når det etter initiativ fra Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller et fagdepartement settes i gang utredning av omorganisering av statsinstitusjoner som generelt bør ha noe større grad av frihet enn vanlig.

## 5. VIRKSOMHETENES DRIFTS- BUDSJETT

I dette kapittel tar Finansdepartementet opp forslag som Tilknytningsformutvalget har samlet under betegnelsen »Virksomhetenes driftsbudsjetter». Disse forslag har det siktemål at det skal være enklere for ledelsen å drive virksomheten på en effektiv måte. Motstykket til de økte fullmakter er at ledelsen vil ha større ansvar for å oppnå resultater i samsvar med oppsatte mål.

### 5.1 Sløyfing av underposter for driftsutgifter i fagproposisjonene

Et av Tilknytningsformutvalgets forslag om endringer som vedrører virksomhetenes driftsbudsjett er at den nåværende spesifisering av driftspostene 01, 11 og 21 tas ut av fagproposisjonene. Selv om spesifiseringen ikke er bindende, er det utvalgets inntrykk at det forhold at inndelingen tas med i proposisjonen, kan ha negativ innvirkning på fleksibilitet og tilpasningsevne i virksomhetene.

Utvalget mener at det vil styrke Stortingets styringsmulighet dersom fordelingen på underposter tas ut av budsjettproposisjonene, og at det i stedet tas med mer informasjon om oppgaver som skal gjennomføres, mål for virksomheten og planlagte resultater. Dette vil gi en sterkere markering av at virksomhetene innenfor rammen av et samlet driftsbudsjett har en rett og plikt til løpende å vurdere på hvilken måte ressursene kan disponeres mest hensiktsmessig – i forhold til de oppgaver som skal løses og de mål som skal nås.

Finansdepartementet er enig i forslaget. Opplysningene om fordeling på underposter under disse tre hovedpostene for driftsutgifter er primært ment som bakgrunnsinformasjon for Stortinget. Det må foreligge særskilte holdpunkter fra stortingsbehandlingen for at inndelingen på underposter som er beskrevet i budsjettproposisjonen skal anses bindende for forvaltningen. Det foreligger bare helt unntaksvis for så vidt gjelder disse hovedposter. Etter endringen i 1985 i bevilgningsreglementets § 11, som gir fullmakt til å om-

disponere mellom hovedpostene til driftsutgifter, er det enda tydeligere markert at forvaltningens ansvar for ikke å overskride Stortingets bevilgninger er knyttet til disse poster sammenlagt.

I dag tar tabellene med underposter til postene 01, 11 og 21 opp svært mye plass i fagproposisjonene, og medvirker til at fagdepartementet under budsjettarbeidet blir for opptatt av disse detaljer. Det fører lett til mindre oppmerksomhet om de forutsetninger som skal legges til grunn for budsjettforslaget m.h.t. oppgaver og mål, viktige prioriteringer, planlagte resultater og tiltak.

Det er fortsatt meningen at statsinstitusjonenes regnskaper skal føres etter den detaljerte kontoplan for underposter. Virksomhetene vil også ha behov for å sette opp sitt interne budsjett i den årlige virksomhetsplan på underpostnivå eller med ytterligere spesifisering. Disse budsjett- og regnskapsopplysninger er først og fremst av interesse for intern planlegging, eller i kommunikasjonen om virksomhetsplanlegging og sammenliknende kostnadsvurderinger mellom virksomhetene og vedkommende fagdepartement. Finansdepartementet mener derfor at det ikke lenger er nødvendig å offentliggjøre tall på underpostnivå i trykte dokumenter.

Siden spesifikasjoner på underposter ikke er fastsatt i bevilgningsreglementet eller annet stortingsvedtak, er det ikke nødvendig å treffe noe eksplisitt vedtak om dette. Dersom behandlingen av proposisjonen i Stortinget viser at det er tilslutning til forslaget, vil Finansdepartementet ta sikte på at underpostspesifikasjoner under post 01, 11 og 21 blir tatt ut av fagproposisjonene for 1992.

### 5.2 Utvidelse av ordningen med fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger p.g.a. merinntekt

Tilknytningsformutvalget omtaler ordninger som skal gjøre statsinstitusjoner «mer opptatt av – innenfor de politisk opptrukne rammene – å utnytte sine inntektsmuligheter». Det foreslås:

- utvidelse av ordningen med at salgsinntekter kan posteres til inntekt på vedkommende utgiftspost til å gjelde mer enn salg av utstyr, og
- forbedring av ordningen med fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger når det foreligger merinntekt.

De to ordningene er alternative måter for å la en institusjon få utvide sin utgiftsramme når den treffer tiltak som medfører ekstra

## Om endringer i statens budsjettssystem

inntekter. Begge disse ordninger ble vedtatt av Stortinget på grunnlag av forslag i St.prp. nr. 52 (1984-85), men formen på vedtaket er forskjellig for de to ordninger.

