



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Rundskriv

Samtlige departementer
Statsministerens kontor

Nr.
R-9/2018

Vår ref
18/4372

Dato
14.11.2018

RETNINGSLINJER FOR MATERIALET TIL REGJERINGENS KONFERANSE I MARS OM STATSBUDSJETTET FOR 2020

1. INNLEDNING

Regjeringen fastsetter på budsjettkonferansen 19.–21. mars 2019 rammer for forslaget til statsbudsjett for 2020. Rundskrivet gir retningslinjene for materialet departementene skal forberede før budsjettbehandlingen i regjeringen.

Finansdepartementet tar sikte på at det skal utarbeides:

- et i størst mulig grad administrativt omforent konsekvensjustert budsjett
- oversikt over departementenes satsingsforslag i tråd med regjeringens føringer
- oversikt over mulige budsjetttiltak for å tilpasse statsbudsjettets utgiftsside og skape rom for nye satsinger
- foreløpig oversikt over flerårige budsjettkonsekvenser for perioden 2021–2023.

Fristen for innsending av forslag til konsekvensjustert budsjett er onsdag 16. januar 2019, slik at det før budsjettkonferansen er tid til kontakt på administrativt nivå mellom departementene og Finansdepartementet om konsekvensjusteringen. Forslag om satsinger må fremmes innen fredag 25. januar 2019. Frist for innsending av tabeller for nettobudsjetterte virksomheter er mandag 18. februar 2019.

Materialet sendes til Finansdepartementet i papirversjon, samt som en elektronisk fil. Utgangspunktet for alle innspill er Saldert budsjett 2019.

2. KONSEKVENSTJUSTERT BUDSJETT

2.1 Generelt

Fristen for innsending av forslag til konsekvensjustert budsjett er onsdag 16. januar 2019. Det er viktig at forslaget til konsekvensjustert budsjett baseres på en mest mulig korrekt vurdering av det enkelte departements fremtidige utgifter og inntekter.

Konsekvensjustert budsjett skal synliggjøre de budsjettmessige konsekvensene av uendret politikk og gi et grunnlag for å vurdere omprioriteringer, og er dermed et viktig element i fastsettingen av det enkelte departements budsjetttrammer. Konsekvensjusteringen av budsjettet er et teknisk utgangspunkt og legger således ikke i seg selv føringer på de konkrete bevilgninger som foreslås på enkeltposter, men danner grunnlaget for departementenes omdisponeringer innenfor budsjetttrammen. Viktige unntak fra dette er regelstyrte ordninger og bevilgningene i postgruppen 90–99, som ikke omfattes av rammedisponeringsfriheten. For disse skal det konsekvensjusterte beløpet være et best mulig anslag på det forventede bevilgningsbehovet.

Forslag om økninger som bygger på politiske prinsippvedtak eller på fremlagte langtidsplaner for enkelte sektorer, skal ikke innarbeides ved konsekvensjusteringen. Slike forslag må eventuelt fremmes som satsingsforslag, jf. punkt 3.

Konsekvenser av tilsagnsfullmakter, bestillingsfullmakter eller andre særskilte romertallsvedtak i Stortinget forutsettes vanligvis dekket innenfor uforandret budsjetttramme for påfølgende år. Det må gis særskilt begrunnelse dersom et departement foreslår at bestillinger eller andre forpliktelser må føre til økt bevilgning.

Finansdepartementet ber departementene være oppmerksomme på kravet til realistisk budsjettering allerede fra første fase i arbeidet med statsbudsjettet for 2020.

I omtalen av konsekvensjusteringsforslag skal det inngå en oppsummerende tabell som viser alle konsekvensjusteringsforslag. Hvert enkelt konsekvensjusteringsforslag skal inneholde en kort oppsummering av de viktigste elementene i forslaget. En nærmere beskrivelse av hvordan innspillene skal utformes, er gitt i vedlegg 1 *Mal for innspill til konsekvensjusteringen*. Malen kan lastes ned fra Finansdepartementets nettside (<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>).

Valutakurser per 15. desember 2018 skal legges til grunn for innspillene.

2.2 Driftspostene (01–29)

Ved konsekvensjusteringen av driftspostene skal en som hovedregel videreføre samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2019. Dette gjelder ikke tidsbegrensede aktiviteter som helt eller delvis skal utfases. Da må beløpene i de påfølgende år reduseres tilsvarende.

2.3 Bygge-, anleggs- og utstyrsposter (30–49)

For enkeltstående bygg med tilhørende utstyr oppføres forslag til bevilgning for prosjektering og byggearbeid som er i gang eller skal settes i gang i 2019 etter planlagt fremdrift. Med unntak for brukerfinansierte byggeprosjekter (tidligere «kurantprosjekter») skal det ikke føres opp forslag til bevilgning til igangsetting av nye bygg i 2020, jf. nærmere omtale under punkt 6.

For videreføringsbevilgningene under kap. 530 Byggeprosjekter utenfor husleieordningen og kap. 2445 Statsbygg gjøres anslag over samlet behov for bevilgninger til videreføring av allerede igangsatte byggeprosjekter i tråd med planlagt fremdrift. Det skal legges ved spesifisert oversikt over kostnadsramme og styringsramme (prisnivå medio 2019), benyttet bevilgning til og med 2019, foreslått bevilgning i budsjettåret, gjenstående bevilgningsbehov, samt tidspunkt for oppstart og ferdigstilling for hvert enkelt byggeprosjekt som inngår i bevilgningsanslagene.

