



Rundskriv, publisert 19.12.2002

Til

Samtlige departementer
og Statsministerens kontor

Rundskriv R-2/98



Vår ref. (Bes oppgitt ved svar)

Dato

98/3465

C GA

20.03.98

HOVEDBUDSJETTSKRIV FOR 1999

RETNINGSLINJER FOR ARBEIDET MED STATSBUJSJETT-

FORSLAGET FOR BUDSJETTERMINEN 1999

Regjeringen har vedtatt at arbeidet med budsjettforslaget for 1999, som i de foregående år, skal tilrettelegges og organiseres i tråd med prinsippene for forpliktende rammebudsjettering.

Regjeringen har på Halvorsbøle vedtatt foreløpige budsjettammer for det enkelte departement og lånerammer for den enkelte statsbank. Det blir gitt melding om disse rammene i særskilt brev til hvert departement.

Finansdepartementet gir i dette skrivet felles retningslinjer for arbeidet med budsjettforslaget og tilhørende budsjett dokumenter. Det vil senere komme et tillegg om utforming av Gul bok 1999 og fagproposisjonene. Hovedbudsjettskrivet redegjør for de samme temaer som i fjor. Der hvor det er foretatt annet enn språklige forandringer fra i fjor, er dette markert med strek i marginen. (Grotesk skrift i Internett-versjonen)

Budsjettskrivet er disponert slik:

1. [Budsjettkalenderen](#)
2. [Gjennomføring](#) av forpliktende rammebudsjettering
3. [Justeringsmaterialet](#)
4. [Departementenes](#) rammefordelingsforslag
5. [Forbedret](#) resultatstyring og rapportering
6. [Generelle](#) budsjetteringsprinsipper
7. [Bemanningsoversikt](#) og organisatoriske stillinger
8. [Romertallsvedtak](#)
9. [Taushetsplikt](#) og unntak fra offentlighet

1. BUDSJETTKALENDEREN FOR 1999-BUDSJETTET

Det er fastsatt følgende budsjettkalender:

- | | |
|---------------|---|
| 8. - 10. mars | Regjeringens første rammekonferanse på Halvorsbøle. |
| 16. mars | Frist for eventuell henvendelse til Kommunal- og regionaldepartementet om endringer vedrørende 60-poster som skal omtales i kommuneøkonomiproposisjonen (pkt 3.6) |
| 17. april | Frist for innsending av justeringsmaterialet (pkt 3). |
| 1. mai | Frist for godkjenning av kostnadsrammer for byggesaker som gjelder |

	statsbudsjettet for 1999.
3. juni	Regjeringens andre rammekonferanse med fastleggelse av endelige budsjetttrammer.
10. juni:	Frist for innsending av organisatoriske stillingsforslag (pkt 7).
31. juli	Frist for innsending av rammefordelingsforslaget (pkt 4).
31. juli	Frist for innsending av utkast til romertallsvedtak (pkt 8).
31. aug/1. sept	Regjeringens vurdering av budsjettforslaget med fordeling av profilavsetningen
Primo sept	Frist for innlevering av førsteutkast til fagproposisjoner
18. sept	Fagproposisjonene i statsråd
25. sept	Gul bok i statsråd
5. oktober	Budsjettet legges frem

Budsjettkalenderen følger i hovedsak mønsteret fra fjorårets budsjettarbeid.

Nærmere presisering av datoene i sluttfasen vil komme i *Tillegg til hovedbudsjettsskriv*.

2. GJENNOMFØRING AV FORPLIKTENDE RAMMEBUDSJETTERING

2.1 Rammebudsjetteringens hovedprinsipper

Det viktigste ved rammebudsjettering som budsjetteringsform er å få til en beslutningsprosess som sikrer en mer effektiv utnyttelse av offentlige ressurser. Når regjeringen har fastlagt de totale og departementsvise utgifts- og inntektsrammene og definert de politiske hovedprioriteringene som budsjettarbeidet skal bygge på, oppnås en bedre ressursutnyttelse ved å overlate den øvrige rammefordelingen, d v s den detaljerte fordeling på kapittel og post, til det enkelte fagdepartement.

Prosedyrene skulle nå være godt innarbeidet og en vil her bare kort minne om følgende:

- Rammefrihet og budsjettansvar er nært sammenknyttet.
- Departementenes rammefordeling skal primært bygge opp under de satsingsområdene regjeringen har vedtatt i budsjettarbeidet.
- Departementene må følge opp regjeringens innsparingstiltak. Slik oppfølging skal alltid forelegges Finansdepartementet.
- Også store og politisk viktige omdisponeringer som departementene foretar innenfor egne budsjetttrammer skal forelegges regjeringen. Dette innebærer bl a at departementenes forslag til satsinger som del av den interne omdisponering ikke kan innarbeides endelig i budsjettene før motsvarende inndekning er endelig vedtatt av regjeringen. Dette gjelder større eller mer prinsipielle saker hvor en politisk avklaring er nødvendig.
- Det er som hovedregel ikke tillatt å omprioritere fra bevilgninger som inngår i det kommuneøkonomiske opplegget.
- De regelstyrte og lovbundne bevilgningene kan ikke omdisponeres med mindre dette motsvares av reelle regelendringer. Når departementene presenterer innsparingsforslag må det bl a skilles mellom endringer i gjeldende regelverk og korreksjoner av en praksis som har glidd ut. Innsparinger som følge av at praksis bringes i overensstemmelse med gjeldende regelverk kan som hovedregel ikke komme departementene til gode. Regelverksoppfølging er en del av et departements løpende forpliktelser.
- Innsparingstiltak skal alltid innarbeides med netto reduksjon. Dersom det er nødvendig med økte administrative ressurser for å gjennomføre reduksjon under en tilskuddsordning, må reduksjonen også dekke administrative merutgifter.

