



FINANSDEPARTEMENTET

Veileder

Statlig budsjettarbeid

Del I Kommentarer til bevilgningsreglementet

Del II Regler om bruk av unntaksbestemmelser i bevilgningsreglementet og om statsbudsjettets spesifikasjoner mv.

Forord

Det statlige budsjettarbeidet er underlagt mange bestemmelser som er fastsatt på ulike nivåer. De mest sentrale bestemmelsene er gitt av *Stortinget* i bevilgningsreglementet av 19. november 1959 med senere endringer. Dette reglementet inneholder en rekke grunnleggende budsjettprinsipper som forvaltningen må legge til grunn i sitt arbeide med budsjettet.

Forvaltningen fastsetter på sin side budsjettbestemmelser innenfor rammen av Stortingets regelverk. De viktigste av disse er gitt av *Kongen og Finansdepartementet*. De gjelder normalt for hele statsforvaltningen. En rekke av disse er av varig karakter, for eksempel de bestemmelsene Kongen og Finansdepartementet har gitt om unntak fra bevilgningsreglementet. Her skal også nevnes det omfattende økonomiregelverket som er gitt i den senere tid i form av Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelige resolusjon 26. januar 1996 og Funksjonelle krav til Økonomiforvaltningen i staten, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996 (heretter betegnet som økonomiregelverket eller ØR). Dette økonomiregelverket inneholder mange viktige budsjettbestemmelser. Finansdepartementet gir i tillegg hvert år retningslinjer for forberedelse av neste års budsjett og gjennomføringen av inneværende års budsjett.

Hovedformålet med foreliggende Veiledning i statlig budsjettarbeid er å gi en samlet fremstilling av de formelle regler som Stortinget har fastsatt i bevilgningsreglementet og med supplerende bestemmelser gitt av Kongen og Finansdepartementet. Veiledningen tar ikke sikte på å være uttømmende. Den søker å ta opp praktiske problemer som melder seg for et stort antall tjenestemenn som arbeider med å utarbeide budsjettforslag og å disponere gitte bevilgninger, både i departementene og i ytre etater.

For departementenes utarbeiding av det enkelte års budsjettforslag fastsettes aktuelle bestemmelser av Finansdepartementet i det årlige Hovedbudsjettskriv og Tillegg til hovedbudsjettskriv, stilet til departementene. Disse bestemmelsene kan endres noe fra år til år. For å gi informasjon til statsforvaltningen for øvrig om hva slike bestemmelser går ut på, er det referert fra de rundskriv som er utarbeidet de siste år. Tilsatte i departementene må imidlertid påse at man alltid holder seg til aktuelle rundskriv for vedkommende budsjettermin.

Formelle problemer eller praktisk/administrative spørsmål som bare vil interessere noen få organer i tillegg til Finansdepartementet selv, er ikke utførlig omtalt. Det gjelder spesielle budsjettrutiner for bl.a. statsbankene, skatter og avgifter og statens låneopptak, og ordninger som er fastsatt bare for en eller noen få forvaltningsbedrifter.

Veiledning i statlig budsjettarbeid ble først utgitt i september 1984. Det ble utgitt en 2. utgave i april 1987 der man innarbeidet de endringer som Stortinget vedtok i 1985. I april 1994 ble Veiledningen gitt ut med et nytt opplegg der stoffet var strukturert i to hoveddeler:

- I Kommentarer til bevilgningsreglementet
- II Samling av regler fastsatt av Finansdepartementet om bruk av unntaksbestemmelser i bevilgningsreglementet og om statsbudsjettets spesifikasjon mv.

Kommentardelen ble delt inn i kapitler som svarer til bevilgningsreglementets inndeling i paragrafer, med det unntak at kommentarene til §§ 8, 9 og 10 ble samlet i kap. 8. I tillegg ble det tatt med et avsluttende kapittel 12 som refererer til andre bestemmelser av betydning for budsjettarbeidet. Det ble ikke gitt kommentarer til §§ 12, 13 og 16.

Som del II ble tatt inn rundskriv av 7. september 1993 (R-19/1993) der Finansdepartementet ga melding om at det har fastsatt ajourførte regler på en rekke av de områder som det har myndighet til å

fastsette bestemmelser for. Det gjelder for det første regler om hvilken adgang statsinstitusjoner har til å benytte de reglene i bevilgningsreglementet som innebærer unntak fra statsbudsjettets hovedprinsipper. Videre gjelder det regler om overføring av budsjettmidler mellom statsinstitusjoner og bestemmelser om spesifisering av statsbudsjettet.