For store nyinnkjøp utenom nybygg og for post 45 (Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold), skal samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2019 føres opp dersom det ikke foreligger store engangstiltak.

Større anleggsvirksomhet skal normalt føres opp med samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2019.

2.4 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

For å gi et mer fullstendig bilde av statens utgifter og inntekter for virksomheter som omfattes av statsbudsjettet, skal nettobudsjetterte virksomheters brutto utgifter og inntekter synliggjøres etter tilnærmet like prinsipper som gjelder for bruttobudsjetterte virksomheter. Følgende sett med standardtabeller skal utarbeides for nettobudsjetterte virksomheter, jf. vedlegg 4. Tabellene kan lastes ned fra Finansdepartementets nettside (<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>):

- Tabell 1: Virksomhetenes brutto utgifter og inntekter fordelt etter art etter tilsvarende prinsipper som for de bruttobudsjetterte virksomhetene.
- Tabell 2: Virksomhetenes inntekter spesifisert etter inntektskilde (bevilgninger over statsbudsjettet til finansiering av statsoppdraget, bidrag av ulik art, samt oppdragsinntekter).
- Tabell 3.1: Virksomhetenes kontantbeholdninger pr. 31. desember med spesifisering av de formål som kontantbeholdningen skal brukes til. (Norges Forskningsråd skal benytte tabell 3.2, som er en variant av tabell 3.1).

Alle tabeller skal inneholde regnskapstall for budsjettårene 2016, 2017 og 2018. Tabellene 1 og 2 skal også inneholde en budsjettkolonne med budsjett for 2019. Videre skal tabell 3.1 (3.2) inneholde en endringskolonne som viser bevegelser i balanseposter mellom de to siste år.

Det er det ansvarlige departementet som skal utarbeide nøkkeltallene på grunnlag av et underlagsmateriale som de nettobudsjetterte virksomhetene har rapportert inn til departementet. Finansdepartementet vil bruke nøkkeltallene som en del av grunnlaget for sine fremstillinger og tilrådinger i forbindelse med regjeringens budsjettkonferanser i mars og august.

På grunn av arbeidet med virksomhetenes årsavslutninger vil det ikke la seg gjøre å ha endelig tallmateriale for siste regnskapsår klart til budsjettkonferansen i mars. Regnskapstall som presenteres for siste regnskapsår, vil derfor måtte være foreløpige. Frist for innsending av tabellene settes til mandag 18. februar 2019. Til budsjettkonferansen i august skal tallmaterialet foreligge med endelige tall.

2.5 Overføringspostene (50–89)

Under regelstyrte ordninger skal realistiske anslag oppgis i det konsekvensjusterte budsjettet, gitt at de lover, tilskuddsregler, tilskuddssatser og forskrifter mv. som er lagt til grunn i budsjettet for 2019, holdes uendret i 2020–2023. Det skal blant annet tas hensyn til demografiske faktorer og prognoser for utviklingen i antall stønadsenheter hvor ytelsen følger pliktmessig, f.eks. av antall mottakere, pensjonister, elever/studenter som mottar lån/stipend mv.

Rammebudsjettering krever at det legges stor vekt på arbeidet med å fremskrive utgiftene forutsatt uendret regelverk. Det oppfordres derfor til å videreutvikle prognosemodellene for de store overføringsordningene. Det er viktig at de benyttede prognosemodellene beskrives kort, samtidig som det oppgis referanser til mer fullstendig dokumentasjon. De sentrale beregningsmessige forutsetningene må spesifiseres. Også for utgifter som ikke er pliktmessige, kan det foreligge et behov for å forbedre prognosemodellen. For folketrygden skal anslagene fra Beregningsgruppen for folketrygden legges til grunn i konsekvensjustert budsjett. Disse anslagene baseres på innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Utgiftene til næringsavtaler og rammetilskudd til kommunene føres opp med uendret nivå, dersom det ikke er fattet vedtak som tilsier en annen utvikling. I tilfeller der konsekvensjusteringen av postene 60–69 viser vesentlige endringer, må virkningen for eventuelle kommunale egenandeler beregnes, jf. punkt 8.1.

Overføringsbevilgninger som må anses som engangstiltak i 2019, videreføres ikke.

2.6 Utlån, statsgjeld mv. (90–99)

Postgruppen 90–99 skal konsekvensjusteres etter en vurdering av realistisk bevilgningsbehov i kommende år.

2.7 Inntekter

Departementenes inntektsposter skal også konsekvensjusteres. Der hvor det er direkte sammenheng mellom bestemte inntekter og utgifter, må inntektsanslaget endres i tråd med endringen på utgiftssiden.

2.8 Forvaltningsenhetene for statlige utlån

Det bes om følgende innspill for Lånekassen, Husbanken og boliglånsordningen i Statens pensjonskasse til regjeringens budsjettkonferanse i mars om 2020-budsjettet:

- Konsekvensjustert budsjett: Oppdaterte anslag på de kapitler og poster som gjelder forvaltningsenhetenes utlånsvirksomhet for årene 2020–2023. Anslagene skal baseres på Saldert budsjett 2019 og utestående fordringer per 1.1.2019.
- En generell redegjørelse for hvordan forsinkelsesrenter og rentesrente beregnes. Det bes om anslag for opptjente og betalte forsinkelsesrenter for årene 2019 og 2020 sammenlignet med regnskapsopplysninger fra 2018.
- For Lånekassen og Husbanken, som har fastrentelån, bes det opplyst hva som er regnskapsført av realisert over- og underkurs i 2018. Det bes videre oppgitt hva beregnet over- og underkurs per 31.12.2018 og per 1.1.2019 utgjør, forutsatt uendret utlånsportefølje. Ut fra samme utlånsportefølje, og tatt hensyn til avtalte nedbetalinger på fastrentelån gjennom budsjettåret 2020, bes det også om et anslag på over- og underkurs ved utgangen av 2019 (ev. inngangen til 2020) og ved utgangen av 2020.
- Ved utregninger for årene 2019 og 2020 legges det til grunn faste renter for Lånekassen som ble tilbudt i desember 2018 med virkning fra 1.1.2019, og for Husbanken legges til grunn fastrenter som blir tilbudt i januar 2019 med virkning fra 1.2.2019. For flytende renter brukes anslagene oppgitt av Finansdepartementet for årene 2019 og 2020, jf. eget brev om renteforutsetninger.

Til budsjettkonferansen i mars skal det utarbeides en systematisk oversikt (regneark/matrise) som viser sammenhengene mellom og bevegelsene i balanseposter (brutto utlån / inngående og utgående saldo), herunder hvordan opptjente og innbetalte renter fremkommer under den enkelte post i bevilgningen, samt størrelsen på opptjente og betalte forsinkelsesrenter som inngår i disse tall. For tilskuddspostene skal det fremkomme hvilke beløp som gjelder dekking av manglende avdrag og hvilke beløp som gjelder opptjente renter i budsjettåret. Oversikten må ta utgangspunkt i og vise endringer fra regnskapsåret 2018 og Saldert budsjett 2019. Det vises i denne forbindelse til de oversikter som ble utarbeidet i forbindelse med 2019-budsjettet.

Det skal redegjøres for hvilke forutsetninger og sentrale parametere som er lagt til grunn i beregninger og anslag. For Lånekassens utlån bes det i tillegg om opplysninger om fordelingen mellom rentebærende og ikke-rentebærende utlån.

I forslaget til statsbudsjett for 2020 forutsettes det at det presenteres et anslag for virkelig verdi (nåverdi) av statens fordringer i de ulike låneordningene, jf. tidligere års tilnærming til beregning og dokumentasjon av dette.

Det vil bli sendt ut eget brev fra Finansdepartementet med renteforutsetninger for flytende rente for årene 2019–2023.

2.9 Innovasjon Norge

Til regjeringens budsjettkonferanse i mars om 2020-budsjettet bes det om følgende innspill om Innovasjon Norge:

- Konsekvensjustert budsjett; Oppdaterte anslag på de kapitler og poster som refererer til Innovasjon Norges ut- og innlånsvirksomhet for årene 2020–2023. Bevilgningsforslagene skal baseres på Saldert budsjett 2019.
- Nye satsingsforslag; Eventuelle forslag til endrede innvilgningsrammer.

I tillegg til ovennevnte bes det om følgende informasjon for årene 2020–2023 om Innovasjon Norge:

Lavrisikolåneordningen og risikolåneordningene

- Gjennomsnittlig innlån fra staten.
- Fordelingen mellom korte og lange innlån.
- Anslag for innvilgninger av landsdekkende og distriktsrettede risikolån i 2019–2023.
- Gjennomsnittlig utestående lån til landbruksformål og fordelingen mellom fast og flytende rente for disse lånene.

Det vil bli sendt ut eget brev med nye renteforutsetninger for årene 2019–2023.

2.10 Konsekvenser av endrede regler for mellomværendet med statskassen og refusjoner mellom statlige virksomheter

Som varslet i Gul bok 2018 sendte Finansdepartementet i oktober 2017 ut en høring med forslag til normering av regler for regnskapsmessig håndtering av mellomværendet med statskassen og refusjoner mellom statlige virksomheter.

Oppfølgingen av høringen og videre prosess er omtalt i Gul bok 2019, avsnitt 8.3. Det legges opp til at nye regler skal gjelde fra budsjettåret 2020. For noen virksomheter vil det være behov for enkelte mindre budsjett- og regnskapstekniske tilpasninger, og det er vurdert som hensiktsmessig med noe tid til implementering.

Det tas sikte på at regelendringene formelt fastsettes i det statlige økonomiregelverket våren 2019, med virkning fra 1.1.2020. De viktigste endringene er omtalt i vedlegg 5 til dette rundskrivet. Retningslinjer for håndtering av refusjoner er fremdeles under vurdering, og omtales derfor ikke i vedlegg 5. Finansdepartementet kommer tilbake til eventuelle budsjett- og regnskapsmessige konsekvenser av dette på egnet tidspunkt.

Departementene bes i materialet til budsjettkonferansen i mars om statsbudsjettet for 2020 om å anslå eventuelle budsjettmessige konsekvenser av forslagene, herunder

hvilke virksomheter og budsjettkapitler og poster som berøres. Departementene skal utarbeide tallmessig anslag for endringene og dette skal omtales og innarbeides i budsjettforslaget der det er aktuelt. Regelendringene vil også kunne ha konsekvenser for romertallsfullmakter for det enkelte departement. Enkelte fullmakter vil bli overflødige ved at de dekkes av generelle regler, mens ny regulering kan medføre behov for enkelte nye fullmakter eller presiseringer i eksisterende fullmakter. Departementene bes derfor også gi en vurdering av eventuelle konsekvenser som regelendringene har for utformingen av romertallsfullmakter på sine ansvarsområder.

