

Innst. S. nr. 176.

(1990-91)

Innstilling fra finanskomiteen om endringer i statens budsjettssystem.

(St.prp. nr. 65.)

Til Stortinget.

1. BAKGRUNN

I NOU 1989:5 En bedre organisert stat la tilknytningsformutvalget fram en rekke forslag til endringer og nyskapninger om organisering av statens virksomhet. 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 bedre ressursanvendelse i denne sektoren.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet står for den videre behandling av det samlede problemkompleks med hensyn til 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 for 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. I St.prp. nr. 87 for 1989-90 la departementet frem en del av de budsjettekniske forslag som var lansert i NOU 1989:5.

De konkrete forslag fikk Stortingets tilslutning, jf. Innst. S. nr. 243 og stortingsbehandlingen 14. juni 1990. Finansdepartementet har i foreliggende proposisjon tatt for seg de øvrige forslag som tilknytningsformutvalget la fram om generelle endringer i reglene om budsjettssystemet for de ordinære forvaltningsorganer.

Det er lagt til grunn at:

- Rettslig status skal være som i dag, dvs. at virksomhetene fremdeles vil være en del av staten som juridisk person. Det innebærer bl.a. 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.

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 differansiering for ulike grupper av virksomheter, eventuelt også for enkeltstående virksomheter, uten at det behøver å gå utover nødvendig samordning i statssystemet. 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. Etter anmodning fra Stortingets presidentskap har Riksrevisjonen i brev 28. mai 1991 avgitt uttalelse om de forslag som er fremsatt i proposisjonen. Riksrevisjonens uttalelse følger som trykt vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Framskrittspartiet, lederen, Anders Aune, Harald Ellefsen, Otto Engen, Thor-Eirik Gulbrandsen, Kristin Halvorsen, Odd Holten, Ma-

ry Kvidal, Berit Brørby Larsen, Lars Gunnar Lie, Johan C. Løken, Eilef A. Meland, Gudmund Restad, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, Tom Thoresen og Ingrid I. Willoch, har merket seg at Regjeringen legger vekt på å se forslagene om endringer i statens budsjett-system i nær sammenheng med andre tiltak for modernisering av offentlig sektor. Flertallet er innforstått med behovet for dette og for at Regjeringen legger opp til et høyt tempo i reformarbeidet. Nye rammebetingelser for offentlige virksomheter vil være viktige elementer i dette arbeidet. Flertallet er enig med departementet i at en sterk, moderne og effektiv offentlig sektor er avgjørende for utviklingen av velferdssamfunnet i årene som kommer.

Flertallet viser til at Regjeringen i St.prp. nr. 87 for 1989-90 la fram en del av de forslag til budsjettekniske endringer som var behandlet i NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Tilknytningsformutvalgets innstilling). Flertallet viser til at komiteen i Innst. S. nr. 243 for 1989-90 i hovedsak sluttet seg til det opplegg for reformarbeidet som det var lagt opp til i nevnte proposisjon.

Flertallet viser til at det i tillegg til den foreliggende proposisjon er fremmet to andre proposisjoner som gjelder organisering og tilknytningsformer for statlige institusjoner, Ot.prp. nr. 32 for 1990-91 om lov om statsforetak og St.prp. nr. 63 for 1990-91 om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning. Disse proposisjonene er sendt forbruker- og administrasjonskomiteen til videre behandling. Flertallet viser til at det i proposisjonen for øvrig opplyses at det blir arbeidet med forslag om utvidete fullmakter for NSB, Postverket og Televerket som forvaltningsbedrifter.

Flertallet ser dette som uttrykk for vilje til forenkling og mer rasjonell bruk av ressurser i den offentlige sektor. Flertallet vil understreke at modernisering er nødvendig også for å sikre at offentlig sektor har den støtte og legitimitet i befolkningen som den trenger for å virke skikkelig i samfunnet.

Flertallet viser til at Finansdepartementet i proposisjonen behandler øvrige forslag som Tilknytningsformutvalget la fram om generelle endringer i reglene om budsjettssystemet for de ordinære forvaltningsorganer, og at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil stå for den videre behandling av det samlede problemkompleks m.h.t. organisering og tilknytningsformer for statens institusjoner.

Flertallet har merket seg at det i foreliggende proposisjon ikke fremmes forslag om endringer av enkeltinstitusjoners tilknyt-

ningsform, unntatt for statens Bygge- og eiendomsdirektorat, men at slike forslag vil komme etter hvert, etter konkret vurdering av den aktuelle institusjons spesielle situasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Steinar Maribo og Tor Mikkel Wara, er av den oppfatning at statens forretningsvirksomhet bør organiseres i aksjeselskaper og drives etter bedriftsøkonomiske kriterier. Disse selskaper bør vurdere staten som kunde og staten kan styre foretaket gjennom eventuelle konsesjonsbestemmelser og i egenskap av kunde. Dette gjelder særlig samferdselsbedriftene Televerket, NSB, Postverket og Luftfartsverket, men også andre etater som driver forretningsmessig virksomhet.