Den økte frihet til fagdepartementene ved fordelingen av budsjetttrammen tilsier at arbeidet med resultatoppfølging og -rapportering må tillegges stor vekt, se pkt 5 nedenfor.

Hvis det fram til justeringskonferansen viser seg nødvendig å iverksette tiltak for å sikre en forsvarlig utgiftsvekst, vil Finansdepartementet forberede materiale som vil kunne innebære justeringer i forhold til det totalopplegget som ble vedtatt på Halvorsbøle.

Finansdepartementet minner for ordens skyld om at rammebudsjetterings-prinsippet i sin nåværende form ikke endrer myndighetsforholdet mellom Stortinget og de enkelte departementer etter at budsjettet er vedtatt.

2.2 Regjeringens rammevedtak

De rammer regjeringen har vedtatt, er fastsatt i 1998-prisnivå. Rammene er i de utsendte rammebrev omregnet til 1999-prisnivå av Finansdepartementet, slik det er redegjort for i brevene. Virkninger av

eventuell lønnsøkning pr 1. mai 1998 for statens tjenestemenn vil bli innarbeidet senere, jf pkt 6.2.

I rammebrevene er rammene gitt betegnelsen "foreløpige", fordi de endelige rammer først vil kunne fastsettes av regjeringen den 3. juni etter at man har vurdert de innsendte justeringsforslag. I tillegg vil regjeringen fordele profilpotten under den avsluttende budsjettkonferansen i september. Som det framgår av pkt 3 nedenfor, vil adgangen til justeringer gjelde svært begrensede områder, og alle justeringer må innpasses i den vedtatte totalramme for statsbudsjettet. De rammer som nå blir meddelt, vil derfor i all hovedsak måtte legges til grunn for departementenes videre budsjettarbeid.

Det må understrekes at det er en forutsetning for en vellykket rammestyrte budsjettprosess at det enkelte departement tar et klart ansvar med henblikk på å få til en profilering av budsjettet som hele tiden bygger opp under regjeringens overordnede strategivalg og en disponering av budsjetttrammene som hele regjeringen kan stå bak. I hovedsak må profileringen av budsjettet skje gjennom omdisponeringer innenfor de tildelte budsjetttrammer. Det er det enkelte departements ansvar å se til at slike omprioriteringer og tiltak for effektivisering av ressursbruken blir gjennomført i tilstrekkelig grad.

Under fastsettelsen av rammer og avsetning til profilpott har regjeringen vedtatt visse utgiftsreduksjoner i forhold til konsekvensjustert budsjett. Det er adgang for departementene til å fremme forslag til alternative, reelle innstrammingsforslag til erstatning for de som ble vedtatt, se pkt 3.5.

2.3 Avsetninger til senere fordeling

Innenfor den totale utgiftsrammen er det avsatt en pott til politisk profilering. Profilpotten vil bli fordelt på budsjettkonferansen i september.

På Halvorsbøle er en del saker ført til profilbehandling. Hovedregelen er at innsendte satsingsforslag som ikke er blitt innarbeidet i utgiftsrammene og heller ikke ført til profilbehandling, anses som avvist. Dersom slike satsingsforslag likevel ønskes gjennomført, må de dekkes innenfor de tildelte rammene eller foreslås som en del av de mer uspesifiserte beløp som flere fagdepartement har fått ført til profilbehandling. I materialet til septemberkonferansen må departementene komme med forslag til konkret fordeling av slike uspesifiserte midler som departementene har fått ført til profilbehandling. Forslaget til fordeling av midlene må inneholde en beregning av eventuell kommunal medfinansiering.

2.4 Regjeringens fordeling av profileringsavsetningen

Regjeringen vil behandle budsjettforslaget 1. september 1998. Med utgangspunkt i en samlet framstilling fra Finansdepartementet, foretar regjeringen en vurdering av budsjettets status.

I sammenheng med statusoversikten vedtar regjeringen hvordan profileringsavsetningen skal fordeles for å sikre at de politisk høyest prioriterte satsingsområder får en klar markering i budsjettforslaget.

3. JUSTERINGSMATERIALET

3.1 Innledning

Som det framgår av budsjettkalenderen skal departementene innen 17. april 1998 ha levert til Finansdepartementet materialet til regjeringens andre rammekonferanse.

I justeringsmaterialet kan departementene ta opp følgende forhold, dersom det er aktuelt:

endringer i anslagene for de regelstyrte (overslags)bevilgningene; herunder statsbankene (pkt 3.2)

endringer i forutsetninger om valutakurs (pkt 3.3)

parallelle økning av inntekter og utgifter under ordninger med merinntektsfullmakt (pkt 3.4)

eventuelle alternative forslag til regjeringens innstrammingsvedtak (pkt 3.5)

eventuelle forslag til endring av bevilgninger på 60-poster (pkt 3.6)

funksjonsendringer mellom departementene (pkt 3.7)

forslag om nye garantifullmakter for 1999, og opprettholdelse av garantiordninger som ikke følger normalvilkårene i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, pkt 14-1.2 (pkt 3.8)

Det skal i tillegg utarbeides et foreløpig utkast til miljøredegjørelse som skal sendes til Miljøverndepartementet (pkt 4.4).