2.11 Flerårige budsjettkonsekvenser

Gul bok for 2020-budsjettet skal vise flerårige budsjettkonsekvenser for perioden 2021–2023. Budsjettkonsekvensene skal synliggjøres gjennom helhetlige fremskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter utenom skatter og avgifter. På denne bakgrunn bes departementene om å utarbeide budsjettfremskrivninger for de viktigste endringene i perioden 2021–2023. Fremskrivingene må gi et godt overordnet bilde av utviklingen i utgifter og inntekter i årene fremover. I lys av usikkerheten i anslag frem i tid, bør de forventede endringene av utgifter og inntekter i hovedsak være større enn 100 mill. kroner for at disse skal tas med i fremskrivingene.

Erfaringer viser at det er hensiktsmessig å benytte saldert budsjett som grunnlag for konsekvensjusteringen. Fremskrivingene for perioden 2021–2023 skal derfor ta utgangspunkt i Saldert budsjett 2019.

Departementene må være oppmerksomme på følgende forhold ved utarbeidelse av budsjettfremskrivingene for budsjettårene 2021–2023:

- Utgifter til regelstyrte ordninger fremskrives med de utgiftskonsekvenser som følger av regelverket. For de store utgiftspostene (praktisk avgrenset til 500 mill. kroner) må forutsetningene i prognosene beskrives kort, jf. punkt 2.5.
- Forslag om økninger som bygger på politiske prinsippvedtak eller på fremlagte langtidsplaner for enkelte sektorer, skal ikke innarbeides i budsjettfremskrivingene som rapporteres inn i forbindelse med konsekvensjusteringen. Slike forslag må eventuelt fremmes som satsingsforslag med redegjørelse for flerårige budsjettkonsekvenser, jf. nærmere omtale i punkt 3.
- Utgifter til store, enkeltstående investeringer fremskrives i takt med forutsatt fremdriftsplan. På områder der flere enkeltinvesteringer inngår i en større investeringsramme, videreføres rammen på uendret nivå eller i tråd med tidligere vedtak. I denne sammenheng anses alle byggeprosjekter under Statsbygg som enkeltstående investeringer.
- Ved fremskrivingen korrigeres det for engangsutgifter eller engangsinntekter i budsjettforslaget for de kommende årene.
- Ekstraordinære utbytter fra statlige selskaper konsekvensjusteres i tråd med nivået for normal utbyttepolitikk.
- Avgifts- og gebyrinntekter fremskrives basert på gjeldende satser.
- For øvrig videreføres utgifter og inntekter med uendret nivå.

2.12 Konsekvensjustering i BUDMOD

Konsekvensjusteringen skal også leveres elektronisk via Budkom, som er tilgjengelig for alle departementer. Meldingstypen er "Konsekvensjustering". Ved behov for brukerstøtte, ta kontakt med DSS Brukerstøtte BUDMOD.

Tabellen som leveres inn via BUDMOD er satt opp på følgende måte:

År	Fdepnr	Omrnr	Katnr	Kap	Post	Upost	2020	2021	2022	2023
2020	16	00	30	0020	1	1	482	0	0	0
2020	16	23	10	1600	1	2	100	500	-500	-500

- Tallene som skal føres opp i kolonnene for 2020, 2021, 2022 og 2023 er endring i tusen kroner i forhold til Saldert budsjett 2019.
- Poster som viser nedgang føres opp med negativt fortegn ("-" plasseres foran tallet).

I regjeringens interne budsjettarbeid må departementene spesifisere lønnsutgifter og utgifter til kjøp av varer og tjenester på underposter selv om bevilgningsforslagene er slått sammen til en felles driftspost når de fremmes for Stortinget. Dette er nødvendig for å kunne foreta en korrekt prisomregning av budsjetttrammene. Under driftsutgifter post 01 benyttes teknisk underpost 1 Lønn og godtgjørelser¹ og underpost 2 Varer og tjenester. Alle 24-poster spesifiseres også på underpost.

Ingen andre poster skal splittes opp på underpost.

Spørsmål rettes til Elise Solberg (tlf. 22 24 43 07).

3. SATSINGSFORSLAG

Departementenes innspill om satsingsforslag må være i tråd med regjeringens føringer. På øvrige områder finansieres nye tiltak som en hovedregel gjennom omprioriteringer. Frist for å sende inn en rangert liste over satsingsforslag til Finansdepartementet er 25. januar 2019. Fristen gjelder også ev. forslag på departementenes fagområder som må behandles innenfor skatte- og avgiftsopplegget. Finansdepartementet vil i materialet til budsjettkonferansen fremstille departementenes satsingsforslag i en tabell rangert fra høyest til lavest prioriterte forslag. Departementenes rangering bør være i samme format. Lavt prioriterte forslag vil kunne bli gitt en summarisk omtale i materialet til budsjettkonferansen.

I omtalen av satsingsforslagene skal det inngå en rangert, oppsummerende tabell som viser alle satsingsforslag, jf. over. Hvert enkelt satsingsforslag skal inneholde en kort oppsummering av de viktigste elementene i satsingsforslaget. Det er viktig at både positive og negative virkninger av forslaget dokumenteres, herunder at budsjettmessige

¹ Fra 2014 er kravet til bruk og rapportering av underposter for post 01 driftsutgifter erstattet med det generelle kravet til bruk og rapportering av standard kontoplan til statsregnskapet. Teknisk underpost 1 svarer til Lønn og godtgjørelser etter kontoklasse 5 i standard kontoplan. Teknisk underpost 2 svarer til øvrige utgifter på post 01 driftsutgifter.

konsekvenser blir klarlagt og at det legges vekt på samfunnsøkonomiske analyser av forslagene.

