

Til
Samtlige departementer og
Statsministerens kontor

Rundskriv R-4/99

Deres ref

Vår ref
99/1573 C GA/ISa

Dato
18.03.1999

HOVEDBUDSJETTSKRIV FOR 2000 RETNINGSLINJER FOR ARBEIDET MED STATSBUJSJETT- FORSLAGET FOR BUDSJETTERMINEN 2000

Regjeringen har vedtatt at arbeidet med budsjettforslaget for 2000, som i de foregående år, skal tilrettelegges og organiseres i tråd med prinsippene for forpliktende rammebudsjettering.

Regjeringen har på Halvorsbøle vedtatt foreløpige budsjettrammer 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 skrevet felles retningslinjer for arbeidet med budsjettforslaget og tilhørende budsjettdokumenter. Det vil senere komme et tillegg om utforming av Gul bok 2000 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.

Budsjettskrivet er disponert slik:	Side:
1. Budsjettkalenderen	2
2. Gjennomføring av forpliktende rammebudsjettering	2
3. Justeringsmaterialet	4
4. Departementenes rammefordelingsforslag	7
5. Forbedret resultatstyring og rapportering	11
6. Generelle budsjetteringsprinsipper	12
7. Bemanningsoversikt og organisatoriske stillinger	14
8. Romertallsvedtak	15
9. Taushetsplikt og unntak fra offentlighet	16

1. BUDSJETTKALENDEREN FOR 2000-BUDSJETTET

Det er fastsatt følgende budsjettkalender:

- 7. - 9. mars : Regjeringens første rammekonferanse på Halvorsbøle.
- 16. mars : Frist for eventuell henvendelse til Kommunal- og regionaldepartementet om kommuneøkonomiproposisjonen (pkt 3.6)
- 16. april : Frist for innsending av justeringsmaterialet (pkt 3).
- 1. mai : Frist for godkjenning av kostnadsrammer for byggesaker som gjelder statsbudsjettet for 2000.
- 31. mai : Regjeringens andre rammekonferanse med fastleggelse av endelige budsjettammer.
- 11. juni: : Frist for innsending av organisatoriske stillingsforslag (pkt 7).
- 30. juli : Frist for innsending av rammefordelingsforslaget (pkt 4).
Frist for innsending av utkast til romertallsvedtak (pkt 8).
- 31. aug : Regjeringens vurdering av budsjettforslaget med fordeling av profilavsetningen
- Primo sept : Frist for innlevering av førsteutkast til fagproposisjoner
- 17. sept : Fagproposisjonene i statsråd
- 24. sept : Gul bok 2000 i statsråd
- ca 4. 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 budsjettammer 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 budsjettammen 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 1999-prisnivå. Rammene er i de utsendte rammebrev omregnet til 2000-prisnivå av Finansdepartementet, slik det er redegjort for i brevene. Virkninger av eventuell lønnsøkning pr 1. mai 1999 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 31. mai etter at man har vurdert de innsendte justerings-

forslag. I tillegg vil regjeringen fordele profilpotten under den avsluttende budsjettkonferansen i august. 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 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 stor grad 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 august.

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.

2.4 Regjeringens fordeling av profileringsavsetningen

Regjeringen vil behandle budsjettforslaget 31. august 1999. 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 16. april 1999 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)
- parallell 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 garantiordninger for 2000 (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 20 eksemplarer. Overalt hvor det er aktuelt, bes talloppstillinger satt opp med 4 tallkolonner der 2000-forslaget sammenliknes med 1999-budsjettets stilling etter 1. halvår, vedtatt budsjett (Blå bok) 1999 og regnskap 1998.

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 2000, 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 omprioritere det overskytende til andre formål. Innsparingen 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 2000 være basert på kursen for vedkommende valuta pr 15.3.1999. For US dollar anbefales å benytte kursen 7,788 og for Euro anbefales å benytte kursen 8,527.

I de tilfelle der det kan påvises at kursen pr 15.3.1999 viser en vesentlig endring i forhold til det som lå til grunn for bevilgningen i 1999, og dermed konsekvensjustert budsjett, kan det i justeringsmaterialet foreslås reduksjon eller påslag tilsvarende disse endringer. Dersom det senere skjer store endringer i valutakurser før rammefordelingsforslaget skal leveres den 30.7.1999, 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 30. juli 1999, 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 1999.

3.7 Forslag til funksjonsendringer mellom departementer

Når det er enighet mellom to departementer om overføring av et bestemt funksjonsområde skal det i justeringsmaterialet gis melding om de budsjettmessige konsekvenser slik at de kan innarbeides i de endelige rammer for 2000. Dette kan f.eks. gjelde overføring av bevilgning og bemanningsmessige endringer som ledd i omstillingstiltak i staten.

