

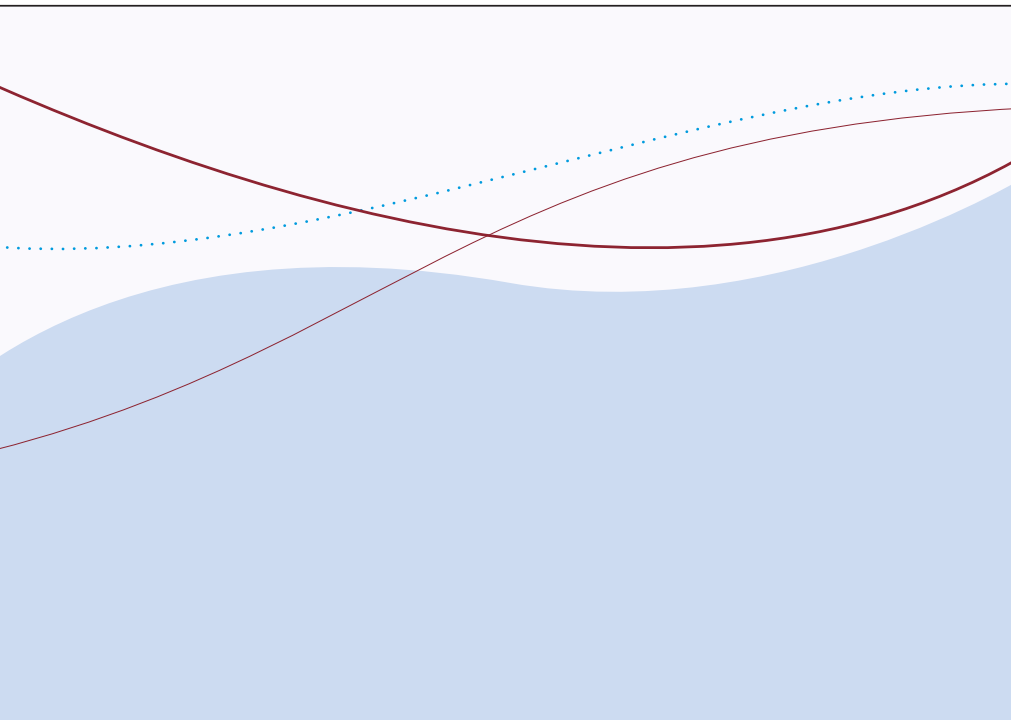


FINANSDEPARTEMENTET

Veileder

Statlig budsjettarbeid

Mars 2014





FINANSDEPARTEMENTET

Veileder

Statlig budsjettarbeid

Mars 2014

■ Forord

Den siste trykte utgaven av veileder i statlig budsjettarbeid ble gitt ut i mars 2012. Finansdepartementet gir med dette ut en oppdatert utgave av veilederen. Den er også lagt ut på Finansdepartementets hjemmeside på regjeringen.no.

Stortinget vedtok 26. mai 2005 et nytt [bevilgningsreglement](#) på grunnlag av [St.prp. nr. 48 \(2004-2005\)](#), jf. [Innst. S. nr. 187 \(2004-2005\)](#). Det nye reglementet trådte i kraft 1. januar 2006 og avløste det tidligere reglementet av 19. november 1959 med senere endringer. Veilederen fra mars 2006 er basert på det nye reglementet og på regelverk som Kongen og Finansdepartementet har fastsatt med hjemmel i reglementet.

Bevilgningsreglementet er ikke endret siden forrige utgave av veilederen. Det har imidlertid skjedd enkelte endringer i annet regelverk og ordninger som den omtaler. Disse endringene er innarbeidet i veilederen.

Veilederen inneholder to hoveddeler:

- Del I gir en oversikt over statsbudsjettets funksjoner og over budsjettsyklusen fra forberedelsen av et budsjett til budsjettåret er passert og Riksrevisjonen har kontrollert regnskapet.
- Del II inneholder kommentarer til bevilgningsreglementets bestemmelser.

I tillegg er bevilgningsreglementet tatt inn som vedlegg.

Som vedlegg til den tidligere veilederen fulgte også en rekke rundskriv fra Finansdepartementet om annet varig regelverk som gjelder statsbudsjettet og statsregnskapet. Erfaringsmessig endres rundskrivene oftere enn bevilgningsreglementet. For å redusere behovet for å oppdatere veilederen, følger derfor ikke rundskrivene lenger med som vedlegg med unntak av ett. Rundskriv R-110 er fortsatt vedlegg fordi Finansdepartementet i dette rundskrivet med hjemmel i bevilgningsreglementet og kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har fastsatt utfyllende bestemmelser til reglementet. Alle de varige rundskrivene er imidlertid lagt ut på Finansdepartementets hjemmeside på regjeringen.no hvor de også oppdateres løpende.

Vi håper veilederen vil være til nytte og mottar gjerne forslag til forbedringer i senere utgaver.

Finansdepartementet, Finansavdelingen
Mars 2014

Innhold

Del I

Statsbudsjettets hovedfunksjoner og budsjettssyklusen

1	Statsbudsjettets hovedfunksjoner	10
1.1	Innledende merknader	10
1.2	Statsbudsjettets konstitusjonelle funksjon	10
1.3	Statsbudsjettets politiske funksjon	11
1.4	Statsbudsjettets administrative funksjon	12
2	Budsjettssyklusen	13
2.1	Oversikt	13
2.2	Regjeringens utarbeidelse av forslag til statsbudsjett	13
2.2.1	Innledende merknader	13
2.2.2	Rammebudsjetteringsprinsippet	13
2.2.3	Rollefordelingen i budsjettarbeidet	14
2.2.4	Hovedfasene i budsjettforberedelsen	15
2.2.4.1	<i>Regjeringens budsjettkonferanse i mars</i>	15
2.2.4.2	<i>Fagdepartementenes arbeid med sine forslag</i>	17
2.2.4.3	<i>Regjeringens sluttbehandling i august</i>	18
2.2.5	Regjeringens budsjett dokumenter	19
2.3	Stortingets behandling av regjeringens forslag til statsbudsjett	22
2.3.1	Innledende merknader	22
2.3.2	Rammebudsjetteringsprinsippet	22
2.3.3	Rollefordelingen i budsjettarbeidet	23
2.3.4	Hovedfasene i Stortingets budsjettbehandling	23
2.3.4.1	<i>Arbeidet i finanskomiteen</i>	23
2.3.4.2	<i>Finansdebatten og fastsettelse av utgifts- og inntektsrammer</i>	24
2.3.4.3	<i>Arbeidet i fagkomiteene</i>	24
2.3.4.4	<i>Stortingets plenumsbehandling av innstillingene fra fagkomiteene</i>	25
2.4	Gjennomføring av vedtatt budsjett	25
2.4.1	Innledende merknader	25
2.4.2	Budsjettendringer i løpet av året – enkeltsaker	26
2.4.3	Budsjettendringer i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett	27
2.4.4	Budsjettendringer om høsten og nysalderingen	28

2.5	Statsregnskapet	29
2.6	Riksrevisjonens kontroll	30
2.6.1	Innledende merknader	30
2.6.2	Regnskapsrevisjon	31
2.6.3	Forvaltningsrevisjon	32
2.6.4	Selskapskontroll	33
2.6.5	Stortingets behandling av Riksrevisjonens dokumenter	33
2.7	Oversikt over budsjettysyklusen	33

Del II

Kommentarer til bevilgningsreglementet

0	Kapittel 0 Generelt om bevilgningsreglementet	38
1	Kapittel 1 Innledende bestemmelser	41
1.1	Kapitlets innhold	41
1.2	Bevilgningsreglementet § 1 Virkeområde	41
1.2.1	Paragrafens ordlyd	41
1.2.2	Kommentarer til § 1	41
1.3	Bevilgningsreglementet § 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet	42
1.3.1	Paragrafens ordlyd	42
1.3.2	Kommentarer til § 2	43
2	Kapittel 2 Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet	44
2.1	Kapitlets innhold	44
2.2	Bevilgningsreglementet § 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde	44
2.2.1	Paragrafens ordlyd	44
2.2.2	Kommentarer til § 3	45
2.2.2.1	Oversikt	45
2.2.2.2	§ 3 første ledd – ettårsprinsippet	45
2.2.2.3	§ 3 annet ledd – fullstendighetsprinsippet	46
2.2.2.4	§ 3 tredje ledd – kontantprinsippet	48
2.2.2.5	§ 3 fjerde ledd – bruttoprinsippet	50

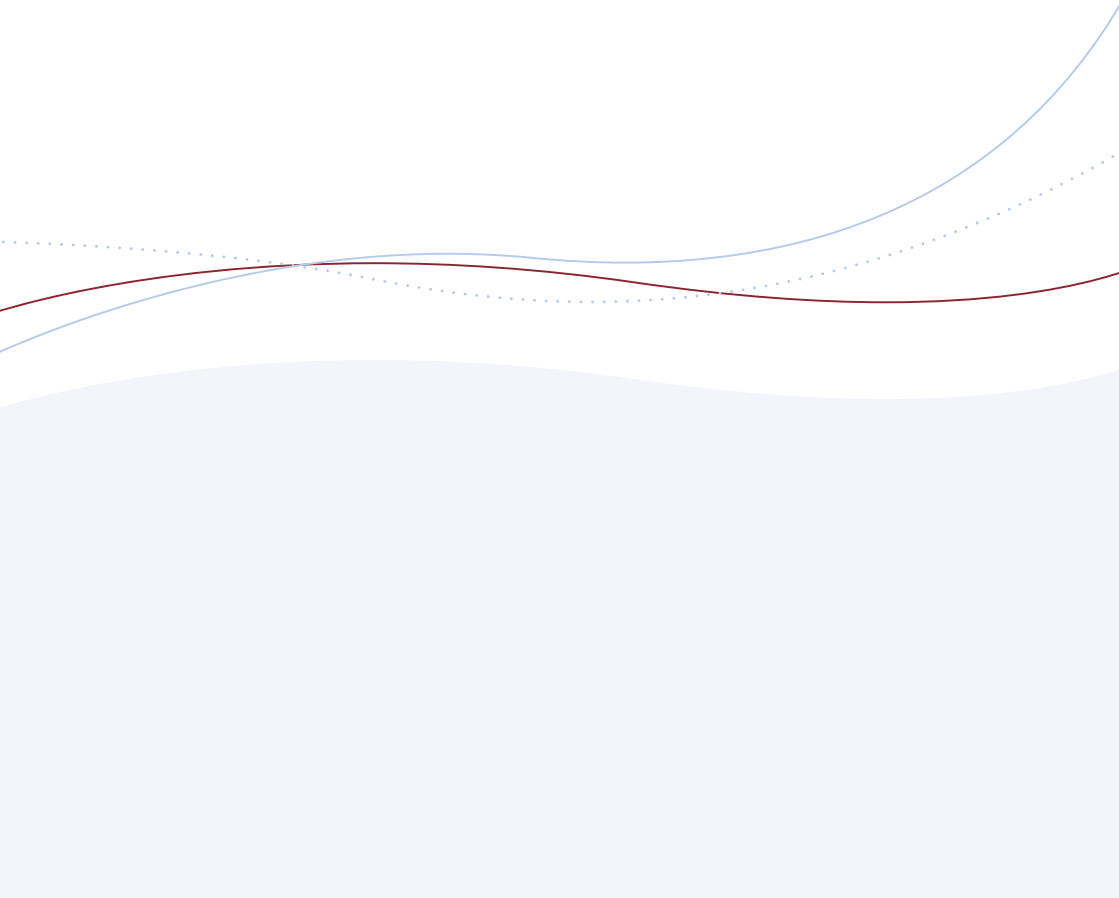
2.3	Bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling	52
2.3.1	Paragrafens ordlyd	52
2.3.2	Kommentarer til § 4	53
2.3.2.1	<i>§ 4 første ledd – hovedinndelingen av budsjettet</i>	53
2.3.2.2	<i>§ 4 annet ledd – kapitteinndelingen</i>	53
2.3.2.3	<i>§ 4 tredje, fjerde og femte ledd – postinndelingen</i>	56
2.4	Bevilgningsreglementet § 5 Bevilgningsvedtak	57
2.4.1	Paragrafens ordlyd	57
2.4.2	Kommentarer til § 5	58
2.4.2.1	<i>§ 5 første ledd – bevilgningene er knyttet til postene</i>	58
2.4.2.2	<i>§ 5 annet ledd – bindinger til beløp og formål</i>	58
2.4.2.3	<i>§ 5 tredje ledd – bindinger til budsjettår – overførbarhet</i>	63
2.5	Bevilgningsreglementet § 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår	67
2.5.1	Paragrafens ordlyd	67
2.5.2	Kommentarer til § 6	68
2.5.2.1	<i>§ 6 første ledd – hovedregel</i>	68
2.5.2.2	<i>§ 6 annet ledd – unntak for leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret</i>	71
2.6	Bevilgningsreglementet § 7 Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten	72
2.6.1	Paragrafens ordlyd	72
2.6.2	Kommentarer til § 7	72
2.6.2.1	<i>§ 7 første ledd – nettobudsjettering</i>	72
2.6.2.2	<i>§ 7 annet ledd – avskrivninger og renter</i>	76
3	Kapittel 3	
	Kongens forslag til statsbudsjett	81
3.1	Kapitlets innhold	81
3.2	Bevilgningsreglementet § 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett	81
3.2.1	Paragrafens ordlyd	81
3.2.2	Kommentarer til § 8	82
3.2.2.1	<i>§ 8 første ledd – frist for å fremme Prop. 1 S</i>	82
3.2.2.2	<i>§ 8 annet ledd – frist for å fremme tilleggsnummer til Prop. 1 S</i>	82
3.3	Bevilgningsreglementet § 9 Redegjørelse for budsjettforslagene	83
3.3.1	Paragrafens ordlyd	83
3.3.2	Kommentarer til § 9	83
3.3.2.1	<i>§ 9 første ledd – det generelle kravet til redegjørelse for bevilgningsforslagene</i>	83
3.3.2.2	<i>§ 9 annet ledd – særlig om resultatbeskrivelse og resultatrapportering</i>	84

4	Kapittel 4	
	Gjennomføring av statsbudsjettet	86
<hr/>		
4.1	Kapitlets innhold	86
4.2	Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger	86
4.2.1	Paragrafens ordlyd	86
4.2.2	Kommentarer til § 10	87
4.2.2.1	<i>§ 10 første ledd – hovedregel om disponering</i>	87
4.2.2.2	<i>§ 10 annet ledd – sikring av kontrolladgang</i>	89
4.3	Bevilgningsreglementet § 11 Budsjettendringer i løpet av budsjettåret	90
4.3.1	Paragrafens ordlyd	90
4.3.2	Kommentarer til § 11	91
4.3.2.1	<i>§ 11 første ledd – de generelle vilkårene for budsjettendringer</i>	91
4.3.2.2	<i>§ 11 annet ledd – Kongens fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter utover gitte bevilgninger</i>	96
4.3.2.3	<i>§ 11 tredje ledd – Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter utover gitte bevilgninger</i>	98
4.3.2.4	<i>§ 11 fjerde ledd – særlige overskridelsesfullmakter</i>	98
4.3.2.5	<i>§ 11 femte ledd – samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår</i>	99
4.3.2.6	<i>Oversikt over enkelte særordninger</i>	100
4.4	Bevilgningsreglementet § 12 Nødsfullmakter	102
4.4.1	Paragrafens ordlyd	102
4.4.2	Kommentarer til § 12	102
<hr/>		
5	Kapittel 5	
	Statsregnskapet	104
<hr/>		
5.1	Kapitlets innhold	104
5.2	Bevilgningsreglementet § 13 Statsregnskapet	104
5.2.1	Paragrafens ordlyd	104
5.2.2	Kommentarer til § 13	105
5.2.2.1	<i>§ 13 første ledd – hva statsregnskapet skal omfatte</i>	105
5.2.2.2	<i>§ 13 annet ledd – bevilgningsregnskapets innhold</i>	105
5.2.2.3	<i>§ 13 tredje ledd – kapitalregnskapet</i>	106
5.2.2.4	<i>§ 13 fjerde ledd – diverse oversikter i tilknytning til statsregnskapet</i>	107
5.2.2.5	<i>§ 13 femte ledd – melding om statsregnskapet</i>	108
5.2.2.6	<i>§ 13 sjette ledd – forklaringer til statsregnskapet</i>	109
5.2.2.7	<i>§ 13 sjuende ledd – utfyllende bestemmelser</i>	110

6	Kapittel 6	
	Disponering av kontantbeholdningen	112
6.1	Kapitlets innhold	112
6.2	Bevilgningsreglementet § 14	112
6.2.1	Paragrafens ordlyd	112
6.2.2	Kommentarer til § 14	112
6.2.2.1	§ 14 første punktum – hovedreglene for forvaltningen av kontantbeholdningen	112
6.2.2.2	§ 14 nr. 1 – innskudd i banker	113
6.2.2.3	§ 14 nr. 2 – disposisjoner for å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitisk hensyn	114
i	Vedlegg I	
	Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005)	115
ii	Vedlegg II	
	Finansdepartementets rundskriv av 25. november 2013 Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet (R-110)	123
iii	Vedlegg III	
	Stikkordsregister	133

Del I

Statsbudsjettets hovedfunksjoner og budsjettssyklusen



1 Statsbudsjettets hovedfunksjoner

1.1 Innledende merknader

Statsbudsjettet har tre hovedfunksjoner:

- Budsjettet har en konstitusjonell funksjon. Det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til forvaltningen om å bruke penger til de formål som er forutsatt, og det danner basis for den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen.
- Budsjettet har en politisk funksjon. Det brukes som middel for å nå mål som de statlige myndighetene har satt seg.
- Budsjettet har en administrativ funksjon. Det skal legge grunnlag for at forvaltningen bruker statens midler på mest mulig effektiv måte.

Innholdet av funksjonene utdypes i punktene 1.2-1.4.

1.2 Statsbudsjettets konstitusjonelle funksjon

[Grunnloven § 75](#) bokstav d bestemmer at det er Stortinget som skal «...bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer». Dette innebærer at alle utbetalinger av statsmidler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget. Dersom det er nødvendig å gjøre avtaler om å forplikte staten til framtidige utbetalinger før det er gitt bevilgning, må det innhentes særlig hjemmel fra Stortinget til dette, for eksempel i form av bestillings- eller tilsagnsfullmakt.

Stortinget utøver i første rekke bevilgningsmyndigheten sin gjennom de årlige statsbudsjetter. Gjennom statsbudsjettet fastsetter Stortinget hvor store utgifter som kan benyttes til ulike formål i vedkommende budsjettår. Dersom det i løpet av året trengs større beløp enn bevilget, eller midler til nye formål, må det legges fram forslag for Stortinget om tilleggsbevilgning i alle vesentlige saker.

[Grunnloven § 75](#) bokstav a legger beskatningsmyndigheten til Stortinget som vedtar bestemmelser om betalingsplikt og hvilke satser som skal gjelde for hvert år. Anslag over hva disse og andre inntekter vil innbringe, innarbeides på statsbudsjettets inntektsside.

Dersom de samlede utgiftene overstiger inntektene, må Stortinget gjøre vedtak om bruk av statslånemidler for å dekke differansen. Myndigheten til å ta opp statslån er lagt til Stortinget, jf.

[Grunnloven § 75](#) bokstav b. Underskuddet kan alternativt dekkes av statens egne midler.

Etter [Grunnloven § 75](#) bokstav k utnevner Stortinget fem revisorer som leder Riksrevisjonen. Nærmere bestemmelser om Riksrevisjonens oppgaver og organisering er gitt i [lov](#) og [instruks](#) av 7. mai 2004. Riksrevisjonen har bl.a. til oppgave å kontrollere at alle bevilgninger er brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Statsbudsjettet og statsregnskapet er de viktigste utgangspunktene for Riksrevisjonens vurderinger.

1.3 Statsbudsjettets politiske funksjon

Statsbudsjettets politiske funksjon betegnes vanligvis med begrepet «finanspolitikk». Hovedmålene til finanspolitikken er å:

- tilfredsstillte fellesbehovene.
- påvirke inntektsfordelingen.
- påvirke utviklingen av landets økonomiske og sosiale struktur, herunder den økonomiske veksten.
- sikre stabilitet i den økonomiske utviklingen.

Statsbudsjettet er bare ett av virkemidlene i denne forbindelse. Også andre virkemidler benyttes for å nå de nevnte hovedmålene, f.eks. lovgivning, reguleringer og pengepolitikk. Finanspolitikken må derfor samordnes med andre virkemidler. Dette gjøres bl.a. ved at nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet utarbeides parallelt og legges samtidig fram for Stortinget.

De aktuelle finanspolitiske målene vil gå fram av det årlige statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet.

1.4 Statsbudsjettets administrative funksjon

Statsbudsjettet har også som oppgave å være et hjelpemiddel for å drive statens virksomhet så effektivt som mulig. Siden midten av 1980-tallet er det skjedd en rekke endringer i bevilgningsreglementet og administrativt regelverk som i første rekke har tatt sikte på å forbedre budsjettets administrative funksjon, jf. del II kapittel 0 Generelt om bevilgningsreglementet.

Endringene i regelverkene har fulgt to hovedlinjer:

- Økt vekt på rammestyring og delegering. Større disposisjonsfrihet er oppnådd bl.a. ved sammenslåing av kapitler og poster, endring av postspesifikasjoner, økt adgang til å overføre ubrukte bevilgninger fra et budsjettår til neste, samt adgang til å bruke merinntekter. På den annen side er det pålagt større ansvar for å føre kontroll med at økonomistyringen er tilfredsstillende.
- Mer resultatorientert og formålsrettet budsjettering. Herunder inngår bedre beskrivelser av mål og resultater i budsjettproposisjonene, utarbeidelse av styringsparametre og mer vekt på å klarlegge økonomiske og administrative konsekvenser av nye tiltak. Slike tiltak vil også styrke budsjettets politiske funksjon.

2 Budsjettsyklusen

2.1 Oversikt

I det følgende skal det gis en kort oversikt over de fire hovedstadiene i budsjettsyklusen, jf. punktene 2.2-2.6. Hovedstadiene er:

- forberedelsen og vedtakelsen av statsbudsjettet, jf. punktene 2.2 og 2.3.
- gjennomføringen av statsbudsjettet, jf. punkt 2.4.
- avleggelsen av statsregnskapet, jf. punkt 2.5.
- Riksrevisjonens kontroll av statsregnskapet, jf. punkt 2.6.

Framstillingen vil i første rekke beskrive prosessen innenfor de ulike stadiene i budsjettsyklusen og hvilke faste dokumenter som framlegges.

2.2 Regjeringens utarbeidelse av forslag til statsbudsjett

2.2.1 Innledende merknader

Stortinget er bevilgende myndighet og vedtar statsbudsjettet, jf. [Grunnloven § 75](#) bokstav d. Regjeringens oppgave er å legge fram forslag til statsbudsjett for Stortinget. Dette forslaget legges fram i begynnelsen av oktober og vedtas av Stortinget i løpet av desember. I punktene 2.2.2-2.2.5 gis en oversikt over regjeringens budsjettprosess, hvilke prinsipper den er basert på og hvilke dokumenter som legges fram for Stortinget i forbindelse med forslaget til statsbudsjett.

2.2.2 Rammebudsjetteringsprinsippet

Regjeringens og departementenes arbeid med forslaget til statsbudsjett er basert på det såkalte rammebudsjetteringsprinsippet. Dette innebærer at budsjettarbeidet skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer som regjeringen fastsetter for hvert departement tidlig i budsjettprosessen.

Rammebudsjetteringsprinsippet gir regjeringen kontroll med de samlede utgiftene og inntektene i forslaget til statsbudsjett.

Ved siden av budsjetttrammene vedtar regjeringen også de politiske hovedprioriteringene budsjettet skal bygge på. Den enkelte statsråd har stor frihet til å fordele midler mellom kapitlene og postene innenfor de vedtatte rammene, men må følge regjeringens hovedprioriteringer når midlene fordeles. Rammebudsjetteringsprinsippet hindrer for øvrig ikke regjeringen i å gå inn i enkeltsaker og ta standpunkt til utformingen av budsjettforslaget på et detaljert nivå om den ønsker det.

Formålet med rammebudsjetteringen er etter dette å gi et hensiktsmessig grunnlag for å styre statens totale utgifter og inntekter, og legge grunnlag for effektiv politisk prioritering. Det er det enkelte departements ansvar å sørge for at de politisk prioriterte sakene gis plass innenfor de tildelte rammene, om nødvendig ved omdisponeringer.

2.2.3 Rollefordelingen i budsjettarbeidet

Hovedaktørene under forberedelsen av regjeringens forslag til statsbudsjett er regjeringen selv, Finansdepartementet og fagdepartementene.

Regjeringen

Regjeringen har den overordnede styringen av arbeidet med statsbudsjettforslaget både når det gjelder innhold og prosess. Den fastsetter utgifts- og inntektsrammene for departementenes budsjettforslag, de politiske hovedprioriteringene som budsjettet skal bygge på, samt innretningen av den økonomiske politikken, herunder skatte- og avgiftsopplegget.

Finansdepartementet

Finansdepartementet koordinerer arbeidet med statsbudsjettet for regjeringen. Før hver av regjeringens budsjettkonferanser sender

Finansdepartementet ut rundskriv med retningslinjer for det materialet fagdepartementene må forberede og tidsplan for arbeidet.

Finansdepartementet har ansvar for å forberede beslutningsgrunnlaget til regjeringens budsjettkonferanser, både når det gjelder den samlede økonomiske politikken, budsjettpolitikken og skatte- og avgiftsopplegget. Forslaget fra finansministeren må innrettes slik at fagdepartementenes samlede utgifter og inntekter, sammen med skatte- og avgiftsopplegget, harmonerer med den økonomiske politikken regjeringen ønsker å føre.

Finansdepartementet vurderer ulike sider av fagdepartementenes innspill i budsjettforberedelsene, bl.a.:

- den samfunnsmessige lønnsomheten av nye tiltak.
- hvorvidt forslagene medfører behov for økte bevilgninger i senere år.
- den alminnelige realismen i budsjetteringen, særlig når det gjelder regelstyrte ordninger.

Finansdepartementet tar standpunkt til om fagdepartementenes forslag bør godtas eller ikke, og har også anledning til å komme med egne forslag til endringer, for eksempel til utgiftsreduksjoner eller inntektsøkninger.

Fagdepartementene

Fagdepartementenes hovedoppgave er å utarbeide detaljerte budsjettforslag for sine områder innenfor de rammer og hovedprioriteringer som regjeringen har fastsatt.

2.2.4 Hovedfasene i budsjettforberedelsen

2.2.4.1 Regjeringens budsjettkonferanse i mars

Vanligvis holder regjeringen sin første budsjettkonferanse om budsjettforslaget for neste år i første halvdel av mars. Til denne konferansen må fagdepartementene forberede konsekvensjustert budsjett, forslag til nye større satsinger, oversikt over mulige

budsjetttiltak og en foreløpig oversikt over flerårige konsekvenser for de tre påfølgende årene etter budsjettåret. Finansdepartementet gir retningslinjer for det materialet fagdepartementene skal forberede i et rundskriv som sendes ut i desember året før.