Disse medlemmer vil videre påpeke at den beste form for å fremskaffe sikkerhet for økonomisk forsvarlig og rasjonell drift, er at flest mulig oppgaver kjøpes av private bedrifter i konkurranse med hverandre. Konkurransen vil da sikre effektiviteten. Der hvor det er mulig, bør også intern prising av tjenester etter konsernorganisasjonsmodellen innføres. Systemet bør legges opp slik at den som bestemmer at noe skal utføres, bør pålegges å dekke kostnadene. Myndighet og ansvar må samles langt mer enn tilfellet er i dag.

Disse medlemmer vil hevde at en omfattende privatisering, slik den er beskrevet i Dokument nr. 8:42 for 1989-90, vil sikre en bedre styring av ressursbruken på en automatisk måte, og privatisering bør derfor være et nøkkelord i en offentlig reformstrategi.

Disse medlemmer konstaterer at det foreløpig ikke er flertall for Fremskrittspartiets primære syn og finner det derfor riktig å slutte seg til komiteens merknader.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader i Innst. S. nr. 243 for 1989-90.

2. BEDRE FORVALTNING AV STATENS KAPITAL

2.1 Bruk av kapitalbalanse for statlig forretningsdrift

I proposisjonen foreslås innarbeiding av informasjon om kapitalbalanse for statlig forretningsdrift som budsjettopplysning i de årlige budsjettproposisjonene. Dette 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. Innføring av informasjon om kapitalbalanse gir et grunnlag for så vel avkastning av kapital i året som utvikling over tid. Det gir også grunnlag for sammenligning mellom ulike forvaltningsbedrifter, og til en viss grad mellom forvaltningsbedrifter og privat sektor.

Begrensningene i vurderinger av denne typen ligger for det første i at det i de balanseoppstillingene som pr. idag utarbeides i samband med statsregnskapet ikke gis 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 bør 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 for å vurdere resultater i samme bedrift over tid.

Finansdepartementet foreslår at balanseoppstilling basert på någjeldende verdifastsettelse innføres i budsjettproposisjonene for 1992. Siden informasjon fra balanseoppstillingen ikke foreslås innarbeidet i budsjettvedtaket er det ikke nødvendig med endringer i bevilgningsreglementet.

Komiteen imøteser at det i budsjettproposisjonen for 1992 som foreslått innføres oppstilling over kapitalbalanse for statlig forretningsdrift, basert på någjeldende verdifastsettelse. Komiteen er enig i at dette kan gi nyttig informasjon for arbeidet med budsjettet både i forvaltningen og for Stortinget, selv om slik oppstilling må vurderes kritisk ut fra grunnlaget for verdifastsettelsene, den markedsposisjon statlige virksomhet opererer i og hvilke politiske mål virksomheten er pålagt å realisere.

2.2 Forskoteringsordning for ordinære forvaltningsorgan

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 posten 01 og 11, selv om utgiften etter sin art hører hjemme under 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 forutset-

tes ikke å omfatte forsvarsbudsjettet, på grunn av 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 kombineres, slik at beløp som der 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 Kgl.res. 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 derfor fagdepartementene som vurderer om vilkårene for bruken av fullmakten er tilstede eller ikke, bl.a. om prosjektet har tilstrekkelig lønnsomhet.

Den nye fullmakten må sees i sammenheng med den eksisterende fullmakt om overføring av 5 pst. av ubrukt driftsbevilgning til neste budsjettermin. Til sammen vil disse fullmakter gjøre det mulig i ett år å disponere 10 pst. mer en årets bevilgning, basert på innsparing både i foregående og neste termin.

Det forutsettes at den regnskapsførte overskridelse må spares inn i sin helhet i det påfølgende år. Denne innsparing forutsettes innarbeidet i fagdepartementene *tildelingsbrev* til vedkommende virksomhet for neste budsjettermin.

Reformen forutsettes evaluert. I den sammenhengen vil det være naturlig å se på utviklingen i driftspostene der fullmaktene er nyttet. Det er særlig viktig å merke seg om driftspostene overskrides eller får tilleggsbevilgninger i det påfølgende år. Det kan være aktuelt å be de enkelte fagdepartementer å 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.

Bevilgningsreglementets § 11 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.

Bevilgningsreglementets § 11 foreslås gitt

et nytt femte 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 budsjettermin».

Komiteen slutter seg til forslaget om at virksomhetene gis fullmakt til å overskride driftsbudsjettet med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i påfølgende budsjettermin, jf. forslag til nytt 5. ledd i bevilgningsreglementets § 11. Komiteen viser til at det er netto overskridelse på de aktuelle poster som skal spares inn i den påfølgende budsjettermin, dvs. at eventuelt ledige midler på ordinært vedtatt budsjett ved årets utgang går til fradrag i reduksjonen av driftsbudsjettet for påfølgende termin.