Alle satsingsforslag til marskonferansen skal inneholde **kortfattede svar på de seks spørsmålene** i kapittel 2-1 i Utredningsinstruksen. Satsingsforslag som forventes å ha *vesentlige* nytte- eller kostnadsvirkninger skal i tillegg omfatte en full samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse i tråd med forholdsmessighetskravet i kapittel 2-2 i Utredningsinstruksen.

Satsingsforslag til marskonferansen skal òg følges av **en overordnet gevinstrealiseringsplan**, der hvor dette er relevant. Formålet med den overordnede gevinstrealiseringsplanen er å gi regjeringen og departementene et bedre grunnlag for systematisk utredning og rapportering om gevinster fra arbeid med tiltak som kan gi bedre ressursbruk og økt handlingsrom. Gevinstrealiseringsplanen skal derfor inneholde en oversikt over nettogevinster for offentlig sektor med budsjetteffekt samt en kortfattet redegjørelse for andre gevinster samt viktige forutsetninger for gevinstrealisering av det enkelte satsingsforslag. Det er utarbeidet en mal for overordnede gevinstrealiseringsplaner som blant annet skal benyttes i arbeidet med satsingsforslag, jf. punkt 4 under og vedlegg 3.

Dersom fagdepartementet mener at det ikke er relevant med en overordnet gevinstrealiseringsplan, må det begrunnes særskilt.

For alle relevante satsingsforslag som føres til profil, skal ansvarlig departement legge frem **en oppdatert overordnet gevinstrealiseringsplan** til augustkonferansen. Denne planen skal også ta utgangspunkt i malen for den overordnede gevinstrealiseringsplanen, jf. vedlegg 3.

En nærmere beskrivelse av hvordan innspillene om satsingsforslag skal utformes er gitt i vedlegg 2 *Mal for innspill om satsingsforslag*. Merk at det for hvert satsingsforslag innledningsvis skal fylles ut en forside som oppsummerer de viktigste sidene ved forlaget. Malen kan lastes ned fra Finansdepartementets nettside (<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>).

Finansdepartementet ber om at:

- Forslag også sendes med kopi til Statsministerens kontor.
- Forslag som berører kommunesektoren også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Kommunalavdelingen.
- Forslag som gjelder forskning og utvikling (FoU) også sendes til Kunnskapsdepartementet v/Avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid.
- Forslag som gjelder IKT-relaterte tiltak også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk.
- Forslag som berører Fylkesmannen også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Statsforvaltningsavdelingen.

- Forslag som gjelder statlige byggeprosjekter også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Statsforvaltningsavdelingen.
- Forslag som berører klima- og miljøområdet også sendes til Klima- og miljødepartementet v/Organisasjonsavdelingen.
- Forslag som gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak² også sendes til Justis- og beredskapsdepartementet. Det skal redegjøres for:
 - Forslagets betydning for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.
 - Forslagets betydning for å løse tverrsektorielle utfordringer innen samfunnssikkerhet og beredskap.
 - Forslagets relevans for departementets egne mål innen samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.
 - Hvilke alternative tiltak som har blitt vurdert for å oppnå ønsket sikringsnivå.
 - En vurdering av om kostnadene ved tiltaket står i et rimelig forhold til det som kan oppnås ved tiltaket, jf. § 4-3 i ny lov om nasjonal sikkerhet.

Tiltak som er mangelfullt utredet og dokumentert vil normalt ikke bli foreslått ført til profilbehandling. Ved beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet legges det til grunn at kostnads- og nyttesiden av et tiltak tallfestes og dokumenteres så langt det er mulig. I Finansdepartementets vurdering av hvilke satsingsforslag som anbefales ført til profilbehandling legges det bl.a. vekt på i hvilken grad tiltaket bidrar til å gi budsjettet en profil som er i tråd med regjeringens hovedprioriteringer, og tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det vises til Utredningsinstruksen av 19. februar 2016 og rundskriv R-109/2014 om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

I tilfeller der det ikke har latt seg gjøre å foreta en tilfredsstillende utredning av satsingsforslagene med full samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse, kan Finansdepartementet, etter en særskilt vurdering, godta at departementet kommer tilbake på et senere tidspunkt med supplerende informasjon. Dette må i så fall skje senest samtidig med innsendelsen av rammefordelingsforslaget. Når forslaget sendes inn 25. januar 2019, må det komme klart frem hva en vil utrede, hvilken metodikk som vil bli brukt, hvor detaljert utredningen vil være og når den vil foreligge.

Det skal opplyses om tiltakets samlede budsjetteffekter for staten. For prosjekter er det ofte utarbeidet en usikkerhetsanalyse for kostnadene, og det foreligger anslag for styringsramme (P50) og kostnadsramme (P85). Dette gjelder bl.a. for prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2). Kostnads- og styringsramme skal oppgis inkludert mva. For prosjekter som tidligere har fått fastsatt styringsmål (kostnadsstyrt prosjektutvikling for bygg) skal endringer fra styringsmålet oppgis og

² Med *samfunnssikkerhet* menes den evnen samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (Meld. St. 29 (2011–2012)). Med *beredskap* menes planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte (NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*, NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*). Jf. også ny Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) av 2018.

begrunnes. Dersom tiltaket i tillegg krever utgifter til drift, vedlikehold, utstyr eller lignende som ikke inngår i kostnads- og styringsrammen, må det gis tilleggsinformasjon om dette.