Konsekvensjustert budsjett er en videreføring av ordninger som Stortinget allerede har vedtatt, og danner således basis for regjeringens budsjettforberedelse. Ved konsekvensjusteringen videreføres som utgangspunkt virksomhetenes driftsutgifter med uendret nivå. Engangsbevilgninger for innværende år tas ut. Byggeprosjekter som er i gang eller som skal settes i verk i løpet av innværende år, videreføres på grunnlag av utgiftsbehovet i utbyggingsplanen. For regelstyrte ordninger, for eksempel trygdeordninger, beregnes forventede utgifter og inntekter på basis av gjeldende regler og satser. Det kan her være behov for å ta hensyn til bl.a. demografiske endringer og vurderinger av den økonomiske utviklingen for å gi et best mulig anslag på utgiftene neste år. Til marskonferansen skal fagdepartementene også fremme forslag om nye satsinger som de ønsker å gjennomføre. Dette gjelder for eksempel igangsettelse av nye bygg, oppfølging av langtidsplaner og andre prioriterte formål.

For å tilpasse statsbudsjettets utgiftsside og skape rom for nye prioriteringer, utarbeides det også ulike forslag om utgiftsreduksjoner eller inntektsøkninger (budsjetttiltak) til budsjettkonferansen i mars.

For både konsekvensjustert budsjett, nye satsingsforslag og mulige budsjetttiltak skal det utarbeides flerårige budsjettkonsekvenser for treårsperioden etter budsjettet. Dette er et hjelpemiddel for regjeringen for å se langtidsvirkningen av tiltakene og hvordan handlingsrommet i budsjettet påvirkes framover.

På marskonferansen fastsetter regjeringen en utgifts- og inntektsramme for hvert departement som de må legge til grunn i sitt arbeid med budsjettforslaget for neste år. Regjeringen tar på dette stadiet ikke endelig standpunkt til hvilke nye satsinger som skal fremmes i budsjettforslaget.

Innenfor totalrammen for statsbudsjettets utgifter settes det imidlertid av et beløp som regjeringen fordeler i sin avsluttende konferanse om budsjettforslaget i august.

Budsjettmaterialet til marskonferansen er basert på prisnivået for innværende år. Etter konferansen regner Finansdepartementet om rammene med faktorer for forventet prisvekst for de ulike budsjettpostene.

2.2.4.2 Fagdepartementenes arbeid med sine forslag

Når Finansdepartementet har prisomregnet utgifts- og inntektsrammene fra budsjettkonferansen i mars, sendes det ut et rammebrev til hvert departement som redegjør for rammene og andre budsjettforutsetninger. I hovedbudsjettskrivet, som også sendes ut etter budsjettkonferansen i mars, gjøres det rede for hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for fagdepartementenes videre arbeid med budsjettet. Fram mot regjeringens sluttbehandling i august arbeider fagdepartementene med sine budsjettforslag innenfor de rammene de er blitt tildelt og de retningslinjene som er fastsatt i hovedbudsjettskrivet.

Som beskrevet ovenfor, har fagdepartementene frihet til å prioritere innenfor den rammen de er blitt tildelt, men det gjelder visse begrensninger i fagdepartementenes disposisjonsadgang. De viktigste begrensningene er:

- Store og politisk viktige omdisponeringer som departementene foretar innenfor egne budsjetttrammer, skal forelegges regjeringen.
- Det skal budsjetteres realistisk, jf. bevilgningsreglementet § 3 annet ledd.
- Det kan ikke omdisponeres fra regelstyrte og lovbundne bevilgninger dersom dette ikke blir kombinert med reelle og realistiske regelendringer.
- Investeringsprosjekter over 750 mill. kroner kan som hovedregel ikke fremmes for Stortinget før det er gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsramme og regjeringen har tatt stilling til kostnadsrammen.

- Det kan som hovedregel ikke omprioriteres fra bevilgninger som inngår i det kommuneøkonomiske opplegget. Eventuelle forslag må tas opp med Kommunal- og regionaldepartementet. Det er heller ikke anledning til å flytte midler fra rammetilskudd til øremerkede tilskudd uten at dette er godkjent av Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Departementene må aktivt følge opp regjeringens innsparingstiltak.

Ved siden av å fordele midlene innenfor sine budsjettrammer, skal fagdepartementene forberede forslag til «romertallsvedtak» (tekstvedtak). Dette er vedtak som Stortinget gjør i tilknytning til budsjettet utenom bevilgningsvedtak på kapittel og post. Eksempler på slike vedtak er ulike fullmakter til å overskride budsjettet eller pådra staten forpliktelser utover budsjettåret.

Fristen for å levere inn forslag til fordeling av utgiftsrammen og inntektsrammen på kapitler og poster og forslag til romertallsvedtak, det såkalte «rammefordelingsforslaget», er vanligvis i slutten av juli.

2.2.4.3 Regjeringens sluttbehandling i august

Vanligvis holder regjeringen sin avsluttende budsjettkonferanse i slutten av august. På denne konferansen fastsetter regjeringen innretningen av den samlede økonomiske politikken og det endelige forslaget til statsbudsjett for neste år, medregnet skatte- og avgiftsopplegget.

I forbindelse med konferansen innarbeider regjeringen konsekvensene av nye anslag for regelstyrte ordninger i budsjettforslaget. Videre behandles eventuelle store eller politisk viktige omprioriteringer som fagdepartementet har gjort innenfor sine rammer.

Regjeringen bestemmer seg også for hvilke nye satsingsområder som skal tas med i budsjettforslaget ved fordelingen av avsetningen til nye tiltak som ble fastsatt innenfor totalrammen i mars. Eventuelle nødvendige budsjetttiltak for å gi rom for ønskede prioriteringer, vedtas også.

2.2.5 Regjeringens budsjettdokumenter

Regjeringen skal legge fram sitt forslag til statsbudsjett innen seks dager etter Stortingets åpning, jf. [bevilgningsreglementet § 8](#) første ledd. Stortinget trer sammen hvert år på første hverdag i oktober, jf. [Grunnloven § 68](#). I forbindelse med framleggelsen i Stortinget holder finansministeren den såkalte finanstalen.

I tilknytning til budsjettforslaget legger regjeringen fram en rekke dokumenter for Stortinget. Alle stortingsproposisjoner som gjelder selve budsjettforslaget, er nummerert som Prop. 1 S. Samtidig legger regjeringen fram nasjonalbudsjettet i Meld. St. 1 som beskriver den økonomiske politikken. Regjeringens forslag til endringer i skatte- og avgiftslover, samt forslag til de årlige skatte-, avgifts- og tollvedtakene, legges fram i Prop. 1 LS. Nedenfor omtales de ulike dokumentene nærmere.

Prop. 1 S Gul bok og fagproposisjonene

Forslag til statsbudsjett legges fram i Prop. 1 S for vedkommende budsjettår (proposisjonen har fast nummerering). Forslaget består av et hoveddokument, populært kalt «Gul bok», og vedlegg i form av fagproposisjoner.

Gul bok, som legges fram av Finansdepartementet, inneholder det samlede, formelle budsjettforslaget for kommende budsjettår som Stortinget innbys til å vedta. Proposisjonen omtaler også hovedtrekkene i budsjettforslaget, og sammenhengen mellom dette og nasjonalbudsjettet.

I tillegg til bevilgningsforslagene inneholder Gul bok også forslag til såkalte «romertallsvedtak». Denne betegnelsen brukes om vedtak som gir andre typer fullmakter enn de som følger av selve bevilgningsvedtakene. Det kan gjelde f.eks. bestillings-, tilsagns- eller garantifullmakter, fullmakter til salg av fast eiendom eller bruk av merinntekter utover det som er hjemlet generelt. Slike forslag grupperes i budsjettproposisjonen under andre romertall enn bevilgningsvedtakene, derav betegnelsen.

Hvert departement utarbeider sin egen fagproposisjon. Disse proposisjonene gir en nærmere beskrivelse av og begrunnelse for budsjettforslagene, og er formelt sett vedlegg til Gul bok. Fagproposisjonene inneholder også rapporter om oppnådde resultater tidligere år.

Siden fagproposisjonene er vedlegg, har de ingen «kongeside» (hvor det står: «Vi HARALD, Norges Konge, stadfester: Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om statsbudsjettet for... i samsvar med et vedlagt forslag. ...»). Fagproposisjonene inneholder likevel forslag til både bevilgninger og romertallsvedtak, identisk med forslagene til vedtak i Gul bok. Gul bok passerer vanligvis statsråd i siste uke i september mens fagproposisjonene passerer noe tidligere. Proposisjonene legges imidlertid ikke fram for Stortinget før i begynnelsen av oktober.

Prop. 1 S Tillegg x

Dersom det er behov for å foreslå endringer av forslagene i Gul bok, må dette fremmes for Stortinget ved særskilt proposisjon, betegnet som Prop. 1 S, Tillegg x. Tilleggsproposisjonene fremmes av vedkommende fagdepartement.

Eventuelle tilleggsforslag må fremmes så tidlig at de foreligger når finanskomiteen utarbeider sin Innst. 2 S. Fristen for fremleggelse av tilleggsproposisjon er derfor satt til 10. november, jf. [bevilgningsreglementet § 8](#) annet ledd. Innen denne fristen må det også fremmes forslag om hvilke endringer i budsjettforlaget saldering som tilleggsforslagene gjør nødvendige. Det samme gjelder for øvrig andre proposisjoner som er direkte relatert til budsjettforlaget, jf. retningslinjer gitt av Statsministerens kontor i publikasjonen «[Om statsråd](#)» punkt 3.7.3.

I tilleggsproposisjonene må forslag til vedtak formuleres på bakgrunn av at det ennå ikke foreligger noe bevilgningsvedtak, jf. retningslinjer gitt av Statsministerens kontor i publikasjonen «[Om statsråd](#)» punkt 3.7.3.

Det er ikke adgang til å fremme forslag om endringer i beløp eller romertallsvedtak i brev til vedkommende komite. I slike brev kan det bare gjøres oppmerksom på trykkfeil eller gis supplerende informasjon som det eventuelt blir bedt om fra komiteens side.

Prop. 1 LS Skatter og avgifter

Stortinget fastsetter skatte-, avgifts- og tollbestemmelser ved plenarvedtak for ett kalenderår om gangen, jf. [Grunnloven § 75](#) bokstav a. Forslag til slike ettårige bestemmelser fremmes for Stortinget sammen med forslaget til statsbudsjett. I tillegg fremmes normalt også forslag til endringer i lovverket. Alle skatte- og avgiftsforslagene legges samlet fram i Prop. 1 LS Skatter og avgifter (proposisjonen har fast nummerering). Proposisjonen fremmes av Finansdepartementet.

Meld. St. 1 Nasjonalbudsjettet

Meld. St. 1 Nasjonalbudsjettet (meldingen har fast nummerering) legges fram samtidig med Prop. 1 S. Meldingen fremmes av Finansdepartementet.

I nasjonalbudsjettet presenterer regjeringen den økonomiske politikken som det legges opp til for kommende år, og bakgrunnen for denne. Nasjonalbudsjettet redegjør for de budsjettpolitiske og pengepolitiske retningslinjene, og for andre økonomisk - politiske tiltak. Videre omtales og vurderes den økonomiske utviklingen, herunder utenriksøkonomien, produksjon og sysselsetting, priser og inntekter, investeringer og privat forbruk. Dessuten gjøres det rede for hvordan statens inntekter og utgifter på årsbasis inngår og virker inn på aktivitetsnivået i norsk økonomi. I nasjonalbudsjettet omtales også de finanspolitiske utfordringene på mellomlang og lang sikt.

2.3 Stortingets behandling av regjeringens forslag til statsbudsjett

2.3.1 Innledende merknader

Grunnloven § 75 inneholder flere viktige bestemmelser om Stortingets myndighet når det gjelder statens finanser. I paragrafen heter det bl.a.:

«Det tilkommer Stortinget:

- a. at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31te December i det næst paafølgende Aar, med mindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes;
- b. at aabne Laan paa Rigets Kredit;
- c. at føre Opsyn over Rigets Pengevæsen;
- d. at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer;...»

Stortingets forretningsorden inneholder diverse bestemmelser om hvordan arbeidet med statsbudsjettet skal organiseres i Stortinget, jf. særlig § 43. Også bevilgningsreglementet inneholder bestemmelser om Stortingets behandling av statsbudsjettet.

I punktene 2.3.2-2.3.4 gis en oversikt over Stortingets budsjettprosess, hvilke prinsipper den er basert på og hvilke faste dokumenter som utarbeides i løpet av prosessen.

2.3.2 Rammebudsjetteringsprinsippet

Budsjettbehandlingen i Stortinget er også basert på et rammebudsjetteringsprinsipp. Dette innebærer at Stortinget i sin innledende behandling av forslaget til statsbudsjett, fastsetter bindende rammer som den etterfølgende budsjettbehandlingen baseres på. For tiden er det 20 netto utgiftsrammer (utgifter fratrukket inntekter) og 2 inntektsrammer. Rammeområdene svarer i stor utstrekning til statsbudsjettets inndeling i programområder/departementsområder.

2.3.3 Rollefordelingen i budsjettarbeidet

Hovedaktørene i Stortingets behandling av forslaget til statsbudsjett for neste år er Stortinget i plenum, finanskomiteen og fagkomiteene. Hovedoppgavene deres er:

- Stortinget i plenum:
 - fastsetter de utgifts- og inntektsrammene som budsjettarbeidet i Stortinget skal baseres på.
 - treffer bevilgningsvedtak og andre vedtak i tilknytning til budsjettet.
- Finanskomiteen utarbeider forslag til utgifts- og inntektsrammer.
- Fagkomiteene utarbeider forslag til bevilgningsvedtak for kapitler og poster innenfor de utgiftsrammer de har ansvar for.

2.3.4 Hovedfasene i Stortingets budsjettbehandling

2.3.4.1 Arbeidet i finanskomiteen

Finanskomiteen samordner Stortingets arbeid med statsbudsjettet. Komiteen har også ansvar for egne rammeområder på linje med de andre fagkomiteene.

Som nevnt ovenfor, deles statsbudsjettet for tiden inn i 20 netto utgiftsrammer og 2 inntektsrammer. Det er finanskomiteen som fremmer forslag til fastsettelse av disse rammene. Dette skjer i Innst. 2 S (innstillingen har fast nummerering). Innstillingen må avgis innen 20. november, jf. Stortingets [forretningsorden § 43 tredje ledd](#). Den inneholder de ulike partifraksjonenes (hver for seg eller i fellesskap) forslag til rammevedtak for alle de ulike rammeområdene. Innst. 2 S omhandler også nasjonalbudsjettet.

Finanskomiteen avgir også Innst. 3 S (innstillingen har fast nummerering). Denne innstillingen inneholder forslag til skatte-, avgifts- og tollvedtak. Videre avgir finanskomiteen Innst. 4 L om nødvendige endringer av lovverket for å gjennomføre skatte-, avgifts- og tollvedtakene (innstillingen har fast nummerering).

Det er dermed finanskomiteen som er hovedaktør i budsjettarbeidet den første tiden etter at regjeringen har fremmet budsjettforslaget. På linje med de andre fagkomiteene har finanskomiteen ansvar for egne rammeområder, samt enkelte andre saker som holdes utenfor rammesystemet. Forslag til vedtak i disse sakene avgis i Innst. 5 S. Denne innstillingen inneholder blant annet bevilgningene til finansadministrasjon (Finansdepartementet og underliggende virksomheter som for eksempel skatteetaten, Statistisk sentralbyrå mv.), bevilgninger på statsbudsjettets 90-poster, dvs. ulike låneordninger og fondsavsetninger, garantiordninger under Finansdepartementet, finansiering av folketrygden og overføringer til og fra Statens pensjonsfond – Utland.

2.3.4.2 Finansdebatten og fastsettelse av utgifts- og inntektsrammer

Stortinget skal behandle Innst. 2 S innen en uke etter at den er avgitt, jf. Stortingets [forretningsorden § 43 fjerde ledd](#). Dette skjer i forbindelse med den såkalte finansdebatten. Etter debatten voterer det over innstillingens forslag til vedtak. Ved behandlingen av Innst. 2 S voterer det over alle rammeområdene samlet, jf. Stortingets forretningsorden § 43 tredje ledd. Det er ikke anledning til å votere over enkeltdele av forslagene. Rammevedtakene er bindende for den videre behandlingen av budsjettet i fagkomiteene. Dette innebærer at budsjettbalansen er avklart før fagkomiteene arbeider videre med detaljene i statsbudsjettet.

2.3.4.3 Arbeidet i fagkomiteene

Fagkomiteene arbeider de påfølgende ukene med budsjettforslagene på kapittel- og postnivå innenfor sine respektive rammeområder. De avgir innstilling etter et fastsatt tidsskjema for budsjettframdriften, jf. Stortingets [forretningsorden § 43 femte ledd](#). Disse innstillingene betegnes Innst. x S med et fast nummer som hver komitee bruker fra år til år.

Fagkomiteene kan bare foreta omprioriteringer innenfor de vedtatte nettorammeene. Dette betyr at økte utgifter må motsvares av reduserte utgifter til andre formål innenfor samme rammeområde. Alternativt kan komiteene skaffe plass til økte utgifter ved å øke inntektene.

I budsjettinnstillingene behandles også de foreslåtte fullmaktene utformet som såkalte romertallsvedtak.

I forbindelse med budsjettarbeidet i fagkomiteene har komiteene anledning til å stille spørsmål til departementene og de avholder høringer for å innhente synspunkter fra interesseorganisasjoner og berørte parter.

2.3.4.4 Stortingets plenumsbehandling av innstillingene fra fagkomiteene

Fagkomiteenes budsjettinnstillinger skal behandles av Stortinget senest 15. desember, jf. Stortingets [forretningsorden § 43 sjette ledd](#). Finanskomiteens innstilling (Innst. 5 S) er den siste som behandles.

De budsjettvedtakene Stortinget gjør ved behandlingen av disse innstillingene, er endelige. Det må for øvrig voteres over et samlet forslag til fordeling av hver enkelt ramme på kapitler og poster, jf. Stortingets [forretningsorden § 43 femte ledd](#).

Stortinget foretar ikke noen avsluttende votering over en samlet oppstilling av statsbudsjettet. De ulike vedtakene som gjøres i tilknytning til statsbudsjettet, samles imidlertid i en publikasjon under betegnelsen *Statsbudsjettet for 20xx* med undertittel *Saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten xxxx*. Dette dokumentet har blått omslag og betegnes ofte «Blå bok». Blå bok inneholder alle utgifts- og inntektsvedtak, skatte-, avgifts- og tollvedtak, romertallsvedtak, samt Svalbardbudsjettet.

2.4 Gjennomføring av vedtatt budsjett

2.4.1 Innledende merknader

Stortingets bevilgningsvedtak gir forvaltningen fullmakt til og pålegg om å bruke bevilgningene til de forutsatte formålene. [Bevilgningsreglementet § 10](#) gir visse bestemmelser om disponeringen av gitte bevilgninger. Bestemmelsene er kommentert i del II punkt 4.2, og det vises dit.

Det enkelte fagdepartement har ansvar for å fordele midler til sine underliggende virksomheter. Gjennom tildelingsbrev stiller departementene midler til disposisjon for virksomhetene samtidig som det legges føringer på bl.a. hvilke formål pengene kan gå til og hvilke resultater som forventes oppnådd. Forutsetningene og resultatkravene som stilles, skal være i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Virksomhetene har normalt stor frihet til å styre egne budsjetter og prioritere aktiviteter innenfor de rammer som er fastsatt av Stortinget og overordnet departement.

Departementene forvalter også budsjettmidler til egen drift, investeringer eller tilskuddsordninger som administreres av departementene selv.

I løpet av budsjettåret kan det bli behov for å endre gitte bevilgninger. [Bevilgningsreglementet § 11](#) inneholder bestemmelser om dette. Det kreves nytt bevilgningsvedtak av Stortinget for å endre gitte bevilgninger. Kongen og Finansdepartementet har imidlertid visse begrensede fullmakter til å samtykke i at det brukes statsmidler utover gitte bevilgninger. De generelle vilkårene for å foreslå budsjettendringer og de særlige vilkårene for å samtykke i bruk av statsmidler utover gitte bevilgninger, er kommentert i del II punkt 4.3, og det vises dit.

Bevilgningsreglementet hindrer ikke at det kan fremmes proposisjon om tilleggsbevilgning når som helst i budsjettåret når de generelle vilkårene for budsjettendringer er til stede. Det har imidlertid utviklet seg en praksis for at en prøver å samle de fleste forslagene om budsjettendringer til to hovedrunder i året – en om våren og en om høsten. I det følgende gis det en oversikt over prosedyrene for framleggelse og behandling av proposisjoner om tilleggsbevilgninger i løpet av budsjettåret.

2.4.2 Budsjettendringer i løpet av året – enkeltsaker

Storingsproposisjoner om bevilgningsendringer fremmes av vedkommende fagdepartement. Spørsmålet om å legge fram proposisjon må i alle tilfeller først forelegges Finansdepartementet.

Som hovedregel skal også alle saker om framleggelse av proposisjoner om budsjettendringer behandles i regjeringen, jf. retningslinjer fra Statsministerens kontor «[Om r-konferanser](#)», punkt 2.6 (utgave fra august 2013).

I Stortinget forberedes proposisjoner om bevilgningsendringer av den fagkomiteen som har ansvaret for vedkommende budsjettkapitler. Behandlingen ender opp med en innstilling til Stortinget (Innst. x S), med forslag til vedtak. Stortinget behandler og voterer deretter over forslagene i innstillingen.

Det er ønskelig at det ikke fremmes for mange budsjettsaker utenom de faste budsjett-rundene, siden dette gjør det vanskeligere å foreta en samlet prioritering av endringene.

2.4.3 Budsjettendringer i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett

I løpet av våren i budsjettåret foretar regjeringen en samlet vurdering av både budsjettet og den økonomiske politikken.

På bakgrunn av disse vurderingene legger regjeringen fram Meld. St. 2 om revidert nasjonalbudsjett (meldingen har fast nummerering) og en samleproposisjon om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet. Etter Stortingets [forretningsorden § 43 sjuende ledd](#) skal samleproposisjonen fremmes senest 15. mai. Samleproposisjonen inneholder en oversikt over alle bevilgningsendringer som er vedtatt tidligere i budsjettåret og regjeringens forslag til nye tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet. Proposisjonen kan inneholde forslag om relativt store endringer av budsjettet. Den forberedes derfor gjennom en omfattende behandling i fagdepartementene, Finansdepartementet og regjeringen.

Stortingsmeldingen om revidert nasjonalbudsjett og samleproposisjonen om tilleggsbevilgningene behandles av finanskomiteen som avgir en samlet Innst. x S til Stortinget om stortingsmeldingen og samleproposisjonen. Etter Stortingets [forretningsorden § 43](#)

[sjuende ledd](#) skal innstillingen avgis senest annen fredag i juni. Stortinget behandler innstillingen og vedtar budsjettendringer i plenum på siste møte før sommerferien.

Behandlingen av tilleggsbevilgningene er ikke basert på et rammesystem og krav om samlet votering over forslagene slik som ved behandlingen av neste års budsjett om høsten. For en mindretallsregjering betyr dette at regjeringen kan søke flertall i Stortinget fra sak til sak.

2.4.4 Budsjettendringer om høsten og nysalderingen

Om høsten foretar regjeringen en siste samlet behandling av årets budsjett i forbindelse med den såkalte nysalderingen. Formålet med denne runden er å legge grunnlaget for forslag om de siste bevilgningsendringene i budsjettåret, for eksempel som følge av nye anslag for regelstyrte utgiftsordninger og skatte- og avgiftsinntektene. Dessuten avstemmes årets budsjett (ny saldering).

Etter behandlingen i regjeringen, legger de fleste departementene fram egne proposisjoner om bevilgningsendringer. Disse omtales ofte som omgrupperingsproposisjoner og fremmes normalt midt i november. Mange av forslagene gjelder endringer av overslagsbevilgninger og omgrupperinger mellom ulike bevilgninger.

Et par uker etter at fagdepartementene har fremmet sine proposisjoner om bevilgningsendringer, legger Finansdepartementet fram proposisjon om ny saldering av budsjettet.

Etter [bevilgningsreglementet § 11](#) første ledd skal endringene i løpet av budsjettåret oppsummeres i denne proposisjonen. Proposisjonen inneholder også endringer i anslagene for skatter og avgifter. På grunnlag av oppsummeringen og anslagsendringene, fremmes forslag om ny saldering av budsjettet. Salderingen består normalt i å justere følgende bevilgninger i budsjettet:

- Kap. 2309 som inneholder bl.a. en avsetning til dekning av tilleggsbevilgninger og overskridelser
- Kap. 5800 som gjelder overføring fra Statens pensjonsfond – Utland til dekning av det antatte oljekorrigerte budsjettunderskuddet
- Kap. 5999 som gjelder statens låneopptak

I Stortinget behandles fagdepartementenes proposisjoner av de respektive fagkomiteene som legger fram sine innstillinger til Stortinget (Innst. x S) i begynnelsen av desember. Stortinget behandler og voterer over innstillingene i første halvdel av desember.

Finansdepartementets proposisjon om ny saldering av budsjettet behandles av finanskomiteen, som i midten av desember avgir innstilling (Innst. x S). Innstillingen behandles av Stortinget i plenum på siste møte før juleferien.

2.5 Statsregnskapet

[Grunnloven § 75](#) bokstav k forutsetter at det for hvert budsjettår skal utarbeides og offentliggjøres et statsregnskap. [Bevilgningsreglementet § 13](#) inneholder nærmere regler om statsregnskapet. Etter annet og tredje ledd i denne paragrafen skal statsregnskapet inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret (inklusive eventuelle økninger eller reduksjoner i løpet av budsjettåret) og overført beløp til neste år. Under de enkelte kapitler og poster vil bevilgningsregnskapet vise merutgifter og mindretgifter, samt merinntekter og mindreinntekter. Kapitalregnskapet gir oversikt over statens og trygdenes eiendeler og forpliktelser (gjeld) og viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Det vises for øvrig til del II kapittel 5.

Finansdepartementet sender årlig ut et rundskriv om årsavslutning og frister for innrapportering. Departementene skal, normalt innen midten av februar, bekrefte sin del av bevilgningsregnskapet

og rapportere eiendeler og forpliktelser for sine virksomheter til kapitalregnskapet. Det operative ansvaret for føring av statsregnskapet er lagt til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som er en virksomhet under Finansdepartementet.

Etter [bevilgningsreglementet § 13](#) femte ledd skal det hvert år legges fram en stortingsmelding om statsregnskapet så snart regnskapet foreligger. Finansdepartementet fremmer normalt denne meldingen i slutten av april året etter regnskapsåret. Meldingen har fast nummerering, Meld. St. 3.

I Stortinget blir meldingen behandlet av finanskomiteen. Komiteen legger fram innstilling til Stortinget (Innst. x S) om meldingen i første halvdel av juni, og innstillingen behandles av Stortinget i plenum før sommerferien.

2.6 Riksrevisjonens kontroll

2.6.1 Innledende merknader

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan, og har en uavhengig stilling i forhold til forvaltningen. Riksrevisjonens overordnede oppgave er å føre kontroll med at statens midler brukes og forvaltes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og på en økonomisk forsvarlig måte.