Det gis følgende retningslinjer for dette materialet:

Forslag om justeringer sendes inn i vanlig brev i 15 eksemplarer. Overalt hvor det er aktuelt, bes talloppstillinger satt opp med 4 tallkolonner der 1999-forslaget sammenliknes med 1998-budsjettets stilling etter 1. halvår, vedtatt budsjett 1998 og regnskap 1997.

3.2 Endringer i anslag for regelstyrte bevilgninger

3.2.1 Generelt

Under konsekvensjusteringen har Finansdepartementet og vedkommende fagdepartement vurdert den sannsynlige utvikling av forhold som bestemmer volumendringer i regelstyrte (overslags)bevilgninger. Dersom det kan påvises svikt i de prognoser som lå til grunn for det konsekvensjusterte budsjett, slik at det ut fra kravet om realistisk budsjettering er helt nødvendig å øke bevilgningsforslaget for 1999, kan fagdepartementet ta opp forslag om en slik økning.

Dersom justerte anslag viser at det under en regelstyrt bevilgning er et mindre behov enn forutsatt i konsekvensjustert budsjett, kan vedkommende departement ikke omdisponere det overskytende til andre formål. Innsparingene må rapporteres i justeringsmaterialet.

3.2.2 Statsbankene

Statsbankenes bevilgninger til lån, avdrag, renter, og låne- og garantifullmakter må justeres i tråd med regjeringens vedtatte lånerammer. Videre må det tas hensyn til eventuelle nye renteforutsetninger og andre endrede forutsetninger som ligger til grunn for anslagene. Finansdepartementet vil komme tilbake med nærmere opplysninger dersom det blir nødvendig å endre renteforutsetningene.

3.3 Endringer i forutsetninger om valutakurs

For bevilgninger til tilskudd til utenlandske organisasjoner o l som betales i fremmed valuta skal budsjettforslaget for 1999 være basert på kursen for vedkommende valuta pr 16.3.1998. For US dollar anbefales å benytte kursen 7,60 og for ECU anbefales å benytte kursen 8,25.

I de tilfelle der det kan påvises at kursen pr 16.3.1998 viser en vesentlig endring i forhold til det som lå til grunn for bevilgningen i 1998, og dermed konsekvensjustert budsjett, kan det i justeringsmaterialet foreslås reduksjon eller påslag tilsvarende disse endringer. Dersom det senere skjer store endringer i valutakurser innen rammefordelingsforslaget skal legges fram (den 31.7.1998), vil kursforutsetningene kunne bli revurdert.

3.4 Inntekter og utgifter under ordninger med merinntektsfullmakt

I rundskriv R-19/93 fra Finansdepartementet (tatt inn i Veiledning i statlig budsjettarbeid som del II) er det i kapittel 6 redegjort for den ordning som nå gjelder for overskridelse av utgiftsbevilgning mot merinntekt. I rundskrivets pkt 6.4.1 er det angitt hvilke typer av inntektsposter som fullmakten kan brukes for.

Det er fortsatt nødvendig å foreta realistisk budsjettering under de inntekts- og utgiftsposter som hører sammen. Det bør de fleste steder være en målsetting at avviket mellom budsjettert inntekt og den som faktisk påløper ikke er større enn at det fanges opp av den generelle overskridelsesfullmakt på 2 pst av bevilgningen under vedkommende utgiftspost(er). Departementene bes derfor vurdere de inntekts- og utgiftsposter som merinntektsfullmakten kan brukes for, og eventuelt foreslå parallell justering av inntekts- og utgiftsanslag.

Refusjoner som omtalt i rundskrivets pkt 6.6 (herunder fødselspenger) er det ikke aktuelt å innarbeide i budsjettforslaget. For slike merinntekter er det heller ingen beløpsmessig begrensning i adgangen til å overskride utgiftsbevilgningen.

I de tilfelle hvor det er fast ordning at fullmakt til å nytte merinntekter vedtas av Stortinget i hvert budsjett, kan man fortsette med dette. Også i slike tilfelle gjelder kravet om realistisk budsjettering. Utkast til romertallsvedtak om dette må legges fram samtidig med rammefordelingsforslaget 31. juli 1998, se pkt 8.

3.5 Eventuelle forslag om alternative innstrammingsiltak

I rammebrevet til hvert enkelt departement er omtalt gjennomføring av de innstrammingsvedtak som regjeringen har truffet. Departementene kan fremme alternative forslag til reelle innstramminger. De må ikke ha slik karakter at det er lite trolig at de vil bli vedtatt i Stortinget. Det vises til omtale under pkt 2.1 om regjeringsbehandling av inndekningsforslag hvor en politisk avklaring er nødvendig.

3.6 Eventuelle forslag til endring av bevilgninger på 60-poster (overføringer til kommunesektoren)

I rammebrevet til hvert enkelt departement er det omtalt hvordan bevilgninger under 60-postene skal behandles.

Fristen for å melde saker til Kommunal- og regionaldepartementet som gjelder kommuneøkonomiproposisjonen, var 16. mars 1998. Fristen for vurdering av mulig innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet er satt til 30. mars.