Sammen med den eksisterende fullmakt til å overføre inntil 5 pst. av ubrukt driftsbevilgning til neste budsjettermin, vil den nye fullmakten gjøre det mulig for en virksomhet å disponere 10 pst. utover tildelt driftsbevilgning i en budsjettermin, basert på innsparing i foregående og neste termin. Komiteen slutter seg til departementets presisering av at innsparingen i sin helhet forutsettes innarbeidet i den påfølgende budsjettermin, og at den ikke skal kunne inndeckes over flere budsjetterminer.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det må stilles strenge krav til kontroll og oppfølging, jf. trykt vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen vil understreke forutsetningen om at ordningen blir brukt til lønnsomme investeringer og komiteen har merket seg at ordningen vil bli evaluert etter tre år, og at det da vil bli tatt stilling til om ordningen bør avvikles eller opprettholdes.

2.3 Innarbeiding av renter i byggetiden for statlige investeringer

Finansdepartementet foreslår at det gjennomføres en ordning med presentasjon i fagproposisjonen av kostnader inkludert renter i bygg- 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.

Komiteen er enig i at det kan være av interesse i forbindelse med større offentlige in-

vesteringer å få lagt frem kalkyler for rentebelasting i bygge- og anleggsperioden. Dette vil gi et mer realistisk bilde av de totale investeringer knyttet til prosjektene. Komiteen viser til at det vil bli utredet om rente i byggetiden også skal belastes virksomhetenes investeringsbudsjetter og tas til inntekt på statsbudsjettets inntektsside, og komiteen regner med å komme tilbake til saken etter en slik utredning.

3. NYTT BUDSJETTSYSTEM FOR STATENS BYGGE- OG EIENDOMSDIREKTORAT

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte 1. oktober 1990 en arbeidsgruppe for å utrede et 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 kostnader i budsjettene. Ressursbruken på dette området er altså ikke synliggjort og dette gir et svakt grunnlag for en rasjonell bruk av eiendoms kapitalen. 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 kulant 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. Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar i St.prp. nr. 63 for 1990-91 opp forslag om at statsetater i sivil sektor som idag er bruttobudsjettet, 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 lokalleie det første året.

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 aktivering med deler av byggesummen, bør beregningen omfatte hele investeringen for så vidt gjelder bygg som ferdigstilles etter 1. januar 1993. Finansdepartementet foreslår der-

for 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.»

Komiteen viser til innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen til St.prp. nr. 63 vedrørende forslag i proposisjonen om at SBED organiseres som en forvaltningsbedrift, med nettobudsjettering av driftsutgifter. Ordningen innebærer opprettelse av reguleringsfond for å dekke opp avvik fra budsjettforutsetningene, samt for å ivareta statens selvassurandøransvar. Ordningen medfører at statsetater i sivil sektor som i dag er bruttobudsjettert heretter etter nærmere bestemmelser skal belastes leie for bruk av statens lokaler og at institusjonene gis en økning i driftsbevilgninger tilsvarende økningen i lokaleie det første året. Komiteen er enig i at dette kan virke som et incitament for virksomhetene for mer rasjonell bruk av lokaler og for avveining av anvendelsen av utgifter til lokaler mot andre driftsutgifter.

Komiteen vil bemerke at denne omlegging skjer i en tid hvor prisene i eiendomsmarkedet ligger på et meget lavt nivå. Komiteen vil be om at dersom disse forutsetninger blir vesentlig endret må virkningen av dette forelegges Stortinget.

Komiteen viser seg til at den foreslåtte tilføyelse til bevilgningsreglementets § 6, 1. ledd er en teknisk oppfølging av opplegget i St.prp. nr. 63 Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning. Forslaget innebærer at SBED unntas for beregning av årlige renter og avskrivninger på kapital «i allerede ferdigstilte prosjekter» før 1. januar 1993, mens investering i bygg som ferdigstilles etter 1. januar 1993 medtas i sin helhet.

Komiteen anbefaler at Stortinget behandler innstillingen fra forbruker- og administrasjonskomiteen til St.prp. nr. 63 og foreliggende innstilling på en slik måte at det blir samsvar mellom vedtakene på dette punkt. Under denne forutsetning slutter komiteen seg til den foreslåtte tilføyelse til bevilgningsreglementets § 6, 1. ledd.

4. NETTOBUDSJETTERING FOR FORVALTNINGSORGANER

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 de selv kan påvir-

ke. 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.

Nettobudsjettering bør helst brukes hvor det kan være formålstjenlig å begrense den vanlige departementale *instruksjonsadgang* overfor virksomheten, når det finnes gode mål- og resultatorienterte stillingssystemer mellom vedkommende institusjon og overordnet departement. Dersom formålet først og fremst er å øke institusjonenes inntektsmuligheter, kan det tilgodesees ved økt merinntektsfullmakt. En stor grad av nettobudsjettering vil dessuten svekke statsbudsjettets oppgave med hensyn til å gi en samlet oversikt over statens bruttoutgifter 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 slik at det ikke overveltes unødig høye kostnader på brukerne.