[Grunnloven § 75](#) bokstav k lyder:

«Det tilkommer Storthinget:...
at udnævne fem Revisorer, der aarligen skulle gennemse Statens Regnskaber og bekjendtgjøre Extrakter af samme ved Trykken, hvilke Regnskaber derfor skulle tilstilles disse Revisorer inden sex Maaneder efter Udgangen af det Aar, for hvilket Storthingets Bevilgninger ere givne, samt at træffe Bestemmelser angaaende Ordningen af Decisionsmyndigheden overfor Statens Regnskabsbetjente;»

Nærmere bestemmelser om Riksrevisjonens oppgaver og organisering er gitt i [lov](#) og [instruks](#) om Riksrevisjonen av 7. mai 2004. Riksrevisjonens revisjonsaktiviteter omfatter regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, jf. nærmere omtale nedenfor i punktene 2.6.2-2.6.4.

2.6.2 Regnskapsrevisjon

Riksrevisjonen skal ved revisjonen av statens regnskaper kontrollere at disse gir et korrekt bilde av den økonomiske virksomhet, herunder: a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning, jf. [instruks for Riksrevisjonen § 3](#).

Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet er basert på flere kilder. Direktoratet for økonomistyring oversender elektronisk utskrift av statsregnskapet med endelige bevilgningstall og overføringer til Riksrevisjonen etter sammenstilling og kvalitetssikring. Regnskapsdataene baserer seg på virksomhetenes regnskapsrapporter pr. 31. desember samt eventuelle korreksjoner foretatt på grunnlag av anmodning om ompostering. Det enkelte departement skal med kopi til Riksrevisjonen bekrefte innrapporteringen overfor Direktoratet for økonomistyring for sitt ansvarsområde. I tilknytning til bevilgningsregnskapet skal departementene gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgningstall og regnskapstall, jf. [bevilgningsreglementet § 13](#) sjette ledd. I årlig rundskriv om statsregnskapet gir Finansdepartementet nærmere bestemmelser om oversendelse av regnskapsmaterieil til Riksrevisjonen med frister og i hvilken form materiellet skal leveres.

Samlet årsregnskap for underliggende virksomheter oversendes til Riksrevisjonen så snart de foreligger. Videre sender hvert departement den enkelte virksomhets årsrapport til Riksrevisjonen så snart den er utarbeidet.

Resultatet av regnskapsrevisjonen rapporteres til Stortinget gjennom Dokument 1 Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret. Dette er den årlige rapporten fra Riksrevisjonen til Stortinget med ekstrakt av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard, beretning om revisjonen av disse regnskapene, og resultatet av revisjonen av departementene og underliggende statlige virksomheter. Dokument 1 blir lagt fram for Stortinget om høsten etter regnskapsåret.

2.6.3 Forvaltningsrevisjon

I sin forvaltningsrevisjon analyserer Riksrevisjonen hvor effektivt forvaltningen bruker sine ressurser og virkemidler. Produktivitet og måloppnåelse vurderes ut fra hva Stortinget har vedtatt og forutsatt. Videre vurderes om beslutningsgrunnlaget Stortinget ble forelagt fra regjeringen var tilfredsstillende.

Forvaltningsrevisjonen begrenses til å omfatte saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning. Det er Riksrevisjonen som avgjør hvilke virksomheter og eventuelt hvilke deler av en virksomhet som skal omfattes av en forvaltningsrevisjon. Stortinget kan også be Riksrevisjonen foreta forvaltningsrevisjon i tilknytning til bestemte saker.

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner rapporteres til Stortinget i den såkalte Dokument 3-serien. Dokumentene legges fram for Stortinget etter hvert som de enkelte revisjonene er ferdige. Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som tidligere er behandlet av Stortinget, rapporteres til Stortinget i et eget dokument, Dokument 3:1.

Forvaltningsrevisjoner som omfatter mindre alvorlige funn, trykkes i Riksrevisjonens administrative serie og sendes Stortinget til informasjon.

2.6.4 Selskapskontroll

Selskapskontrollen omfatter statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper og enkelte andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut. I tillegg omfatter kontrollen selskaper hvor staten eier så mange aksjer at den representerer 50 prosent av stemmene eller mer, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Formålet med selskapskontrollen er å vurdere hvorvidt den ansvarlige statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i selskapene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Resultatene av selskapskontrollen rapporteres til Stortinget i et eget dokument, Dokument 3:2. Ifølge Dokument 3:2 (2013-2014) omfattet Riksrevisjonens kontroll for 2012 44 heleide aksjeselskaper, 31 deleide aksjeselskaper, 8 allmennaksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov, og 24 studentsamskipnader.

2.6.5 Stortingets behandling av Riksrevisjonens dokumenter

I Stortinget er det kontroll- og konstitusjonskomiteen som behandler alle saker fra Riksrevisjonen. For hvert dokument utarbeider komiteen en Innst. x S som deretter behandles av Stortinget.

Stortingets behandling av komiteens innstillinger om Riksrevisjonens dokumenter kan resultere i kritikk av forvaltningens virksomhet eller vedtak om forvaltningens videre oppfølging av en sak.

2.7 Oversikt over budsjettzyklusen

Fra arbeidet med statsbudsjettet blir påbegynt i departementene og til Riksrevisjonens gjennomgang av statsregnskapet behandles i Stortinget, går det ca. 3 1/2 år. Nedenfor er det gitt en skjematisk oversikt over budsjettzyklusen slik den er framstilt i punktene 2-6 foran.

Utarbeidelse av regjeringens budsjettforslag til Stortinget	Tidspunkt for behandling (t = budsjettåret)
Budsjettarbeidet starter opp med et rundskriv fra Finansdepartementet til departementene med retningslinjer for utarbeidelsen av materiale til regjeringens første konferanse om budsjettet.	Desember (t-2)
Regjeringen avholder sin første budsjettkonferanse om budsjettet der det fastsettes utgiftsrammer og gjøres avsetning til nye tiltak for det videre budsjettarbeidet.	Mars (t-1)
Fagdepartementene utarbeider sine detaljerte budsjettforslag innenfor rammene. Finansdepartementet gjennomgår forslagene og forbereder regjeringens avsluttende budsjettkonferanse.	Perioden fra annen halvdel av mars til slutten av august (t-1)
Regjeringen avholder sin avsluttende budsjettkonferanse, bl.a. med fordeling av avsetningen til nye tiltak.	Slutten av august (t-1)
Arbeidet med Prop. 1 S og Meld. St. 1 slutføres.	September (t-1)
Prop. 1 S og Meld. St. 1 legges fram for Stortinget.	Begynnelsen av oktober (innen seks dager etter Stortingets åpning) (t-1)
Behandlingen i Stortinget av budsjettet for neste år	Tidspunkt for behandling (t = budsjettåret)
Finanskomiteen avgir innstilling om rammer for den videre behandlingen.	Innen 20. november (t-1)
Stortinget vedtar rammene.	Innen 27. november (t-1)
Fagkomiteenes innstillinger behandles og det fattes endelige budsjettvedtak.	Innen 15. desember (t-1)

Tilleggsproposisjoner for første halvår og revidert nasjonalbudsjett	Tidspunkt for behandling (t = budsjettåret)
Samleproposisjon og revidert nasjonalbudsjett legges fram for Stortinget.	Innen 15. mai (t)
Budsjettendringer vedtas av Stortinget.	Innen utgangen av vårsesjonen (t)
Nysaldering og tilleggsproposisjoner for annet halvår	Tidspunkt for behandling (t = budsjettåret)
Departementene legger fram omgrupperingsproposisjoner.	Første halvdel av november (t)
Nysalderingsproposisjonen legges fram.	Slutten av november (t)
Budsjettendringer og nysaldert budsjett vedtas.	Innen ca. 20. desember (t)
Statsregnskapet	Tidspunkt for behandling (t = budsjettåret)
Departementene avgir forklaringer til Riksrevisjonen.	Februar (t+1)
Stortingsmelding om statsregnskapet legges fram.	Slutten av april (t+1)
Meldingen behandles av Stortinget.	Innen utgangen av sesjonen (t+1)
Riksrevisjonens kontroll av statsregnskapet	Tidspunkt for behandling (t = budsjettåret)
Dok. 1 legges fram.	Oktober (t+1)
Dok. 1 behandles av Stortinget.	Første halvdel av vårsesjonen (t+2)

Del II

Kommentarer til bevilgningsreglementet



0 Kapittel 0

Generelt om bevilgningsreglementet

Historikk

Det første [bevilgningsreglementet ble vedtatt av Stortinget 11. mai 1928](#). Reglementet er senere endret en rekke ganger, men grunnprinsippene for statsbudsjettet og statsregnskapet som det første reglementet bygget på, er i hovedsak ført videre. De største endringene skjedde i forbindelse med at Stortinget vedtok et [nytt bevilgningsreglement 19. november 1959](#). Det ble da bl.a. vedtatt endringer som innebar en utvidelse av statsbudsjettets omfang og omlegging av prinsippene for budsjettets inndeling og oppstilling. Av endringer som har skjedd etter 1959, kan nevnes:

- Bevilgningsreglementet ble i 1974 også gjort gjeldende for trygdebudsjettet og trygderegnskapet.
- I 1985 ble det gitt adgang til å overføre inntil 5 prosent av ubrukt driftsbevilgning til neste budsjettår, nettobudsjettere ved utskifting av utstyr og til å overskride driftsbevilgninger mot merinntekter. Videre ble det stilt krav om at det i budsjett og regnskap skal redegjøres for resultatene av virksomheten.
- I 1990 ble det gitt adgang til å omdisponere mellom driftsbevilgninger og fra driftsbevilgninger til investeringsbevilgninger under samme kapittel.
- I 1991 ble det gitt adgang til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot innsparing i neste budsjettår. Innsparingsperioden ble utvidet til de tre neste budsjettårene i 2002.
- Stortingets stillingsbehandling ble avvirket i 1998. Samtidig ble post 01 Lønn og godtgjørelser og post 11 Varer og tjenester slått sammen til en felles driftspost 01 Driftsutgifter.

Som det går fram av oversikten, er det siden siste halvdel av 1980-tallet gjennomført flere endringer i bevilgningsreglementet som har gitt økt fleksibilitet både innenfor det enkelte budsjettår og mellom budsjettår.

Finansdepartementet foreslo i [St.prp. nr. 48 \(2004-2005\)](#) Om bevilgningsreglementet, en fullstendig teknisk revisjon av bevilgningsreglementet. Departementet uttalte at det for tiden ikke var behov for større materielle endringer i vårt budsjettssystem fordi vesentlige sider ved budsjettssystemet nylig var vurdert i forbindelse med omleggingen av Stortingets budsjettbehandling, jf. [Innst. S. nr. 243 \(1996-97\)](#) og [Innst. S. nr. 174 \(2000-2001\)](#), samt i forbindelse med oppfølgingen av det såkalte Statsbudsjettutvalget, jf. [St.prp. nr. 1 \(2003-2004\)](#) og [Budsjettinnst. S. nr. 6 \(2003-2004\)](#). Finansdepartementet fant det imidlertid ønskelig med en helhetlig teknisk revisjon av 1959-reglementet som hadde blitt endret en rekke ganger og trengte en fornyelse både når det gjaldt språk og redaksjonell utforming. I tillegg ble det foreslått enkelte innholdsmessige endringer. Disse endringene var i hovedsak formalisering av fast praksis og presiseringer av gjeldende bestemmelser. Enkelte bestemmelser ble foreslått tatt ut av reglementet, dels fordi de hadde mistet sin betydning og dels fordi de burde gis et annet hjemmelsgrunnlag. Stortinget vedtok 26. mai 2005 [et nytt bevilgningsreglement](#) på grunnlag av [St.prp. nr. 48 \(2004-2005\)](#), jf. [Innst. S. nr. 187 \(2004-2005\)](#). Det nye reglementet trådte i kraft 1. januar 2006.

Bevilgningsreglementet og annet budsjettregelverk

Bevilgningsreglementet retter seg både mot Stortinget og Kongen som øverste representant for forvaltningen. Det gir således det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen.

I tillegg fastsetter forvaltningen budsjettbestemmelser innenfor rammen av Stortingets regelverk. De viktigste av disse er gitt av Kongen og Finansdepartementet, og gjelder normalt for hele statsforvaltningen. En rekke av bestemmelsene er av varig karakter, for eksempel bestemmelser som Kongen og Finansdepartementet har gitt om unntak fra bevilgningsreglementet, [jf. rundskriv av 25. november 2013 om fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet \(R-110\)](#), se vedlegg 2. Videre inneholder [økonomiregelverket for staten](#) mange viktige budsjettbestemmelser. Økonomiregelverket består av reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 12. desember

2003 og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet samme dato¹. Finansdepartementet gir i tillegg hvert år retningslinjer for forberedelse av neste års budsjett, gjennomføringen av innværende års budsjett og arbeidet med statsregnskapet.

Videre framstilling

I kapitlene 1-6 nedenfor kommenteres de enkelte bestemmelsene i [bevilgningsreglementet](#) av 26. mai 2005. Veilederens disposisjon følger kapittelinnvidlingen i bevilgningsreglementet.

-
- 1 Det er senere foretatt noen mindre justeringer av regelverket. Endringene er beskrevet nærmere i forordet til økonomiregelverket.

Økonomiregelverket foreligger også i en engelsk oversettelse på Finansdepartementets hjemmeside. http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Regulations_on_financial_management_in_Central_Government_Norway.pdf

1 Kapittel 1 Innledende bestemmelser

1.1 Kapitlets innhold

Bevilgningsreglementet kapittel 1 Innledende bestemmelser, inneholder følgende paragrafer:

- § 1 Virkeområde
- § 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet

Paragrafene kommenteres nedenfor i punktene 1.2 og 1.3.

1.2 Bevilgningsreglementet § 1 Virkeområde

1.2.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 1 Virkeområde

Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden.

1.2.2 Kommentarer til § 1

Hvilke temaer som behandles i bevilgningsreglementet

Virkeområdet for bevilgningsreglementet er etter dette «statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden». Reglementet gir bl.a. viktige bestemmelser om:

- de grunnleggende prinsippene som statsbudsjettet skal baseres på, jf. reglementets kapittel 2.
- frister for og utforming av Kongens forslag til budsjett, jf. reglementets kapittel 3.

- gjennomføringen av statsbudsjettet, jf. reglementets kapittel 4.
- frister for og utforming av statsregnskapet, jf. reglementets kapittel 5.
- disponeringen av statskassens kontantbeholdning, jf. reglementets kapittel 6.

Særlig om folketrygdens utgifter og inntekter

Bevilgningsreglementet gjelder som nevnt for statsbudsjettet og statsregnskapet «medregnet folketrygden». Statsbudsjettet og statsregnskapet inneholder således også folketrygdens utgifter og inntekter. [Lov av 28. februar 1997 om folketrygd](#) inneholder bestemmelser om stønader mv. og om avgifter og andre inntekter som er øremerket til å dekke folketrygdens utgifter. Den delen av folketrygdens utgifter som overstiger disse inntektene, dekkes av et statstilskudd som Stortinget vedtar årlig i form av et romertallsvedtak. Folketrygdens utgifter og inntekter føres på egne kapitler og poster slik at de kan identifiseres i budsjettet og regnskapet. Dermed markeres den lovbestemte sammenhengen mellom utgiftene og inntektene.

I [St.prp. nr. 48 \(2004-2005\)](#) Om bevilgningsreglementet la for øvrig Finansdepartementet til grunn at når de forkortede betegnelsene «statsbudsjettet» og «statsregnskapet» brukes, er dette synonymt med henholdsvis «statsbudsjettet medregnet folketrygden» og «statsregnskapet medregnet folketrygden».

1.3 Bevilgningsreglementet § 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet

1.3.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

*§ 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet
Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker
krever uttrykkelig vedtak av Stortinget.*

1.3.2 Kommentarer til § 2

Etter bevilgningsreglementet § 2 må unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker, uttrykkelig vedtas av Stortinget.

Bevilgningsreglementet er fastsatt av Stortinget ved plenarvedtak. Av dette følger at Stortinget også kan gjøre unntak fra reglementets bestemmelser i enkeltsaker gjennom et nytt plenarvedtak. Bevilgningsreglementet § 2 er basert på dette selvsagte utgangspunktet.

Kravet til «uttrykkelig» vedtak vil være oppfylt når selve unntaksordningen kommer klart fram i vedtaket. Normalt vil det ikke være nødvendig at vedtaket uttrykkelig henviser til den bestemmelsen i bevilgningsreglementet som det gjøres unntak fra. Dersom det for eksempel skal gis en overskridelsesfullmakt, behøver ikke romertallsvedtaket uttrykkelig gi beskjed om at fullmakten innebærer et unntak fra bestemmelsen i [bevilgningsreglementet § 5](#) annet ledd, om at et bevilget utgiftsbeløp ikke kan overskrides. Det er nok at vedtaket inneholder en fullmakt til å overskride en bestemt bevilgning og de nærmere vilkårene for dette. I enkelte tilfeller vil det likevel være nødvendig med en uttrykkelig henvisning til hvilken bestemmelse i bevilgningsreglementet som det gjøres unntak fra, for at det skal bli tilstrekkelig klart at en står overfor en unntaksordning. Dersom det for eksempel vedtas en overførbar bevilgning som det på vedtakstidspunktet er klart ikke vil bli brukt i vedkommende budsjettår, vil dette innebære et brudd på kravet til realistisk budsjettering i [bevilgningsreglementet § 3](#) annet ledd. Her må det i vedtaket gå klart fram at det gjøres unntak fra den nevnte bestemmelsen i bevilgningsreglementet.

2 Kapittel 2

Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet

2.1 Kapitlets innhold

Bevilgningsreglementet kapittel 2 Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet, inneholder følgende bestemmelser:

- § 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde
- § 4 Statsbudsjettets inndeling
- § 5 Bevilgningsvedtak
- § 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår
- § 7 Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten

Paragrafene kommenteres nedenfor i punktene 2.2-2.6.

2.2 Bevilgningsreglementet § 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde

2.2.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

*§ 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde
Budsjettet vedtas for kalenderåret.*

Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.

Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt, med det unntaket som følger av § 7 annet ledd om avskrivninger.

Utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp, med det unntaket som følger av § 7 første ledd. Kongen kan likevel gi bestemmelser om nettobudsjettering i forbindelse med utskifting av utstyr.

2.2.2 Kommentarer til § 3

2.2.2.1 Oversikt

Bevilgningsreglementet § 3 inneholder en rekke grunnleggende prinsipper som statsbudsjettet skal baseres på:

- Ettårsprinsippet, jf. første ledd
- Fullstendighetsprinsippet, jf. annet ledd
- Kontantprinsippet, jf. tredje ledd
- Bruttoprinsippet, jf. fjerde ledd

De nevnte prinsippene gjennomgås i punktene 2.2.2.2–2.2.2.5 nedenfor.

2.2.2.2 § 3 første ledd – ettårsprinsippet

Bevilgningsreglementet § 3 første ledd slår fast at budsjetterminen er ett år og at den følger kalenderåret. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med [Grunnloven § 75](#) bokstav a som fastsetter at skatter og avgifter bare gjelder for ett kalenderår om gangen. Forholdet til Grunnloven er for øvrig nærmere omtalt i [St.prp. nr. 1 \(2003-2004\)](#) i forbindelse med en redegjørelse for oppfølgingen av det såkalte Statsbudsjettutvalgets utredning, jf. [NOU 2003: 6](#) Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.

En konsekvens av ettårsprinsippet er at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpet av budsjettåret, faller bort og restmidlene går tilbake til statskassen. Dette går også fram av [bevilgningsreglementet § 5](#) tredje ledd. Denne bestemmelsen inneholder

imidlertid også et par unntak fra regelen om at ubrukte midler ikke kan overføres til neste år. Det vises til punkt 2.4.2.3, der det redegjøres nærmere for overførbare bevilgninger.

2.2.2.3 § 3 annet ledd – fullstendighetsprinsippet

Kravet om at alle utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet

Etter bevilgningsreglementet § 3 annet ledd første punktum skal budsjettet inneholde «alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak.»

Utgangspunktet er at alle statlige utgifter og inntekter skal fastsettes ved bevilgningsvedtak i Stortinget og dermed være en del av statsbudsjettet. Når en virksomhet eller et tiltak er ført opp på statsbudsjettet, skal alle typer utgifter eller inntekter knyttet til virksomheten eller tiltaket som utgangspunkt tas med i budsjettet.

Stortinget kan likevel bestemme at en statlig virksomhet organiseres slik at virksomhetens utgifter og inntekter helt eller delvis ikke skal bevilges av Stortinget og dermed faller utenom statsbudsjettet. Dette gjelder for eksempel statlige virksomheter organisert som selvstendige rettssubjekter, slik som statlige aksjeselskaper, statsforetak, helseforetak og særlovselskaper av ulik art. Utbetalinger og innbetalinger mellom disse selskapene og statskassen bevilges imidlertid over statsbudsjettet, for eksempel kapitalinnskudd fra staten og innbetaling av utbytte til staten.

For statsbankene er det ulike ordninger. Noen føres opp med bevilgninger til driftsutgifter, eventuell rentestøtte og andre tilskudd, samt lånemidler. Andre føres opp uten bevilgning til driftsutgifter. På statsbudsjettets inntektsside føres statsbankenes tilbakebetaling av lånemidler og renter av lånene fra staten.

Når staten oppretter fond, blir fondenes regnskap for brutto inntekter og utgifter ført som særregnskap utenfor statsregnskapet. Utbetalinger og innbetalinger mellom fondene og statskassen bevilges over statsbudsjettet.

Kravet til realistisk budsjettering

Etter bevilgningsreglementet § 3 annet ledd annet punktum skal bevilgningene være «basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene». Kravet til realistisk budsjettering er en viktig del av fullstendighetsprinsippet og gjelder både for utgifts- og inntektsbevilgningene.

For utgiftspostene innebærer kravet til realistisk budsjettering at en tar med alle utgifter som en etter beste skjønn antar det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået. Det vil være underbudsjettering når ordinære driftsutgifter eller tilskuddsordninger føres opp med lavere beløp enn erfaringene og prognosene skulle tilsi, dersom det ikke tas sikte på restriktive tiltak som kan bringe utgiftene i samsvar med bevilgningen.

Det er også i strid med kravet til realistisk budsjettering dersom et departement unnlater å ta med nye tiltak eller økninger som det foreligger bindende vedtak om, fordi det er vanskelig å få plass til utgiftene innenfor de fastsatte budsjettrammene. En kan ikke basere seg på å fremme forslag om tilleggsbevilgning etter at budsjettet er vedtatt. I noen tilfeller kan dette likevel være korrekt fordi saken ikke er ferdig forberedt, men det må da skje i samråd med Finansdepartementet.

Det er heller ikke riktig å føre opp større beløp enn nødvendig for kommende budsjettår. Dette må en særlig være oppmerksom på ved forslag til bygge- og anleggsbevilgninger og tilskuddsbevilgninger. Også for poster som har stikkordet «kan overføres» eller «overslagsbevilgning» gjelder kravet om realistisk budsjettering av hvilke beløp som kommer til utbetaling i budsjettåret. For overførbare bevilgninger må det for øvrig tas hensyn til størrelsen på overførte beløp ved budsjetteringen. Store overførte beløp kan tilsi lavere bevilgning.

For at statsbudsjettets totale utgiftsramme skal være realistisk budsjettet, føres det etter forslag fra Finansdepartementet opp en sentral reservebevilgning under kap. 2309 Tilfeldige utgifter.

Reservebevilgningen står som motpost til tilleggsbevilgninger som Stortinget vedtar i budsjettåret og utgifter som pådras etter samtykke av Kongen og Finansdepartementet, jf. punkt 4.3, og som det er umulig å dekke på annen måte. Reservebevilgningen tar spesielt sikte på å dekke lønns- og inntektsoppgjør, for eksempel merutgifter ved hovedtariffoppgjør for statstjenestemenn, jordbruksavtale, regulering av grunnbeløpet i folketrygden o.l.

Kravet om realistisk budsjettering gjelder som nevnt også inntekter. Dette innebærer bl.a. at planlagte forhøyelser av gebyrer, takster eller salgspriser skal innarbeides i budsjettet. For virksomheter som forutsettes fullt ut å få dekket sine utgifter av bestemte inntekter, må det påses at inntektene forhøyes i takt med utgiftene. Også for utgifts- og inntektsposter som det er knyttet merinntektsfullmakt til, må det budsjetteres realistisk, slik at eventuelle overskridelser blir lavest mulige.

2.2.2.4 § 3 tredje ledd – kontantprinsippet

Etter bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd skal utgifter og inntekter «tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt...». Budsjettforslaget skal derfor bare inneholde de utgiftene som antas å bli kontant utbetalt i budsjettåret og de inntektene som antas å bli kontant innbetalt.

Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet fører til at utbetalinger må skje innen utgangen av året dersom en skal kunne benytte bevilgningen for dette året. Ved bruk av statens konsernkontoordning vil det si at belastningen av bankkonto må være registrert innen 31. desember. Det er ikke tilstrekkelig at oppdraget er sendt av gårde, jf. at belastning hos bank skjer først etter at betalingsoppdraget er autorisert (se [Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten](#), punkt. 3.8.3.3.). Det er ikke adgang til å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet for å unngå at en restbevilgning faller bort.

Kontantprinsippet skiller seg fra føringsprinsippet for privat sektor der inntekter og utgifter regnskapsføres det året inntektene opptjenes

og utgiftene pådras. Dette prinsippet omtales ofte som «periodiseringsprinsippet» eller «regnskapsprinsippet». Forskjellen mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet er særlig tydelig for investeringer. Periodiseringsprinsippet innebærer at investeringer aktiveres i balansen og avskrives over investeringens levetid. Etter kontantprinsippet utgiftsføres investeringer i sin helhet når de blir kontant betalt, selv om de har mange års levetid.

Periodiseringsprinsippet og andre regnskapsprinsipper som avviker fra kontantprinsippet, brukes imidlertid i en viss utstrekning også innenfor statsforvaltningen. For det første skal det beregnes avskrivninger av de bokførte kapitalgjenstandene for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleums-virksomheten, jf. [bevilgningsreglementet § 7](#) annet ledd. Dette omtales nærmere i punkt 2.6.2.2. For det andre er det i [Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten](#), punkt 3.4.2, gitt adgang for statlige virksomheter til å føre sine interne virksomhetsregnskaper etter andre prinsipper enn kontantprinsippet. Formålet er å gi styringsinformasjon som kan bidra til å belyse om virksomheten drives effektivt i forhold til formål og kostnader. For virksomheter som i samråd med overordnet departement velger å føre periodisert virksomhetsregnskap, har Finansdepartementet fra 1. januar 2010 fastsatt anbefalte, men ikke obligatoriske statlige regnskapsstandarder (SRS), jf. rundskriv [R-114](#) og omtale i kapittel 9.2 i [Gul bok 2010 \(Prop 1 S \(2009-2010\)\)](#). Videre fastsatte Finansdepartementet 25. november 2010 en standard kontoplan for alle statlige virksomheter. Kontoplanen ble innført som en frivillig ordning fra 1. januar 2011, jf. Finansdepartementets rundskriv R-102, og er obligatorisk fra 2014. Det vises til omtale i [Gul bok 2014 \(Prop. 1 S \(2013-2014\)\)](#), kapittel 9.4.3.