Det skal videre gis informasjon om den budsjettmessige innfasingen kommende år fordelt på kapittel og post. Kravet til realistisk budsjettering tilsier at budsjetteffekten av satsingsforslag må ta utgangspunkt i den mest sannsynlige belastningen prosjektet vil ha i budsjettåret, dvs. med utgangspunkt i P50. Mva. håndteres her i tråd med reglene for nettoføringsordningen og informasjon om hvordan dette håndteres skal fremgå.

Finansdepartementet viser til rundskriv R-112/2015 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2016. Et krav i bestemmelsen er at det ikke skal være overprisede gebyrer. I den sammenheng kan det være behov for å tilpasse enkelte av de eksisterende gebyrordningene og sektoravgiftene.

Eventuelle forslag om å endre sektoravgifter eller overprisede gebyrer må fremmes som et ordinært satsingsforslag i budsjettprosessen. Dette gjelder også forslag om å endre satsene for gebyrer som ikke er overprisede. Gebyrer og sektoravgifter skal ha som hovedformål å finansiere en myndighetsbestemt tjeneste. Satsingsforslag som gjelder endringer i gebyrer og avgifter må provenyberegnes, og kostnader knyttet til de aktuelle myndighetsbestemte tjenestene må dokumenteres. Endringer i og innføring av nye gebyrer og sektoravgifter inngår i skatte- og avgiftsopplegget.

Satsingsforslag må være av en viss beløpsmessig størrelse. Dette innebærer at departementene selv må prioritere mindre satsingsforslag innenfor departementsrammen som fastsettes av regjeringen.

Eventuelle sektorovergripende satsingsforslag må koordineres med andre berørte departementer. Dersom tiltakene antas å gi innsparinger over tid, må en overordnet gevinstrealiseringsplan beskrives dersom forslaget føres til profilbehandling, jf. omtale ovenfor.

Det er avgjørende for den samlede budsjettbehandlingen at eventuelle tiltak som omtales i sektormeldinger tilpasses prioriteringene og timeplanen for den ordinære budsjettprosessen, og at det i slike meldinger ikke legges føringer for skatte- og avgiftsopplegget.

4. OVERORDNEDE GEVINSTREALISERINGSPLANER

Mal for overordnet gevinstrealiseringsplan skal benyttes for satsingsforslag og for departementenes rapportering om gevinster fra arbeid med tiltak som kan gi bedre ressursbruk og økt handlingsrom til budsjettkonferansene, herunder oppfølging av områdegjennomganger og arbeid med strukturtiltak.

Malen for overordnede gevinstrealiseringsplaner er vedlagt som vedlegg 3. Gevinstrealiseringsplanen skal inneholde en oversikt over nettogevinster for offentlig sektor med budsjetteffekt. For tiltak som ikke gir reduserte kostnader, skal det beskrives

hvordan man kan synliggjøre og måle gevinster som kommer i form av høyere kvalitet i tjenestene og økt produksjon for samme ressursinnsats.

Slike overordnede gevinstrealiseringsplaner må ikke forveksles med ordinære gevinstrealiseringsplaner, som primært vil være et verktøy for etatene i det mer detaljerte arbeid med å hente ut gevinster, jf. DFØs veileder i gevinstrealisering (2014). Den overordnede gevinstrealiseringsplanen skal gi en oversikt over gevinstene på et mindre detaljert nivå, tilpasset behovet for beslutninger i regjeringen om statsbudsjettet.

5. FORSLAG OM IGANGSETTING AV NYE DIGITALISERINGSPROSJEKTER

Forslag om nye digitaliseringsprosjekter må utredes og dokumenteres i tråd med de krav som gjelder for andre satsingsforslag, jf. punkt 3. I tillegg må forslagene planlegges i tråd med føringene i det årlige Digitaliseringsrundskrivet.

Digitaliseringsrådet tilbyr rådgivning om gjennomføring av digitaliseringsprosjekter som har en total kostnadsramme over 10 millioner kroner, men som ikke er underlagt Statens prosjektmodell (KS-ordningen). Digitaliseringsrådet er en frivillig ordning for statlige virksomheter. Det anbefales at virksomhetene får rådets vurdering av forslag om igangsetting av nye digitaliseringsprosjekter. Departementene bør også redegjøre for oppfølgingen av rådets anbefalinger i omtalen av satsingsforslagene.

6. FORSLAG OM IGANGSETTING AV NYE BYGG

Rutinene for behandling av forslag om igangsetting av byggeprosjekter avhenger av om prosjektene er innenfor eller utenfor husleieordningen, og om departementene ber om husleiekompensasjon eller ikke.

6.1 Byggeprosjekter innenfor husleieordningen der leietakeren dekker husleien innenfor gjeldende bevilgning

Til konsekvensjusteringen av kap. 2445 Statsbygg, post 32 Prosjektering og igangsetting av brukerfinansierte byggeprosjekter (tidligere «kurantprosjekter») utarbeider Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslag over behovet for startbevilgninger til nye prosjekter (nybygg, rehabilitering). Dette er prosjekter som skal inngå i husleieordningen, og der leietakerne påtar seg å dekke husleien innenfor uendrede bevilgningsnivåer. For å sikre kontroll med bevilgningsbehovet i senere budsjettår, skal bevilgningen til et brukerfinansiert byggeprosjekt i det første budsjettåret utgjøre minst om lag 10 pst. av kostnadsrammen. Det understrekes at det ikke gis kompensasjon for husleie eller øvrige brukerkostnader for denne typen prosjekter.