Ordningen med postering av inntekter på utgiftspost er fastsatt som en spesialbestemmelse som utelukkende gjelder *utstyr* i bevilgningsreglementet § 4,2. ledd. Fullmakten til å overskride utgiftsbevilgning p.g.a. merinntekt er gitt Kongen i bevilgningsreglementets § 11, 3. ledd. Ved kgl. res. 22.11.1985, da Kongen delegerte denne fullmakt til Finansdepartementet, ble det fastsatt nærmere regler om praktiseringen av denne fullmakt.

Senere er det ved kgl. res. 16.3.1990 gitt fullmakt til Finansdepartementet til å bemyndige fagdepartementene til å samtykke i overskridelser p.g.a. merinntekt under eget ansvarsområde innenfor en ramme som fastsettes av Finansdepartementet under det enkelte kapittel. Vilårene forøvrig er imidlertid ikke endret. Finansdepartementet har gitt slik fullmakt ved rundskriv til samtlige departementer 2.4.1990, med en felles ramme på 1 mill. kroner for hvert kapittel.

#### 5.2.1. Ordningen med inntektspostering på utgiftspost.

Finansdepartementet mener at ordningen med inntektspostering på en utgiftspost ikke bør utvides. Ordningen ble innført som en særordning for avhending av utstyr, fordi innbytte av gammelt utstyr er en ofte brukt finansieringsmåte ved innkjøp av nytt utstyr.

Men generelt er det uheldig å tillate kreditposter på en utgiftspost, og ordningen bør ikke utvides. Bruttoføringsprinsippet, som er fastslått i bevilgningsreglementets § 4 er regnet som meget viktig for at budsjettet, og enda mer bevilgningsregnskapet, skal gi et riktig bilde av statsinstitusjonenes aktivitet. Det er ikke foreslått konkrete unntak som kan sidestilles med inntekter ved utskifting av utstyr. Enhver mer generell formulering av unntak fra bruttoprinsippet vil lett kunne føre til utglidning. Inntektsføring på utgiftspost i større målestokk vil dessuten vanskeliggjøre Riksrevisjonens kontroll. Slik inntektsføring lar seg nemlig ikke lese ut av det trykte statsregnskap.

For virksomhetene vil den reelle disposisjonsfrihet være den samme ved bruk av fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger p.g.a. merinntekter. Bruken av en slik fullmakt blir med bruttoføring både på inntekts- og utgiftssiden synliggjort i bevilgningsregnskapet og er langt lettere å kontrollere.

Finansdepartementet vil imidlertid ikke foreslå at særordningen ved salg av utstyr sløyfes. Den har praktisk betydning fordi alle statsinstitusjoner foretar utskifting av kontoutstyr med jevne mellomrom. Vilåret om at det skal gjelde salg av utstyr er relativt lett å kontrollere, og det dreier seg om små beløp.

Finansdepartementet vil derfor ikke nå foreslå noen endring i bevilgningsreglementets § 4.

#### 5.2.2. Fullmakt til overskridelse av driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter.

De regler som er fastsatt ved kgl. res. 22.11.1985 for bruk av merinntektsfullmakten er relativt restriktive. En rekke statsinstitusjoner har gitt uttrykk for at reglene medfører praktiske vansker med å utnytte inntektsmuligheter på en rimelig måte. Bl.a. er detpekt på at kravet om at en slik fullmakt må fornyes av Finansdepartementet hvert år skaper unødvendig administrativt arbeid, og medfører forsinkelser.

Fullmakten som i 1990 ble gitt det enkelte fagdepartement til å gi slikt samtykke uten årlig forelegg for Finansdepartementet er begrenset til 1 mill. kroner, og det innebærer en relativt sterk begrensning for store statsinstitusjoner eller kapitler som omfatter mange virksomheter. Dessuten følger det av de generelle regler at *fagdepartementet* må fornye fullmakten hvert år.

Etter *Finansdepartementets* mening er tiden nå inne til å gjøre det enklere for statens virksomheter å dra nytte av en slik fullmakt som bestemmelsen gir adgang til. Departementet er enig med Tilknytningsformutvalget i at statens virksomheter bør stimuleres til å være « mer opptatt av - innenfor de politisk opptrukne rammene - å utnytte sine inntektsmuligheter ».

Nye regler for fullmakt til overskridelse mot merinntekt bør i hovedsak gå ut på følgende:

1. Finansdepartementets fullmakt til å bemyndige fagdepartementene gis uten tidsbegrensning og uten beløpsmessig grense.
2. Når Finansdepartementet fastsetter regler for fagdepartementenes bruk av sin fullmakt, kan Finansdepartementet fastsette grenser både m.h.t. hvor ofte fullmakten skal revurderes og om det skal settes noen beløpsmessig grense.
3. Som generelle vilkår for fullmakten for den enkelte virksomhet fastsettes:
  - a. Virksomheten bør selv kunne påvirke inntektene. Merinntekten bør være resultat av økt innsats/aktivitet i forhold til budsjettforutsetningen for vedkommende år.

b. Fullmakten bør anvendes på områder og på en måte som ligger innenfor forvaltningens handlefrihet og skal ikke begrense Stortingets innflytelse over pris- og takstpolitikk eller forutsetning om tilgjengelighet, omfang og servicenivå for statlige tjenester.

c. Den aktuelle inntektsbringende aktivitet bør ligge innenfor det som er virksomhetens mål og oppgaver og bør ha positiv betydning utover å skaffe inntekter.

d. Fullmakten må ikke brukes til å skape bindinger til å opprettholde et høyere aktivitetsnivå enn det som dekkes av den gitte utgiftsbevilgning, i tilfelle merinntektene faller bort.

e. Det må i forklaringene til hvert års statsregnskap redegjøres for sammenhengen mellom utgiftsoverskridelse og tilsvarende merinntekt.