3.8 Forslag om nye garantifullmakter for 2000, 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 økonomiregelverket, 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).

De omtalte normalvilkårene innebærer:

1. En garantiordning skal være selvfinansierende, og det skal kreves inn garantiprovisjon/-gebyr for å dekke administrasjonsutgifter og eventuelle tap
2. Staten skal være simpel kausjonist
3. 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 2000-proposisjonen, med nærmere beskrivelse av ordningen, herunder hovedvilkårene.

Forslag om ny fullmakt for 2000 vedrørende garantiordning med samme vilkår som i 1999 kan utstå til levering av rammefordelingsforslaget, jf pkt 8. Som nevnt i Gul bok 1998-99 forutsettes det at når eksisterende garantiordninger blir fornyet, kan de fortsette med de godtatte unntak fra normalvilkårene.

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 30. juli 1999. 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 omprioritering mellom programområder innenfor samme departement.

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 mai. 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 budsjett-ramme. 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 1998
- 2) vedtatt budsjett (Blå bok) 1999
- 3) budsjettets stilling for 1999 etter 1. halvår
- 4) departementets forslag 2000

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

- 1) regnskap 1998
- 2) vedtatt budsjett (Blå bok) 1999
- 3) budsjettets stilling for 1999 etter 1. halvår
- 4) departementets forslag 2000

Som separat vedlegg sendes inn spesifikasjon av beløpene for 2000 fordelt på kapittel og post. For kapitler under Statens forretningsdrift (kap 2440 - 2481) må også underposter under post 24 føres opp. Ved rapportering av driftsutgifter, må post 1 fordeles mellom 2 underposter (1 Lønn og godtgjørelser og 2 Kjøp av varer og tjenester).

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 1999. For å unngå dobbeltarbeid kan man bruke tekst som inngår i programområde- og programkategorimtale i departementets fagproposisjon.

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

4.4 Sektorovergrepene miljøvernpolitikk

I forbindelse med statsbudsjettet 2000 legges det opp til visse endringer i utforming og presentasjon av regjeringens miljøprofil, herunder de miljørelaterte utgiftene i statsbudsjettet. I tillegg til departementenes budsjettproposisjoner vil det for første gang bli presentert en stortingsmelding om «Regjeringens miljøprofil og rikets miljøtilstand» (RM). Meldingen vil blant annet gi en oversikt over utviklingen i miljøtilstanden og regjeringens samlede miljøvernpolitikk. Det vil bli lagt vekt på mål, tiltak og virkemidler innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene, samt en forenklet presentasjon av de miljørelaterte utgiftene i statsbudsjettet. En kort beskrivelse av regjeringens samlede miljøprofil vil også inngå i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon.

Generelt gjelder at tiltak som skal regnes med i miljøprofilen må kunne begrunnes ut fra mål innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene. Tiltakene bør så langt mulig kunne resultatvurderes. Det bør også kunne gis en beskrivelse av forventet (miljø-)effekt/ resultat på kort og lang sikt.

I forbindelse med rammefordelingsforslaget bes hvert departement som tidligere utarbeide et notat om den samlede miljøprofilen i forslagene. I dette notatet skal det legges vekt på følgende:

- I. En beskrivelse av miljøutfordringer på vedkommende sektor og hvordan disse problemene antas å ville kunne utvikle seg dersom nye tiltak ikke settes inn.
- II. Mål for departementets/sektorens arbeid med disse utfordringene.
- III. Rapport om aktiviteten i 1998, med hovedvekt på oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål. Miljøvirkninger skal så langt det er praktisk mulig kvantifiseres.
- IV. Hvilke tiltak som vil være aktuelle på kort og lang sikt for å løse gamle og forebygge nye miljø- og ressursproblemer, og hvordan de tiltak som er foreslått for 2000 vil kunne bidra til dette. Virkningene skal så langt som mulig kvantifiseres. En bør søke å unngå 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 m.v.
- V. Tabeller på programkategorinivå med oversikt over den samlede budsjettmessige miljøvernpolitiske satsing. Den tidligere inndeling i tre miljøkategorier oppheves. Som hovedregel legges det nå til grunn at utgifter skal rapporteres som miljøtiltak bare når:
 - a) utgiftene i sin helhet brukes til miljøforbedringer
 - b) miljøhensynet er avgjørende for at tiltaket/ prosjektet gjennomføres
 - c) utgiftene skal motvirke negative miljøeffekter av sektorpolitiske tiltak for øvrig (forebyggingstiltak).

Tiltakene skal så langt det er praktisk mulig knyttes til de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene:

1. Vern og bruk av biologisk mangfold
2. Friluftsliv
3. Kulturminner og kulturmiljøer
4. Hav- og vannforurensing
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier
6. Avfall og gjenvinning
7. Klimaendringer, luftforurensinger og støy
8. Internasjonalt miljøvernssamarbeid, bistand, nord- og polarområdene

Omtalen under punktene I-IV vil danne grunnlag for miljøomtalen i departementenes egne budsjettproposisjoner. Deler av dette vil være aktuelt å presentere i RM.