Det foreligger ikke nå utredninger som gjør aktuelt for Finansdepartementet å fremme konkret forslag om nettobudsjettering for andre statsinstitusjoner enn SBED, jf. pkt. 3 foran. Finansdepartementet mener imidlertid at økt bruk av nettobudsjettering vil kunne være et nyttig virkemiddel i en utvikling av mer effektive 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 fagdepartementet settes i gang utredning av omorganisering av statsinstitusjoner som generelt bør ha noe større grad av frihet enn vanlig.

Komiteen viser til den vurdering som er lagt fram i proposisjonen angående nettobudsjettering for forvaltningsorganer. Komiteen er enig i at det er lite formålstjenlig å vurdere generelt en ordning med nettobudsjettering, men at det kan være aktuelt å vurdere innført nettobudsjettering etter en konkret vurdering for enkelte institusjoner hvor en kommer fram til at slik budsjettering vil kunne gi en mer effektiv drift. Komiteen mener det på denne bakgrunn kan være av interesse å få vurdert muligheten for nettobudsjettering i forbindelse med konkrete omorganiseringsprosjekter.

Komiteen er enig i at 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 slik at det ikke overveltes unødige høye kostnader på brukerne.

5. VIRKSOMHETENES DRIFTSBUDSJETT

Finansdepartementet mener at den nåværende spesifisering av underposter på driftspostene 01, 11 og 21 bør tas ut av fagproposisjonene. Opplysningene om fordeling på underposter under disse tre hovedpostene for driftsutgifter er primært ment som bakgrunnsinformasjon for Stortinget. Det må foreligge særskilte holdepunkter fra stortingsbehandlingen for at inndelingen på underposter som er skrevet i budsjettproposisjonen skal anses bindende for forvaltningen. Det foreligger bare helt unntaksvis forsåvidt gjelder disse hovedposter. Etter endringen i 1985 i bevilgningsreglementets § 11, som gir fullmakt til å omdisponere mellom hovedpostene til driftsutgifter, er det enda tydeligere markert at forvaltningens ansvar for ikke å overskride Stortingets bevilgninger er knyttet til disse poster sammenlagt.

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 eksplisitt vedtak om dette. Dersom behandlingen av proposisjonen i Stortinget viser at det er tilslutning til forslaget, vil Finansdepartementet ta sikte på at underpostspesifisering under post 01, 11 og 21 blir tatt ut av fagproposisjonen for 1992.

Komiteen viser til at statsbudsjettet har hatt ulike grad av spesifisering gjennom tidene, og at det i de siste årene har vært en tendens til lavere spesifiseringsgrad. Komiteen viser til at Stortinget til en hver tid vil måt-

te ha anledning til å gi alle de spesifikasjoner i budsjettet som er nødvendig for at Stortingets prioriteringer skal komme til uttrykk. I proposisjonen er det vist til at spesifisering på underposter kan ha negativ innvirkning på fleksibilitet og tilpasningsevne i institusjonene, at den nåværende fininndeling er tidkrevende i budsjettprosessen og at det i stedet bør legges mer arbeid i å presentere de oppgaver som skal gjennomføres, mål for virksomheten og planlagte resultater. Komiteen er enig i at den nåværende ordning hvor postene 01, 11 og 21 spesifiseres på underposter i fagproposisjonene vanligvis gir en detaljeringsgrad som kan virke unødvendig i forhold til det som er hensiktsmessig. En slik forenkling som foreslått vil kunne frigjøre Stortinget for en del detaljarbeide og gi mer rom for drøfting av politiske mål og hovedlinjer.

Spesifiseringsgraden må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig for å få til en mest effektiv formidling av den informasjon som skal gå mellom Storting og regjering i budsjettprosessen. I de tilfeller hvor man mener at spesifisering på underposter på en hensiktsmessig måte utfyller de mål og resultatsbeskrivelser som gis bør det etter komiteens mening fortsatt være anledning til å presentere talloppstillinger på underpostnivå.

Komiteen viser for øvrig til Riksrevisjonens merknader til dette punkt i det trykte vedlegget som følger innstillingen, der det pekes på at Stortinget gjennom budsjettene skal informere om oppgaver som skal gjennomføres, mål for virksomheten og planlagte resultater.

Komiteen slutter seg med dette til underpostoppstillingene under post 01, 11 og 21 som generell ordning avskaffes i budsjettet for 1992.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i sin uttalelse til dette punkt, jf. trykt vedlegg, uttrykker ønske om å få avklart hvilke konstitusjonelle bindinger det ligger i uttrykt vedlegg i proposisjonen. Komiteen vil anbefale at dette vurderes av Presidentskapet.

5.2 Utvidelse av ordningen med fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger pga. merinntekt

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

- a) utvidelse av ordningen med at salgsinntekter kan posteres til inntekt på vedkommende *utgiftspost* til å gjelde mer enn salg av utstyr, og

- b) forbedring av ordningen med fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger når det foreligger merinntekt.