4. Både Finansdepartementet og fagdepartementet kan stille særvilkår for den enkelte fullmakt, herunder at virksomheten eventuelt bare kan disponere en bestemt prosentandel av merinntekten.

5. Dersom en overskridelsesfullmakt p.g.a. merinntekt ikke er brukt fullt ut i budsjettåret kan gjenstående beløp, når faktisk bokført merinntekt er større enn faktisk bokført merutgift, medregnes ved beregning av overføring av bevilgning til neste budsjettermin i medhold av bevilgningsreglementets § 7. Det samlede beløp som kan overføres vil imidlertid ikke kunne overskride 5 pst. av samlet driftsbevilgning.

De foranstående vilkår under pkt. 3 og 4 er i samsvar med de någjeldende regler, mens pkt 1 og 2 er nye og gir grunnlag for en smidigere saksbehandling. Det er forutsetningen at fagdepartementet følger med i virksomhetenes bruk av sin fullmakt og begrenser både fullmaktsperioden og beløpsgrense overfor de virksomheter som ikke følger forutsetningene på en lojal måte. Kravet om at det skal redegjøres for sammenhengen mellom utgiftsoverskridelse og merinntekt i regnskapsforklaringene er viktig av hensyn til Riksrevisjonens og derigjennom Stortingets kontroll med bruk av fullmakten.

I pkt. 5 er formulert den praksis Finansdepartementet har fulgt ved beregning av overført driftsbevilgning fra ett år til neste. Denne praksis er basert på den konstruksjon at overskridelse p.g.a. merinntekt ikke gjelder overskridelser i egentlig forstand, men må kunne sees som en utvidelse av virksomhetens driftsbevilgning. Hvis dette ikke skulle være tillatt, ville regelen om beregning av bevilgning som kan overføres i praksis oppheve regelen om merinntektsfullmakt for alle statsinstitu-

sjoner som pr. 31. desember ikke har brukt fullt ut både sin ordinære bevilgning og innkomne merinntekter. De ville ikke kunne beholde ubrukt bevilgning dersom merinntektene ikke kan medregnes ved overføringen. Regelen om at inntil 5 pst. av ubrukt driftsbevilgning kan overføres fra ett år til neste ble innført bl.a. for å unngå uheldige disposisjoner i desember for å få «brukt opp» bevilgningen. De samme hensyn tilsier at «utvidelse» av bevilgningen p.g.a. merinntektene må kunne overføres til neste år. Men begrensningen på 5 pst. må beregnes av det som er den formelle bevilgning under posten.

Dette tas med som et særskilt punkt slik at det ikke skal være tvil om saken. Riksrevisjonen har i de konstitusjonelle antegnelser for 1988 og 1989 et særskilt punkt om »overføring av ubrukte bevilgninger». Riksrevisjonen mener at Finansdepartementet har vært for liberal i å godkjenne at overskridelsessamtykker er gjort overførbare. Finansdepartementet har i sitt svar på antegnelsen for 1989 bl.a. formulert den praksis som er nedfelt i pkt. 5 ovenfor og Riksrevisjonen har i sitt tilsvarende svar ikke hatt noen merknad til dette.

I de någjeldende regler er det en forutsetning om at fullmakten bare gjelder dersom det oppstår merinntekter i forhold til en «realistisk budsjettering» av inntektsposten. Denne bestemmelse er vanskelig å praktisere, og det virker urimelig at dette skal være en bindende forutsetning for fullmakten for den enkelte virksomhet i forhold til en gitt inntektsbevilgning.

Det reelle innhold i regelen er egentlig et direktiv til fagdepartement og Finansdepartement om hvordan de skal vurdere beløp under vedkommende inntektsposter ved utarbeidelse av budsjettforslaget. En slik regel hører ikke hjemme i reglene for bruk av en fullmakt som skal praktiseres i forhold til en gitt bevilgning.

Dessuten er det et spørsmål om det for alle slike inntektsposter skal være et ubetinget krav om «realistisk budsjettering» under budsjettutarbeidelsen. Med større vekt på rammebudsjettering på utgiftssiden kan ikke beløpene under inntektspostene sees isolert. Det er i første rekke *forholdet* mellom utgiftsbevilgning og inntektsbevilgning som da blir viktig. Dersom det kan bidra til å holde utgiftsrammen lavere, kan det tilsi at inntektsbeløpet settes noe lavere enn det som inntektene sannsynligvis maksimalt kan komme opp i.