Innspill under punkt V vil danne grunnlag for den tallmessige presentasjonen av miljøtiltakene i statsbudsjettet både i RM og i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon.

For å lette sammenlikningen mellom budsjettårene 1999 og 2000 bes departementene til statsbudsjettet 2000 rapportere både etter det tidligere og det nye systemet.

Samferdselsdepartementets og Forsvarsdepartementets bidrag bør knyttes til oppfølging og eventuelle endringer i miljøhandlingsplanene som ble utarbeidet til 1999-budsjettet. For Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet er det viktig at deres rapportering samordnes med arbeidet med miljøhandlingsplanene som de skal utarbeide til 2000-budsjettet.

Foreløpig utkast til tekst under punktene I-III i notatet om regjeringens miljøprofil bes sendt Miljøverndepartementet innen (16. april 1999). En samlet miljøredegjørelse, inkl punktene IV og V bes oversendt innen (30. juli 1999). For Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet vil det bli lagt opp separate løp når det gjelder punktene I-IV, jf over.

Alle bidrag bes sendt også på diskett.

4.5 Førstekast 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 Hovudbudsjettsskrivet for 2000 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 er viktig at departementene lar økonomiregelverket prege utarbeidelsen av budsjettproposisjonen for 2000. Departementene må bl a gjennomgå de tilskuddsordninger som ikke ble behandlet i 1999-proposisjonen med sikte på å kunne presentere klare målformuleringer, oppfølgingskriterier samt opplegg for kontroll og oppfølging.

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 1998. 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 1998 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, kap10, supplert med Finansdepartementets rundskriv 19/97 om endringer i kontoplanen for poster og underposter.

(Budsjettering under lønnspostene er omtalt i Veiledningens del II pkt 10.4.3.)
Arbeidsgiveravgift til folketrygden føres for 2000 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.

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 skal i budsjettforslaget innarbeides på grunnlag av de regulativsatser og bestemmelser som etter årets tariff-forhandlinger gjelder pr 1. mai 1999. 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 lønnsoppgjøret pr 1. mai 1999 foreligger. Forvaltningsbedriftene vil som tidligere år ikke bli kompensert for virkningene av lønnsoppgjørene og må derfor sette av midler til å dekke lønnsoppgjørene pr 1. mai 1999 og pr 1. mai 2000 innenfor post 24 Driftsresultat.

For øvrig skal beløpene i rammefordelingsforslaget og St prp nr 1 baseres på det pris- og lønnsnivå som antas å gjelde i året 2000.

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 1999.

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 1999, 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 overførbar, 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 1998 til 1999 må legge vekt på at bevilgningsforslag for 2000 viser bedre samsvar med antatt utbetalingsbehov.

Spørsmålet om bruk av dette stikkord under nye poster 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 prinsippene i St prp nr 1 Tillegg nr 7 (1993-94). For kapitalinnskudd fra 1995, 1996, 1997, 1998 og 1999 (inkl eldre kapitalinnskudd konvertert i disse årene) er rentesatsen henholdsvis 6,2 , 7,3 , 6,0, 5,3 og 5,2 pst. Den rentesats som skal benyttes på nye kapitalinnskudd i 2000 og på eldre kapitalinnskudd som konverteres i 2000 vil bli fastsatt av Finansdepartementet på grunnlag av gjennomsnittlig rente på 5-års obligasjonslån i 12-månedersperioden oktober 1998 - september 1999 (jf vårt brev av 27.10.97 til de berørte departementer.) I budsjettforslaget for 2000 kan foreløpig brukes satsen for 1999.

For forvaltningsbedriftenes mellomværende med statskassen skal det, som for 1999, 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 overskuddsgrad, 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. Det vil 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 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 (se personalhåndboken pkt 2.02.02).

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 1999, jf Personalmelding nr 4/99.

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 fremtiden. 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 lønnstrinn 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 2000 fastsettes til 10. juni 1999.

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 1999 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.

Finansdepartementet vil komme tilbake med nærmere retningslinjer for utformingen av forslag til vedtak i senere rundskriv.

Som ifjor kan departementene levere forslag til romertallsvedtak med samme frist som rammefordelingsforslaget som er 30. juli 1999.

Garantiordninger som skal legges fram for Stortinget for 2000 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 1999 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 1999 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.

Med hilsen

Ole K. Hovland (e.f.)
Ekspedisjonssjef

Pål Ulla
Seniorrådgiver

Rundskrivet er tilgjengelig på internett (www.finans.dep.no).