[I St.prp. nr. 1 \(2003-2004\) Gul bok](#), ble det for øvrig i kap. 11 gjort rede for Finansdepartementets planer for oppfølging av Statsbudsjettutvalgets tilrådinger for bruk av periodiseringsprinsippet i staten. Finansdepartementet slo her fast at bevilgningsvedtakene fortsatt bør baseres på kontantprinsippet, men at periodiseringsprinsippet bør tas i bruk i staten i det omfang og i den utforming som er tjenlig ut fra

en samlet vurdering av nytte og kostnader. Videre ga departementet uttrykk for at prinsippet først bør prøves ut på virksomhetsnivå, og innføres i flere faser slik at en etter hver fase kan stoppe opp og vurdere om det er grunnlag for å gå videre. Finanskomiteens flertall sluttet seg til Finansdepartementets opplegg i [Budsjett-innst. S. nr. 6 \(2003-2004\)](#). Prøveprosjekter på virksomhetsnivå ble igangsatt i 2004 og avsluttet sommeren 2009. Prøveprosjektet, erfaringer og videre oppfølging er nærmere omtalt i [kapittel 9.2 i Gul bok 2010 \(Prop 1 S \(2009-2010\)\)](#).

Det vises for øvrig til at deler av statens virksomhet er skilt ut som egne rettssubjekter i form av aksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper mv. Slike selskaper driver i stor utstrekning næringsvirksomhet, og benytter samme regnskapsprinsipper som i privat sektor.

2.2.2.5 § 3 fjerde ledd – bruttoprinsippet

Hovedregel

Etter bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd skal utgifter og inntekter føres opp i budsjettet med brutto beløp. Dette prinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg selv om de refererer seg til samme virksomhet. Budsjetteknisk er dette gjennomført ved at utgifter og inntekter føres under hver sine kapitler, men med et nummereringssystem som gjør at det er lett å finne sammenhengen, jf. punkt 2.3.2.2.

En konsekvens av bruttoprinsippet er at det som utgangspunkt ikke er tillatt å overskride en utgiftsbevilgning selv om inntektene blir større enn budsjettet. I en viss utstrekning gis likevel adgang til å disponere merinntekter, jf. punkt 4.3.2.4. Bruttoprinsippet innebærer på den annen side at en utgiftsbevilgning ordinært kan disponeres fullt ut, uavhengig av om inntektene innbringer nøyaktig det beløp som er ført opp under virksomhetens inntektskapittel i budsjettet.

I noen tilfeller er det forutsatt at en virksomhet skal finansieres i sin helhet av bestemte inntekter. Da er det størrelsen av de faktiske inntektene som bestemmer hva som det er tillatt å bruke av utgiftsbevilgningen.

Unntak

Det gjelder enkelte unntak fra bruttoprinsippet. De viktigste av disse er:

- Det følger av [bevilgningsreglementet § 7](#) første ledd at netto driftsresultat skal føres opp til bevilgning for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. Dette er nærmere omtalt i punkt 2.6.2.1.
- Bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd annet punktum gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om nettobudsjettering i forbindelse med utskifting av utstyr. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er denne fullmakten delegert til Finansdepartementet. I [rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punkt 2.2 har Finansdepartementet fastsatt regler om nettobudsjettering ved utskifting av utstyr, jf. vedlegg 2.
- Det fastsettes også en del fullmakter til å nettobudsjettere i årlige romertallsvedtak som gis i tilknytning til statsbudsjettet. Et meget viktig unntak fra bruttoprinsippet som er basert på romertallsvedtak, representerer de såkalte forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. I de siste 10 - 15 årene er en rekke statlige virksomheter blitt omdannet til denne tilknytningsformen. Et fellestrekk ved forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er at de nettobudsjetteres på en 50-post. I tillegg kan de utstyres med ekstra fullmakter av annen art, for eksempel når det gjelder administrative, faglige eller personalmessige spørsmål. Denne tilknytningsformen har særlig vært benyttet innen forskning og høyere utdanning. Fra 2004 har alle statlige universiteter og høyskoler fått denne tilknytningsformen. Tilknytningsformen brukes imidlertid også for andre typer virksomhet, for eksempel for Forbrukerrådet. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter faller i det vesentlige inn under økonomiregelverket for staten, og Finansdepartementet har i [rundskriv R-106](#) fastsatt nærmere regler om hvilke unntak som er aktuelle. Det viktigste er at virksomhetenes brutto inntekter og utgifter registreres i virksomhetenes regnskap, ikke i statsregnskapet. Fra og med statsbudsjettet for 2010 er det imidlertid lagt opp til at fagdepartementenes Prop. 1 S om statsbudsjettet for kommende år skal inneholde et sett standardiserte nøkkeltall

for de nettobudsjetterte forvaltningsorganene med særskilte fullmakter, bl.a. oversikter som også viser deres brutto utgifter og inntekter. Også i Meld. St. 3 om statsregnskapet tas inn slike standardiserte nøkkeltall.

I enkelte tilfeller kan det oppstå spørsmål om en utbetaling egentlig bør betraktes som en inntektsreduksjon og dermed utgiftsføres på vedkommende inntektspost. Tilsvarende kan det spørres om en innbetaling må anses som en utgiftsreduksjon og således inntektsføres på vedkommende utgiftspost. Det skal ikke regnes som inntekt når et feilaktig utbetalt beløp betales tilbake fordi en for eksempel ikke har fått de avtalte varene eller p.g.a. dobbeltfakturerer. Tilbakebetalingen skal posteres som fradrag på den utgiftsposten hvor det ble utbetalt for mye. Kan et feilaktig utbetalt beløp ikke innbetales og posteres i samme år som feilen oppsto, skal tilbakebetalingen inntektsføres på kapittel 5309 Tilfeldige inntekter neste år. For bevilgninger med stikkordet «kan overføres» kan tilbakebetalingen føres til fradrag på vedkommende utgiftsbevilgning når den skjer i bevilgningsåret eller de to følgende år, altså i det tidsrom bevilgningen er overførbar. Tilbakebetaling av bagatellmessige beløp kan imidlertid føres til fradrag på vedkommende utgiftspost i det år beløpet blir tilbakebetalt uansett hvilket år tilbakebetalingen gjelder.

2.3 Bevilgningsreglementet § 4 Statsbudsjettets inndeling

2.3.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 4 Statsbudsjettets inndeling

Budsjettet skal inndeles i kapitler og poster.

Hvert kapittel skal inneholde en eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Så langt mulig bør bevilgningene under ett kapittel bare disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter.

Utgiftspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

1. *statens egne driftsutgifter.*
2. *nybygg, anlegg mv.*
3. *overføringer til andre.*
4. *utlån, statsgjeld mv.*

Inntekstpostene skal inndeles etter art på avdeling for:

1. *salg av varer og tjenester.*
2. *inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.*
3. *overføringer fra andre.*
4. *tilbakebetalinger mv.*

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke utgifter og inntekter som faller inn under de enkelte avdelingene.

2.3.2 Kommentarer til § 4

2.3.2.1 § 4 første ledd – hovedinndelingen av budsjettet

Grunnelementene i inndelingen av statsbudsjettet er kapitlene og postene. Dette slås fast i bevilgningsreglementet § 4 første ledd. Paragrafens annet ledd gir nærmere bestemmelser om kapittelinn- delingen, mens tredje, fjerde og femte ledd inneholder bestemmelser om inndelingen av utgiftspostene og inntekstpostene.

2.3.2.2 §4 annet ledd – kapittelinnndelingen

Prinsippene for kapittelinnndelingen

Etter bevilgningsreglementet § 4 annet ledd skal hvert kapittel inneholde en eller flere utgifts- eller inntekstposter som gjelder samme formål. Bestemmelsen forutsetter videre at bevilgningene under ett kapittel så langt mulig bare bør disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter.

Som følge av bruttoprinsippet føres utgifter og inntekter under hver sine kapitler.

Da mange formål vil kunne underinndeles og det ofte vil finnes flere likeartede virksomheter innenfor en etat, er det et skjønnsspørsmål hvor spesifisert kapittelinnndelingen bør være. Færre kapitler gir økte budsjettfullmakter for forvaltningen i og med at utgiftspostene under kapitlene dermed blir større og gir økt rom for interne omrokinger, mens flere kapitler har motsatt konsekvens. Et sentralt hensyn ved vurderingen av kapittelinnndelingen vil derfor være hvilke budsjettfullmakter det er hensiktsmessig å gi forvaltningen på vedkommende område.

Standard for kapittelnummereringen

Utgifts- og inntektskapitlene i statsbudsjettet er nummerert. Det benyttes en fast standard for nummereringen. Kapittelserien 1–2999 gjelder utgifter, og serien 3001–5999 gjelder inntekter. Et inntektskapittel som hører sammen med et bestemt utgiftskapittel, blir nummerert ved å legge 3000 til utgiftskapitlets nummer.

For øvrig følger nummereringen av kapitlene hovedsakelig et administrativt mønster slik at hvert departement har sine utgifter og inntekter innenfor en nummerserie på 100. På utgiftssiden er det en særskilt nummerserie for statsbankene, statens forretningsdrift og folketrygdens utgifter, selv om de administrativt hører under ulike departementer.

Ellers er det særskilte kapitler for ymse utgifter og for salderingsposter som Finansdepartementet benytter. På inntektssiden er det særskilte nummerserier for kapitalinntekter av statens forretningsdrift, skatter og avgifter, renter og utbytte og statslånemidler. Det er en egen gruppe for ymse inntekter, hvorav kap. 5309 Tilfeldige inntekter, benyttes av alle statlige virksomheter til å inntektsføre tilfeldige inntekter som ikke hører hjemme på virksomhetens inntektskapittel.

Nummereringen av kapitler kan bli forandret når det vedtas omstrukturering av departementene. De fleste departementene har imidlertid beholdt samme nummerserie i en årrekke.

I saldert budsjett for 2014 ble det brukt følgende kapittelinndeling:

Utgiftskapittel	Inntektskapittel	Betegnelse på kapittelserie
<i>nummer</i>	<i>nummer</i>	
1-99	3001-3099	Det kgl. hus, Stortinget, Riksrevisjonen, Høyesterett
100-199	3100-3199	Utenriksdepartementet
200-299	3200-3299	Kunnskapsdepartementet
300-399	3300-3399	Kulturdepartementet
400-499	3400-3499	Justis- og beredskapsdepartementet
500-599	3500-3599	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
600-699	3600-3699	Arbeids- og sosialdepartementet
700-799	3700-3799	Helse- og omsorgsdepartementet
800-899	3800-3899	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
900-999	3900-3999	Nærings- og fiskeridepartementet
1000-1099	4000-4099	Ledig
1100-1199	4100-4199	Landbruks- og matdepartementet
1200-1299	4200-4299	Ledig
1300-1399	4300-4399	Samferdselsdepartementet
1400-1499	4400-4499	Klima- og miljødepartementet
1500-1599	4500-4599	Ledig
1600-1699	4600-4699	Finansdepartementet
1700-1799	4700-4799	Forsvarsdepartementet

Utgiftskapittel	Inntektskapittel	Betegnelse på kapittelserie
<i>nummer</i>	<i>nummer</i>	
1800-1899	4800-4899	Olje- og energidepartementet
1900-2299	4900-5299	Ledig
2300-2309	5300-5309	Ymse utgifter/inntekter
2310-2399		Ledig
2400-2439	5310-5349	Statsbankene
5350-5439		Ledig
2440-2444	5440-5444	Statlig petroleumsvirksomhet
2445-2499	5445-5499	Statens forretningsdrift
2500-2529		Ledig
	5500-5599	Skatter og avgifter
	5600-5699	Renter og utbytte mv.
2530-2799	5700-5799	Folketrygden
2800	5800	Statens pensjonsfond utland
	5999	Statslånemidler

Eventuell endring i gjeldende kapittelinndeling må drøftes mellom Finansdepartementet og vedkommende fagdepartement under utarbeidelse av rammefordelingsforslaget, jf. del I punkt 2.2.4.2.

2.3.2.3 § 4 tredje, fjerde og femte ledd – postinndelingen

Bevilgningsreglementet § 4 tredje og fjerde ledd fastsetter at utgifts- og inntektspostene i budsjettet skal inndeles i fire korresponderende avdelinger for henholdsvis:

1. statens egne driftsutgifter – salg av varer og tjenester
2. nybygg og anlegg mv. – inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.
3. overføringer til andre – overføringer fra andre
4. utlån, statsgjeld mv. – tilbakebetalinger mv.

Etter bevilgningsreglementet § 4 femte ledd kan Kongen gi nærmere bestemmelser om hvilke utgifter og inntekter som faller inn under de enkelte avdelingene. Denne fullmakten er delegert til Finansdepartementet ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005. Finansdepartementet har gitt nærmere regler om postinndelingen i rundskriv R-101 Statens kontoplan for statsbudsjettet og bevilgningsregnskapet med inndeling i poster og underspesifikasjoner.

2.4 Bevilgningsreglementet § 5 Bevilgningsvedtak

2.4.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Unntak fra dette krever hjemmel i §§ 11 og 12, eller at bevilgningsvedtaket inneholder stikkordet:

1. «overslagsbevilgning», som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget.
2. «kan nyttes under», som gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra.

Ubrukte utgiftsbevilgninger kan ikke overføres til etterfølgende budsjettår med unntak av at:

- 1. ubrukt driftsbevilgning kan overføres til neste budsjettår med inntil fem prosent av bevilgningen.*
- 2. bevilgningsvedtak som inneholder stikkordet «kan overføres», gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker.*

2.4.2 Kommentarer til § 5

2.4.2.1 § 5 første ledd – bevilgningene er knyttet til postene
Etter bevilgningsreglementet § 5 første ledd skal bevilgningsvedtakene knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost. De fullmakter og pålegg som bevilgningsvedtakene inneholder, knytter seg derfor til de beløpene som er ført opp under de enkelte postene. Hvilke fullmakter og pålegg som følger av bevilgningsvedtakene, omtales nærmere nedenfor i punktene 2.4.2.2 og 2.4.2.3.

2.4.2.2 § 5 annet ledd – bindinger til beløp og formål
Generelt om fullmakter og pålegg som følger av bevilgningsvedtaket
Når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet. En inntektsbevilgning innebærer en fullmakt og et pålegg til forvaltningen om å sørge for at inntektene kommer inn i samsvar med forutsetningene for bevilgningen.

For utgiftsbevilgninger er fullmakten og pålegget begrenset oppad til det bevilgede beløpet. Premissene for bruken av en bevilgning kan imidlertid endre seg i løpet av budsjettåret slik at dette får betydning både for fullmakten til og pålegget om å bruke bevilgningen. Det kan for eksempel være bevilget til et bestemt tiltak, men forholdene utvikler seg slik at det ikke lenger har noen hensikt å gjennomføre tiltaket. I et slikt tilfelle vil både fullmakten

til og pålegget om å benytte bevilgningen falle bort. Konsekvensen av dette vil i så fall være at bevilgningen ikke skal disponeres. Dette bør på passende måte tas opp med Stortinget. Det kan også oppstå tvil om forutsetningene for bruken av en bevilgning har endret seg slik at det bør få konsekvenser for disponeringen. I [reglementet for økonomistyring i staten § 6](#) annet ledd er det for stortingsvedtak generelt gitt følgende bestemmelse:

«Dersom forutsetningene for et stortingsvedtak endres, og endringene medfører vesentlig tvil i departementet om at vedtaket kan eller bør gjennomføres, skal departementet forelegge spørsmålet om å endre vedtaket eller forutsetningene for Stortinget.»

For inntektsbevilgninger setter ikke det bevilgede beløpet en grense oppad for fullmakten og pålegget til forvaltningen på samme måte som for utgiftsbevilgninger. Inntektsbevilgninger har ofte karakter av anslag. Enkelte av premissene for anslagene er ikke styrbare for forvaltningen, for eksempel en forutsetning om volumet på en avgiftspliktig omsetning. Forvaltningen har imidlertid plikt til å gjøre det som er mulig for å oppnå de bevilgede inntektene. Det er for eksempel ikke adgang til å justere ned styrbare forutsetninger slik at det fører til en svikt i de budsjetterte inntektene.

Utgiftsbevilgninger – beløpsbegrensning og unntak

Det følger av bevilgningsreglementet § 5 annet ledd, jf. første ledd, at beløpene som er bevilget under en utgiftspost, ikke kan overskrides. Unntak fra dette krever særlig hjemmel. Det finnes imidlertid en del slike unntak. Dels er unntakene hjemlet i bevilgningsreglementet og dels i særskilte vedtak. De viktigste unntakene gjennomgås nedenfor.

Unntak – bevilgningsreglementet § 11 annet og tredje ledd

[Bevilgningsreglementet § 11](#) annet ledd gir Kongen en viss adgang til å overskride gitte bevilgninger. Kongen kan videre gi Finansdepartementet fullmakt til å samtykke i overskridelser i saker som gjelder mindre beløp og som ikke er av prinsipiell natur.

Finansdepartementet har fått slik fullmakt ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005. Det redegjøres nærmere for disse bestemmelsene i punktene 4.3.2.2 og 4.3.2.3, jf. også Finansdepartementets [rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punkt 3 (vedlegg 2).

Unntak – bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd

Etter [bevilgningsreglementet § 11](#) fjerde ledd kan Kongen gi bestemmelser om overskridelse av:

- driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.
- investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.
- driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

I kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er Kongens fullmakt delegert til Finansdepartementet. I [rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punktene 2.4-2.6 har Finansdepartementet gitt bestemmelser om fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd, jf. vedlegg 2. Det redegjøres nærmere for bestemmelsene i punkt 4.3.2.4.

Unntak – bevilgningsreglementet § 12

Bevilgningsreglementet inneholder særlige fullmakter til bruk av statsmidler utover gitte bevilgninger i krig og når krig truer og når rikets selvstendighet og sikkerhet er i fare. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 4.4.

Unntak – bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nr. 1 om stikkordet «overslagsbevilgning»

Når stikkordet «overslagsbevilgning» føyes til en utgiftsbevilgning, gir stikkordet fullmakt til å overskride bevilgningen, jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nr. 1. Vilkåret for å bruke stikkordet er at utgiftsbehovet følger av regelverk som Stortinget har fastsatt. Dette innebærer at stikkordet i det alt vesentlige er anvendelig ved tilskudds- og lånebevilgninger til kommuner og private som er basert på slikt regelverk. Sykepenge og pensjoner fra

folketrygden og driftstilskudd til barnehager er typiske eksempler på tilskuddsbevilgninger der stikkordet kan benyttes. For mange tilskuddsordninger har Stortinget vedtatt generelle regler, men overlatt til departementene å gi utfyllende bestemmelser. Departementene har i slike tilfeller visse muligheter til å påvirke utgiftsnivået. Finansdepartementet har ikke kunnet tilrå bruk av stikkordet dersom utgiftsnivået ikke i det alt vesentlige er bundet av det regelverket Stortinget har vedtatt. Stikkordet «overslagsbevilgning» gir uansett ikke adgang til å overskride bevilgningen ved å utvide utgiftsgrunnlaget i forhold til de premisser bevilgningen bygger på, f.eks. ved å fastsette standardhevninger eller ved å gjøre nye grupper berettiget til tilskudd. Stikkordet «overslagsbevilgning» opphever ikke plikten til å legge fram forslag for Stortinget om tilleggsbevilgning. Normalt er det imidlertid tidsnok at dette gjøres etter at overskridelsen er et faktum, mens den vanlige regelen er at tilleggsbevilgning må innhentes før merforbruket skjer, jf. punkt 4.3.2.1.

Stikkordet «overslagsbevilgning» bør ikke brukes i kombinasjon med stikkordet «kan overføres». Dersom det er ubrukte midler under overslagsbevilgninger, er det ikke behov for å overføre disse for å styrke neste års budsjett. Overslagsbevilgninger gir tilstrekkelig fleksibilitet ved at de om nødvendig kan overskrides.

Spørsmålet om bruk av stikkordet må tas opp med Finansdepartementet i forbindelse med budsjettforberedelsen.

Unntak – bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nr. 2 om stikkordet «kan nyttes under»

Når stikkordet «kan nyttes under» føyes til en utgiftsbevilgning, gir dette hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra, jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nr. 2. Stikkordet kan føyes til alle typer bevilgninger, men det bør være en nær saklig sammenheng mellom bevilgningene og et særlig behov for økt fleksibilitet. Utgiftspostene behøver ikke være under samme kapittel.

Det er også anledning til gjensidig henvisning mellom to utgiftsbevilgninger, eller at det henvises til flere bevilgninger. I enkelte tilfeller kombineres stikkordene «kan nyttes under» og «kan overføres». En slik kombinasjon påvirker ikke adgangen til å overføre ubrukte midler under de enkelte bevilgningene, jf. punkt 2.4.2.3. Formålet med stikkordet er å gi hjemmel til å overskride bevilgningen under en budsjettpost mot tilsvarende innsparing under en annen budsjettpost, og ikke for å kunne omdisponere ubrukte midler til en annen budsjettpost for å øke overføringsadgangen.

Spørsmålet om bruk av stikkordet må tas opp med Finansdepartementet i forbindelse med budsjettforberedelsen.

Unntak – særskilt vedtatte overskridelsesfullmakter

Det vedtas årlig i tilknytning til budsjettet en del særskilte fullmakter til å overskride bestemte utgiftsposter. Fullmaktene gis i form av romertallvedtak. Disse overskridelsesfullmaktene er av noe ulik karakter. De mest alminnelige typene er fullmakter til å:

- overskride mot tilsvarende innsparing under en annen utgiftsbevilgning (omdisponeringsfullmakter).
- overskride mot tilsvarende merinntekter (merinntektsfullmakter).
- overskride uten noen inndekning.

Utgiftsbevilgninger – bindinger til formål

Bevilgningsreglementet § 5 annet ledd uttaler at utgiftsbevilgninger ikke kan brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Bevilgningene under de enkelte utgiftspostene må derfor disponeres i samsvar med Stortingets forutsetninger. Hva som er bindende forutsatt av Stortinget, må avgjøres ut fra vanlige juridiske tolkningsprinsipper.

De viktigste forutsetningene går som regel fram av vedtakets ordlyd. Vedtaket gir uttrykkelig beskjed om hvilket beløp Stortinget har bevilget under hver enkelt post. Både postene og kapitlene har en kortfattet tekst som angir bevilgningens formål.

Budsjettproposisjonene inneholder en rekke forklaringer til, og opplysninger om, bevilgningsforslagene. En budsjettproposisjon er utformet med sikte på å gi bred informasjon både overfor Stortinget og offentligheten om hva de ulike bevilgningene hittil er brukt til og hva de forutsettes anvendt til i de kommende år. Ikke alle forklaringer og opplysninger som er gitt i fagproposisjonen, er derfor bindende forutsetninger. Ved vurderingen av hvilke detaljspesifikasjoner som er bindende, må det legges vekt på om opplysningene kan ha vært en avgjørende forutsetning for Stortingets bevilgningsvedtak. Det antas for eksempel at når bevilgningen til en rekke likeartede virksomheter gis under ett budsjettkapittel, kan fagdepartementet fordele totalsummen på en annen måte enn det som er ført opp i fagproposisjonen.

En uttalelse fra en stortingskomite i budsjettinnstillingen er ikke konstitusjonelt bindende, dersom den ikke er fulgt opp med et vedtak i Stortinget. Dette ble generelt fastslått i [Innst. S. nr. 277 \(1976-77\)](#) om Stortingets kontroll med forvaltningen. Men komiteuttalelser kan selvsagt ha politisk betydning.

Stortinget treffer sjelden uttrykkelig vedtak om hvordan regjeringen skal disponere en bestemt bevilgning. Vanligere er det at en komite foreslår økning eller reduksjon av et spesialtiltak under en post, og at Stortinget som følge av dette vedtar et høyere eller lavere beløp under posten enn regjeringens forslag. Stortingets endring vil da innebære en bindende forutsetning om hva som skal brukes til dette delformålet. Det kan også bli gjort et romertallsvedtak som uttrykkelig fastslår visse premisser.

2.4.2.3 § 5 tredje ledd – bindinger til budsjettår – overførbarhet

Utgangspunkt

[Bevilgningsreglementet § 3](#) første ledd slår fast at budsjettet vedtas for kalenderåret. Dette er det såkalte ettårsprinsippet, jf. punkt 2.2.2.2. En konsekvens av prinsippet er at bevilgninger som ikke blir brukt innen utløpet av vedkommende budsjettår, faller bort og restmidlene går tilbake til statskassen. [Bevilgningsreglementet § 5](#)

tredje ledd uttaler i tråd med dette at ubrukte utgiftsbevilgninger ikke kan overføres til etterfølgende budsjettår. Av samme ledd i paragrafen følger imidlertid et par unntak fra denne regelen som det redegjøres for nedenfor.

Unntak for driftsbevilgninger

Etter bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 1 kan ubrukt driftsbevilgning overføres til neste budsjettår med inntil fem prosent av bevilgningen.

I praksis er overføringsadgangen i første rekke aktuell for alle driftsbevilgninger som er budsjettert under post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter. Den gjelder imidlertid også for driftsutgifter som unntaksvis er postert under andre postnummer, for eksempel post 22 og post 23. Det forutsettes imidlertid at det må dreie seg om bruttobudsjetterte utgiftsposter. Den nettobudsjetterte post 24 Driftsresultat som benyttes av forvaltningsbedriftene, faller utenfor de spesielle overføringsbestemmelsene for driftsbevilgninger.

Det kan bare overføres til neste budsjettår. Dersom det under en bestemt budsjettpost bare står overførte midler fra forrige budsjettår, kan ikke disse midlene overføres videre til neste budsjettår.

Videre er overføringsadgangen begrenset til fem prosent av årets bevilgning. Som årets bevilgning regnes den opprinnelige bevilgningen i saldert budsjett for vedkommende år, justert for eventuelle tillegg eller reduksjoner vedtatt av Stortinget i løpet av året for vedkommende post. Det må også tas hensyn til tillegg og reduksjoner som Stortinget har vedtatt for hele statsbudsjettet, og som Kongen eller Finansdepartementet har fordelt etter fullmakt. Tillegg av denne art gis for eksempel i forbindelse med lønnsoppgjørene.

Ubrukt beløp som kan overføres, er lik differansen mellom totalt disponibelt beløp for vedkommende budsjettår og de regnskapsførte utgiftene. Totalt disponibelt beløp kan i tillegg til bevilgningen for vedkommende år, jf. ovenfor, bestå av følgende komponenter:

- Overførte midler fra året før
- Inntekter som i henhold til merinntektsfullmakt kan benyttes til å overskride vedkommende driftspost
- Diverse refusjoner som kan benyttes til å overskride vedkommende utgiftspost og som føres under standard inntektsposter 15 Refusjon for arbeidsmarkedstiltak, 16 Refusjon av fødselspenger, 17 Refusjon lærlinger og 18 Refusjon av sykepenger

Ved beregningen av ubrukt beløp kan det derimot ikke tas hensyn til samtykke til overskridelse av en driftsbevilgning som Kongen eller Finansdepartementet har gitt med hjemmel i [bevilgningsreglementet § 11](#) annet og tredje ledd.

Unntak for bevilgninger med stikkordet «kan overføres»

Etter bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 2 kan bevilgninger med stikkordet «kan overføres» overføres til de to følgende budsjettårene.

Stikkordet kan ifølge den nevnte bestemmelsen tilføyes ved bevilgninger til «bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker.» Bestemmelsen innebærer at stikkordet kan benyttes ved bevilgninger som er knyttet til investeringsprosjekter eller andre prosjekter der framdriften, og dermed utbetalingstakten, er usikker. I praksis brukes stikkordet på alle bevilgninger i postgruppen 30-49, dvs. investeringsbevilgningene. Stikkordet kan imidlertid brukes under alle postgrupper forutsatt at bevilgningene går til prosjekter eller andre særskilte tiltak med usikker framdrift og utbetalingstakt. Dette vil for eksempel ikke sjelden være tilfelle med tilskuddsbevilgninger, særlig i postgruppen 70-89, dvs. tilskudd til private.