Særlig dersom et kapittel omfatter mange institusjoner kan det av praktiske grunner være aktuelt å budsjettere inntektsposter med null, og sette utgiftsrammen deretter. Når

man bruker den vanlige fremgangsmåte og budsjetterer med sannsynlig inntektsbeløp og en tilsvarende utgiftsramme må fagdepartementet fordele både utgifts- og inntektsbevilgninger på flere institusjoner. Da må utgiftstildelingen ha den klausul at den ikke kan disponeres fullt ut dersom inntekten ikke blir så stor som forutsatt. Dette kan det være vanskelig å få respektert av hver enkelt institusjon. Med nullbudsjettering av inntekter og tilsvarende lavere utgiftsramme vil fagdepartementet kunne tildele hver institusjon en andel av utgiftsbevilgningen som hver institusjon kan regne med å disponere fullt ut. Eventuelle inntekter vil da formelt bli regnet som merinntekt og kan disponeres i tillegg.

Det vil imidlertid svekke statsbudsjettets oppgave å gi et best mulig samlet oversyn over statens brutto utgifter og inntekter dersom inntektsposter skulle bli nullbudsjettert i stor målestokk. Men slik budsjettering har ingen betydning for budsjettbalansen, og Finansdepartementet vil i arbeidet med framtidige budsjettere vurdere om denne metode kan brukes i større utstrekning i tilfelle hvor et budsjettkapittel omfatter flere institusjoner, og inntektene ikke utgjør store beløp. Med økt bruk av nettobudsjettering, jf. kap. 4, vil statsbudsjettets oppgave med å gi bruttooversikt over inntekter og utgifter i alle tilfelle tillegges mindre vekt.

Finansdepartementets forslag under dette punkt gir ikke grunnlag for noe forslag om endring av bevilgningsreglementet. Men Finansdepartementet vil vente med å fremme kongelig resolusjon om reviderte regler for bruk av merinntektsfullmakten til denne proposisjon er behandlet i Stortinget.

### 5.3. Bruk av budsjettfullmakter for virksomheter som har bevilgning under ett felles kapittel

Tilknytningsformutvalget tar opp problemer som oppstår når virksomheter som får bevilgning under et felles kapittel skal ta i bruk de budsjettfullmakter som er gitt. Utvalget mener at flere av de eksisterende fullmakter helt eller delvis ikke får anvendelse for virksomheter med felles kapittel. Utvalget sikter særlig til følgende fullmakter:

- a) adgang til å omdisponere mellom post 01 og 11.
- b) adgangen til å omgjøre stillinger.
- c) adgang til å overføre ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste.
- d) adgangen til å overskride utgiftsbevilgning mot merinntekter.

Problemenes skyldes at hele statsbudsjettet er basert på at Stortingets bevilgninger gis på postnivå, og at alle vurderinger i den løpende termin må skje i forhold til den samlede sum under hver post. Dette er fastslått bl.a. i bevilgningsreglementets § 7, første ledd.

Når et kapittel omfatter flere virksomheter må fagdepartementet tildele hver virksomhet en andel av bevilgningen under hver post, eventuelt etter at det er holdt av et visst beløp i reserve.

Hvis alle virksomheter viser maksimal budsjett disiplin, ville hver enkelt virksomhet holde seg innenfor sitt tildelte beløp under post 01 + 11. Da oppstår ikke noe problem. De som har brukt mindre enn sin tildeling, vil f.eks. uten videre få overført dette til påfølgende år, og de som har merinntekter vil fullt ut kunne overskride sin andel av utgiftsbevilgningen med tilsvarende beløp. Problemet oppstår når noen overskrider sin tildeling.

Tilknytningsformutvalget mener at slike fullmakter bør tilpasses den enkelte virksomhets styringsevne, og at de som evner å bruke fullmaktene etter sin forutsetning ikke må få disse fullmakter beskåret fordi om andre virksomheter bruker fullmaktene på en måte som bryter med Stortingets budsjett forutsetninger.

Finansdepartementet vil peke på at problemene ikke er de samme for alle de nevnte fullmakter.

a) Fullmakten til å omdisponere mellom postene 01 og 11 kan tas i bruk av alle virksomheter, selv om enkelte av dem ikke makter å holde seg innenfor sin tildeling.

Dette har Finansdepartementet gjort oppmerksom på i et rundskriv av 29.4.1988 (Rundskriv R-9/88). Utvalgets kritikk på dette punkt må være basert på henvendelser som tyder på at virksomhetene ikke kan ha vært tilstrekkelig kjent med fullmakten til omdisponering mellom post 01 og 11 i det ordinære tildelingsbrevet.