3.7 Forslag til funksjonsendringer mellom departementer

Når det er enighet mellom to departementer om overføring av et bestemt funksjonsområde kan det i justeringsmaterialet gis melding om de budsjettmessige konsekvenser slik at de kan innarbeides i de endelige rammer for 1999. Dette kan f eks gjelde overføring av bevilgning og bemanningsmessige endringer som ledd i omstillingstiltak i staten.

3.8 Forslag om nye garantifullmakter for 1999, og opprettholdelse av garantiordninger som

ikke følger normalvilkårene i de funksjonelle krav

Stortinget fastsatte normalvilkår for statlige garantiordninger ved behandlingen av Nasjonalbudsjettet 1983. De er referert i de funksjonelle krav, pkt 14-1.2. Senere har regjeringen foretatt en gjennomgang av eksisterende garantiordninger. Gjennomgangen var bl a basert på Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport i Dokument nr 3:6 (1995-96) om forvaltning av statlige garantier. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite avga innstilling om saken i Innst S nr 218 (1995-96).

Normalvilkårene omtalt i funksjonelle krav pkt 14-1.2 innebærer:

En garantiordning skal være selvfinansierende, og det skal kreves inn garantiprovisjon/-gebyr for å dekke administrasjonsutgifter og eventuelle tap

Staten skal være simpel kausjonist

Det skal være en risikofordeling mellom staten og det øvrige kredittapparat, vanligvis på 50 pst på hver.

Av de spesifiserte garantivilkår (omtalt i funksjonelle krav pkt 14-2.4) la Riksrevisjonen og stortingskomiteen vekt på at det må fastsettes lineær nedtrapping av garantiansvaret i samsvar med forutsatt nedbetaling, uavhengig av faktisk nedbetaling.

Som vedlegg til justeringsmaterialet må leveres:

eventuelle nye garantiordninger som foreslås lagt fram i 1999-proposisjonen, med nærmere beskrivelse av ordningen, herunder hovedvilkårene.

forslag om å opprettholde eksisterende garantiordninger som ikke følger normalvilkårene i 1998, med særskilt begrunnelse for hvorfor man ikke kan følge normalvilkårene i 1999.

Forslag om ny fullmakt for 1999 vedrørende garantiordning som i 1998 følger normalvilkårene kan utstå til levering av rammefordelingsforslaget, jf pkt 8.

4. DEPARTEMENTENES RAMMEFORDELINGSFORSLAG

4.1 Innledning

Innenfor de endelige rammer - med særskilte påslag for eventuelle merutgifter ved hovedtariffoppjøret (jf pkt 6.2) - utarbeider hvert fagdepartement sitt rammefordelingsforslag som leveres Finansdepartementet innen 31. juli 1998. Rammefordelingsforslaget sendes inn i **20 eksemplarer**.

Kopi (i 2 eksemplarer) av de deler av budsjettet som gjelder kommuneøkonomien sendes innen samme frist Kommunal- og regionaldepartementet (Kommunalavdelingen).

Finansdepartementets behandling av rammefordelingsforslaget vil særlig ta sikte på å vurdere:

- virkningen av nye tiltak som fagdepartementet tar med innenfor rammen, bl a om man blir bundet til økt bevilgningsbehov i framtidige budsjett-terminer
- anslag for regelstyrte ordninger
- den allmene realismen i budsjetteringen

De endelige rammetallene blir meddelt på programområde. For departementer som har flere programområder vil det i alminnelighet være adgang til omdisponering mellom programområder.

Når departementene skal fordele de endelige rammene må det legges vekt på å følge de politiske prioriteringer som er trukket opp av regjeringen under konferansene i mars og i juni. Dersom det innenfor departementenes rammer foreslås satsingstiltak som dekkes ved innsparing som reiser større og mer prinsipielle spørsmål, kan tiltaket ikke innarbeides før inndekningen er godtatt av regjeringen, jf pkt 2.1.

Andre begrensninger i disponeringsfriheten er knyttet til de regelstyrte og lovbundne bevilgningene, jf pkt 3.2, og bevilgninger til kommunesektoren, jf pkt 2.1 og rammebrevene. Dersom det etter justeringskonferansen viser seg at behovet er lavere enn det inntil da ble forutsatt, kan differansen ikke omdisponeres til andre formål. Innsparinger som kommer som konsekvens av nye vedtak om regelendringer kan disponeres til andre tiltak dersom Finansdepartementet er enig i den nye vurderingen. Om kommuneoverføringene vises det til rammebrevet.

For øvrig kan det i rammefordelingsforslaget prioriteres fritt innenfor den endelige budsjetttramme. Siden rammene som fastsettes i justeringskonferansen er endelige, med unntak for eventuelle tildelinger fra profilpotten, har fagdepartementene ikke anledning til å fremme nye forslag utover den vedtatte rammen.

4.2 Presentasjon av kronebeløp

Rammefordelingsforslaget skal innledes med følgende oversiktstabeller (i 1000 kr):

A. Departementets utgifter fordelt på programområder og programkategorier med 4 kolonner med

- 1) regnskap 1997
- 2) vedtatt budsjett 1998
- 3) budsjettets stilling for 1998 etter 1. halvår
- 4) departementets forslag 1999

B. Departementets inntekter fordelt på programområder og programkategorier med 4 kolonner med

- 1) regnskap 1997
- 2) vedtatt budsjett 1998
- 3) budsjettets stilling for 1998 etter 1. halvår
- 4) departementets forslag 1999

Som separat vedlegg sendes inn spesifikasjon av beløpene for 1999 fordelt på kapittel og post. For kapitler under Statens forretningsdrift (kap 2440 - 2481) må også underposter under post 24 føres opp. Dette materialet må leveres på papirutskrift som må ha fullstendig kapittel- og postbetegnelse og stikkord, slik som i utkast til vedtak.