Overføring kan som nevnt bare skje til de to følgende budsjettårene. Det legges til grunn at de eldste bevilgningene brukes først. Det følger av dette at maksimalt summen av bevilgningene for de to siste årene under vedkommende post, kan overføres. Er det ubrukte beløpet på grunn av forsinket framdrift eller utbetalingstakt større enn summen av bevilgningene for de to siste årene, blir det

overskytende beløpet inndratt. Dersom et inndratt beløp er nødvendig for å fullføre et prosjekt eller gjennomføre et tilsagn, må det bevilges av Stortinget på nytt. Saken kan imidlertid ordnes ved samtykke til overskridelse ved kongelig resolusjon eller av Finansdepartementet dersom beløpet ikke er stort, jf. punktene 4.3.2.2 og 4.3.2.3. Overskridelsesbeløpet kan ikke regnes med ved eventuell overføring ved neste årsskifte. Derfor har et slikt samtykke bare praktisk betydning dersom bevilgningen brukes opp i sin helhet i vedkommende budsjettår, slik at det blir behov for å overskride.

Ofte vil de overførbare postene omfatte bevilgninger til flere ulike tiltak. Enten posten omfatter ett eller flere tiltak, beregnes det overførbare beløp alltid for posten som helhet i det året samtykket er gitt.

Som omtalt i R-110 punkt 2.5, kan det omdisponeres inntil 5 prosent av driftsbevilgninger til post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Dersom det er gjort vedtak om en slik omdisponering, kan det omdisponerte beløp legges til ved beregningen av overførbart beløp under vedkommende post 45. Det må samtidig fratrekkes et tilsvarende beløp under vedkommende driftspost. Adgangen til å ta hensyn til omdisponeringer til post 45 er en særregel. Det er ikke tilsvarende adgang ved andre omdisponeringer, for eksempel omdisponeringer på grunnlag av stikkordet «kan nyttes under».

Bruken av stikkordet «kan overføres» innebærer ikke noe avvik fra kravet til realistisk budsjettering, jf. punkt 2.2.2.3. Selv om bevilgningen er overførbart, skal bevilgningen for det enkelte budsjettår likevel ikke settes høyere enn det som antas å bli faktisk utbetalt for vedkommende år. Når det for eksempel utarbeides et budsjettforslag for et bygg eller anlegg, må sannsynlig framdrift og utbetalingstakt nøye vurderes slik at det ikke føres opp større eller mindre beløp enn behovet for kontante utbetalinger i budsjettåret. Heller ikke for tilskuddsordninger må det føres opp større beløp enn det som sannsynligvis trengs til utbetalinger i kommende år. Dersom tilskuddsmottakere i stor utstrekning må få tilsagn i ett år og utbetaling i neste år, må det på vanlig måte innhentes tilsagnsfullmakt, jf. punkt 2.5.2.1.

Bruk av stikkordet «kan overføres» på tilskuddsposter er ikke ment å erstatte bruk av tilsagnsfullmakt, men skal være et supplement for å begrense usikkerhet om utbetalingstakten.

Spørsmålet om bruk av stikkordet må tas opp med Finansdepartementet i forbindelse med budsjettforberedelsen.

Framgangsmåten i forbindelse med overføringer

Finansdepartementet sender hvert år ut et rundskriv med retningslinjer for overføring av ubrukte bevilgninger. Fagdepartementene må i den forbindelse dokumentere overfor Finansdepartementet at vilkårene for overføring er oppfylt. Dokumentasjonen skjer i første rekke gjennom å fylle ut et eget skjema med opplysninger av betydning for spørsmålet om overføring.

2.5 Bevilgningsreglementet § 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår

2.5.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår

Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp.

Kongen kan gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

2.5.2 Kommentarer til § 6

2.5.2.1 § 6 første ledd – hovedregel

Hovedregelen

Bevilgningsreglementet § 6 første ledd inneholder de vilkårene som normalt gjelder for forvaltningens adgang til å inngå avtaler som forplikter staten for framtidige budsjettår. Vilkårene er:

- Det kreves særlig samtykke fra Stortinget for å pådra staten forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret. Dette er en konsekvens av ettårsprinsippet om at bevilgningene bare gjelder for budsjettåret. Samtykkene gis i praksis i form av såkalte romertallsvedtak i tilknytning til den ordinære behandlingen av neste års budsjett eller i forbindelse med budsjettrevisjoner i løpet av budsjettåret.
- Bevilgningsreglementet § 6 annet ledd gir imidlertid Kongen fullmakt til å samtykke i at det inngås enkelte avtaler om leie og kjøp av tjenester utover budsjettåret, jf. punkt 2.5.2.2. Videre åpner [bevilgningsreglementet § 11](#) femte ledd for at Kongen og Finansdepartementet på visse vilkår mer generelt kan samtykke i avtaler som innebærer forpliktelser for framtidige budsjettår, jf. punkt 4.3.2.5.
- Samtykkene kan bare gis for det enkelte budsjettår, men forpliktelsene kan forfalle til utbetaling i hvilket som helst framtidig budsjettår dersom ikke noe annet går fram av vedtaket. Samtykkene faller bort ved utløpet av budsjettåret, og må derfor eventuelt fornyes ved et nytt vedtak dersom en ønsker å pådra nye forpliktelser. Da staten er rettslig forpliktet til å oppfylle de pådratte forpliktelsene, kreves ikke at samtykkene fornyes dersom det ikke er aktuelt å pådra nye forpliktelser.
- Samtykkene skal begrenses oppad til et bestemt beløp. I praksis utformes disse maksimalgrensene teknisk sett på noe ulike vis, jf. nedenfor.

Oversikt over en del praktisk viktige fullmaktstyper

Stortinget gir hvert år en rekke samtykker til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår.

Nedenfor gis en oversikt over en del praktisk viktige fullmakter:

- Bestillingsfullmakter. Ved kjøp av materiell og utstyr er leveringstiden enkelte ganger så lang at levering og betaling vil måtte skje i et senere budsjettår. Bestillingen vil i slike tilfeller pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår. Det må derfor innhentes såkalte bestillingsfullmakter.
- Bygge- og anleggsfullmakter. I forbindelse med bygge- og anleggsarbeider vil det normalt være behov for å inngå avtaler om leveranse av både utstyr, materiell og tjenester som først skal dekkes i framtidige budsjettår. Det må derfor innhentes såkalte bygge- og anleggsfullmakter.
- Tilsagnsfullmakter. Tilskudds- eller låneordninger vil i enkelte tilfeller være knyttet til aktiviteter som det tar tid å fullføre, og ofte må mottakeren oppfylle visse vilkår før lånet eller tilskuddet utbetales. Dette kan i sin tur føre til at utbetalingene ikke vil kunne skje før i senere budsjettår. I så fall må det innhentes såkalte tilsagnsfullmakter.
- Garantifullmakter. I de tilfeller det utstedes en statlig garanti som vil kunne innebære at staten må dekke tap i framtidige budsjettår, må det innhentes såkalte garantifullmakter. I [Finansdepartementets bestemmelser av 12. desember 2003 om økonomistyring i staten](#), kapittel 8, er det gitt bestemmelser om forvaltning av garantiordninger.

I tillegg til de nevnte mest vanlige fullmaktene, gir Stortinget hvert år også fullmakter for mer spesielle forhold. Eksempler er fullmakter til å forplikte staten i forbindelse med forsikringslignende ordninger, til å gi tilsagn om forskutteringer og til fortsatt bobehandling i konkurssaker osv.

I Gul bok gis det hvert år en samlet oversikt over forslag til bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter som fremmes i sammenheng med budsjettet. [Bevilgningsreglementet § 13](#) fjerde ledd nr. 2 bestemmer for øvrig at statsregnskapet skal inneholde oversikter over de nevnte fullmaktene og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til disse, jf. punkt 5.2.2.4.

Særlig om fastsettelsen av fullmaktsbeløpet

Som nevnt ovenfor, krever bevilgningsreglementet § 6 første ledd at Stortingets samtykker til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, skal begrenses oppad til et bestemt beløp. Den praktiske oppfølgingen av dette kravet er til en viss grad noe forskjellig for de ulike fullmaktstypene.

Bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter og garantifullmakter

Fullmaktsbeløpet skal svare til summen av udekkede forpliktelser ved utløpet av budsjettåret. Det vil her dreie seg dels om nye forpliktelser som er pådratt i løpet av budsjettåret og dels om forpliktelser som eventuelt er pådratt i tidligere år.

Et regneeksempel viser hvordan en bestillingsfullmakt, tilsagnsfullmakt eller garantifullmakt for 2014 kunne ha blitt beregnet i forbindelse med utarbeidelsen av Prop. 1 S:

	<i>Mill. kroner</i>
Udekkede forpliktelse ved utgangen av 2012	100
+ Nye forpliktelser som pådras i 2013	60
- Dekning eller annet frafall av forpliktelser i 2013	50
= Udekkede forpliktelser ved utgangen av 2013	110
+ Nye forpliktelser som pådras i 2014	70
- Dekning eller annet frafall av forpliktelser i 2014	40
= Udekkede forpliktelser ved utløpet av 2014	140

Etter dette regneeksemplet vil det stå 140 mill. kroner som udekkede forpliktelser ved utløpet av 2014. Fullmaktsbeløpet må følgelig settes til 140 mill. kroner.

Bygge- og anleggsfullmakter

For bygg, anlegg og andre investeringer fastsettes fullmaktsbeløpet noe annerledes enn for bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter. I forbindelse med startbevilgning til et investeringsprosjekt skal det samtidig vedtas en kostnadsramme for prosjektet. Den vedtatte kostnadsrammen gir fullmakt til å slutte kontrakter om leveranser

av materiell, tjenester osv. opp til det fastsatte beløpet, også for leveranser der betalingen først skal skje i framtidige budsjettår.

Som utgangspunkt skal det vedtas en kostnadsramme for hvert enkelt investeringsprosjekt. For virksomheter som forvalter et stort antall enkeltprosjekter, finnes eksempler på at det fastsettes en felles kostnadsramme for flere prosjekter. Dette gir i så fall vedkommende virksomhet muligheter til å omdisponere mellom prosjektene innenfor rammen.

Andre fullmakter

For andre fullmakter bør maksimalgrensen så langt det passer fastsettes på samme måte som for bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter. Dette innebærer at fullmaktsbeløpet skal svare til summen av udekkede forpliktelser ved utløpet av budsjettåret.

Bevilgningsmessig oppfølging

Under forberedelsen av hvert års forslag til statsbudsjett må de departementer som disponerer fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, sørge for å prioritere de betalinger som forfaller i vedkommende budsjettår innenfor den budsjettrammen som regjeringen fastsetter. Det gis ikke noe spesielt påslag på budsjettrammen på grunn av slike forpliktelser. Dette gjelder likevel ikke for bygge- og anleggsfullmakter hvor det konsekvensjusteres i tråd med rasjonell framdrift i prosjektet, jf. del I punkt 2.2.4.1.

2.5.2.2 § 6 annet ledd – unntak for leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret

Bevilgningsreglementet § 6 annet ledd gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Vilkåret for å bruke fullmakten er at avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det vil være upraktisk å innhente samtykke fra Stortinget for et stort antall kurante avtaler som er nødvendige for å kunne holde i gang den ordinære

driften i statlige virksomheter. Kongens fullmakt ble delegert til Finansdepartementet ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005. Finansdepartementet har gitt nærmere bestemmelser om departementenes adgang til å inngå slike driftsavtaler det her er tale om, jf. Finansdepartementets [rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punkt 2.3, se vedlegg 2.

2.6 Bevilgningsreglementet § 7

Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten

2.6.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 7 Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten

For statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning.

Driftsresultatet skal inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjensstander og renter på statens kapital og mellomværende med statskassen.

2.6.2 Kommentarer til § 7

2.6.2.1 § 7 første ledd – nettobudsjettering

Nettoføring av driftsresultatet

Etter bevilgningsreglementet § 7 første ledd skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Dette er et unntak fra hovedregelen om bruttoføring av statsbudsjettets utgifter og inntekter, jf. [bevilgningsreglementet § 3](#) fjerde ledd og kommentarene til bestemmelsen i punkt 2.2.2.5.

Bevilgningsreglementet § 7 første ledd gjelder for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. I statsbudsjettet for 2012 er det ført opp følgende forvaltningsbedrifter:

- Statsbygg
- Garanti-instituttet for Eksportkreditt
- Statens kartverk
- Statens Pensjonskasse

I tillegg kommer NVE Anlegg som budsjetteknisk håndteres som forvaltningsbedriftene.

Det er bare driftsutgiftene og driftsinntektene til de nevnte virksomhetene som skal nettoføres. For alle andre utgifter og inntekter gjelder bruttoprinsippet. Investeringsutgifter skal for eksempel på vanlig vis føres brutto.

Nærmere om føringen av utgifter og inntekter innenfor «driftsresultatet»

Forvaltningsbedriftenes driftsresultater føres opp i statsbudsjettet under kapitтелserien 2445–2499 Statens forretningsdrift, mens driftsresultatet for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten føres opp under kapittel 5440.

Det er som nevnt «driftsresultatet» som skal føres opp til bevilgning. I Finansdepartementets rundskriv R-101 om statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet, er det gitt en del bestemmelser om den tekniske føringen av driftsresultatet, jf. punkt 4.2.1 i rundskrivet.

Rundskrivet forutsetter at standardposten post 24 Driftsresultat skal benyttes for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske

engasjement i petroleumsvirksomheten. For forvaltningsbedriftene er det videre fastsatt en inndeling av post 24 Driftsresultat i følgende faste underposter:

- 24-01 *Driftsinntekter*. Underposten omfatter ulike inntekter som knytter seg til driften av virksomheten.
- 24-02 *Driftsutgifter*. Underposten omfatter alle ordinære driftsutgifter til lønn (herunder arbeidsgiveravgift) og varer og tjenester.
- 24-03 *Avskrivninger*. Underposten benyttes til avskrivning av verdien på utstyr og anlegg. Avskrivningene føres for øvrig som inntekt under et felleskapittel 5491 Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift, post 30 Avskrivninger.
- 24-04 *Renter av statens kapital og mellomværendet med statskassen*. Underposten omfatter renter av statens kapital i virksomheten og renter av mellomværende med statskassen. Renteinntektene føres under et felleskapittel 5603 Renter av statens kapital i statens forretningsdrift, post 80 Renter av statens faste kapital og post 81 Renter av mellomregnskapet. Renter av mellomregnskapet budsjetteres ikke, men tas inn i bevilgningsregnskapet.
- 24-05 *Investeringsformål*. Underposten omfatter bedriftens egenfinansiering av investeringene. Egenfinansieringen reduserer bedriftens rentebelastning. Bidraget inntektsføres under de ulike bedriftenes inntektskapittel i statsbudsjettet og bevilgningsregnskapet.
- 24-06 *Reguleringsfond*. Forvaltningsbedriftene blir budsjettert med et bestemt driftsresultat under post 24. Dersom driftsresultatet blir høyere enn budsjettert, kan det overskytende overføres til reguleringsfondet. I motsatt fall må det trekkes på fondet for å oppnå det vedtatte driftsresultatet.

Det vises til rundskrivet der innholdet av de enkelte underpostene beskrives nærmere. I praksis har ikke alle forvaltningsbedriftene hatt behov for å ta i bruk samtlige underposter.

For Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten benyttes det underposter som avviker noe fra det mønsteret som er beskrevet ovenfor.

Dersom inntektene under underpost 24-01 Driftsinntekter overstiger utgiftene under de øvrige underpostene, vil driftsresultatet på post 24 som helhet vise overskudd. Siden forvaltningsbedriftene er budsjettert på statsbudsjettets utgiftside (kapitlene 2445-2499), settes et minustegn foran beløpet for driftsresultatet for å markere at en står overfor en inntekt. Dette er ikke nødvendig for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten ettersom driftsresultatet her er ført opp på statsbudsjettets inntektsside (kapittel 5440).

For de ordinære bruttobudsjetterte bevilgningene skal eventuelle underposter ikke tas med i selve bevilgningsvedtaket. Dette stiller seg annerledes for den nettobudsjetterte post 24 Driftsresultat. Her tas også underpostene med i vedtaket.

Hvilke fullmakter som knytter seg til bevilgningen under post 24 Driftsresultat

De generelle prinsippene for fortolkning av Stortingets budsjettvedtak er omtalt under punkt 2.4.2.2. Som der nevnt, må Stortingets vedtak fortolkes konkret i det enkelte tilfelle for å finne hva som er bindende forutsetninger. Hovedregelen er at beløpet under hver post i hvert fall er bindende. For forvaltningsbedrifter innebærer det først og fremst at det oppførte netto driftsresultatet er bindende. Generelt må det kunne sies at det bevilgede driftsresultat under post 24 er bindende i følgende forstand:

- Det faktiske overskuddet må ikke bli mindre enn budsjettert.
- Det faktiske underskuddet må ikke bli større enn budsjettert.
- Et eventuelt underskudd ved en bedrift som er budsjettert med balanse/overskudd, må ikke under noen omstendighet bli så stort at det ikke kan dekkes ved overføringer fra reguleringsfondet.

Som nevnt ovenfor, tas imidlertid også underpostene med i bevilgningsvedtaket for post 24 Driftsresultat. Dette reiser spesielle tolkningsproblemer.

Det oppførte beløpet under underpost 24-02 Driftsutgifter må i utgangspunktet anses som anslag, som må kunne overskrides så langt merutgiftene dekkes av tilsvarende merinntekter under underpost 24-01 Driftsinntekter, eventuelt ved overføring fra reguleringsfondet.

Avskrivninger og renter beregnes etter faste prinsipper, jf. punkt 2.6.2.2. De beløpene som føres opp under underpostene 24-03 Avskrivninger og post 24-04 Renter, må derfor avledes av disse prinsippene.

Beløp som er ført opp under underpost 24-05 Investeringsformål føres som nevnt også som inntekt under bedriftenes inntektskapitler. Dette innebærer at vedkommende bedrift er bundet til å avsette minst dette beløpet. Det kan imidlertid avsettes mer dersom dette er mulig innenfor det fastsatte driftsresultatet, eventuelt ved overføringer fra reguleringsfondet.

Beløp som er ført opp under underpost 24-06 Reguleringsfond kan fravikes og tilpasses hva som er hensiktsmessige avsetninger i forhold til vedtatt beløp under post 24 Driftsresultat.

2.6.2.2 § 7 annet ledd – avskrivninger og renter

Avskrivninger

Etter bevilgningsreglementet § 7 annet ledd skal driftsresultatet inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjenstander. Dette gjelder både for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Avskrivninger er kalkulatoriske størrelser. Bruk av avskrivninger i statsbudsjettet innebærer derfor et unntak fra kontantprinsippet, jf. [bevilgningsreglementet § 3](#) tredje ledd og kommentarene til denne bestemmelsen i punkt 2.2.2.4.

Bevilgningsreglementet § 7, annet ledd sier ikke noe om hvordan avskrivningene skal beregnes. Beregningene baseres dels på generelle prinsipper som Stortinget har vedtatt utenom bevilgningsreglementet, og dels på særskilt godkjente ordninger for de enkelte virksomhetene. Dette innebærer at virksomhetene ikke har helt ensartede ordninger for beregning av avskrivningene.

Tre hovedelementer danner grunnlaget for beregning av avskrivningene:

- avskrivningsobjektene
- verdiberegningen
- avskrivningsmetoden

Når det gjelder forvaltningsbedriftene, beregnes avskrivningene slik:

Avskrivningsobjektene: Normalt avskrives maskiner, utstyr, bygninger, anlegg og transportmidler mv., mens grunn, tomter, naturområder og varebeholdninger ikke avskrives. Hva som er gjenstand for avskrivning, varierer noe mellom de enkelte bedriftene. Det er imidlertid fast praksis for at avskrivningene skal beregnes av kapital som er bokført pr. 31. desember året før budsjettåret og aktivert på konto 68 i kapitalregnskapet under fast kapital i statsbedriftene. Kapitalgjenstander anskaffet i løpet av budsjettåret skal det således ikke beregnes avskrivninger av.

Verdiberegningen: Avskrivningene skal baseres på historisk anskaffelsespris for hver enkelt kapitalgjenstand. Dette prinsippet ble sist slått fast ved Stortingets vedtak av 14. juni 1990 på grunnlag av [St.prp. nr. 87 \(1989-90\)](#), jf. [Innst. S. nr. 243 \(1989-90\)](#).

Avskrivningsmetoden: Det skal legges til grunn et lineært avskrivningsprinsipp. De enkelte kapitalgjenstandene skal avskrives med like store beløp hvert år basert på en fastsatt avskrivningsperiode (antatt levetid for vedkommende kapitalgjenstand). Dette har vært gjeldende ordning siden 1991, og ble vedtatt av Stortinget på grunnlag av [St.prp. nr. 87 \(1989-90\)](#), jf. [Innst. S. nr. 243 \(1989-90\)](#).

Alle forvaltningsbedriftene må benytte det lineære avskrivningsprinsippet. Hvilke avskrivningsperioder som skal legges til grunn for avskrivningsobjektene, varierer imidlertid fra bedrift til bedrift. I praksis inndeler de enkelte forvaltningsbedriftene avskrivningsobjektene i et håndterlig antall grupper med bestemte avskrivningsperioder.

Ved salg eller annen avhending av kapitalgjenstander som normalt avskrives, må den bokførte restverdien av vedkommende gjenstand avskrives.

For Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten baseres avskrivningene på etablert standard i oljebransjen som avviker fra prinsippene for forvaltningsbedriftene.

Renter

Etter bevilgningsreglementet § 7 annet ledd skal driftsresultatet inneholde renter på statens kapital og mellomværende med statskassen.

Renter av statens kapital

Gjeldende bestemmelser om beregning av renter av den faste kapitalen i forvaltningsbedriftene ble vedtatt av Stortinget 9. juni 1982 på grunnlag av [St.prp. nr. 115 \(1981-82\)](#), jf. [Innst. S. nr. 285 \(1981-82\)](#). Bestemmelsene ble gjort gjeldende fra 1983-budsjettet. Disse bestemmelsene brukes også for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

De fleste virksomhetene får årlige brutto bevilgninger til investeringer under postene 30-49. Samtidig belastes virksomhetene med årlige avskrivninger. I tillegg kan bedriftene årlig sette av beløp under underposten «Investeringsformål» (post 24-05).

Netto årlig investeringsbidrag er etter dette lik investeringsbevilgningene under postene 30-49 med fradrag av avskrivninger og særskilte avsetninger til investeringsformål. Det er dette netto investeringsbidraget som det skal betales rente av, og som m.a.o. er statens rentebærende kapital.

Netto investeringsbidrag anses gitt 1. juli i budsjettåret. I dette år skal det således bare betales rente for et halvt år. Rentesatsen for dette investeringsbidraget holdes fast i 5 år. Etter 5 år reguleres renten til den satsen som da gjelder. Rentesatsen for det enkelte år fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlig rente på 5-års statsobligasjonslån i 12-måneders-perioden regnet bakover fra 30. september året før budsjettåret. Finansdepartementet underretter departementene om hvilken rentesats som skal legges til grunn. Den nevnte måten å fastsette renten på, har vært gjeldende siden budsjettet for 1994, jf. [St.prp. nr. 1 \(1993-94\) Tillegg nr. 7](#), jf. [Budsjett-innst. S. II \(1993-94\)](#). Den rentesatsen som fastsettes på dette grunnlaget hvert år, gjelder for budsjettårets netto investeringsbidrag og det tidligere netto investeringsbidraget som konverteres etter 5-årsregelen. Dette innebærer at virksomheten i løpet av en 5-årsperiode får fem porteføljer for netto investeringsbidrag med hver sine rentesatser.

Dersom avskrivninger og andre investeringsinntekter et år er større enn investeringsbevilgningene, oppstår spørsmålet om hvilket av de årlige netto investeringsbidragene som skal reduseres. Det må her legges til grunn at det eldste bidraget reduseres først.

Renter av mellomværendet med statskassen

For alle forvaltningsbedriftene skal det beregnes renter av det daglige mellomværendet med statskassen. Dette har vært gjeldende ordning siden 1994, jf. [St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 \(1993-94\)](#). Finansdepartementet underretter departementene om hvilken rentesats som skal legges til grunn.

Det daglige mellomværende med statskassen kan i denne sammenheng beregnes ved å ta utgangspunkt i den daglige endringen i bedriftenes netto innestående i Norges Bank.

Det beregnes renter etter samme regler for mellomværendet med statskassen for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Som nevnt i punkt 2.6.2.1, budsjetteres ikke renter av mellomregnskapet, men de tas inn i bevilgningsregnskapet.

Enkelte obligatoriske opplysninger i fagproposisjonene

I [St.prp. nr. 65 \(1990-91\)](#), jf. [Innst. S. nr. 176 \(1990-91\)](#) om endringer i statens budsjettssystem, ble det pekt på at lønnsomhetsutviklingen i forretningsdriften bør belyses med årlige opplysninger om hva den totalt investerte kapital kaster av seg. På denne bakgrunn gir de årlige budsjettproposisjonene opplysninger om kapitalbalanse for hver enkelt forvaltningsbedrift. Oppstillingen suppleres med enkelte økonomiske nøkkeltall og en finansieringsanalyse. Aktuelle nøkkeltall kan f.eks. være overskuddsgrad, totalrentabilitet, egenkapitalrentabilitet og totalkapitalens omløpshastighet.

I [St.prp. nr. 48 \(2004-2005\)](#), jf. [Innst. S. nr. 187 \(2004-2005\)](#) ble det forutsatt at de årlige budsjettproposisjonene skal gi en oversikt over hovedtrekkene i avskrivningene for de ulike forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. Dette er gjennomført fra og med [St.prp. nr. 1 \(2005-2006\)](#).

3 Kapittel 3

Kongens forslag til statsbudsjett

3.1 Kapitlets innhold

Bevilgningsreglementet kapittel 3 Kongens forslag til statsbudsjett, inneholder følgende bestemmelser:

- § 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett
- § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene

Bevilgningsreglementet inneholder bare prosedyrebestemmelser rettet mot regjeringens budsjettforberedelse, og bare for den delen som direkte gjelder forholdet til Stortinget. Bestemmelsene om Stortingets egen budsjettbehandling finnes i Stortingets forretningsorden.

Paragrafene kommenteres nedenfor i punktene 3.2-3.3.

Det vises for øvrig til del I punkt 2.2 der det redegjøres for regjeringens utarbeidelse av forslag til statsbudsjett.

3.2 Bevilgningsreglementet § 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett

3.2.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett
Kongens forslag til budsjett for neste budsjettår skal legges fram for Stortinget innen seks dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg med nærmere redegjørelse for budsjettforslaget skal legges fram samtidig.

Tillegg til eller endringer i budsjettforslaget må fremmes innen 10. november. Innen denne fristen skal det også fremmes forslag om hvilke endringer i budsjettforslagets saldering som tilleggsporslagene gjør nødvendige.

3.2.2 Kommentarer til § 8

3.2.2.1 § 8 første ledd – frist for å fremme Prop. 1 S

Etter bevilgningsreglementet § 8 første ledd skal Kongens forslag til statsbudsjett legges fram for Stortinget innen seks dager etter Stortingets åpning.