Som Finansdepartementet minner om i rundskrivet, har departementet under alle omstendigheter ansvar for at bevilgningene på vedkommende kapittel under post 01 og 11 sammen lagt ikke overskrides. Men de virksomheter som holder seg innenfor den samlede tildeling, behøver ikke innskrenke sin omdisponering fordi om det er mulighet for at en eller flere virksomheter overskrider sin tildeling.

b) Fullmakten til å omgjøre stillinger ( i gruppe II).

Allerede i det rundskriv hvor denne fullmakt ble meddelt fagdepartementene (Rundskriv R-1/1986) ble det oppfordret til å dele-

gere denne myndighet til institusjoner utenfor fagdepartementene der forholdene ligger til rette for det. Riktignok er det nevnt at dette er mindre aktuelt når flere virksomheter er samlet under ett felles kapittel. Begrunnelsen for dette ligger i at fagdepartementet har ansvaret for at omgjøringene ikke fører til budsjettoverskridelser. Men fagdepartementene ble bedt om å foreta delegering etter en konkret vurdering av forholdene.

På begge disse områder er det således ikke de sentralt fastsatte regler som er til hinder for at fullmaktene praktiseres på virksomhetsnivå selv om de deler et budsjett kapittel med andre. Men Finansdepartementet vil gå ut med ny oppfordring til fagdepartementene om aktivt å la virksomhetene gjøre bruk av disse fullmakter.

Vi viser ellers til kap. 6, pkt. 1, om å endre grensdragningen mellom stillingsgruppe II og I. Denne endring vil øke virksomhetenes fullmakter på dette område.

c) Adgang til å overføre ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste.

d) Adgangen til å overskride utgiftsbevilgning mot merinntekter.

Det er for disse to fullmakter det oppstår problemer dersom en eller flere av de virksomheter som deler et kapittel ikke holder seg innenfor tildelt beløp under post 01 og 11.

Dette er først og fremst et problem som vedkommende fagdepartement må være oppmerksom på ved sin budsjettforvaltning. Det er ikke mulig å løse dette ved å la de virksomheter som overholder budsjetttrammen få nytte nevnte fullmakter fullt ut selv om andre overskrider. Da måtte man i tilfelle begynne med separate beregninger av overføringer og merinntektsfullmakter på et nivå under postnivå. For kapitler med mange virksomheter kunne det bli en spesifisering på flere titalls underenheter.

En slik løsning er ikke bare vanskelig å praktisere. Den vil dessuten være oppløsende på budsjettdisiplinen. Et fagdepartement ville i tilfelle ikke legge nok vekt på å fordele bevilgningen på en måte som tilstreber størst mulig effektivitet dersom alle vet at de som overskrider sin andel kan gjøre det uten konsekvenser for andre.

I så måte er ikke situasjonen anderledes enn før. Det har alltid vært fagdepartementets oppgave å påse at bevilgningen under hver post som helhet ikke overskrides. Fagdepartementet må i den forbindelse løpende vurdere tiltak for å sikre dette. Det er de virksomheter som erfaringsmessig har vansker med å overholde sin tildeling som må ofres oppmerksomhet. Dersom det et år viser seg umulig å få

samtlig virksomheter til å overholde sin tildeling, kan det bli uunngåelig å måtte redusere tildelingen til de lojale virksomheter for å unngå en samlet overskridelse.

I det forannevnte rundskriv av 29.4.1988 har Finansdepartementet omtalt dette forhold for så vidt gjelder fullmakt c), og har konkludert med at fagdepartementene bør «utvikle ordninger som best mulig ivaretar formålet med overføringsordningen», nemlig å være incitament for økonomisk rasjonell planlegging, men innenfor et system der det totalt sett bare kan overføres *netto innspart* beløp under en post.

De omtalte problemer likner på dem som den sentrale *ledelsen i en stor virksomhet* står overfor i forhold til sine underavdelinger, hvis disse har stor geografisk spredning. Det er derfor ikke så stor forskjell om et kapittel omfatter flere små eller middels store virksomheter, eller bare én stor virksomhet med landsomfattende aktivitet. For å øke statens kostnadseffektivitet er det like viktig å motivere avdelingsledere i en stor virksomhet til å disponere sin tildelte bevilgning rasjonelt, som å motivere ledere av små virksomheter med felles budsjettkapittel til det samme.

Forskjellen er bare at de sistnevnte får sin tildeling fra et departement, mens alle som er underledere i en stor virksomhet får tildelingen fra virksomhetens toppledelse.

Både fagdepartementets og toppledelsens problem i en stor virksomhet er den samme: nemlig hvordan man skal få lederne av de underliggende enheter til overholde sin tildelte ramme innenfor budsjettkapitlet, samtidig som denne ramme skal nyttes mest mulig effektivt i forhold til enhetens målsetting.

Det vil være en permanent utfordring for et fagdepartement – i likhet med toppledelsen i store virksomheter – å utvikle best mulige kriterier for fordeling av den samlede bevilgningen i forhold til det reelle behov. Det bør være et visst reservebeløp for å dekke uforutsette begivenheter, men uten at det fører til taktikk for å få andel av denne reserve når det ikke er helt nødvendig. Og det gjelder å få såvel virksomhetsledere som avdelingsledere motivert til å oppfylle plikten til å sørge for at bevilgningen ikke overskrides. Det forhold at en eventuell overskridelse vil gå ut over kolleger kan i så fall ses som et av flere forhold som bør motivere til nødvendig disiplin.