Finansdepartementet mener at ordningen med inntektsposter på en utgiftspost ikke bør utvides. Generelt er det uheldig å tillate kredittposter på en utgiftspost. 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 pga. merinntekter. Bruken av en slik fullmakt blir med bruttoføring både på innteks- og utgiftsiden synliggjort i bevilgningsregnskapet og er langt lettere å kontrollere.

De regler som er fastsatt ved Kgl. res. 22. november 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. 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.

Finansdepartementet mener at tiden nå er 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 fullmakt, kan Finansdepartementet fastsette grenser både mht. 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 pga. 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 virksomhetens 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.

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

Komiteen viser til Riksrevisjonens merknad til dette punkt i det trykte vedlegget som følger innstillingen og slutter seg i hovedsak til departementets vurderinger når det gjelder ordningen med inntektsføring på utgiftspost og fullmakt til overskridelse av driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter.

Komiteen viser til at det i punkt 1 i de angitte regler for fullmakt ikke gis noen beløpsmessig grense. Komiteen understreker at ordningen bør gjelde relativt mindre beløp i forhold til virksomhetens omfang. Større beløp som kan endre virksomhetens arbeidsvilkår i innhold og omfang, eller gi dem en annen karakter enn det som er forutsatt ved Stortingets beslutninger, må fortsatt forelegges de politisk ansvarlige organer. Komiteen slutter seg derfor til de vilkår som er nevnt under punkt 3. Komiteen forutsetter at merinntektene ikke skal inntjenes ved endrede prissettinger eller dårligere tilbud i forhold til publikum og mottagere av virksomhetens tjenester.

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 ett 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.

Det vises til at det i proposisjonen er foretatt en nærmere drøfting av disse problemene.

Komiteen slutter seg i hovedsak til de vurderinger som er lagt fram i proposisjonen vedrørende bruk av budsjettfullmakter for virksomheter som har bevilgning under ett felles kapittel.

6. ORGANISASJONSENDRINGER OG OMSTILLINGER I VIRKSOMHETENE

6.1 Organisasjonsendringer i virksomhetene - utvidet fullmakt til å omgjøre stillinger

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 stillingsgruppene går i dag (april 1991) mellom lønnstrinn 30 og 31.

Tilknytningsformutvalget 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 innebærer politiske eller strategiske implikasjoner som tilsier foreleggelse for Stortinget. 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 rammene for den enkelte bedrift bør fastsettes av vedkommende fagdepartementet, ut fra en vurdering av hensynet til overordnet politisk eller strategisk styring, og at det ikke bør være generelle regler om hvordan bestemte stillingskategorier skal behandles.

Finansdepartementet er enig i Tilknytningsformutvalgets forslag. 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. 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 området.

Finansdepartementet er også enig i 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 å 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 noen annet Stortingsvedtak, er det ikke nødvendig med noe nytt vedtak. Finansdepartementet tar sikte på å gjennomføre det foreliggende forslag når foreliggende proposisjon er behandlet i Stortinget.

Komiteen slutter seg til den foreslåtte endring av grensen mellom stillingsgruppe I og II slik at grensen mellom stillingsgruppene trekkes mellom lønnstrinn 34 og 35 i lønnsregulativ pr. april 1991. Komiteen vil understreke at adgangen til omgjøring gjelder i forbindelse med ledige stillinger.

Komiteen viser til at dette innebærer at det bare er organisatoriske endringer som har et slikt omfang at de innebærer opprettelse av ny avdeling med særskilt leder som må forelegges Stortinget i en budsjettproposisjon, og at den fullmakt departementene har til å omgjøre ledige stillinger i gruppe II i medhold av bevilgningsreglementet § 10, vil bli utvidet til heretter også å omfatte stillinger som byråsjef, underdirektør og tilsvarende.

Komiteen understreker at slike omgjøringer må skje innenfor den gitte budsjett-ramme og ikke skal føre til press for økede bevilgninger ved senere budsjetter. Komite-

en peker på at hensikten med reformen er å gi større smidighet og bedre tilpasning mellom stillingsstruktur og oppgavene som skal løses.

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 gav 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 lønnsmessig 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 delegere 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.

Komiteen er enig i at vedtak av 16. desember 1986 erstattes av vedtak som innebærer adgang til å delegere fullmakt til å opprette stilling som rådgiver og prosjektleder mot inndragning av annen stilling under samme kapittel.

Komiteen viser til sin merknad under pkt. 6.1 og forutsetter at dette skjer innenfor budsjetttrammen.

Komiteen viser til Riksrevisjonens merknad til dette punkt i trykt vedlegg til innstillingen, hvor det anføres at det bør følges en restriktiv linje når det gjelder delegasjon av en generell fullmakt til underliggende institusjoner.