Budsjettforslaget fremmes i praksis i Prop. 1 S for vedkommende år. Prop. 1 S består av «Gul bok» som inneholder selve det formelle forslaget til budsjett, samt fagproposisjonene (vedleggene til Gul bok) som beskriver forslagene nærmere. Det vises til del I punkt 2.2.5 som gir en omtale av de ulike dokumentene som legges fram i forbindelse med Kongens forslag til statsbudsjett. I publikasjonen «[Om statsråd](#)» punkt 3.7 er det for øvrig tatt inn retningslinjer fra Statsministerens kontor om utforming av budsjettproposisjonene.

3.2.2.2 § 8 annet ledd – frist for å fremme tilleggnummer til Prop. 1 S

Etter at Prop. 1 S er lagt fram, er det normalt behov for å fremme en del forslag om endringer i det opprinnelige budsjettforslaget. Slike forslag fremmes som Prop. 1 S Tillegg x. Etter Stortingets [forretningsorden § 43](#) tredje ledd, skal Stortingets finanskomite senest 20. november avgi innstilling (Innst. 2 S) om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, med forslag til rammevedtak for bevilgningene, jf. del I punkt 2.3.4.1. Tilleggsporslagene fra regjeringen må derfor fremmes så tidlig at de kan behandles av finanskomiteen før den skal avgi sin innstilling. Bevilgningsreglementet § 8 annet ledd fastsetter derfor fristen for å fremme tilleggnummer til 10. november. Videre forutsetter reglementet at det innen samme frist fremmes forslag om hvilke endringer som tilleggsporslagene gjør nødvendige for budsjettforslagets saldering.

Det samme gjelder for øvrig andre proposisjoner som er direkte relatert til budsjettforslaget, jf. retningslinjer gitt av Statsministerens kontor som er tatt inn i publikasjonen «[Om statsråd](#)» punkt 3.7.3.

3.3 Bevilgningsreglementet § 9 Redegjørelse for budsjettforslagene

3.3.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene

Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

3.3.2 Kommentarer til § 9

3.3.2.1 § 9 første ledd – det generelle kravet til redegjørelse for bevilgningsforslagene

Bevilgningsreglementet § 9 første ledd stiller et generelt krav til redegjørelse for bevilgningsforslagenes innhold og begrunnelse. I hovedsak gis redegjørelsene for de enkelte bevilgningsforslagene i fagproposisjonene.

Reglementet stiller ikke bestemte krav til formen på og omfanget av redegjørelsene. Det følger imidlertid av reglementets krav at redegjørelsen i proposisjonen i seg selv må være tilstrekkelig til å forstå hva forslaget går ut på og hva som er begrunnelsen for det. Hva som er tilstrekkelig, vil måtte avhenge av en praktisk vurdering i forhold til det enkelte bevilgningsforslaget. Momenter av betydning for vurderingen vil bl.a. være størrelsen på bevilgningen,

kompleksiteten av forslaget eller hvorvidt det er en ny eller videreført ordning. Finansdepartementet gir for øvrig årlige retningslinjer om hvordan bevilgningsforslagene i fagproposisjonene skal framstilles og begrunnes.

Redegjørelsene i fagproposisjonene må for øvrig legge til grunn at det er regjeringen som helhet som er ansvarlig for de samlede forslagene i budsjettproposisjonen. Fagproposisjonene må bare begrunne forslagene i samsvar med regjeringens forutsetninger. Det må heller ikke omtales planer eller satsinger ut over budsjettets rammer uten at dette er klarert av regjeringen. Proposisjonene bør videre unngå lange sitater av fagetatens budsjettforslag og begrunnelser. I den utstrekning underliggende virksomheters forslag skal gjøres kjent for vedkommende fagkomité i Stortinget, bør det skje ved oversendelse av disse forslagene som utrykte vedlegg til proposisjonen.

Det har for øvrig vært reist spørsmål om den konstitusjonelle betydningen av utrykte vedlegg. Spørsmålet er vurdert av Stortingets presidentskap som i brev av 17. juni 1993 til Stortingets komiteer, Riksrevisjonen og Statsministerens kontor, bl.a. uttalte at utrykte vedlegg til proposisjoner og meldinger generelt sett ikke kan regnes som en del av det konstitusjonelle saksframlegget. Opplysninger gitt i utrykte vedlegg får bare konstitusjonell betydning dersom det konstitusjonelle dokumentet (proposisjon eller melding) inneholder både en uttrykkelig omtale av de relevante opplysninger i vedlegget og en henvisning til vedlegget, jf. redegjørelse som er gitt i publikasjonen «[Om statsråd](#)» punkt 3.8.

3.3.2.2 § 9 annet ledd – særlig om resultatbeskrivelse og resultatrapportering

Bevilgningsreglementet § 9 annet ledd inneholder et særlig krav om at det i tilknytning til bevilgningsforslagene må beskrives hvilke resultater som tilsiktes oppnådd. Videre skal det gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Dette

kravet har sammenheng med at mål- og resultatstyring er en sentral styringsform i staten. Det er derfor viktig at det i tilknytning til budsjettforslagene redegjøres både for tilsiktede resultater og resultater av tidligere innsats.

Formen på, og omfanget av resultatbeskrivelsen, vil måtte avhenge av karakteren av bevilgningene. Generelt gjelder at beskrivelsen bør være på et mer overordnet nivå i forhold til Stortinget enn tilsvarende beskrivelse i departementenes tildelingsbrev og i andre styringsdokumenter internt i forvaltningen. Videre er det viktig at resultatrapporteringen klart refererer seg til de resultatkrav som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen.

4 Kapittel 4

Gjennomføring av statsbudsjettet

4.1 Kapitlets innhold

Bevilgningsreglementet kapittel 4 Gjennomføring av statsbudsjettet, inneholder følgende bestemmelser:

- § 10 Disponering av gitte bevilgninger
- § 11 Budsjettendringer i løpet av budsjettåret
- § 12 Nødsfullmakter

Paragrafene kommenteres nedenfor i punktene 4.2-4.4.

4.2 Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger

4.2.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 10 Disponering av gitte bevilgninger

Utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

4.2.2 Kommentarer til § 10

4.2.2.1 § 10 første ledd – hovedregel om disponering

Bevilgningsreglementets krav

Bevilgningsreglementet § 10 første ledd inneholder et generelt krav til disponeringen av utgiftsbevilgninger. Etter denne bestemmelsen skal utgiftsbevilgningene disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Bestemmelsen krever således at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, samtidig som det kreves at bevilgningene brukes effektivt.

Når det gjelder de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, vises til punkt 2.4.

Effektivitetskravet gjelder både formåls- og kostnadseffektivitet. Kravene vil i praksis måtte tilpasses karakteren av de ulike bevilgningene. For bevilgninger til drift av statlig virksomhet bør det for eksempel stilles strenge krav både til kostnadseffektivitet og formåls effektivitet. På den annen side vil det eksempelvis ikke kunne stilles samme krav til kostnadseffektivitet for tilskudd til en kunstnerisk aktivitet, men kravet til formåls effektivitet vil være sentralt også her.

Administrative bestemmelser om økonomistyring

Det er fastsatt en rekke administrative regelverk som har betydning for økonomistyringen i staten. Del er disse generelle og dels gjelder de for bestemte saksområder, for eksempel for forvaltningen av lønnsbevilgninger og forvaltningen av statens eiendom. Nedenfor gis korte kommentarer til et par av de generelle regelverkene, det såkalte økonomiregelverket og utredningsinstruksen.

Økonomireglementet og Finansdepartementets utfyllende bestemmelser om økonomistyring i staten - økonomiregelverket
Stortingets vedtak om statsbudsjettet er rettet til det enkelte departement. Verken statlige virksomheter eller andre kan disponere bevilgede beløp uten at de er stilt til disposisjon av det departementet som bevilgningen hører under i statsbudsjettet.

Hvordan departementene skal disponere bevilgningene og føre kontroll med andres disposisjoner, framgår av Reglement for økonomistyring i staten fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 12. desember 2003. Finansdepartementet har samme dato fastsatt utfyllende bestemmelser til reglementet. Begge regelsett (som til sammen kalles «[økonomiregelverket](#)») trådte i kraft 1. januar 2004. Regelverket, som senere har blitt endret i flere omganger, inneholder bl.a. en rekke bestemmelser som gjelder disponering av gitte bevilgninger, slik som bestemmelser om planlegging, gjennomføring, kontroll og evaluering. Enkelte utfyllende bestemmelser til økonomiregelverket er for øvrig gitt i [Finansdepartementets rundskriv Presisering av håndtering av fellesføringer i tildelingsbrev og årsrapport \(R-113\)](#).

Utredningsinstruksen

For å sikre regjeringen bedre styring av arbeidet med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak er det fastsatt bestemmelser om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og proposisjoner. Gjeldende regler er gitt i [Utredningsinstruksen](#), som er fastsatt ved kongelig resolusjon av 18. februar 2000, og senere revidert ved kongelig resolusjon av 24. juni 2005. Instruksen administreres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Finansdepartementet har gitt retningslinjer for behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnader i utredninger av statlige tiltak i henhold til utredningsinstruksen, jf. Finansdepartementets rundskriv av 23. september 2005. Den praktiske gjennomføringen av retningslinjene er beskrevet i [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser](#) (Finansdepartementet, 2005).²

.....

2 Som oppfølging av NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser, forbereder Finansdepartementet et nytt rundskriv som vil erstatte R-109 fra 2005. Videre arbeider Direktoratet for økonomistyring med en ny veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Nytt rundskriv og ny veileder vil foreligge i løpet av 2014.

Avkall på statlige krav

Ettergivelse av statlige krav forutsetter som utgangspunkt Stortingets samtykke. Dette gjelder for eksempel avkall på statlige krav (offentligrettslige, kontraktsrettslige eller erstatningsrettslige), innrømmelser i kontraktsforhold mv. I saker av mindre betydning kan også Kongen og Finansdepartementet gi samtykke. Slike saker skal alltid forelegges Finansdepartementet, som tar standpunkt til om saken kan avgjøres av dette departementet selv, eller om den må avgjøres av Kongen eller Stortinget.

Gaver til staten

Et fagdepartement kan motta mindre gaver på statens vegne når gavene ikke medfører bevilgningsmessige konsekvenser og det ellers er ubetenkelig. Øvrige saker om mottak av gaver skal forelegges Finansdepartementet. Finansdepartementet tar standpunkt til om saken kan avgjøres av dette departement selv, eller om den må legges fram for Kongen eller Stortinget. I enkelte tilfeller vil det være nødvendig å innhente Stortingets samtykke, fordi gaven direkte eller indirekte vil medføre at staten får utgifter som den ellers ikke ville ha hatt. Hvis det er en stor gave, bør den forelegges Stortinget selv om den i første omgang ikke medfører utgifter eller forpliktelser for staten. For mottak av testamentert arv gjelder samme regler som for gaver.

4.2.2.2 § 10 annet ledd – sikring av kontrolladgang

En nødvendig forutsetning for å kunne forvalte statlige midler på en forsvarlig måte, er at det føres kontroll med bruken av midlene. Dette gjelder både bevilgninger som brukes av statsforvaltningen selv til drift og investeringer og tilskudd og lån til mottakere utenfor staten.

Statsforvaltningen har bare adgang til å føre kontroll med kommuner og private når det er gitt særlig hjemmel til dette. Når det gis tilskudd eller lån til kommuner og private er det derfor nødvendig å ta forbehold om adgang til å kontrollere at midlene benyttes etter forutsetningene. Bevilgningsreglementet § 10 annet ledd gir forvaltningen et pålegg om å ta forbehold om adgang til slik kontroll.

I samsvar med dette forutsetter [reglement for økonomistyring i staten](#) § 15 at tilskuddsforvaltere skal kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet. § 16 i samme reglement har bestemmelser om evaluering av tilskuddsordninger. Kapitlene 6 og 7 i [bestemmelser om økonomistyring i staten](#) inneholder for øvrig utførlige bestemmelser om forvaltning av tilskudds- og stønadsordninger, bl.a. om kontroll.

Riksrevisjonen har en egen lovhjemmel til å føre kontroll med tilskuddsmottakere. Etter [§ 12 tredje ledd i lov av 7. mai 2004 om Riksrevisjonen](#), kan revisjonen kreve innsyn hos tilskuddsmottakere for å kontrollere at tilskuddet benyttes etter forutsetningene.

4.3 Bevilgningsreglementet § 11 Budsjettdringer i løpet av budsjettåret

4.3.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 11 Budsjettdringer i løpet av budsjettåret

Oppstår det i budsjettåret en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning, kan det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning eller gis samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning etter annet og tredje ledd. Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i egen proposisjon om ny saldering av budsjettet.

Kongen i statsråd kan på vilkår som nevnt i første ledd, samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost. Det samme gjelder for større beløp dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter for Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. I tilfeller som nevnt i annet punktum, må det fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig, og inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

Kongen kan bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Kongen kan for øvrig gi bestemmelser om overskridelse av:

- 1. driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.*
- 2. investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.*
- 3. driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.*

For samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, jf. § 6, gjelder bestemmelsene i første, annet og tredje ledd tilsvarende så langt de passer.

4.3.2 Kommentarer til § 11

4.3.2.1 § 11 første ledd – de generelle vilkårene for budsjettendringer

Utgangspunkt

Etter bevilgningsreglementet § 5 annet ledd kan bevilgninger ikke overskrides uten at det foreligger særlig hjemmel for dette, jf. punkt 2.4.2.2.

Forvaltningen har som utgangspunkt plikt til å disponere de bevilgningene Stortinget har vedtatt i saldert budsjett slik at de holder ut budsjettåret. Det kan likevel i løpet av budsjettåret oppstå behov for mer midler enn det som er bevilget til et formål eller til et formål som det på forhånd ikke er bevilget noe til. Etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd kan det i slike tilfeller på visse vilkår tilføres ekstra midler gjennom tilleggsbevilgning av Stortinget eller ved samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet, jf. bevilgningsreglementet § 11 annet og tredje ledd.

For både tilleggsbevilgninger og samtykker gjelder imidlertid følgende kumulative krav:

- Tilleggsutgiften må være «uforutsett».
- Tilleggsutgiften må være «nødvendig».
- Tilleggsutgiften må ikke pådras før det er gitt hjemmel til dette ved en tilleggsbevilgning eller samtykke.

Kravet om at utgiften må være uforutsett

I prinsippet følger dette allerede av kravet om realistisk budsjettering i [bevilgningsreglementet § 3](#) annet ledd. Det salderte budsjettet skal dekke alle utgifter som det er mulig å forutse når budsjettet vedtas og som i tillegg er høyt nok prioritert til å komme med i budsjettet. Bevilgningsreglementets adgang til å endre budsjettet gjennom tilleggsbevilgninger og samtykker skal ikke brukes til å fremme forslag om å dekke utgiftsbehov som var kjent på bevilgningstidspunktet, men som var for lavt prioritert til å komme med i det ordinære budsjettet for vedkommende år. Typiske eksempler på uforutsette utgifter er utgifter i forbindelse med brann, maskinelle sammenbrudd, naturkatastrofer m.v.

Kravet om at utgiften må være nødvendig

Kravet om at utgiften må være «nødvendig», bygger på forutsetningen om forvaltningens plikt til å disponere slik at det ikke blir behov for tillegg til budsjettet i løpet av budsjettåret, jf. ovenfor. Dette stiller krav til planlegging, oppfølging og kontroll av forbruket.

Det er etter dette ikke nok å konstatere at det i og for seg er ønskelig med et tillegg. Forvaltningen har plikt til å vurdere mulighetene for å dekke de uforutsette utgiftene ved omprioriteringer innenfor den aktuelle utgiftsposten eller gjennom bruk av særlige fullmakter, for eksempel merinntektsfullmakter eller omdisponeringsfullmakter. Det må også vurderes om utgiftene kan utsettes eller helt unnlates.

Det må ikke pådras utgifter før det er innhentet tilleggsbevilgning eller samtykke

Bevilgningsreglementet §§ 5 annet ledd og 11 første ledd, forutsetter at det må sørges for hjemmel ved bevilgning eller samtykke før det settes i verk tiltak som ikke har dekning i gitte bevilgninger. Dette gjelder ikke bare når et tiltak umiddelbart vil føre til overskridelse, men også når det belaster bevilgningen så sterkt at det vil føre til overskridelse på et senere tidspunkt i budsjettåret.

Det er selvfølgelig likevel adgang til å forberede slike saker. Det følger av at planlegging og forberedelse er et normalt ledd i forvaltningens virksomhet. Enkelte forberedende handlinger vil imidlertid faktisk kunne binde Stortingets handlefrihet i betenkelig grad, selv om det tas forbehold om Stortingets samtykke. Som eksempel kan nevnes forhandlinger med interesseorganisasjoner om godtgjørelser og innhenting av tilbud på store leveranser. Dersom det i slike tilfeller ikke foreligger tilsvarende avtaler fra før og Stortinget heller ikke har gitt særskilt fullmakt, må det vurderes om saken er så stor og viktig at det er naturlig å innhente formell fullmakt fra Stortinget før de forberedende handlinger foretas.

Dersom det er tvil om forberedelser eller forhandlinger kan skape bindinger utover beløp som kan ventes stilt til disposisjon, bør saken på forhånd forelegges Finansdepartementet.

Tilleggsbevilgning eller samtykke må gis i løpet av budsjettåret

Tilleggsbevilgninger eller samtykker må gis i løpet av budsjettåret. Dette følger av ettårsprinsippet, jf. § 3 første ledd og punkt 2.2.2.2 foran. Videre må det, som nevnt ovenfor, ikke pådras utgifter før det foreligger hjemmel til dette. Overskridelser i forrige budsjettår kan derfor heller ikke av denne grunn hjemles ved tilleggsbevilgninger eller samtykker som gis neste budsjettår.

Framgangsmåten i forbindelse med bevilgningsendringer og samtykker

Framlegg for Finansdepartementet

Finansdepartementet kan innenfor visse grenser samtykke i at det pådras utgifter utover gitt bevilgning, jf. bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd. Men også saker som gjelder spørsmål om å fremme proposisjon om bevilgningsendring eller kongelig resolusjon om samtykke fra Kongen til å pådra utgifter utover gitt bevilgning, skal først legges fram for Finansdepartementet.

Finansdepartementet vil i slike saker både vurdere om det reelt er grunnlag for å gi tillegg til budsjettet og i tilfelle hvilken instans som er den rette for å vedta dette. Dersom Finansdepartementet kommer til at det bør gis tillegg, samtykker enten Finansdepartementet til dette selv innenfor sine fullmakter, eller tillater at saken fremmes videre til avgjørelse av Kongen eller Stortinget.

Alle spørsmål om tilleggsbevilgninger må forelegges regjeringen i form av egne regjeringsnotater dersom Finansdepartementet ikke har gitt uttrykkelig samtykke til at dette kan unnlates. Statsministerens kontor har gitt retningslinjer om dette i publikasjonen «[Om R-konferanser](#)», punkt 2.6 (utgave fra august 2013)

Dersom Finansdepartementet avslår søknaden om å pådra utgifter utover gitt bevilgning, eller nekter vedkommende departement å fremme saken videre til Kongen eller Stortinget, kan fagdepartementene eventuelt bringe avslaget inn for regjeringen.

Det er for øvrig grunn til å understreke at fagdepartementene har et selvstendig ansvar for å vurdere spørsmålet om hvilken instans som har myndighet til å vedta budsjettendringene. Dette gjelder selv om Finansdepartementet som nevnt også vurderer dette spørsmålet. Dersom en sak avgjøres ved kongelig resolusjon som skulle vært forelagt Stortinget, vil Riksrevisjonen således kunne rette kritikk mot fagdepartementet for dette.

Når saker kan fremmes

I prinsippet kan det fremmes forslag om bevilgningsendringer og samtykker til å overskride budsjettet så snart budsjettet for et bestemt budsjettår er vedtatt, og slike forslag kan legges fram på hvilket som helst tidspunkt i budsjettåret.

For å få en samlet prioritering i forbindelse budsjettendringer, er det fast praksis at slike saker helst skal behandles samlet i regjeringen én gang i vårsesjonen og én gang i høstsesjonen. Vårrunden er for øvrig også forutsatt i Stortingets [forretningsorden § 43](#). Det vises til del I punktene 2.4.3 og 2.4.4 der det gjøres rede for disse hovedrundene.

Nysalderingen

Etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd annet punktum skal endringene i budsjettet oppsummeres mot slutten av budsjettåret i en egen proposisjon om ny saldering av budsjettet. I denne proposisjonen gir Finansdepartementet en oppsummering av alle endringer som Stortinget har vedtatt etter de bevilgningsvedtakene som er inntatt i Blå bok. I tillegg tas med proposisjoner som er fremmet, men ikke ferdigbehandlet av Stortinget. Nysalderingsproposisjonen inneholder en ny vurdering av inntektsanslag for ulike skatter og avgifter, og forslag til ny samlet saldering av det endelige budsjett med ajourførte beløp både på utgifts- og inntektssiden. Verken Finansdepartementet eller Stortinget utarbeider en ny samlet oppstilling etter mønster av Gul bok eller Blå bok. En spesifisert oppstilling over hva Stortinget samlet har bevilget under hvert kapittel og hver post i løpet av året, går fram av statsregnskapet for vedkommende år.

Utformingen av forslag til vedtak

Det er viktig at vedtak om overskridelser og tilleggsbevilgninger utformes klart og entydig. Statsministerens kontor har gitt retningslinjer for utforming av kongelige resolusjoner om overskridelser og av proposisjoner om tilleggsbevilgninger som er tatt inn i publikasjonen «[Om statsråd](#)» punkt 3.7.4.

Den begrepsmessige forskjellen mellom bevilgning og samtykke
Bevilgningsreglementet bruker begrepet «bevilgning» bare om vedtak som treffes av Stortinget. Kongens og Finansdepartementets myndighet er formulert som rett til å samtykke i at «det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning». Dette omfatter både samtykke til å overskride gitte bevilgninger og samtykke til å pådra utgifter uten at det foreligger noen bevilgning på forhånd.

Et samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet til å overskride en bevilgning, forhøyer etter dette ikke selve bevilgningen. Dette viser seg for eksempel dersom det samtykkes til å overskride en overførbar bevilgning, dvs. en driftsbevilgning eller en bevilgning med stikkordet «kan overføres». Her er det bare resten av selve bevilgningen som kan overføres, ikke resten av bevilgningen inklusive samtykket til overskridelse.

4.3.2.2 § 11 annet ledd – Kongens fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter utover gitte bevilgninger

Kongens alminnelige fullmakt til å samtykke

Etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd første punktum kan «Kongen i statsråd...på vilkår som nevnt i første ledd, samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost.» Formuleringen «Kongen i statsråd» innebærer at Kongens fullmakt til å samtykke ikke kan delegeres utover det som følger av § 11 tredje ledd om delegasjon til Finansdepartementet.

De alminnelige vilkårene for budsjettendringer som følger av bevilgningsreglementet § 11 første ledd, må være oppfylt for at det ved kongelig resolusjon skal kunne pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning. Det vises til punkt 4.3.2.1.

Bestemmelsen setter en beløpsmessig grense for Kongens fullmakt på 5 mill. kroner. Dersom det dreier seg om høyere beløp enn dette, må det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning, dersom tilfellet ikke faller inn under Kongens ekstraordinære fullmakter, jf. nedenfor.

Fullmakten er begrunnet i behovet for å kunne håndtere relativt beskjedne budsjettendringer raskere og lettere enn ved å måtte legge fram proposisjon med etterfølgende stortingsbehandling. Den bør imidlertid ikke brukes mer enn denne begrunnelsen tilsier. Dersom det for eksempel likevel skal fremmes en proposisjon om budsjettendringer, bør denne også ta med forslag som ellers kunne vært avgjort ved kongelig resolusjon. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt i forbindelse med de to store årlige rundene med forslag til Stortinget om endringer i budsjettet, jf. del I punktene 2.4.3 og 2.4.4.

Kongens ekstraordinære fullmakt til å samtykke

Etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd annet og tredje punktum kan Kongen i statsråd samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for høyere beløp enn 5 mill. kroner dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Videre kreves at det må fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig etterpå, og at utgiftene må begrenses til det strengt nødvendige inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning.

Fullmakten kan som nevnt bare brukes når det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Dette kan for eksempel være situasjonen i forbindelse med brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Dersom det til tross for en akutt situasjon er mulig å vente på Stortingets bevilgning, kan fullmakten ikke brukes. Det må her tas hensyn til at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner og at Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. I enkelte tilfeller kan det også være mulig å vente på Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke.

Når fullmakten benyttes, skal det fremmes bevilgningsforslag for Stortinget så snart som mulig. Inntil Stortinget har vedtatt forslaget om tilleggsbevilgning, må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

Det er for øvrig redegjort for Kongens fullmakter i [Finansdepartementets rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punkt 3.1, jf. vedlegg 2.

4.3.2.3 § 11 tredje ledd – Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter utover gitte bevilgninger

Etter bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd kan Kongen bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er Finansdepartementet gitt fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil 2 mill. kroner under den enkelte utgiftspost når saken ikke er av prinsipiell natur. Saker som gjelder høyere beløp eller er av prinsipiell natur, må avgjøres ved kongelig resolusjon eller tilleggsbevilgning. De alminnelige vilkårene for budsjettendringer etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd, gjelder også for saker som avgjøres av Finansdepartementet, jf. punkt 4.3.2.1.

Dersom det likevel skal fremmes proposisjon om andre budsjettendringer, bør departementene i denne også ta med forslag som ellers kunne vært avgjort ved samtykke fra Finansdepartementet, jf. tilsvarende synspunkter for bruk av Kongens fullmakt i punkt 4.3.2.2.

Det er for øvrig redegjort for Finansdepartementets fullmakt i [Finansdepartementets rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punkt 3.2, jf. vedlegg 2.

4.3.2.4 § 11 fjerde ledd – særlige overskridelsesfullmakter

Etter bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd kan Kongen gi bestemmelser om en del særlige overskridelsesfullmakter. Det gjelder overskridelse av:

- driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter, jf. fjerde ledd nr. 1.
- investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel, jf. fjerde ledd nr. 2.
- driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår, jf. fjerde ledd nr. 3.

Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er Finansdepartementet gitt fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om de nevnte overskridelsesfullmaktene. Slike bestemmelser er gitt i [Finansdepartementets rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punktene 2.4-2.6. Rundskrivet er tatt inn i vedlegg 2, og det vises dit.

4.3.2.5 § 11 femte ledd – samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår

Som hovedregel kreves samtykke fra Stortinget for å kunne pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, jf. [bevilgningsreglementet § 6](#) første ledd og kommentarene til denne bestemmelsen i punkt 2.5.2.1.

På samme måte som for bevilgninger, kan det i løpet av budsjettåret bli behov for en ny fullmakt eller utvidelse av en tidligere gitt fullmakt. Etter bevilgningsreglementet § 11 femte ledd skal saken i så fall håndteres i samsvar med første, annet og tredje ledd i samme paragraf.

Dette innebærer:

- De generelle vilkårene for budsjettendringer må være til stede, jf. punkt 4.3.2.1:
 - Behovet for fullmakten må være uforutsett.
 - Fullmakten må være nødvendig.
 - Det kan ikke pådras forpliktelser for framtidige budsjettår før det er innhentet samtykke.
- Framgangsmåten for å innhente samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår er den samme som beskrevet i punkt 4.3.2.1 for tilleggsbevilgninger og samtykke til overskridelse av budsjettet.