I tillegg må materialet leveres på diskett slik at det automatisk kan legges inn i Finansavdelingens database. Det vil bli gitt nærmere opplysninger om dette i Tillegg til hovedbudsjettskrivet.

4.3 Kommentarer

Teksten til rammefordelingsforslaget skal være kortfattet og poengtert, og først og fremst få fram hovedprioriteringer og profilen i forslaget, sammenlignet med 1998. For å unngå dobbeltarbeid kan man bruke tekst som inngår i programområde- og programkategoriotale i departementets fagproposisjon.

Dersom det allerede foreligger tekst på kapitteinivå kan den sendes med. Ellers skal det først leveres senere, jf pkt 4.5.

4.4 Sektorovergripende miljøvernpolitikk

For 1999 legges det opp til at arbeidet med miljøprofilen i statsbudsjettet i hovedsak skal gjennomføres som tidligere. I tilknytning til rammefordelingsforslaget skal hvert departement utarbeide et notat om miljøprofilen i forslaget. Dette skal også inngå i teksten i budsjettproposisjonen. For Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet forutsettes det at beskrivelsen knyttes opp til innholdet i de sektorvise miljøhandlingsplanene som disse departementene skal utarbeide i forbindelse med 1999-budsjettet.

I departementenes notat om miljøprofilen skal det legges vekt på følgende punkter:

- 1) En beskrivelse av miljøvernproblemer på vedkommende sektor og hvordan disse problemene antas å ville kunne utvikle seg dersom nye tiltak ikke settes inn.
- 2) Mål for departementets/sektorenes arbeid med disse utfordringer.
- 3) Rapport om aktiviteten i 1997, med hovedvekt på oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål. Miljøvirkninger skal så langt det er praktisk mulig kvantifiseres.
- 4) Hvilke tiltak som vil være aktuelle på kort og lang sikt for å løse eksisterende og forebygge nye miljø- og ressursproblemer, og hvordan de tiltak som er foreslått for 1999 vil kunne bidra til dette. Virkningene skal så langt som mulig kvantifiseres. En bør søke å unngå en ensidig fokusering på budsjettets utgiftsside, men konsentrere seg om å få fram helheten i virkemiddelbruken overfor aktuelle miljøproblemer og eventuelle tiltak for bedre organisering og samarbeid mv.
- 5) Utfylling av tabeller på programkategorinivå med oversikt over den samlede miljøvernpolitiske satsing. Det skal skilles mellom

I) Utgifter til rene miljøverntiltak (Direkte miljøutgifter),

II) Utgifter til tiltak med betydelig miljømessig motivasjon,

III) Utgifter til tiltak med delvis (begrenset) miljømessig motivasjon

Tiltakene i kategori I skal så langt det er praktisk mulig inndeles innenfor Miljøverndepartementets resultatområder 1-8:

1. Vern og bruk av biologisk mangfold
2. Friluftsliv
3. Kulturminner og kulturmiljøer

4. Hav- og vannforurensning
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier
6. Avfall og gjenvinning
7. Klimaendringer, luftforurensning og støy
8. Internasjonalt miljøvernssamarbeid, -bistand, nord- og polarområdene

Foreløpig utkast til tekst under punktene 1 - 3 i notatet om miljøprofilen bes sendt Miljøverndepartementet innen 17. april 1998. En samlet miljøredegjørelse, inklusive punktene 4 og 5, bes oversendt Miljøverndepartementet innen 31. juli 1998. For Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet legges det opp separate løp.

4.5 Førsteutkast til fagproposisjon

Som tidligere trenger Finansdepartementet å få kjennskap til teksten i fagproposisjonene for å kunne dra nytte av den under arbeidet med Gul bok. Det vil i Tillegg til hovedbudsjettskrivet bli presisert når dette skal leveres. Finansdepartementet vil i den sammenheng også presentere malen for hvordan departementenes budsjettforslag skal presenteres i Gul bok.

5. FORBEDRET RESULTATSTYRING OG RAPPORTERING

Økonomireglement for staten med funksjonelle krav ble satt i kraft ved kongelig resolusjon 10. januar 1997. Det vises til Finansdepartementets brev av 14. januar 1997 om ikrafttreden.

Det er viktig at departementene lar økonomireglementet prege utarbeidelsen av budsjettproposisjonen for 1999. Departementene må bli gjennomgå de tilskuddsordninger som ikke ble behandlet i 1998-proposisjonen med sikte på å kunne presentere klare målformuleringer, oppfølgingskriterier samt opplegg for kontroll og oppfølging. Det er forutsetningen at regler for den enkelte tilskuddsordning i samsvar med pkt 11-3.2, 12-3.2 og 13-3.2 i de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten skal foreligge innen 1. juli 1998, og de må senest foreligge når bevilgningen for 1999 skal disponeres.