Retningslinjene for utarbeiding av årlige *virksomhetsplaner* vil være et av de viktigste tiltak for å sikre at hver virksomhet og hver underavdeling innenfor en virksomhet planlegger sin ressursbruk innenfor tildelte rammer. Dette må selvsagt kombineres med et system med hensiktsmessig rapportering og

oppfølging. Når man får bedre og mer utbredt erfaring med virksomhetsplanlegging og rapportering bør derfor de problemer som her er nevnt bli mindre. Finansdepartementet vil bistå fagdepartementene i å lage ordninger som gjør at alle virksomheter kan gjøre full bruk av de generelle budsjettfullmakter.

Dette vil også ha betydning for virksomhetenes bruk av fullmakten til å overskride utgiftsposter p.g.a. *merinntekter*. På dette felt har problemer oppstått dersom merinntekter ved en virksomhet har måttet brukes til å dekke overskridelse uten merinntekt ved en annen virksomhet, p.g.a. fagdepartementets ansvar for å påse at summen av overskridelse ikke må være større enn den samlede merinntekt.

Dersom man får gjennomført at fagdepartementenes fordeling av den samlede bevilgning og virksomhetenes disponering virker slik at det *ikke* oppstår fare for overskridelse, er det heller ingen hindring for at samtlige virksomheter under ett kapittel kan få adgang til å nytte denne fullmakt.

Det vises ellers til omtale av merinntektsfullmakten under avsnitt 5.2, spesielt det som der er sagt om at merinntektsfullmakten er enklere å praktisere for virksomheter som har felles kapittel dersom inntektene budsjetteres med null, og utgiftsrammen settes tilsvarende lavere.

## 6. ORGANISASJONSENDRINGER OG OMSTILLINGER I VIRKSOMHETENE

### 6.1. Organisasjonsendringer i virksomhetene – utvidet fullmakt til å omgjøre stillinger

I sin innstilling foreslår Tilknytningsformutvalget at prosedyrene for vurdering av organisasjonsendringer i virksomhetene blir enklere. Behandlingen av slike forslag er i stor utstrekning knyttet til behandling av forslag om nye stillinger som vedrører organisatoriske spørsmål.

Da Stortinget i 1985 vedtok tilføyelse i bevilgningsreglementets § 10 om at forvaltningen har adgang til å omgjøre ledige stillinger, ble denne fullmakt knyttet til en todeling av statsstillingene i gruppe I og gruppe II. Fullmakten til å omgjøre ledige stillinger ble i premissene knyttet til gruppe II, men denne forutsetning ble ikke innarbeidet i bevilgningsreglementet.

Stillingene i gruppe I ble definert som organisatoriske stillinger. I 1985 ble grensen trukket mellom lønnstrinn 26 og 27, slik at stillingen som byråsjef ble laveste stilling i gruppe I. Grensen mellom de to stillingsgrup-

per er justert i samsvar med byråsjefenes lønsplassering, og går i dag mellom lønnstrinn 30 og 31.

Tilknytningsformutvalget peker på den ene siden på behov for raskere og mer desentral håndtering av disse saker enn i dag, på den annen side på at desentraliseringen ikke må gå så langt at overordnede myndigheters muligheter for strategisk styring fjernes. Utvalget foreslår at gruppe I-stillinger, som bare kan omgjøres av Stortinget, heretter begrenses til å omfatte stilling for avdelingsdirektør og høyere. Begrunnelsen er at endringer på kontor- og seksjonsnivå normalt ikke bærer i seg politiske eller strategiske implikasjoner som tilsier foreleggelse for Stortinget. Organisatoriske endringer på dette nivå bør for fremtiden kunne vedtas av det enkelte fagdepartement. Først når endringen har et slikt omfang at det opprettes en ny avdeling med særskilt leder (vanligvis lønnstrinn 35 eller høyere) blir den å forelegge Stortinget i en budsjettproposisjon.

Men siden det ofte kan være viktig å treffe en foreløpig avgjørelse i en slik sak, forutsetter utvalget at den må kunne tas opp med Finansdepartementet så snart den er aktuell, og at Finansdepartementet har adgang til å samtykke i at den nye stilling besettes som engasjement i påvente av endelig behandling i Stortinget.

Når det gjelder *forvaltningsbedrifter* mener Tilknytningsformutvalget at det bør tilligge den enkelte bedrift å foreta organisatoriske endringer, innenfor visse rammer. Rammene for den enkelte bedrift bør fastsettes av vedkommende fagdepartement, ut fra en vurdering av hensynet til overordnet politisk eller strategisk styring. Her bør det ikke være generelle regler om hvordan bestemte stillingskategorier skal behandles.