6.3 Langsiktige ressursvedtak i omstillingssituasjoner

Tilknytningsformutvalget foreslår at det som ledd i det kommende utviklingsarbeid bør åpnes adgang til å gjøre forsøk med at det i omstillingssituasjoner treffes veiledende budsjettvedtak for forvaltningsorganer. 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. Finansdepartementet vil arbeide videre med å finne praktiske løsninger som kan lette de problemer som virksomhetene står overfor. Realiteten i tilknytningsformutvalgets forslag ville bli ivaretatt dersom

man i forberedelsen av store omstillingssaker sørger for at forutsetninger om *fremtidige budsjetttrammer* etter omstillingen, sammenholdt med krav til resultater, blir tidligere presisert enn i dag. Det bør tilstrebes at man på dette området kommer fram til entydige konklusjoner som virksomheten må legge til grunn for sin planlegging.

Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

Komiteen viser til proposisjon og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

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 institusjoner 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.

Oslo, i finanskomiteen, den 14. mai 1991.

Per-Kristian Foss,
leder.

Berit Brørby Larsen,
ordfører.

Mary Kvidal,
sekretær.

Vedlegg 1**Brev fra Riksrevisjonen til Stortingets presidentskap, datert 28. mai 1991.****«Stortingets behandling av St prp nr 65 (1990-91) Om endringer i statens budsjettssystem**

Den foreliggende proposisjon går ut på at bevilgningsreglementet endres på to punkter. Dessuten blir det gjort rede for forslag fra Finansdepartementet om endringer i statens budsjettssystem som ikke har sin forankring i bevilgningsreglementet, men som utstår inntil proposisjonen er behandlet i Stortinget. Uttalelser i innstillingen fra finanskomiteen må i så måte tillegges stor vekt, også for Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll.

Om utkastet til *vedtak* uttaler Riksrevisjonen:

Ad § 6, 1. ledd

Som finanskomiteen gjør oppmerksom på, er forslaget om tilføyelse til reglementets § 6, 1. ledd, en teknisk oppfølging av forslagene i St.prp nr 63 (1990-91) om Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning. Riksrevisjonen har som høringsinstans avgitt uttalelse, jf vedlagte kopi av brev herfra av 2. april 1991 til Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.

Riksrevisjonen sier seg for øvrig enig i at en eventuell beregning av renter og avskrivning på kapital av praktiske grunner først iverksettes etter 1. januar 1993 slik forslaget går ut på.

Ad § 11, 5. ledd

Den foreslåtte adgangen til å overskride bevilgningen til driftsutgifter med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparring i neste budsjett-termin, er et unntak fra hovedregelen om at bevilgningsmyndigheten tilligger Stortinget. Dersom Stortinget sier seg innforstått med en slik ordning, må det derfor etter Riksrevisjonens mening stilles strenge krav til kontroll og oppfølging.

Det er viktig å slå fast, slik Finansdepartementet anfører, at det er den faktiske netto overskridelse på postene 01 og 11 under ett, eventuelt post 21, som skal spares inn i den påfølgende budsjett-termin. I praksis vil det si at eventuelt ledige midler på ordinært vedtatt budsjett ved årets utgang går til fradrag i reduksjonen av driftsbudsjettet for påfølgende termin.

I proposisjonen (side 7, 1. spalte) heter det bl a:

«Det kan være aktuelt å be de enkelte fagdepartementer rapportere til Finansdeparte-

mentet om hvilke lønnsomhetsberegninger som ligger til grunn for bruken av fullmakten, og i hvor stor grad disse er realisert.»

Også for Riksrevisjonens kontroll er disse opplysninger av viktighet. En praktisk måte å gjøre dette på og en forutsetning for ordningen bør være at departementene i forklaringene til statsregnskapet gir tilsvarende opplysninger i tråd med det Finansdepartementet anfører.

Forklaringene til statsregnskapet blir ikke lenger sendt til Stortinget, men går direkte fra vedkommende departement til Riksrevisjonen. Det er derfor et spørsmål om - og i tilfelle hvordan - disse opplysningene bør tilflyte Stortinget.

En ordning kan være at Riksrevisjonen orienterer Stortinget i det årlige Dokument nr 1 (de såkalte konstitusjonelle antegnelse) dersom det er noe å bemerke. Dokumentet foreligger imidlertid sent påfølgende år og behandles erfaringsmessig året deretter.

Dersom Stortinget ønsker en raskere tilbakemelding, kan dette skje i forbindelse med budsjettframlegget som særskilt avsnitt i proposisjonen eller ettersendes som vedlegg til denne. Ordningen bør i tilfelle bare omfatte større investeringer eller formål av stor prinsipiell betydning.

Ad forslag under III - Fullmakt til å opprette stilling som rådgiver og prosjektleder

I St prp nr 1 (1976-77) Tillegg nr 15 heter det bl a at fullmakten til å opprette stillinger som rådgiver og prosjektleder er «...delegasjon av bevilgningsmyndighet og forutsettes som sådan utøvet som styringsgjenstand.»

For å utnytte mulighetene for fleksibilitet er Riksrevisjonen enig i at slik fullmakt kan delegeres til departementene. Mer tvilsomt kan det være å delegere en generell fullmakt også til underliggende institusjoner. Det bør i tilfelle følges en restriktiv linje ut fra den underliggende etats størrelse og karakter.