Brukerfinansierte byggeprosjekter igangsettes uten at kostnadsrammen på forhånd er lagt frem for Stortinget. Alle prosjekter med en styringsramme på 100 mill. kroner eller mer, eller prosjekter hvor leietaker ikke tilhører rettssubjektet staten, skal imidlertid legges frem for regjeringen for godkjenning før de igangsettes.

6.2 Byggeprosjekter innenfor husleieordningen der departementene ber om full eller delvis husleiekompensasjon og byggeprosjekter utenfor husleieordningen

Forslag om investeringsmidler til oppstart av byggeprosjekter innenfor husleieordningen der brukerdepartementene ber om full eller delvis husleiekompensasjon, må fremmes som satsingsforslag av vedkommende departement. Det samme gjelder bygg utenfor husleieordningen dersom investeringsutgiftene ikke dekkes innenfor brukerdepartementets gjeldende bevilgninger. I likhet med øvrige satsingsforslag, må forslag om igangsetting av nye byggeprosjekter og ev. tilhørende brukerutstørsprosjekter fremmes til regjeringens budsjettkonferanse i mars.

I de tilfeller der fagdepartementet/virksomheten har behov for husleiekompensasjon, er det viktig at dette avklares på et tidlig stadium i byggeprosjekter. Spørsmålet om eventuell husleiekompensasjon skal derfor senest besluttes av regjeringen samtidig med spørsmålet om tildeling av investeringsmidler til byggeprosjektet fra profiltotten. Det presiseres at husleie som hovedregel skal dekkes innenfor uendrede budsjettammer.

For øvrig gjelder de samme krav til dokumentasjon som for andre satsingsforslag, jf. punkt 3 foran.

7. EKSTERN KVALITETSSIKRING

Finansdepartementet minner om at alle store investeringsprosjekter skal gjennom ekstern kvalitetssikring før forslag til kostnadsramme og startbevilgning legges frem for Stortinget. Kravet om ekstern kvalitetssikring gjelder i utgangspunktet for alle prosjekter som staten finansierer helt eller delvis og hvor antatt kostnad er over 750 mill. kroner. Prosjekter i spesialisthelsetjenesten kvalitetssikres etter et eget system. Utbyggingsselskapet for vei (Nye veier AS) og det statlige foretaket for jernbaneinfrastruktur (Bane NOR SF), vil òg ha eget ansvar for kvalitetssikring av kostnader og styringsunderlag når reguleringsplan for deres prosjekter er klare. Det ble inngått rammeavtale om ekstern kvalitetssikring 21. september 2015. Rammeavtalen gjelder frem til 21. september 2019. For prosjekter som det er aktuelt å foreslå i statsbudsjettet for 2020, ber vi departementene legge til grunn at kvalitetssikringen av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) bør igangsettes innen 1. mars 2019, slik at resultatet av kvalitetssikringen kan inngå i beslutningsunderlaget til regjeringen. Dette gjelder uavhengig av om kvalitetssikringen gjøres gjennom Finansdepartementets rammeavtale eller etter eget system.

8. ENDRINGER I BUDSJETTFORSLAG TIL KOMMUNESEKTOREN

Finansdepartementet gjør oppmerksom på at alle forslag til endring av bevilgninger til kommunesektoren må tas opp med både Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette gjelder både forslag om endring av bevilgningene

over kap. 571/572 på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett (rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner) og forslag om endring av øremerkede bevilgninger til kommunene og fylkeskommunene over 60-poster under fagdepartementenes budsjetter. Hvert departement må i tilknytning til budsjettkonferansen i mars redegjøre for planlagte forslag som berører kommunesektoren i 2020. I det følgende blir det pekt på enkelte punkter det er viktig å være oppmerksom på når det gjelder forslag som berører kommunesektoren.

8.1 Øremerkede tilskudd og kommunal medfinansiering av tiltak (egenandeler)

Av hensyn til kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for å foreta en helhetlig vurdering av ressursfordelingen til ulike formål, må omfanget av særskilte øremerkede tilskudd vurderes kritisk. Øremerkede tilskudd skal bare benyttes som finansiering av utvalgte, høyt prioriterte tjenester som er i en oppstartsfase, eller i forbindelse med tjenester som bare noen få kommuner har ansvaret for. Eventuelle forslag fra departementene om opprettelse av et øremerket tilskudd skal ledsages av:

- en begrunnelse for hvorfor det ikke er tilstrekkelig å kanalisere midlene gjennom inntektssystemet
- nærmere informasjon om hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet, herunder om tilskuddet skal utbetales etterskuddsvis
- et konkret etterprøvbart mål for tilskuddet og konkrete resultatkriterier som skal danne grunnlag for rapportering
- forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt, og eventuelt fases ut eller legges inn i inntektssystemet.

Opplysningene om konkrete etterprøvbare mål og resultatkriterier samt forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt, skal fremgå av materialet til budsjettkonferansen i mars.

Beregning av kommunale egenandeler

Kommunenes kostnader dekkes ikke alltid fullt ut av et øremerket tilskudd. Dersom en endring eller et nytt tiltak vil medføre krav om kommunal medfinansiering (egenandel som må dekkes av frie inntekter), må størrelsen på egenandelen beregnes. Slike beregninger forutsettes gjort av departementet. Det skal beregnes eventuell kommunal eller fylkeskommunal egenandel ved:

- reformer og satsingsforlag på nye og eksisterende 60-poster
- regelverksendringer (nye lover, forskrifter etc.)
- endringer av oppgavefordelingen

Disse beregningene må tas inn i innspillet til regjeringens konferanse i mars om statsbudsjettet for 2020.