- Grensene for Kongens og Finansdepartementets fullmakter er de samme som for samtykke til overskridelse av bevilgninger, jf. punktene 4.3.2.2 og 4.3.2.3. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har Finansdepartementet fått fullmakt til å samtykke i at staten pådras forpliktelser utover budsjettåret for utgifter inntil 2 mill. kroner når saken ikke er av prinsipiell natur.

Det er for øvrig redegjort for Kongens og Finansdepartementets fullmakter i [Finansdepartementets rundskriv av 25. november 2013 \(R-110\)](#) punkt 3.3, jf. vedlegg 2.

4.3.2.6 Oversikt over enkelte særordninger

Refusjoner av enkelte lønnsutgifter som gir grunnlag for overskridelse av post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter

I Finansdepartementets rundskriv av R-101 om statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet, punkt 4.2.2, er det gitt en del bestemmelser om enkelte refusjoner som gir virksomhetene fullmakt til å overskride post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter med tilsvarende beløp. Dette gjelder refusjoner for:

- arbeidsmarkedstiltak.
- foreldrepenger.
- lærlinger.
- sykepenger.

Merutgifter som følge av lønnsregulering

Når Stortinget har godkjent inngåelse av ny hovedtariffavtale, gis vanligvis samtidig en tilleggsbevilgning til å dekke merutgiftene under kap. 2315 Lønnsregulering for offentlige tjenestemenn. Videre gir Stortinget normalt Finansdepartementet fullmakt til å fordele tilleggsbevilgninger på samtlige lønnsposter (og enkelte tilskuddsposter hvor det er gitt uttrykkelig samtykke til tilsvarende ordning). Disse beløpene anses som bevilgninger og innarbeides i de bevilgningstallene som føres opp i det trykte statsregnskapet for den enkelte post. De blir dermed automatisk medregnet når det eventuelt skal overføres beløp fra et budsjettår til neste under driftsposter.

Selvassurandørprinsippet

Stortinget fastslo ved behandling av [St.prp. nr. 54 for 1950](#) at staten i alminnelighet ikke skal tegne forsikringer i forsikringsselskap for å dekke utgifter ved brann, men selv stå som selvassurandør. Stortinget vedtok 3. juni 1950 å gi Finansdepartementet fullmakt til å avgjøre alle spørsmål om forsikring for statens regning av annen risiko enn brannrisiko. En bestemmelse om at staten står som selvassurandør med mindre annet er bestemt av Finansdepartementet, er tatt inn som § 20 i [økonomireglementet](#).

Spørsmål om det i unntakstilfeller skal tegnes forsikring må altså forelegges Finansdepartementet til avgjørelse. Slike unntak er for eksempel godtatt når en statlig virksomhet for en kortere tid har hånd om utstyr eller kunstgjenstander som tilhører andre, og eieren krever forsikring mot skade ved brann eller annet uhell.

Selvassurandørprinsippet innebærer ikke at den enkelte virksomhet har rett til automatisk å få samtykke til overskridelse dersom det inntrer brann, tyveri eller uhell. I en del tilfeller må derfor vedkommende virksomhet selv dekke merutgiftene innenfor tildelt budsjett.

Dersom dette ikke kan gjøres uten skadevirkninger for den øvrige drift, kan Kongen eller Finansdepartementet innenfor sin myndighet samtykke i at utgiftsbevilgningen overskrides. Bevilgningsreglementet § 11 gjelder også for slike tilfeller, slik at tiltak som krever mer enn 5 mill. kroner må forelegges Stortinget, eventuelt i ettertid. Det vil gjelde f.eks. ved store brannskader på bygninger.

4.4 Bevilgningsreglementet § 12 Nødsfullmakter

4.4.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 12 Nødsfullmakter

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer fullmakt til å dekke uforutsette utgifter uten bevilgningsmessig hjemmel når dette må skje før slik hjemmel kan gis etter § 11. Selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger, kan fylkesmannen likevel pådra slike utgifter når dette er uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsviktige interesser.

4.4.2 Kommentarer til § 12

[Beredskapsloven av 15. desember 1950](#) gir i § 3 Kongen fullmakt til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig art når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Etter § 5 første ledd i samme lov kan Kongen gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer samme myndighet når et område i forbindelse med de situasjoner som nevnt i § 3, er avskåret fra forbindelse med regjeringen eller det av andre grunner finnes nødvendig. Dersom det er uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsmessige interesser kan fylkesmannen utøve slik myndighet selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger.

Bevilgningsreglementet § 12 inneholder samme bestemmelser om budsjettmyndighet som [beredskapsloven § 5](#) første og annet ledd gir om bestemmelser av lovgivningsmessig innhold. Etter bevilgningsreglementet § 12 første punktum kan Kongen i de beredskapssituasjoner som nevnt i paragrafen, delegere sin budsjettmyndighet etter § 11 til fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer.

Forutsetningen for at de lokale organene kan bruke en slik fullmakt, er at det er nødvendig å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning før slik hjemmel kan innhentes på vanlig måte etter [bevilgningsreglementet § 11](#). Bevilgningsreglementet § 12 annet punktum gir for øvrig fylkesmannen myndighet til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning uten fullmakt fra Kongen dersom dette er uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsviktige interesser.

5 Kapittel 5

Statsregnskapet

5.1 Kapitlets innhold

Bevilgningsreglementet kapittel 5 Statsregnskapet, inneholder en paragraf som gir bestemmelser om statsregnskapets utforming og avleggelse.

5.2 Bevilgningsreglementet § 13 Statsregnskapet

5.2.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 13 Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år.

Kapitalregnskapet skal gi en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

I tilknytning til statsregnskapet skal det utarbeides oversikter som viser:

- 1. samtykker til overskridelse av budsjettet.*
- 2. samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene.*
- 3. samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden.*

Melding om statsregnskapet skal sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger.

Departementene skal i tilknytning til bevilgningsregnskapet gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstill.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet.

5.2.2 Kommentarer til § 13

5.2.2.1 13 første ledd – hva statsregnskapet skal omfatte

Etter bevilgningsreglementet § 13 første ledd skal statsregnskapet omfatte et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Annet og tredje ledd i samme paragraf gir nærmere bestemmelser om henholdsvis innholdet av bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet. Fjerde ledd inneholder dessuten krav til en del tilleggsinformasjon som statsregnskapet skal inneholde.

5.2.2.2 § 13 annet ledd – bevilgningsregnskapets innhold

Formålet med bevilgningsregnskapet er å vise forbruket under utgiftsbevilgningene i statsbudsjettet for vedkommende år og hvilke inntekter som er kommet inn i forhold til bevilget beløp. Dette innebærer at bevilgningsregnskapet må føres etter samme prinsipper som statsbudsjettet. De prinsippene som da må legges til grunn, er:

- Ettårsprinsippet, basert på kalenderår, og adgangen til å overføre ubrukte bevilgninger til neste budsjettår, jf. [bevilgningsreglementet §§ 3 første ledd og 5 tredje ledd](#)
- Fullstendighetsprinsippet, jf. [bevilgningsreglementet § 3 annet ledd](#)
- Kontantprinsippet, jf. [bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd](#)
- Bruttoprinsippet, jf. [bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd](#)
- Enkelte særregler for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, jf. [bevilgningsreglementet § 7](#)
- Prinsippene for inndeling av statsbudsjettet i kapitler og poster, jf. [bevilgningsreglementet § 4](#)

Etter bevilgningsreglementet § 13 annet ledd skal bevilgningsregnskapet under hver post inneholde opplysninger om:

- regnskapsførte utgifter og inntekter.
- overført beløp fra forrige år.
- totalbevilgning i budsjettåret.
- overført beløp til neste år.

Bevilgningsregnskapet viser etter dette bl.a. de faktiske utgifter sammenholdt med de tilgjengelige bevilgninger, dvs. de totale bevilgningene for vedkommende år (bevilgningene i saldert budsjett og eventuelle tilleggsbevilgninger) og overførte midler fra tidligere budsjettår. Dersom utgiftene overstiger bevilgningene, må det kunne påvises en hjemmel for dette. Det vises til bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd der det bl.a. kreves at statsregnskapet skal inneholde en oversikt over hjemler til å overskride budsjettet.

5.2.2.3 § 13 tredje ledd – kapitalregnskapet

Etter bevilgningsreglementet § 13 tredje ledd skal kapitalregnskapet gi en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

Ettersom staten benytter kontantprinsippet, er det i utgangspunktet bare kontantbeholdninger (finanskapital) som inngår i kapitalregnskapet. Hovedfokus er således på kontantbeholdninger, fond, verdipapirer, stiftelseskapital og kapital i statsforetak og kapitaltilskudd til statsbedriftene, utlån, fordringer og statsgjeld. Det gis tilleggsinformasjon til kapitalregnskapet i form av noter og tabeller, blant annet over statens aksjeinteresser og statens inntektskrav vedrørende skatter, avgifter og refusjoner. I vedlegg til statsregnskapet presenteres forvaltningsbedriftenes balanse, som i stor grad er sammenfallende med balanseoppstillingen i private virksomheter. Innholdsmessig vil det imidlertid være forskjeller som følge av forskjellige føringsprinsipper. Virksomhetenes mellomværende med statskassen går fram av kapitalregnskapet, men leverandørgjeld og kundefordringer inngår ikke.

Kapitalregnskapet inneholder etter dette ikke en fullstendig oversikt over statens eiendeler og gjeldsforpliktelser. Bl.a. er store deler av statens realkapital (fysiske eiendeler som bygg, anlegg og eiendommer, maskiner og løsøre) holdt utenfor, og det er bare realkapital i forvaltningsbedriftene som tas med. Videre er ikke skatte- og avgiftskrav og påløpte pensjonsforpliktelser tatt med.

Verdivurderingen i kapitalregnskapet baseres på historisk anskaffelsesverdi på transaksjonstidspunktet. Normalt foretas ikke omvurderinger i kapitalregnskapet, med unntak for Statens pensjonsfond som regnskapsføres ut fra omvurdert verdi pr. 31. desember til markedsverdi. Videre blir statens plasseringer og gjeld i utenlandsk valuta omvurdert og justert for valutakursendringer.

5.2.2.4 § 13 fjerde ledd – diverse oversikter i tilknytning til statsregnskapet

Bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd inneholder bestemmelser om en del faste oversikter som skal tas inn i statsregnskapet. Det gjelder oversikter som viser:

- samtykker til overskridelse av budsjettet, jf. fjerde ledd nr. 1.
- samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene, jf. fjerde ledd nr. 2.
- samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden, jf. fjerde ledd nr. 3.

Oversikten over samtykker til å overskride gitte bevilgninger, jf. bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd nr. 1, inneholder både samtykker som Stortinget har gitt ved egne romertallsvedtak, samtykker som Kongen eller Finansdepartementet har gitt i henhold til de alminnelige overskridelseshjemlene i bevilgningsreglementet § 11 annet og tredje ledd, samt samtykker som departementene selv har gitt i henhold til de særlige overskridelseshjemlene i bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd.

Adgang til å overskride bevilgninger med hjemmel i stikkordene «overslagsbevilgning» og «kan nyttes under», tas ikke med i denne oversikten.

Etter bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd nr. 2 kreves at det skal gis en oversikt over en del praktisk viktige typer fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, nemlig bestillingsfullmakter (bestilling av materiell), tilsagnsfullmakter (tilsagn om tilskudd og lån) og garantifullmakter (tilsagn om garantier). Videre krever bestemmelsen at det også skal gis oversikt over hvordan fullmaktene faktisk er benyttet. Det forutsettes ikke tilsvarende oversikter over andre typer fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, bortsett fra låneopptak som nevnt i bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd nr. 3.

Etter bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd nr. 3 skal det i statsregnskapet gis en oversikt over samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden.

5.2.2.5 § 13 femte ledd – melding om statsregnskapet

Etter bevilgningsreglementet § 13 femte ledd skal statsregnskapet legges fram for Stortinget i form av en stortingsmelding så snart regnskapet foreligger. [Økonomireglementet](#) § 13 første ledd forutsetter i tillegg at statsregnskapet skal sendes Stortinget senest fire måneder etter regnskapsårets slutt. Finansdepartementet legger normalt fram meldingen i slutten av april. Meldingens faste tittel er «Meld. St. 3 (2xxx-2xxy) Statsrekneskapen for 2xxx». Det vises også til del I punkt 2.5.

I stortingsmeldingen presenteres de tallmessige oppstillingene av bevilgnings-regnskapet og kapitalregnskapet og oppgaver over statens garantier og tilsagns- og bestillingsfullmakter i samsvar med kravene i bevilgningsreglementet. Det gis dessuten en del ytterligere tabellariske spesifikasjoner og noter, særlig av kapitalregnskapet, bl.a. spesifikasjoner knyttet til statsgjelden, oversikt over statens aksjeinteresser, fast kapital i statsbedriftene, statens utestående inntektskrav på vesentlige områder, spesifikasjon

av virksomhetenes mellomværende med statskassen, spesifikasjon av kontantbeholdningen til virksomheter med særskilte fullmakter og gaveforsterkningsmidler.

I tillegg til den tallmessige presentasjonen av statsregnskapet, inneholder stortingsmeldingen en del kommentarer til utviklingen gjennom regnskapsåret. Disse kommentarene knytter seg til regnskapet i et budsjettpolitisk perspektiv, slik som for eksempel kommentarer til:

- budsjettpolitikken gjennom året, bl.a. omfanget av gitte tilleggsbevilgninger.
- endringer i skatte- og avgiftsinntektene og petroleumsinntekter i forhold til budsjett.
- endringer i oljekorrigert underskudd og strukturelt, oljekorrigert underskudd i forhold til budsjett.
- endringer i den reelle, underliggende utgiftsveksten i forhold til budsjett.

Meldingen har også egne kapitler om regnskapet til hvert enkelt departement, samt omtale av Statens pensjonsfond og statens balanse med kommentarer til større endringer.

5.2.2.6 § 13 sjette ledd – forklaringer til statsregnskapet

Etter bevilgningsreglementet § 13 sjette ledd skal departementene i tilknytning til bevilgningsregnskapet gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

Finansdepartementet sender hvert år i november ut et eget rundskriv om årsavslutning og frister for innrapportering av regnskapet for vedkommende regnskapsår. I dette rundskrivet gis også i samråd med Riksrevisjonen retningslinjer for departementenes forklaringer til statsregnskapet, bl.a. om utforming av forklaringene og frister for avgivelse.

Sammen med en del andre kilder, som for eksempel samlet årsregnskap og årsrapporter fra underliggende virksomheter, danner forklaringene grunnlaget for Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet. Det vises for øvrig til del I punkt 2.6.2.

5.2.2.7 § 13 sjuende ledd – utfyllende bestemmelser

Etter bevilgningsreglementet § 13 sjuende ledd kan Kongen gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er denne fullmakten delegert til Finansdepartementet. Finansdepartementet gir både varige og årlige bestemmelser om føringen av statsregnskapet. Av varige bestemmelser kan nevnes:

- [Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet, jf. rundskriv R-101](#)
- [Fastsettelse og bruk av standard kontoplan for statlige virksomheter, jf. rundskriv R-102](#)
- [Arbeidsgiveravgift for statlige virksomheter, jf. rundskriv R-103](#)
- [Retningslinjer for oppgjørskonti i konsernkontosystemet i Norges Bank, jf. rundskriv R-104](#)
- [Bruk av betalingskort i statlige virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester, jf. rundskriv R-105](#)
- [Presisering av økonomiregelverkets rekkevidde overfor statlige virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet, jf. rundskriv R-106](#)
- [Behandling av uopplarte differanser og feilføringer hos regnskapsførerne og/eller i statsregnskapet, jf. rundskriv R-107](#)
- [Bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter, jf. rundskriv R-111](#)
- [Fastsettelse og bruk av anbefalte statlige regnskapsstandarder i virksomhetsregnskapene, jf. rundskriv R-114](#)
- [Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap, jf. rundskriv R-115](#)

Av årlige skriv om statsregnskapet kan nevnes:

- Overføring av ubrukt bevilgning fra forrige budsjettår – sendes ut i slutten av januar året etter vedkommende budsjettår
- Statsregnskapet – årsavslutning og frister for innrapportering – sendes ut i begynnelsen av november i det året som årsavslutningen gjelder for
- Rapportering til statsregnskapet i løpet av budsjettåret – sendes ut i midten av desember året før det året det skal rapporteres for
- Rentesats for mellomværende med statskassen og statens kapital i statens forvaltningsbedrifter – sendes ut i januar det år rentesatsen gjelder for og oppdateres i juni samme år

6 Kapittel 6

Disponering av kontantbeholdningen

6.1 Kapitlets innhold

Bevilgningsreglementet kapittel 6 Disponering av kontantbeholdningen, inneholder en paragraf som gir bestemmelser om plasseringen av statskassens kontantbeholdning.

6.2 Bevilgningsreglementet § 14

6.2.1 Paragrafens ordlyd

Paragrafen lyder:

§ 14 Kontantbeholdningen

Statskassens kontantbeholdning skal plasseres som innskudd på folio i Norges Bank og bare benyttes i samsvar med gitte bevilgninger eller særlig samtykke fra Stortinget. Kongen kan likevel bestemme at deler av kontantbeholdningen:

- 1. plasseres i andre banker når det er nødvendig å fravike statens konsernkontoordning av hensyn til effektiv oppgaveutførelse, og slike innskudd ikke overstiger behovet for nærmeste framtid.*
- 2. benyttes til finanstransaksjoner som har til hensikt å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitiske mål.*

6.2.2 Kommentarer til § 14

6.2.2.1 § 14 første punktum – hovedreglene for forvaltningen av kontantbeholdningen

Statskassens kontantbeholdning skal plasseres som innskudd på folio i Norges Bank, jf. bevilgningsreglementet § 14 første punktum. Dette er hovedregelen for plasseringen av kontantbeholdningen. Etter samme paragraf nr. 1 og 2 er imidlertid Kongen gitt fullmakt til på visse vilkår å bestemme andre plasseringsmåter.

Fullmakten er delegert til Finansdepartementet, jf. [økonomireglementet § 19](#).

6.2.2.2 § 14 nr. 1 – innskudd i banker

Etter § 14 nr. 1 kan Kongen bestemme at deler av kontantbeholdningen kan plasseres i andre banker når det er nødvendig å fravike statens konsernkontoordning av hensyn til effektiv oppgaveutførelse, og slike innskudd ikke overstiger behovet for nærmeste framtid.

Det følger av [Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring](#), fastsatt 12. desember 2003, at statlige virksomheters betalingsformidling skal skje gjennom statens konsernkontoordning, jf. punkt 3.8.1 i bestemmelsene. Konsernkontoordningen er basert på at statens ut- og innbetalinger utføres av banker som har avtale med staten om betalingsformidling. Statlige virksomheter har arbeidskonti for å gjennomføre ut- og innbetalingene. Kontiene skal hver dag gjøres opp mot statens foliokonto i Norges Bank gjennom virksomhetenes oppgjørskonti i banken. Arbeidskontiene har således ikke stående midler over natten, og statens likviditet samles derfor i Norges Bank på daglig basis.

I noen tilfeller er det ikke hensiktsmessig eller mulig å bruke konsernkontoordningen. For å kunne løse virksomhetens arbeidsoppgaver på en hensiktsmessig måte, vil det derfor kunne være aktuelt å plassere deler av kontantbeholdningen utenom konsernkontoordningen i Norges Bank. Dette vil spesielt være aktuelt for valutatransaksjoner og ved bruk av valutakonti. Videre vil dette kunne være aktuelt når virksomheter er lokalisert i utlandet og statens konsernkontoordning ikke er tilgjengelig eller ikke bør brukes. Også innenlands kan det i enkelte tilfeller være hensyn som tilsier at betalingsformidlingen bør skje utenom konsernkontoordningen, for eksempel når oppgjørssystemer i markedet krever automatisk trekkrettighet på virksomhetens bankkonto. Formålet med bestemmelsen i § 14 nr. 1 er å gi hjemmel til å plassere deler av kontantbeholdningen i andre banker enn Norges Bank i tilfeller der statens konsernkontoordning ikke kan eller bør brukes.

6.2.2.3 § 14 nr. 2 – disposisjoner for å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitisk hensyn

Etter bevilgningsreglementet § 14 nr. 2 kan Kongen bestemme at deler av kontantbeholdningen benyttes til finanstransaksjoner som har til hensikt å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitiske mål.

Hensikten med bestemmelsen er å sikre at bevilgningsreglementet ikke begrenser adgangen til å drive effektiv forvaltning av statens gjeld og likviditet. Rammene for denne forvaltningen fastsetter Stortinget normalt gjennom behandlingen av den årlige proposisjonen om fullmakt til å ta opp statslån mv., som fremmes i tilknytning til budsjettforslaget for neste år.

Målet for statens gjelds- og likviditetsforvaltning er å finansiere statens utgifter til lavest mulig kostnad, hensyn tatt til risiko og behov i pengepolitikken. Det siste vil normalt være knyttet til behovet for å styre pengemarkedets likviditet. I tråd med dette, og på bakgrunn av råd fra Norges Bank, vurderer Finansdepartementet statens opplåningsbehov og instrumentbruk løpende, herunder eventuelt tilbakekjøp av utestående lån. Store daglige svingninger i inn- og utbetalingene på statens konti gir behov for stor fleksibilitet i instrumentbruken. Fullmakten er derfor ikke knyttet til et bestemt finansielt instrument, men er avgrenset av at formålet med disposisjonene skal være å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitiske hensyn.

Vedlegg I



Bevilgningsreglementet
(vedtatt av Stortinget 26. mai 2005)



1 Kapittel 1

Innledende bestemmelser

§ 1 Virkeområde

Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden.

§ 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet

Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker krever uttrykkelig vedtak av Stortinget.

2 Kapittel 2

Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet

§ 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde

Budsjettet vedtas for kalenderåret.

Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.

Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt, med det unntaket som følger av § 7 annet ledd om avskrivninger.

Utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp, med det unntaket som følger av § 7 første ledd. Kongen kan likevel gi bestemmelser om nettobudsjettering i forbindelse med utskifting av utstyr.

§ 4 Statsbudsjettets inndeling

Budsjettet skal inndeles i kapitler og poster.

Hvert kapittel skal inneholde en eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Så langt mulig bør bevilgningene under ett kapittel bare disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter.

Utgiftspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

1. statens egne driftsutgifter.
2. nybygg, anlegg mv.
3. overføringer til andre.
4. utlån, statsgjeld mv.

Inntektspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

1. salg av varer og tjenester.
2. inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.
3. overføringer fra andre.
4. tilbakebetalinger mv.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke utgifter og inntekter som faller inn under de enkelte avdelingene.

§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Unntak fra dette krever hjemmel i §§ 11 eller 12, eller at bevilgningsvedtaket inneholder stikkordet:

1. ”overslagsbevilgning”, som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget.

2. ”kan nyttes under”, som gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra.

Ubrukte utgiftsbevilgninger kan ikke overføres til etterfølgende budsjettår med unntak av at:

1. ubrukt driftsbevilgning kan overføres til neste budsjettår med inntil fem prosent av bevilgningen.
2. bevilgningsvedtak som inneholder stikkordet ”kan overføres”, gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker.

§ 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår

Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp.

Kongen kan likevel gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

§ 7 Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten

For statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning.

Driftsresultatet skal inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjensstander og renter på statens kapital og mellomværende med statskassen.

3 Kapittel 3

Kongens forslag til statsbudsjett

§ 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett

Kongens forslag til budsjett for neste budsjettår skal legges fram for Stortinget innen seks dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg med nærmere redegjørelse for budsjettforslaget skal legges fram samtidig.

Tillegg til eller endringer i budsjettforslaget må fremmes innen 10. november. Innen denne fristen skal det også fremmes forslag om hvilke endringer i budsjettforslagets saldering som tilleggsforslagene gjør nødvendige.

§ 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene

Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

4 Kapittel 4

Gjennomføring av statsbudsjettet

§ 10 Disponering av gitte bevilgninger

Utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

§ 11 Budsjettdringer i løpet av budsjettåret

Oppstår det i budsjettåret en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning, kan det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning eller gis samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning etter annet og tredje ledd. Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i egen proposisjon om ny saldering av budsjettet.

Kongen i statsråd kan på vilkår som nevnt i første ledd, samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost. Det samme gjelder for større beløp dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. I tilfeller som nevnt i annet punktum, må det fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig, og inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

Kongen kan bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Kongen kan for øvrig gi bestemmelser om overskridelse av:

1. driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.
2. investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.
3. driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

For samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, jf. § 6, gjelder bestemmelsene i første, annet og tredje ledd tilsvarende så langt de passer.

§ 12 Nødsfullmakter

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer fullmakt til å dekke uforutsette utgifter uten bevilgningsmessig hjemmel når dette må skje før slik hjemmel kan gis etter § 11. Selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger, kan fylkesmannen likevel pådra slike utgifter når dette er uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsviktige interesser.

5 Kapittel 5 Statsregnskapet

§ 13 Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år.

Kapitalregnskapet skal gi en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

I tilknytning til statsregnskapet skal det utarbeides oversikter som viser:

1. samtykker til overskridelse av budsjettet.
2. samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene.
3. samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden.

Melding om statsregnskapet skal sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger.

Departementene skal i tilknytning til bevilgningsregnskapet gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet.

6 Kapittel 6

Disponering av kontantbeholdningen

§ 14 Kontantbeholdningen

Statskassens kontantbeholdning skal plasseres som innskudd på folio i Norges Bank og bare benyttes i samsvar med gitte bevilgninger eller særlig samtykke fra Stortinget. Kongen kan likevel bestemme at deler av kontantbeholdningen:

1. plasseres i andre banker når det er nødvendig å fravike statens konsernkontoordning av hensyn til effektiv oppgaveutførelse, og slike innskudd ikke overstiger behovet for nærmeste framtid.
2. benyttes til finanstransaksjoner som har til hensikt å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitiske mål.

7 Kapittel 7

Ikrafttredelse

§ 15 Ikrafttredelse

Reglementet trer i kraft 1. januar 2006. Fra samme tidspunkt oppheves bevilgningsreglementet 19. november 1959.

Vedlegg II

**Finansdepartementets rundskriv
av 25. november 2013**

**Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet
(R-110)**



Rundskriv R

Samtlige departementer
Statsministerens kontor
Riksrevisjonen

Nr.	Vår ref	Dato
R-110	13/4469 ATV	25.11.2013

Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet

1. Innledning

Stortinget vedtok 26. mai 2005 et nytt bevilgningsreglement på grunnlag av St.prp. nr. 48 (2004–2005) Om bevilgningsreglementet, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005). Reglementet trådte i kraft 1. januar 2006.

Bevilgningsreglementet inneholder en del fullmakter for Kongen til å gjøre unntak fra eller utfylle reglementets bestemmelser. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er disse fullmaktene, med et par unntak, delegert til Finansdepartementet. Med hjemmel i resolusjonen fastsetter Finansdepartementet i dette rundskrivet departementenes fullmakter til å gjøre unntak fra enkelte av bevilgningsreglementets hovedprinsipper, jf. punkt 2. I tillegg blir det redegjort for fullmakter som ikke delegeres til departementene, men som åpner for at departementene kan søke om samtykke fra Finansdepartementet i enkeltsaker, jf. punkt 3. Punkt 4 redegjør for et par andre fullmakter som Finansdepartementet har fått, mens punkt 5 inneholder bestemmelser om ikrafttredelse.