Endringer i statens budsjettssystem som ikke krever endringer i bevilgningsreglementet
Ad pkt. 2.1 Bruk av kapitalbalanse for statlig forretningsdrift

Finansdepartementets forslag om at balansoppstilling basert på någjeldende verdifastsettelse innføres i budsjettproposisjonene for 1992, vil være en fordel for Riksrevisjonens kontroll.

Ad pkt 5.1 Sløyfing av underposter for driftsutgifter i fagproposisjonene

I proposisjonen (side 10, 2. spalte) heter det bl a at

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

Disse budsjett- og regnskapsopplysninger er først og fremst av interesse for intern planlegging, eller i kommunikasjonen om virksomhetsplanleggingen og sammenliknende kostnadsvurderinger mellom virksomhetene og vedkommende fagdepartement.»

Riksrevisjonen stiller seg positivt til forslaget. Vi finner imidlertid grunn til å peke på at forslaget også har en konstitusjonell side, - i hvilken grad Stortinget ønsker å ha styring over budsjettet. Om dette uttalte Riksrevisjonen i brev av 2. oktober 1989 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet:

«Når det gjelder forslaget om fjerning av budsjettproposisjonenes inndeling i underposter, må det være en forutsetning at Stortinget på annen måte blir informert om de underliggende forutsetningene i budsjettet. Dette kan gjøres ved at det i budsjettet tas med mer informasjon om oppgaver som skal gjennomføres, mål for virksomheten og planlagte resultater m v. Dette er et ansvar som påligger fagdepartementet.»

Riksrevisjonen finner også grunn til å vise til Innst S nr 11 (1959-60) Om endringer i bevilgningsreglementet der finanskomiteen bl a uttalte:

«Komiteen er enig i at den fordeling eller spesifisering på enkelte poster som inneholdes i det enkelte budsjettvedtak utvilsomt må anses for konstitusjonelt bindende. Det samme vil gjelde for spesifiseringene i fagproposisjonenes utkast til vedtak dersom spesifiseringene her er mere detaljert enn i budsjettvedtaket og dette innledes med tekst om at det er proposisjonens utkast til vedtak som bekreftes.

Hvor langt dette konstitusjonelle ansvar kan sies å gjelde for den videre spesifisering eller forklaring til de enkelte postene som gis i premissene i de enkelte fagproposisjoner, er det vanskelig å si noe bestemt om. Komiteen er enig med departementet i at disse opplysninger først og fremst har betydning som

tolkningsgrunnlag når det gjelder forståelsen av budsjettvedtaket. Det kan imidlertid neppe herske tvil om at i praksis bør også i framtiden fagproposisjonenes detaljspesifikasjoner tillegges rimelig vekt innenfor rammen av en hensiktsmessig disposisjon av de vedtatte bevilgninger.»

Dette standpunkt har Riksrevisjonen lagt til grunn ved revisjon av statsregnskapet.

Det er for øvrig ønskelig fra Riksrevisjonens side å få avklart hvilke konstitusjonelle bindinger det ligger i uttrykt vedlegg til fagproposisjonen.

Ad pkt 5.2.2. Fullmakt til overskridelse av driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter

Finansdepartementet går inn for at reglene om fullmakt til overskridelse av driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter utvides, først og fremst slik at fullmakten blir gitt fagdepartementene uten tidsbegrensning og uten beløpsmessig grense. Nytt er også at Finansdepartementet får anledning til å fastsette regler både mht. hvor ofte fullmakten skal revurderes og om det skal settes noen beløpsmessig grense.

Riksrevisjonen er enig i at disse endringer gir grunnlag for en smidigere saksbehandling. Vi finner grunn til å understreke Finansdepartementets syn at «...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».

Ad pkt 6.1 Organisasjonsendringer i virksomhetene - utvidet fullmakt til å omgjøre stillinger

Som et ledd i reformforslagene anser Riksrevisjonen det riktig at den fullmakt departementene har til å omgjøre ledige stillinger i gruppe II i medhold av bevilgningsreglementets § 10, blir utvidet til også å omfatte stillinger som byråsjef/underdirektør og tilsvarende.

I St prp nr 65 (1990-91) har Finansdepartementet også tatt stilling til en rekke forslag som er fremsatt av det såkalte Tilknytningsformutvalget. Riksrevisjonen sier seg i det alt vesentlige enig i de standpunkter som Finansdepartementet har inntatt.»

Vedlegg 2**Brev fra Riksrevisjonen til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, datert 2. april 1991.****«Høringsrunde - NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning****1. Effektivisering av statlig eiendomsforvaltning**

I utgangspunktet ser Riksrevisjonen positivt på alle tiltak som kan bedre etatenes kostnadsbevissthet og medvirke til at statens utgifter holdes på et nøkternt nivå. Intensjonene med de foreliggende forslag synes å være i tråd med dette.