Virkingen for eventuelle kommunale egenandeler må også beregnes i tilfeller der konsekvensjusteringen av en 60-post viser endringer av betydning.

Gebyrfinansiering, brukerbetaling

Dersom satsingsforslag, nye tiltak e.l. forutsetter endring i gebyrfinansiering eller annen egenbetaling fra brukere, må omfanget av dette beregnes. Det må også vurderes om kommunene/fylkeskommunene har en reell politisk mulighet til å gebyrfinansiere tiltaket.

8.2 Særlig om omdisponering til og fra 60-poster

60-postene inngår i beregningen av de samlede inntektene for kommunesektoren. Endringer på 60-postene vurderes derfor samlet. Departementene har likevel adgang til å ta opp med Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet spørsmålet om å flytte beløp mellom 60-poster og andre postgrupper. Det må i så tilfelle fremmes forslag til omdisponering for Kommunal- og moderniseringsdepartementet før det forelegges Finansdepartementet.

9. NETTOFØRINGSORDNINGEN FOR BUDSJETTERING OG REGNSKAPSFØRING AV MERVERDIAVGIFT I STATSFORVALTNINGEN

Ordningen med nettoføring av merverdiavgift i ordinære statlige forvaltningsorgan ble innført fra 1. januar 2015. Nettoføringsordningen innebærer at forvaltningsorganene som inkluderes i ordningen ikke belastes merverdiavgift for utgifter på post 01–49 i sine budsjetter og regnskaper, men kan føre merverdiavgiftsutgiftene på et sentralt kapittel for statlig betalt merverdiavgift under Finansdepartementet (kap. 1633).

Departementene skal i sine innspill redegjøre for alle nødvendige bevilgningsendringer som følger av sine forslag, herunder på poster under andre departementer der dette er relevant. For forslag om bevilgningsendringer for virksomheter som er inkludert i nettoføringsordningen, innebærer dette at departementene både skal foreslå bevilgningsendringer på eget budsjett samt redegjøre for større konsekvenser dette isolert sett vil medføre på det sentrale kapittelet for merverdiavgift under Finansdepartementet. Nettoføringsordningen er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-116, der det også gis en oversikt over statlige forvaltningsorganer som er holdt utenfor ordningen.

10. SPESIFIKASJON AV DRIFTSPOSTENE FOR 2019-BUDSJETTET

For å kunne foreta en tilfredsstillende fordeling av lønnsoppgjøret for statsansatte våren 2019, er det nødvendig å vite hvordan departementene vil fordele driftsutgiftene på post 01 i Saldert budsjett 2019 på underpost 1 for lønn og godtgjørelser og underpost 2 for kjøp av varer og tjenester. Finansdepartementet ber derfor departementene om å sende en egen oversikt over hvordan 01-postene i Saldert budsjett 2019 skal fordeles på underpost 1 og underpost 2. Fristen for denne rapporteringen er fredag 4. januar 2019.

11. PRISOMREGNING

Departementsrammene som fastsettes under marskonferansen om 2020-budsjettet er i 2019-prisnivå. Omregning til 2020-prisnivå vil på vanlig måte bli foretatt etter konferansen. Resultatet av prisomregningen blir meddelt i departementenes rammebrev. Forslag til nye satsinger inngår ikke i disse rammene, og satsingsforslagene inngår heller ikke i prisomregningen. Forslag til nye satsinger skal derfor fremmes i 2020-kroner.

12. FORELØPIG TIDSPLAN FOR ARBEID MED 2020-BUDSJETTET

12.1 Budsjettkonferansen i mars:

Frist for spesifikasjon av driftspostene for 2019-budsjettet	4. januar 2019
Frist for innlevering av materiale til konsekvensjusteringen	16. januar 2019
Frist for innmelding av satsingsforslag	25. januar 2019
Frist for tabeller, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	18. februar 2019
<i>Regjeringens marskonferanse</i>	<i>19.–21. mars 2019</i>
Utsending av Hovedbudjettskriv	Ultimo mars 2019

12.2 Budsjettkonferansen i august:

<i>Regjeringens augustkonferanse</i>	<i>28.–29. august 2019</i>
--------------------------------------	----------------------------

Med hilsen

Colin Forthun e.f.
avdelingsdirektør

Richard Gjertsen
fagsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Mal for innspill til konsekvensjusteringen
- Vedlegg 2: Mal for innspill om satsingsforslag
- Vedlegg 3: Mal for overordnet gevinstrealiseringsplan
- Vedlegg 4-1 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
 - Tabell 1: Virksomhetenes brutto utgifter og inntekter fordelt etter art
- Vedlegg 4-2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
 - Tabell 2: Virksomhetenes inntekter spesifisert etter inntektskilde
- Vedlegg 4-3 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
 - Tabell 3.1: Forhold mellom virksomhetenes kontantbeholdning, påløpte kostnader og avsetninger per 31. desember
 - Tabell 3.2 Norges Forskningsråd, forholdet mellom virksomhetenes kontantbeholdning, påløpte kostnader og avsetninger pr. 31. desember
- Vedlegg 5 Konsekvenser av endrede regler for mellomværendet med statskassen og for refusjoner mellom statlige virksomheter fra 1.1.2020

Vedleggene kan lastes ned fra:

<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>