Ellers minner utvalget om at det ofte er store muligheter til å omfordele oppgaver, funksjoner o.s.v. mellom ulike organisatoriske enheter uten at det blir foretatt formelle endringer i ledende stillinger.

*Finansdepartementet* er enig i Tilknytningsformutvalgets forslag. En omfattende vurdering av organisatoriske endringer innenfor en virksomhet bør begrenses til tilfelle der det er aktuelt å opprette en nye avdeling e.l. med en ny lederstilling på avdelingsdirektørnivå. Den praktiske konsekvens av dette vil være at grensen mellom stillingsgruppe II og I trekkes mellom lønnstrinn 34 og 35 i det regulativ som gjelder i april 1991. Denne grensen kan måtte justeres eller formuleres på en annen måte når det eventuelt blir fastsatt et nytt lønnsregulativ på grunnlag av forslaget fra Statens lønnskomite av 1988.

Men forutsetningen er at grensen skal ligge på dette reelle nivå.

Begrensningen av stillingsgruppe I medfører at den fullmakt departementene har til å omgjøre ledige stillinger i gruppe II i medhold av bevilgningsreglementets § 10 vil bli utvidet til heretter også å omfatte stillinger som byråsjef/underdirektør og tilsvarende. Finansdepartementet mener at den delegering som dette innebærer vil være en hensiktsmessig utvidelse av fagdepartementenes og virksomhetenes fullmakter på dette område.

Finansdepartementet er også enig i utvalgets forutsetning om at organisasjonsendringer innen en forvaltningsbedrift må kunne vedtas av bedriften selv, innen politiske og strategiske rammer som vedkommende fagdepartement setter opp. Det er bare forslag av stor politisk betydning som etter dette vil bli lagt fram for Stortinget. Det vil medføre at en forvaltningsbedrift i stor utstrekning vil kunne få fullmakt til å omgjøre stillinger også i gruppe I. Finansdepartementet mener at dette er en naturlig konsekvens av at forvaltningsbedriftene bør ha store fullmakter til gjennomføre sine forretningsmessige oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Dette vil bli nærmere utdypet i de konkrete forslag for samferdselsetatene.

En minner om at innenfor det såkalte «stillingsforsøket» har Televerket allerede nå fullmakt til å opprette og inndra stillinger også i gruppe I.

Siden endringen i grensedragningen mellom stillingsgruppe I og II ikke er fastsatt i bevilgningsreglementet eller i noe annet stortingsvedtak, er det ikke nødvendig med noe nytt vedtak. Finansdepartementet tar sikte på gjennomføre det foreliggende forslag når denne proposisjon er behandlet i Stortinget.

Tilknytningsformularet refererer for forslag om organisatoriske stillinger behandles av et såkalt »stillingsutvalg», med statssekretæren i Finansdepartementet som leder. Stillingsutvalget har imidlertid ingen formell status, men har vært en intern samordningsgruppe som ledd i saksforberedelsen fra Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Samarbeidsgruppen har vært hensiktsmessig i en periode hvor det ble lagt fram et stort antall saker av denne type. Finansdepartementet vil vurdere om det for framtiden vil være mer hensiktsmessig med andre saksbehandlingsrutiner mellom departementene.

## 6.2. Delegering av myndighet til å opprette stilling for rådgiver og prosjektleder

Stillingene som rådgiver og prosjektleder

passer ikke inn i det vanlige mønster med en oppdeling i stillingsgruppe I og II. Disse stillinger har alternativ avlønning over en stor del av lønnsregulativet, uten at det kan sies at de høyest lønnede stillinger kan betegnes som mer «organisatoriske» enn de lavere lønnede. Stortinget ga etter forslag fra Finansdepartementet i et særskilt vedtak 16. desember 1986 følgende fullmakt:

«Finansdepartementet gis, i samråd med Forbruker- og administrasjonsdepartementet, fullmakt til å opprette stillinger som rådgivere og prosjektledere mot inndragning av andre stillinger under samme kapittel.»

I lys av den utvidede fullmakt som ovenfor foreslås gitt departementene og virksomhetene til å omgjøre ledige stillinger, bør en også delegerer fullmakten til å omgjøre ledige stillinger til rådgiver eller prosjektleder.

En slik endring kunne gjøres ved å oppheve stortingsvedtaket av 16. desember 1986, slik at disse stillingene faller inn under den generelle regel i bevilgningsreglementets § 10 om adgang til omgjøring av ledig stilling, hvis ikke annet uttrykkelig er sagt.

Finansdepartementet antar imidlertid at det fortsatt er grunn til å ha en særskilt hjemmel for omgjøring til slike stillinger. Den alminnelige fullmakt til omgjøring kan bare benyttes for ledige stillinger. For omgjøring til rådgiver- eller prosjektlederstillinger er det imidlertid ofte aktuelt å benytte en stilling som er besatt, kombinert med en forutsetning om at det er innehaveren av den nåværende stilling som skal tilsettes som rådgiver/prosjektleder. Dermed har omgjøringen også et lønsmessig aspekt som innebærer at man ikke kan se på stillingsomgjøringen isolert. Dessuten gjelder den generelle fullmakt bare stillingsgruppe II, mens inndelingen i gruppe I og II er lite aktuell for rådgiver og prosjektlederstillinger.