Flere forhold i NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning synes imidlertid å være så lite avklart at det er grunn til å stille spørsmål om en vil oppnå den ønskede effektivisering. Et utgangspunkt i utredningen er blant annet å stille institusjonene relativt fritt med hensyn til valg av leide lokaler. Derved kan valg av lokaler inngå i institusjonenes prioriteringer kostnadmessig sett. Riksrevisjonen ser det slik at det er en rekke andre forhold enn de rent økonomiske som i praksis ofte bestemmer hvor statlige institusjoner skal ha sine lokaliteter. Et valg «på fritt grunnlag» forutsetter også et marked der det ikke er knapphet på eiendommer og lokaler. I motsatt fall kan institusjonene bli mer eller mindre tvunget til å ta det som tilbys.

2. Endringer i dagens organisering av eiendomsforvaltning

Oversikt og sentralisert faglig styring.

Som påpekt av arbeidsgruppen byr dagens ordning med sentralisering av kompetanse og kapasitet innen eiendomsforvaltning på flere fordeler. Den gir klare stordriftsfordeler med blant annet et relativt lite administrativt apparat og gir mulighet til kontroll og oppfølging med utgiftene til lokaler. Under SBED's overvåking har etatene gjennomgående disponert lokaler av nøktern standard.

Systemet har medført klare fordeler når det gjelder muligheten til å koordinere meldinger om behov for lokaler. Slik sett har staten også kunnet nyttig gjøre seg langsiktige leiekontrakter selv om den etat som disponerte lokalene, har fått endret sitt behov. Ordningen innebærer også at staten har god «føling» med hva som til enhver tid er riktig markedsleie og til å kunne påvirke denne.

Den foreslåtte omlegging kan nok gi ønskede virkninger, men det er grunn til å reise tvil om disse vil oppveie at nevnte fordeler går tapt.

Aktivering av bygge- og eiendoms kapital

Av hensynet til en rask gjennomføring av reformen har arbeidsgruppen valgt å unnlate å ta opp spørsmålet om aktivering i denne omgang og det henvises til at dette kan, innføres gradvis ettersom nybygg reises. Spørsmålet er aktuelt blant annet i vurderingen av om husleien skal fastsettes ut i fra kostnader eller ut fra markeds kriterier mm.

Renter og avskrivninger utgjør en vesentlig andel av kostnadene. Dersom driftsresultatet skal bli en styringsindikator, ser Riksrevisjonen det slik at det bør tas hensyn til slike kostnader. Leien vil eventuelt kunne bli fastsatt ut fra kostnader som ligger under de virkelige. Dette kan igjen medføre at det ikke blir reell konkurranse med tilbudet fra det private leiemarked.

Ved at renter og avskrivninger ikke kommer til uttrykk, faller en vesentlig forutsetning for å få fram de reelle kostnader bort, noe som antas å være et vesentlig poeng med omleggingen.

Brukerbevilgning til husleie

I utredningen er det drøftet hvordan bevilgningen til husleie bør fastsettes når den enkelte etat selv skal budsjettere sine leieutgifter.

Arbeidsgruppen foreslår at det av praktiske årsaker skal budsjetteres ut fra husleie i de lokaler etatene disponerer ved omleggingstidspunktet. Dette vil kunne slå gunstig ut for de etater som disponerer et høyt bruttoareal, mens de etater som har små eller uhensiktsmessige lokaler, vil kunne få et budsjettmessig dårligere utgangspunkt. Det er tvilsomt om ordningen vil være et incitament for revurderingen av behovet for lokaler slik ordningen er tenkt gjennomført.

3. Kontroll med økonomiforvaltningen

Arbeidsgruppens forslag til modernisering av den statlige eiendomsforvaltning innebærer store endringer i SBED's virksomhet. Dette gjelder blant annet kontrollfunksjonene, både sentralt og på lokalt plan.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert kontrollbehovet ved en ny ordning. Vi tenker her særlig på den interne kontroll. Når etatene skal betale leie for de lokaler staten eier, vil betalingsstrømmen til og fra SBED bli større og kravene til kontroll øke tilsvarende. En forut-

setning for en omlegging må derfor være at det utredes og tas stilling til hvilke følger endringene i eiendomsforvaltningen vil få for kontroll med økonomiforvaltningen.

4. *Evaluering og forsøksvirksomhet*

Med de betenkeligheter som det etter Riksrevisjonens syn kan anføres, bør omleggingen gjennomføres som en forsøksordning over en noe lengre tid enn foreslått av arbeidsgruppen.

Forsøkene må evalueres etter utløpet av en prøveperiode. Før det eventuelt blir vedtatt å gjennomføre helt ut endringene i organiseringen av eiendomsforvaltningen, må det sannsynliggjøres at endringene vil virke som et incitament til større kostnadsbevissthet i den enkelte etat. Dersom statens samlede utgifter til eiendomsforvaltning ikke blir redusert eller andre fordeler av større verdi oppnås, er det ingen grunn til å foreta endringene.»