For statlige virksomheter må man i fagproposisjonen fortsatt forbedre beskrivelsen m h t mest mulig presis angivelse av hva som skal oppnås med bevilgningen under hvert kapittel/hver programkategori. En del av dagens omtale er på et detaljnivå og av en karakter som hører hjemme i det enkelte fagdepartements styring av underliggende virksomheter. Denne omtalen bør søkes løftet ut av fagproposisjonen. Fagproposisjonen bør i stedet på mer overordnet nivå omtale formål med bevilgningene og hva som faktisk er oppnådd/planlegges oppnådd.

Både for statens egne virksomheter og for tilskuddsordninger må det i proposisjonen gis rapport om de resultater som ble oppnådd i 1997. Som angitt i kommentarene til økonomireglementets § 12 må det legges vekt på å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse resultater av virksomhetenes aktivitet og av tilskuddsordninger, jf omtale av resultatbegrepet i kommentarene til § 3. Bestemmelsene i bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 må ses i sammenheng. Det medfører at rapportene i en fagproposisjon må belyse i hvilken grad man har oppnådd de mål som for 1997 ble angitt som premiss for bevilgningsforslaget. Hvis det er store avvik, må det gis kommentarer om hva årsaken kan være.

6. GENERELLE BUDSJETTERINGSPRINSIPPER

6.1 Innledning

Under dette punkt er det i tidligere hovedbudsjettskriv gjengitt en del av de generelle krav som stilles til statens budsjettering i alle faser av budsjettarbeidet. Disse krav er utførlig behandlet i "Veiledning i statlig budsjettarbeid" (trykksak nr R- 0534) og det vises til omtalen der. Spesielt minnes det om pkt 4.2.2 og 4.2.4 om fullstendighetsprinsippet og kravet om realistisk budsjettering både av utgifter og inntekter, samt pkt 4.3, bruttoprinsippet.

Vedrørende bruk av kontoplanen vises generelt til de gjeldende bestemmelser referert i Veiledningens del II, kap 10, supplert med Finansdepartementets rundskriv 19/97 om endringer i kontoplanen for poster og underposter.

(Budsjettering under lønnspostene er omtalt i Veiledningens del II pkt 10.4.2.)

Arbeidsgiveravgift til folketrygden føres for 1999 opp med 14,1 pst av bruttolønn for alle som har ordning med sentral beregning av denne avgift. De som har ordning med særskilt innbetaling til Statens Pensjonskasse skal føre opp arbeidsgivertilskudd som fastsatt og 2 pst i medlemspremie. Som de siste år skal det ikke budsjetteres med utgifter til vikar under fødselspermisjon, jf Administrasjonsdepartementets PM nr 18/93 også referert i Veiledningens del II pkt 9.6.3.

Under pkt 3.4 foran er det minnet om kravet om realistisk budsjettering for inntekter og utgifter som går inn under ordningen med merinntektsfullmakt. Det bes vurdert om det er behov for å revidere postspesifikasjonen under inntektskapitlet for å få klarere sammenheng mellom utgifter og inntekter som inngår i en merinntektsfullmakt.

6.2 Pris- og lønnsnivå

Lønnsbeløpene som er en del av post 01 Driftsutgifter skal i rammefordelingsforslaget innarbeides på grunnlag av de regulativsatser og bestemmelser som etter årets hovedtariff-forhandlinger gjelder pr 1. mai 1998. Det samme gjelder de tilskuddsposter hvor det er avtalt med Finansdepartementet at man følger samme budsjetteringsprinsipp som for statens lønnsposter. Særskilt melding om eventuelle påslag på de rammer regjeringen vedtar i juni vil bli gitt når resultatet av lønnsoppjøret pr 1. mai 1998 foreligger. Forvaltningsbedriftene vil som tidligere år ikke bli kompensert for virkningene av lønnsoppjørene og må derfor sette av midler til å dekke lønnsoppjørene pr 1. mai 1998 og pr 1. mai 1999 innenfor post 24 Driftsresultat.

For øvrig skal beløpene i rammefordelingsforslaget og St prp nr 1 baseres på det pris- og lønnsnivå som antas å foreligge i året 1999.

Om valutakurs for tilskudd til internasjonale organisasjoner, se pkt 3.3 foran.

6.3 Godkjenning av kostnadsrammen for nye bygg

Endelig frist for godkjenning av kostnadsrammer for byggeprosjekter som skal behandles i forhold til profilpotten er satt til 1. mai 1998.

6.4 Bruk av stikkordet "kan overføres"

Dette stikkordet kan nå tilføyes

" ved bygge- og anleggs- og materiellbevilgninger og ved andre bevilgninger der Stortinget finner bruk av stikkordet påkrevet for å oppnå best mulig resultat av vedkommende bevilgning.... "

Som nevnt i Gul bok for 1994 (pkt 3.8) og i Budsjett-innst S I fra Stortingets finanskomite (1993-94) (pkt 17), må endringen ikke føre til en uthuling av den prinsipielle hovedregel om at bevilgninger gis for ett år. For at Stortinget skal få informasjon om omfanget av slike overførbare bevilgninger skal det, som for 1998, i innledningen i hver fagproposisjon tas inn en tabellarisk oversikt over de tilfelle der stikkordet er foreslått knyttet til andre poster enn postgruppe 30-49. Det skal gis begrunnelse for forslaget og opplysning om overført beløp ved siste årsskifte.