Dette rundskrivet erstatter rundskriv R-110 av 5. desember 2005. Krav til bruk av underposter er tatt ut av punkt 2.2, jf. endringer i bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 18. september 2013. For øvrig er det gjort bare språklige endringer i rundskrivet.

2. Departementenes fullmakter til å benytte bevilgningsreglementets unntaksbestemmelser

2.1 Innledende merknader

Ved Finansdepartementets rundskriv R-110 av 5. desember 2005 fikk departementene enkelte fullmakter til å gjøre unntak fra bevilgningsreglementets hovedprinsipper. Disse fullmaktene fornyes i punktene 2.2–2.6 nedenfor. I punkt 2.7 gis en del fellesbestemmelser for fullmaktene.

2.2 Fullmakt til nettobudsjettering ved utskifting av utstyr

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd første setning er at utgifter skal føres brutto i budsjett og bevilgningsregnskap. Samme ledd annen setning gir imidlertid Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om nettoføring i forbindelse med utskifting av utstyr.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å samtykke i nettoføring ved utskifting av utstyr på følgende vilkår:

- a) Inntekter fra salg av brukt utstyr kan nettoføres på post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter, med inntil 5 prosent av bevilgningen på den aktuelle posten.
- b) Salgsinntektene må skrive seg fra utskiftinger som er ledd i en rutinemessig fornyelse av utstyr. I praksis vil dette gjelde inntekter fra salg av utstyr som er av en slik art at det ved anskaffelsen skal dekkes under post 01 Driftsutgifter. Inntekter fra salg av utstyr som etter sin art skal dekkes under post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, må bruttoføres på vanlig måte.
- c) Salgsinntektene skal bokføres som en inntekt i kontoklasse 3 i standard kontoplan (jf. Finansdepartementets rundskriv R-102) og rapporteres til bevilgningsregnskapet på post 01 Driftsutgifter eller post 21 Spesielle driftsutgifter (jf. Finansdepartementets rundskriv R-101). Føringen må gjøres slik at det er mulig å kontrollere at grensen på fem prosent ikke overskrides.

2.3 Fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 6 første ledd første setning er at staten bare kan pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Etter samme paragraf, annet ledd, kan Kongen likevel på visse vilkår gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å samtykke i at det inngås leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret på følgende vilkår:

- a) Leieavtalene og avtalene om kjøp av tjenester må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av statlige virksomheter. Hvilke typer anskaffelser det her dreier seg om, vil kunne variere etter virksomhetens oppgaver, men alminnelige eksempler vil være leie av lokaler og kontorutstyr, samt kjøp av renholds- og vaktmestertjenester.
- b) Utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.
- c) For alle avtaler utover budsjettåret, må behovet for oppsigelsesklausuler nøye vurderes. Hensynet til den framtidige handlefriheten skal veie tungt ved vurderingen. Særlig gjelder dette ved langsiktige avtaler.

Det vises for øvrig til bevilgningsreglementet § 10 første ledd der det bl.a. kreves at utgiftsbevilgninger skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater, samt til tilsvarende krav i økonomireglementet § 4. På dette området innebærer disse bestemmelsene både et krav til å vurdere mulige alternativer til leie og kjøp av tjenester, og til utforming av vilkårene i eventuelle avtaler om leie og kjøp av tjenester.

Det understrekes at bestemmelsene i punkt 2.3 bare gjelder adgangen til å pådra forpliktelser utover budsjettåret. Departementene må derfor være oppmerksom på at det på enkelte områder

kan være fastsatt bestemmelser som også regulerer adgangen til å inngå driftsavtaler av den art det her er tale om¹). Slike bestemmelser kommer selvsagt i tillegg.

2.4 Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning er at det ikke er adgang til å overskride utgiftsbevilgninger. Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 1 inneholder imidlertid et unntak ved at Kongen kan gi bestemmelser om overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter på følgende vilkår:

- a) Postene 01 Driftsutgifter og 21 Spesielle driftsutgifter kan overskrides med inntil 2 prosent av bevilgningen mot tilsvarende merinntekter. De aktuelle utgifts- og inntektspostene må høre under utgifts- og inntektskapitler som gjelder samme virksomhet.
- b) Merinntekt og merutgift må beregnes i forhold til den samlede bevilgningen på hver av postene. Overskridelsen må minimum dekkes av merinntekter som rapporteres til bevilgningsregnskapet i samme budsjettår.
- c) Merinntekten må være et resultat av økt aktivitet i forhold til budsjettforutsetningene for vedkommende år.
- d) Den inntektsbringende aktiviteten må ligge innenfor det som er virksomhetens mål, oppgaver og rammevilkår.
- e) Den inntektsfinansierte aktiviteten må ikke binde opp et høyere aktivitetsnivå enn det som dekkes av utgiftsbevilgningen dersom merinntektene faller bort.

Departementene kan for det enkelte budsjettår søke Finansdepartementet om spesielle fullmakter for enkelte driftsbevilgninger under postene 01 og 21 til å overskride utover 2 prosent av bevilgningen under de aktuelle postene mot tilsvarende merinntekt. Finansdepartementet vil etter en konkret vurdering kunne gi slike fullmakter begrenset til det budsjettåret bevilgningen er gitt for, og på de vilkår som er gitt under bokstavene b) – e) ovenfor, eventuelt også med tilleggsvilkår.

Dersom merinntekten er større enn merutgiften i et budsjettår, kan den overskytende merinntekten tas med ved beregning av overføring av ubrukte driftsbevilgninger i medhold av bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 1. De samlede beløp som overføres kan imidlertid ikke overskride 5 prosent av vedkommende driftsbevilgning.

2.5 Fullmakt til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel

Det følger av hovedregelen i bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning at det ikke er adgang til å omdisponere et bevilget utgiftsbeløp fra en post til en annen.

Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 2 inneholder imidlertid et unntak ved at Kongen

¹ I *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* reguleres lokalanskaftelser i statlig sivil sektor. Instruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon 20. januar 2012, med senere endringer, Fra 1. januar 2014 forvaltes saksområdet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

kan gi bestemmelser om overskridelse av investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å omdisponere fra driftsbevilgninger til investeringsbevilgninger på følgende vilkår:

- a) Det kan omdisponeres inntil 5 prosent av bevilgningen under post 01 Driftsutgifter til post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, under samme kapittel.
- b) Omdisponeringen må ikke føre til økte utgifter ved at den binder opp framtidige drifts- og investeringsutgifter.

Beløp som er omdisponert fra post 01 Driftsutgifter kan tas med ved beregningen av overførbart beløp under post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.

2.6 Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre følgende budsjettår

Som nevnt i punkt 2.4, er hovedregelen i bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning at det ikke er adgang til å overskride en utgiftsbevilgning. Etter bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3 kan imidlertid Kongen gi bestemmelser om overskridelse av driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål på følgende vilkår:

- a) Postene 01 Driftsutgifter og 21 Spesielle driftsutgifter kan overskrides med inntil 5 prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår. Forsvarsdepartementet omfattes ikke av fullmakten.
- b) Innsparingen må utgjøre minst en tredel av overskridelsen i første påfølgende budsjettår og minst to tredeler av samlet overskridelse ved utløpet av andre budsjettår. Innsparingen må skje under de driftsposter som ble overskredet.
- c) Overskridelsen må gå til dekning av utstyrsanskaffelser eller bygningsmessige arbeider.
- d) Fullmakten kan benyttes sammen med fullmakten til å omdisponere inntil fem prosent av bevilgningen under post 01 Driftsutgifter, til post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Dette innebærer at beløp det er gitt samtykke til å overskride post 01 med, kan omdisponeres til post 45 dersom utstyrsanskaffelsen eller de bygningsmessige arbeidene er så store at de bør posteres der og ikke under post 01. For post 21 foreligger ikke tilsvarende muligheter til omdisponering.

2.7 Fellesbestemmelser for fullmaktene

2.7.1 Departementenes bruk av fullmaktene. Delegasjon

Departementene kan velge mellom å beholde fullmaktene selv eller delegere dem til sine underliggende virksomheter. I førstnevnte tilfelle må de underliggende virksomhetene søke departementet om samtykke til å foreta de aktuelle disposisjonene, mens de i sistnevnte tilfelle kan beslutte dem selv. Både i forbindelse med enkeltsamtykker eller delegasjon kan departementene sette vilkår utover de som følger av dette rundskrivt.

I en del tilfeller kan det være aktuelt å delegere fullmaktene til flere virksomheter som tildeles budsjettmidler fra samme budsjettpost. Finansdepartementet minner om at alle fullmakter som

er omtalt i dette rundskrivet knytter seg til budsjettposten som helhet. Departementene må derfor sørge for å etablere rutiner som gjør det mulig å holde virksomhetenes samlede disposisjoner innenfor fullmaktenes rammer.

Enkeltsamtykker eller delegasjonsvedtak skal utformes skriftlig. Når et departement eller en virksomhet bruker myndigheten på eget kapittel, bør skriftlig samtykke gis fra den enheten som har ansvaret for den interne budsjettkontrollen.

2.7.2 Varigheten av fullmaktene

De generelle fullmaktene som Finansdepartementet har gitt departementene i dette rundskrivet, gjelder inntil de blir trukket tilbake.

Finansdepartementet forutsetter imidlertid at departementene bare skal benytte de generelle fullmaktene til å fatte konkrete vedtak med virkning for ett budsjettår. Dette innebærer at departementenes fullmakter bare kan delegeres til underliggende virksomheter for ett budsjettår om gangen, fortrinnsvis i de årlige tildelingsbrevene. Videre må enkeltstående samtykker begrenses til vedkommende budsjettår. Finansdepartementet legger til grunn at dette vil gi best oversikt over de fullmakter som gjelder til enhver tid. Videre vil dette være mest i samsvar med de regler som gjelder for bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter og andre særlige budsjettfullmakter som Stortinget gir i egne romertallsvedtak. Slike fullmakter er normalt ettårige.

2.7.3 Kontroll

Departementene skal føre kontroll med at fullmaktene nyttes etter forutsetningene, og skal ta skriftlig forbehold om at samtykket ellers kan trekkes tilbake.

I forklaringene til statsregnskapet må departementene vise til hjemmelsgrunnlaget og påvise at de foretatte disposisjonene ligger innenfor fullmaktene. Forklaringene til statsregnskapet sendes Riksrevisjonen med kopi til Finansdepartementet.

3. Kongens og Finansdepartementets fullmakter til å samtykke i budsjettendringer

3.1 Kongens fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning

3.1.1 Kongens alminnelige fullmakt til å samtykke

Etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd første punktum kan "Kongen i statsråd på vilkår som nevnt i første ledd, samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost."

De alminnelige vilkårene for budsjettendringer som følger av bevilgningsreglementet § 11 første ledd må være oppfylt for at det ved kongelig resolusjon skal kunne pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning. Vilkårene er:

- *Tilleggsutgiften må være "uforutsett".* Det salderte budsjettet skal dekke alle utgifter som det er mulig å forutse når budsjettet vedtas, og som i tillegg er høyt nok prioritert til å komme med i budsjettet. Bevilgningsreglementets adgang til å endre budsjettet gjennom tilleggsbevilgninger og samtykker skal ikke brukes til å fremme forslag om å dekke utgiftsbehov som var kjent på bevilgningsstidspunktet, men som var lavt prioritert til å komme med i det ordinære budsjettet for vedkommende år. Typiske eksempler på uforutsette utgifter er utgifter i forbindelse med brann, maskinelle sammenbrudd, naturkatastrofer mv.

- *Tilleggsutgiften må være "nødvendig".* Kravet om at utgiften må være "nødvendig" bygger på forutsetningen om forvaltningens plikt til å disponere slik at det ikke blir behov for tillegg til budsjettet i løpet av budsjettåret. Dette stiller krav til planlegging, oppfølging og kontroll av forbruket. Det er etter dette ikke nok å konstatere at det isolert sett er ønskelig med et tillegg. Forvaltningen har plikt til å vurdere mulighetene for å dekke de uforutsette utgiftene ved omprioriteringer innenfor den aktuelle utgiftsposten eller gjennom bruk av særlige fullmakter, for eksempel merinntektsfullmakter eller fullmakter til å overskride mot innsparing. Det må også vurderes om utgiftene kan utsettes eller helt unnlates.
- *Tilleggsutgiften må ikke pådras før det er gitt hjemmel til dette ved en tilleggsbevilgning eller samtykke.* Bevilgningsreglementet §§ 5 annet ledd og 11 første ledd forutsetter at det må sørges for hjemmel ved bevilgning eller samtykke før det settes i verk tiltak som ikke har dekning i gitte bevilgninger. Dette gjelder ikke bare når et tiltak umiddelbart vil føre til overskridelse, men også når det belaster bevilgningen så sterkt at det vil føre til overskridelse senere i budsjettåret. Det er likevel adgang til å forberede slike saker fordi planlegging og forberedelse er et normalt ledd i forvaltningens ordinære virksomhet. Enkelte forberedende handlinger vil imidlertid faktisk kunne binde Stortingets handlegrihet i betenkelig grad. Som eksempel kan nevnes forhandlinger med interesseorganisasjoner om godtgjørelser og inngåelse av avtaler med forbehold om Stortingets samtykke, innhenting av tilbud mv. Dersom det i slike tilfelle ikke foreligger tilsvarende avtaler fra før og Stortinget heller ikke har gitt særskilt fullmakt, må det vurderes om saken er av en slik størrelse og viktighet at det er naturlig at den forelegges Stortinget for å innhente fullmakt før de forberedende handlinger foretas.

Bevilgningsreglementet § 11 annet ledd setter en beløpmessig grense for Kongens fullmakt på 5 mill. kroner. Dersom det dreier seg om høyere beløp enn dette, må det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning, dersom tilfellet ikke faller inn under Kongens ekstraordinære fullmakter, jf. punkt 3.1.2.

Fullmakten er begrunnet i behovet for å kunne håndtere relativt beskjedne budsjettendringer som oppfyller vilkårene i bevilgningsreglementet § 11 første ledd, raskere og lettere enn ved å måtte legge fram proposisjon med etterfølgende stortingsbehandling. Den bør imidlertid ikke brukes mer enn denne begrunnelsen tilsier. Dersom det for eksempel likevel skal fremmes en proposisjon om andre budsjettendringer, bør departementene i denne også ta med forslag som ellers kunne vært avgjort ved kongelig resolusjon.

3.1.2 Kongens ekstraordinære fullmakt til å samtykke

Etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd annet og tredje punktum kan Kongen i statsråd samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for høyere beløp enn 5 mill. kroner dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Videre kreves at det må fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig etterpå, og at utgiftene må begrenses til det strengt nødvendige inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning.

Fullmakten kan som nevnt bare brukes når det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Dette kan for eksempel være situasjonen i forbindelse med brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Dersom det til tross for en akutt situasjon er mulig å vente på Stortingets bevilgning, kan imidlertid fullmakten ikke brukes. Det må i denne forbindelse tas hensyn til at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner og at Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. I enkelte tilfeller kan det også være mulig å avvente Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke.

Når fullmakten benyttes, skal det fremmes bevilgningsforslag for Stortinget så snart som mulig. Inntil Stortinget har ferdigbehandlet forslaget om tilleggsbevilgning, må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

3.2 Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning

Etter bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd kan Kongen bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er Finansdepartementet gitt fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil 2 mill. kroner når saken ikke er av prinsipiell natur. Saker som gjelder høyere beløp, eller som er av prinsipiell natur, må avgjøres ved kongelig resolusjon eller tilleggsbevilgning. De alminnelige vilkårene for budsjettendringer etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd gjelder også for saker som avgjøres av Finansdepartementet, jf. punkt 3.1.1.

Dersom det likevel skal fremmes proposisjon om andre budsjettendringer, bør departementene i denne også ta med forslag som ellers kunne vært avgjort ved samtykke fra Finansdepartementet, jf. punkt 3.1.1 siste avsnitt.

3.3 Kongens og Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i å pådra staten forpliktelse for framtidige budsjettår

Som hovedregel kreves samtykke fra Stortinget for å kunne pådra staten forpliktelse for framtidige budsjettår, jf. bevilgningsreglementet § 6 første ledd, første setning.

På samme måte som for bevilgninger kan det i løpet av budsjettåret bli behov for en ny fullmakt eller utvidelse av en tidligere gitt fullmakt. Etter bevilgningsreglementet § 11 femte ledd skal saken i så fall håndteres i samsvar med første, annet og tredje ledd i samme paragraf.

Dette innebærer at Kongen har samme fullmakt til å samtykke i at det pådras forpliktelser utover budsjettåret som til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning i budsjettåret. Videre har Kongen myndighet til å gi Finansdepartementet fullmakt i saker som ikke er av prinsipiell natur. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har Finansdepartementet fått fullmakt til å samtykke opp til 2 mill. kroner.

De alminnelige vilkårene for budsjettendringer etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd må være til stede. Dette innebærer:

- Behovet for fullmakten må være uforutsett.
- Fullmakten må være nødvendig.
- Det kan ikke pådras forpliktelser for framtidige budsjettår før det er innhentet samtykke.

Det vises til punkt 3.1.1 der det nærmere innholdet av disse vilkårene er omtalt.

3.4 Framgangsmåten i forbindelse med budsjettendringer

Alle saker som gjelder budsjettendringer ved tilleggsbevilgning eller samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet, skal først legges fram for Finansdepartementet som vil vurdere både om vilkårene for budsjettendringer er tilstede og i tilfelle hvilken instans som er den rette for å vedta dette.

4. Andre fullmakter for Finansdepartementet

Til orientering nevnes at Finansdepartementet ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har fått fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om

- hvilke utgifter og inntekter som faller inn under de enkelte avdelingene for avdelingene for utgifts- og inntektsposter, jf. § 4 femte ledd i bevilgningsreglementet
- føringen av statsregnskapet, jf. § 13 sjuende ledd i bevilgningsreglementet
- plassering av deler av statskassens kontantbeholdning, jf. § 14 i bevilgningsreglementet

5. Ikraftredelse

Bestemmelsene i dette rundskrivet gjelder fra 1. januar 2014.

Med hilsen

Pål Longva e.f.
ekspedisjonssjef

Astri Tverstøl
avdelingsdirektør

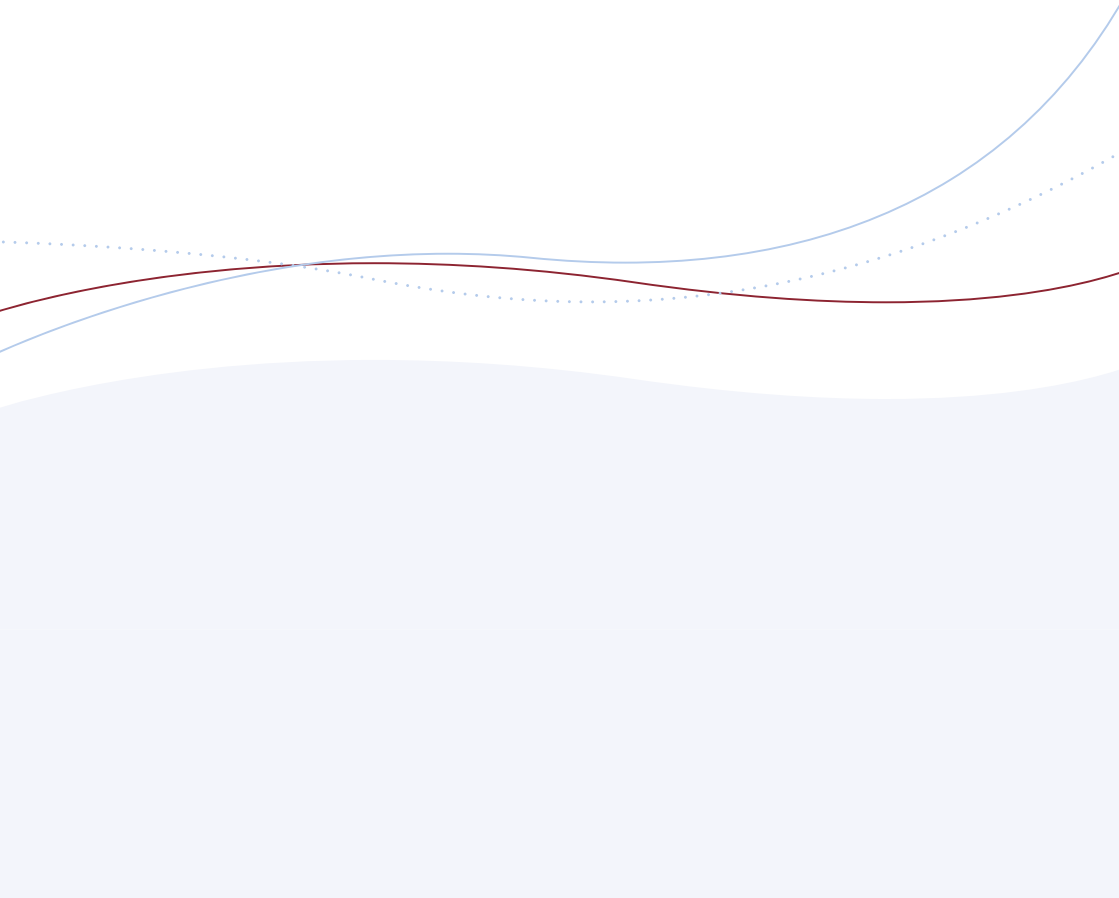
Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi:

Stortingets administrasjon
Direktoratet for økonomistyring

Vedlegg III

Stikkordsregister



Stikkordsregister

A

- Administrative bestemmelser om økonomistyring – del II punkt 4.2.2.1
- Avskrivninger på bokførte kapitalgjenstander i forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten – del II punkt 2.6.2.2

B

- Bevilgningsreglementet
 - Reglementet, alle bestemmelsene – vedlegg 1
 - Generelt om reglementet – del II kap. 0
 - Virkeområdet for reglementet – del II punkt 1.2
 - Unntak fra reglementet – del II punkt 1.3
 - Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet – vedlegg 2
- Bevilgningsregnskapet – del II punkt 5.2.2.2
- Bestillingsfullmakt – del II punkt 2.5.2.1
- Bevilgningsvedtak bindinger til beløp og formål – del II punkt 2.4.2.2
- Bruttoprinsippet – del II punkt 2.2.2.5
- Budsjettendringer i løpet av budsjettåret – del I punkt 2.4 og del II punkt 4.3
- Budsjettkonferanser, regjeringens – del I punkt 2.2.4.1 og 2.2.4.3
- Budsjettsyklusen – del I kap. 2
- Bygge- og anleggsfullmakt – del II punkt 2.5.2.1

D

- Disponering av gitte bevilgninger – del II punkt 4.2.2
- Dokument 1 – del I punkt 2.6.2

E

- Ettårsprinsippet – del II punkt 2.2.2.2

F

- Fagproposisjon – del I punkt 2.2.5
- Forpliktelser utover budsjettåret
 - Generelle vilkår – del II punkt 2.5.2.1
 - Leieavtaler og kjøp av tjenester – del II punkt 2.5.2.2
 - Kongens og Finansdepartementets fullmakt til å samtykke – del II punkt 4.3.2.5
- Forvaltningsbedrifter, særregler – del II punkt 2.6
- Fullstendighetsprinsippet – del II punkt 2.2.2.3

G

- Garantifullmakt – del II punkt 2.5.2.1
- Gaver til staten – del II punkt 4.2.2.1
- Gul bok – del I punkt 2.2.5

K

- Kapitalregnskapet – del II punkt 5.2.2.3
- Kapittel, inndeling av budsjettet – del II punkt 2.3.2.2
- Konsekvensjustert budsjett – del I punkt 2.2.4.1
- Kontantprinsippet – del II punkt 2.2.2.4
- Kontroll av tilskudd og lån, forbehold om – del II punkt 4.2.2.2

L

- Lønnsregulering, budsjettmessig håndtering av merutgifter – del II punkt 4.3.2.6

N

- Nasjonalbudsjettet – del I punkt 2.2.5
- Nettobudsjettering
 - Oversikt over unntak fra bruttoprinsippet – del II punkt 2.2.2.5
 - Nettobudsjettering ved utskifting av utstyr – vedlegg 2
 - Nettobudsjettering av driftsresultatet til forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten – del II punkt 2.6.2.1
- Nysaldering – del I punkt 2.4.4 og del II punkt 4.3.2.1
- Nødsfullmakter – del II punkt 4.4

O

- Overføring av ubrukte bevilgninger – del II punkt 2.4.2.3
- Overskridelse av gitte bevilgninger
 - De generelle vilkårene for budsjettendringer – del II punkt 4.3.2.1
 - Overskridelse ved kongelig resolusjon – del II punkt 4.3.2.2
 - Overskridelse av samtykke av Finansdepartementet – del II punkt 4.3.2.3
 - Overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter – del II punkt 4.3.2.4 og vedlegg 2
 - Overskridelse av investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel – del II punkt 4.3.2.4 og vedlegg 2
 - Overskridelse av driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår – del II punkt 4.3.2.4 og vedlegg 2
 - Overskridelse av driftsbevilgninger på grunnlag av lønnsrefusjoner – del II punkt 4.3.2.6

P

- Post
 - Bevilgningsvedtaket knyttes til posten – del II punkt 2.4.2.1
 - Inndeling av budsjettet – del II punkt 2.3.2.3
- Prop. 1 S – del I punkt 2.2.5

R

- Rammebudsjetteringsprinsippet – del I punktene 2.2.2. og 2.3.2
- Rammefordelingsforslag – del I punkt 2.2.4.2
- Rammeområder – del I punkt 2.3.2
- Realistisk budsjettering, krav til – del II punkt 2.2.2.3
- Renter på statens kapital og mellomværende med statskassen for forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten – del II punkt 2.6.2.2
- Revidert nasjonalbudsjett – del I punkt 2.4.3
- Riksrevisjonen – del I punkt 2.6

S

- Selvassurandørprinsippet – del II punkt 4.3.2.6
- Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, særregler – del II punkt 2.6
- Statskassens kontantbeholdning, disponering av – del II kapittel 6
- Statlige krav, avkall på – del II punkt 4.2.2.1
- Stikkord knyttet til bevilgningsvedtaket
 - ”Kan nyttes under” – del II punkt 2.4.2.2
 - ”Kan overføres” – del II punkt 2.4.2.3
 - ”Overslagsbevilgning” – del II punkt 2.4.2.2
- Statsbudsjettet
 - Statsbudsjettets hovedfunksjoner – del I kap. 1
 - Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet – del II kap. 2

- Statsbudsjettets inndeling (kontoplan) – del II punkt 2.3
 - Frister for framleggelse av statsbudsjettet – del II punkt 3.2
 - Gjennomføring av statsbudsjettet – del II kap. 4
- Statsregnskapet
- Oversikt – del I punkt 2.5
 - Hva statsregnskapet omfatter – del II punktene 5.2.2.1 - 5.2.2.4
 - Melding om statsregnskapet – del II punkt 5.2.2.5
 - Forklaringer til statsregnskapet – del II punkt 5.2.2.6

T

- Tilleggsbevilgning – del II punkt 4.3.2.1
- Tilleggsnummer til Prop. 1 S – del I punkt 2.2.5 og del II punkt 3.2.2.2
- Tilsagnsfullmakt – del II punkt 2.5.2.1

Utgitt av: Finansdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: R-0640 B
Layout: Konsis Grafisk AS
Trykk: Merkur Trykk AS
03/2014 - opplag 2000