På denne bakgrunn foreslås at man fortsatt opererer med spesialvedtak om fullmakt til å opprette slike stillinger, men med uttrykkelig hjemmel til å delegerer fullmakten. Det foreslås at vedtaket av 16. desember 1986 erstattes av følgende vedtak:

«Finansdepartementet gis, i samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, fullmakt til å opprette stilling som rådgiver og prosjektleder mot inndragning av annen stilling under samme kapittel. Departementene kan i fellesskap delegerer denne fullmakt til departementer og underliggende institusjoner.»

Det er grunn til å presisere at denne fullmakt, i likhet med den generelle fullmakt til omgjøring av stillinger, er en budsjettfullmakt. Praktiseringen av denne fullmakt vil som andre budsjettsaker være drøftingsgjensstand men ikke forhandlingstema.



### 6.3. Langsiktige ressursvedtak i omstillings-situasjoner

Tilknytningsformutvalget foreslår at det som ledd i det kommende utviklingsarbeid bør åpnes adgang til og gjøres forsøk med at det i omstillingssituasjoner treffes flerårige, veiledende budsjettvedtak for forvaltningsorganer. Forslaget er formulert med henvisning til referat av det utvalget hadde fått opplyst om den svenske ordning, som da var på forslagsstadiet.

Av premissene framgår at utvalget tenker seg at det i tillegg til vanlig årsbudsjett kan gis et supplerende vedtak i form av såkalt «romertallsvedtak» som gir virksomheten fullmakt til under nærmere forutsetninger å forplikte staten utover budsjettåret. Dette skal bare kunne gjøres i enkelt stående tilfelle der det for eksempel er nødvendig med større omlegginger, med et tidsperspektiv på 2 - 4 år.

Bakgrunnen for utvalgets forslag er at det blir dårlig planlegging av endringsprosesser hvis den enkelte statsetat ikke vet noe om hvilket budsjett den får utover nærmeste år, og oppfatter det slik at den kan risikere store budsjettnedskjæringer eller nedleggelse.

*Finansdepartementet* er enig i at det er behov for stor grad av langsiktighet når en virksomhet skal planlegge en større omstilling. Men det er formelt ikke mulig å etablere en ordning med at Stortinget skal treffe vedtak om hva en bestemt institusjon skal ha av budsjetttramme i flere år framover, på en slik måte at vedkommende virksomhet har fullmakt til å forplikte staten utover de ordninger som er referert ovenfor.

Den svenske ordning går heller ikke ut på det. Den ordning som nå holder på å bli gjennomført, går ikke ut på at statsinstitusjonene får noe «budsjett» i statsrettslig forstand for 3 år om gangen, men at det skal foregå en grundig vurdering av omfang og innretning av aktiviteten og analyse og rapportering av institusjonenes resultater og produktivitet hvert tredje år, med fastsettelse av forpliktende resultatmål for vedkommende etat. Det langsiktige vil ligge i at institusjonene i år 2 og 3 ikke skal være gjenstand for effektivitetsvurderinger av samme type, men skal kunne basere seg på å opprettholde virksomheten innenfor en planleggingsramme som fastsettes samtidig med budsjettet for år 1.

Finansdepartementet vil arbeide videre med å finne praktiske løsninger som kan lette de problemer virksomhetene står overfor. Realiteten i Tilknytningsformutvalgets forslag burde bli ivaretatt dersom man i forberedelsen av store omstillingssaker sørger for at forutsetninger om *framtidige budsjettammer* etter omstillingen, sammenholdt med krav til resultater, blir tydeligere presisert enn i dag. Det bør tilstrebes at man på dette område kommer fram til entydige konklusjoner som virksomheten må legge til grunn for sin planlegging.

Finans- og tolldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt utkast til proposisjon til Stortinget om endringer i statens budsjett-system.

Vi HARALD, Norges Konge,

gjør vitterlig:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak i samsvar med et fremlagt utkast. Tiltråding fra Finans- og tolldepartementet ligger ved i avtrykk.

## Utkast

### til vedtak om endringer i statens budsjettssystem

#### I

Bevilgningsreglementet § 6, 1. ledd får følgende tilføyelse:

Statens bygge- og eiendomsdirektorat unntas for beregning av årlige renter og avskrivninger på kapital nedlagt før 1. januar 1993. Investering i bygg som ferdigstilles etter 1. januar 1993 medtas i sin helhet.

#### II

Bevilgningsreglementet § 11 gis et nytt 5. ledd:

Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institu-

sjoner til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjett-termin.

#### III

Finansdepartementet gis, i samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, fullmakt til å opprette stilling som rådgiver og prosjektleder mot inndragning av annen stilling under samme kapittel. Departementene kan i fellesskap delegere denne fullmakt til departementer og underliggende institusjoner.

Stortingets vedtak av 16. desember 1986 om slik fullmakt oppheves.