Bruken av stikkordet "kan overføres" innebærer ikke noe avvik fra kontantprinsippet eller prinsippet om realistisk budsjettering. Selv om bevilgningen er overførbare, skal bevilgningen for det enkelte år likevel ikke settes høyere enn det som antas å bli faktiske utbetalinger for vedkommende termin. Dersom det er slik at tilskuddsmottakere i stor utstrekning må få tilsagn i ett år og utbetaling i neste år, må det på vanlig måte innhentes tilsagnsfullmakt.

I statsregnskapet for de senere år viser det seg at det i mange tilfeller er overført så store beløp under investerings- og tilskuddsposter at kravet til realistisk budsjettering ikke er overholdt. Det vises til Riksrevisjonens rapport om dette tema i Dokument 3:5 (1996-97) samt Innst S nr 130 (1996-97), som ble behandlet i Stortinget den 6. mars 1997. De departementer som har store overførte beløp fra 1997 til 1998 må legge vekt på at bevilgningsforslag for 1999 viser langt bedre samsvar med antatt utbetalingsbehov.

Spørsmålet om bruk av dette stikkord må tas opp med Finansdepartementet under budsjettforberedelsen, og stikkordet må føres opp ved vedkommende post i forslag til vedtak i Gul bok og i fagproposisjonen.

6.5 Statens forretningsdrift - renteutgifter, avskrivninger m v

6.5.1 Renter

For forretningsdriften skal det føres opp renter av statens kapital i bedriftene. Rentene beregnes i samsvar med Stortingets vedtak av 9. juni 1982, jf St prp nr 115 (1981-82) og Innst S nr 285 (1981-82). For "lån" fra 1995, 1996, 1997 og 1998 (inkl eldre "lån" konvertert i disse årene) er rentesatsen henholdsvis 6,2 , 7,3 , 6,0 og 5,3 pst. Den rentesats som skal benyttes på nye "lån" i 1999 og på eldre "lån" som konverteres i 1999 vil bli fastsatt av Finansdepartementet på grunnlag av gjennomsnittlig rente på 5-års obligasjonslån i 12-månedersperioden oktober 1997 - september 1998 (jf senest vårt brev 27.10.97 til de berørte departementer.) I budsjettforslaget for 1999 kan foreløpig brukes satsen for 1998.

For forvaltningsbedriftenes mellomværende med statskassen skal det, som for 1998, beregnes renter lik renten på statens foliokonto i Norges Bank, og renter på inne-/utestående skal beregnes daglig.

I spesifikasjonen av driftsutgiftene må renten av den faste kapital og renter av mellomværende angis hver for seg.

6.5.2 Avskrivning

Avskrivning av den investerte kapital skal foretas i samsvar med de retningslinjer som er fastsatt for hver forvaltningsbedrift på grunnlag av Stortingets generelle vedtak 14. juni 1990 om nye avskrivningsbestemmelser.

6.5.3 Opplysninger om kapitalbalanse

Opplysninger om kapitalbalanse skal tas inn for de enkelte institusjoner under statens forretningsdrift i budsjettproposisjonen, jf St prp nr 65 (1990-91), pkt 2.1, og Innst S nr 176 (1990-91). For sammenlikningens skyld bør oppstillingen i budsjettproposisjonene om mulig også vise balansen ved utgangen av de to foregående år.

Balanseoppstillingene i budsjettproposisjonen bes supplert med enkelte økonomiske nøkkeltall og en finansieringsanalyse. Aktuelle nøkkeltall kan f eks være overskudsgrad, totalrentabilitet, egenkapitalrentabilitet og totalkapitalens omløpshastighet.

6.5.4 Renter i byggetiden

Renter i byggetiden skal tas med ved redegjørelse for statlige bygg og anlegg, selv om slik rentebelastning ikke skal legges til grunn ved beregning av bevilgningsbehovet, jf St prp nr 65 (1990-91), pkt 2.2, og Innst S nr 176 (1990-91). Renten skal settes lik renten for forvaltningsbedriftens investeringer, jf pkt 6.5.1 ovenfor.

7. BEMANNINGSOVERSIKT OG ORGANISATORISKE STILLINGER

Som kjent gjorde Stortinget den 19. juni 1997 vedtak om å oppheve bevilgningsreglementets § 10 om stillinger. Stortingets styring av bemanningen i statlige virksomheter vil heretter bare skje i form av de årlige vedtak om bevilgning til drift av disse. Siden det ikke lenger er noen stillingsramme som angir maksimumsramme for antall tjenestemenn vil det være en klar forutsetning at det enkelte departement påser at bemanningen, og dermed lønnsutgiftene, holdes innenfor det beløp som Stortinget har bevilget til driftsutgifter (den nye fellespost 01) under hvert enkelt kapittel. Det er det enkelte departement som er ansvarlig overfor Stortinget for disponering av bevilgningen under hver enkelt post og at den ikke blir overskredet.

Det er i Finansdepartementets rundskriv R 12/97 av 25.8.97 og rundskriv 18/97 av 7.11.97 gjort rede for de praktiske konsekvenser av dette for budsjettarbeidet. Her gjengis noen hovedpunkter:

Begrepet "stilling" vil fortsatt være i praktisk bruk, som betegnelse på et arbeids- eller tilsetningsforhold. Nærmere regler om de arbeidsrettslige forhold er fastsatt av nåværende Arbeids- og administrasjonsdepartement (AAD) i Personal-melding nr. 20/97 datert 29.09.1997.

I St prp nr 1 skal det hvert år legges fram opplysninger om den faktiske bemanning i løpende termin i de enkelte virksomhetene målt i årsverk. For at opplysningene skal være mest mulig ajourført, har AAD bedt om at det foretas telling pr. 1. mars 1998, jf. Personalmelding nr. 2/98 datert 28.01.98.

I den utstrekning et departement trenger supplerende opplysninger fra underliggende virksomheter må det påses at lønns- og personalsystemet løpende kan gi opplysninger om omfanget av ulike typer tilsetningsforhold som overordnet myndighet ber om.

I de regler som gjaldt til 1.10.1997 ble statlige stillinger delt i gruppe I og II. Denne inndeling er nå ikke aktuell. PM nr. 20/97 gjelder alle stillinger.

Som ledd i budsjettforberedelsen vil imidlertid Finansdepartementet administrativt vurdere såkalte "organisatoriske stillingsforslag" på meget høyt nivå. Oppretting av slike stillinger kan ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for framtiden. Vurderingstemaet vil i første rekke være forslag om ny organisasjonsplan, når endringen medfører forslag om ny sjefsstilling på det øverste skikt i lønnsregulativet (for tiden med topplønn i lønnsstrinn 70) eller stilling som er tatt ut av regulativet. I et departement vil det gjelde opprettelse av en ny avdeling med tilhørende ekspedisjonssjefstilling. I en landsomfattende etat vil det gjelde f.eks. en ny regioninndeling. I store statlige direktorater og andre institusjoner vil det gjelde en ny stilling på nivået like under den øverste administrative leder. Unntaksvis kan det bli foreslått stillinger på dette nivå uten organisatoriske endringer, som ledd i en ren lønnsforbedring.

Finansdepartementet vil vurdere den begrunnelse som gis for forslaget og om nødvendig forelegge saken for AAD for å sikre en likeartet behandling av etatene. Dersom det ikke blir enighet mellom Finansdepartementet, AAD og fagdepartementet vil saken bli forelagt regjeringen.

Fortsatt anses det aktuelt at Stortinget blir orientert om viktige endringer i en virksomhets organisasjonsplan, men Stortinget skal ikke inviteres til å gjøre vedtak om stillinger.

Fristen for å ta opp med Finansdepartementet forslag av denne type som det skal orienteres om i St prp nr 1 for 1999 fastsettes til 10. juni 1998.

8. ROMERTALLSVEDTAK

Begrepet "romertallsvedtak" brukes om vedtak som Stortinget gjør i tilknytning til budsjettet utenom bevilgningsvedtak på kapittel og post. De mest aktuelle er vedtak om bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter, jf bevilgningsreglementets § 8. Men det gjøres også andre vedtak, bl a om fullmakt til å overskride utgiftsbevilgninger på grunn av merinntekt.

Som for 1998 skal "romertallsvedtak" medtas i Gul bok, i henhold til de retningslinjer fra

Statsministerens kontor "Om statsråd" (B-0501) pkt 2.4.4.

Det ble i 1995 gitt en utførlig veiledning om bestillings-, tilsagns-, garanti-, merinntektsfullmakt og andre romertallsvedtak i rundskriv R- 5/95. Det vises til dette rundskriv. Der er bl a angitt hvordan man beregner beløpsramme for de enkelte fullmakter. Med hensyn til utforming av forslag til vedtak ber vi om at man følger nøyaktig det mønster som framgår av forslag til vedtak i Gul bok for 1998 side 161 - 186.

Som ifjor kan departementene i år levere forslag til romertallsvedtak med samme frist som rammefordelingsforslaget som er 31. juli 1998.

Garantiordninger som skal legges fram for Stortinget for 1999 og som ikke er presentert som vedlegg til justeringsmaterialet, jf pkt 3.8, må legges fram innen samme frist som øvrige romertallsvedtak. Dette gjelder de ordninger som i kommentarene til økonomireglementets § 10 er betegnet som "reelle" garantiordninger, der staten garanterer for at en juridisk person A oppfyller sitt kontraktsforhold overfor juridisk person B.

Under Utenriksdepartementet og Kulturdepartementet er det ordninger der staten gir tilsagn om dekning av forsikringsansvar i forbindelse med kunstutstillinger. Nærings- og energidepartementet har en ordning som gir tilsvarende tilsagn vedrørende eventuelle uhell ved Institutt for energiteknikk. Som for 1998 presenteres disse under overskriften "Dekning av forsikringstilfelle".

Under Justisdepartementet og Finansdepartementet er det ordninger der staten gir betinget tilsagn om dekning av utgifter til konkursbehandling. Sosial- og helsedepartementet har en liknende ordning med betinget tilsagn om dekning av utgifter ved pleiehjem o l. Som for 1998 presenteres disse under overskriften "Betinget tilsagn om tilskudd".

9. TAUSHETSPLIKT OG UNNTAK FRA OFFENTLIGHET

De gjeldende regler om praktisering av bestemmelsene om offentlighetslovens unntak fra offentlighet for budsjett dokumenter, og om taushetsplikt i budsjettsaker, står nå i Retningslinjer fra Statsministerens kontor "Om statsråd" (B-0501) pkt 6.4. Det henvises til nevnte trykksak.

Etter fullmakt

Ole K. Hovland

Jan-Terje Mentzoni