Det har siden 1994 blitt foretatt en del endringer i budsjettssystemet, hvorav de viktigste er:

1. Stortingets vedtak 19. juni 1997 om endringer i reglene for Stortingets behandling av statsbudsjettforslaget. De fleste av disse regler står i Stortingets forretningsorden, men vedtaket medførte også endring av bevilgningsreglementets § 2 og opphevelse av § 3. Dette er et tidsbegrenset vedtak som gjelder for perioden 1997 - 2001.
2. I det nevnte stortingsvedtaket inngår også opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 om stillinger, og tilslutning til en forenkling av kontoplanen for statens egne drifts- og investeringsutgifter. Om dette har Finansdepartementet utgitt rundskriv med nummer henholdsvis 18/97 og 19/97.
3. Fastsettelse av nytt økonomireglement for staten med tilhørende funksjonelle krav.

Det er konsekvensene av disse endringene som er innarbeidet i den foreliggende versjon, der foreldet stoff samtidig er blitt fjernet. Sammenslåing av postene 01 og 11 samt postene 45 og 46 gjør det nødvendig med justering av all omtale av disse postene. Dette har også påvirket utformingen av bestemmelsene i del II, særlig om omdisponering mellom driftsposter.

Henvisninger til eller sitater fra økonomireglementet av 1970 er endret til henvisning til ØR. Det forutsettes at alle skaffer seg den særskilte trykksak for økonomiregelverket, og omtalen av dette er kortet ned.

I denne utgaven er også innarbeidet de nye retningslinjer om utforming av St.prp. nr. 1, herunder nyordning vedrørende romertallsvedtak. Nødvendigheten av å følge prinsippet om realistisk budsjettering er blitt understreket. I kommentarene er begrepene "institusjon" og "etat" byttet ut med "virksomhet" for å komme på linje med begrepsbruken i økonomiregelverket.

Endringene har ført til at et par hovedavsnitt i 1994-utgaven er tatt ut. Ellers følger denne foreløpig reviderte utgaven samme kronologi som 1994-utgaven, og har dermed også stort sett samme innholdsfortegnelse. Som sist er det innledningsvis satt opp innholdsfortegnelse fortløpende både for del I og del II. Stikkordfortegnelsen, som følger som vedlegg 2, omfatter også både del I og del II. Det fullstendige bevilgningsreglementet er tatt inn som vedlegg 1.

Til bruk ved utarbeiding av nye utgaver mottas gjerne kommentarer og forslag fra lesere.

Finansdepartementet, Finansavdelingen

januar 2000

Innhold

Forord	3
Del I Kommentarer til bevilgningsreglementet m v, utarbeidet av Finansdepartementet, Finansavdelingen.....	11
1 Generelt om statsbudsjettet og bevilgningsreglementet.....	13
1.1 Statsbudsjettets tre hovedfunksjoner	13
1.1.1 Statsbudsjettets konstitusjonelle funksjon.....	13
1.1.2 Statsbudsjettets politiske funksjon	14
1.1.3 Statsbudsjettets administrative funksjon.....	14
1.2 Bevilgningsreglementets § 1	14
1.3 Andre planleggingsdokumenter.....	15
1.3.1 Nasjonalbudsjettet	15
1.3.2 Langtidsprogrammet	15
1.3.3 Langtidsstatsbudsjettet	15
1.3.4 Langsiktige planer for enkelte sektorer	15
1.4 Statsregnskapet.....	16
2 Budsjettforslaget.....	17
2.1 Bevilgningsreglementets § 2	17
2.2 Stortingsproposisjon nr. 1	17
2.3 Regjeringens og departementenes utarbeiding av budsjettforslaget.....	18
2.4 Endring av St.prp. nr. 1 under Stortingets budsjettbehandling – tilleggspolisjoner og brev til stortingskomite.....	19
2.5 Krav om resultat.....	20
2.6 Retningslinjer om budsjett- dokumentene	20
2.6.1 Offentliggjøring.....	20
2.6.2 Utforming av kommentarene i fagproposisjonen - henvendelser fra/til Stortinget.....	20
2.6.3 Utrykte vedlegg.....	20
2.7 Bevilgningsendringer i løpet av budsjetterminen	21
3 Budsjettbehandlingen i Stortinget.....	22
3.1 Bevilgningsreglementets § 3	22
3.2 Prosedyren for Stortingets budsjettbehandling.....	22
3.3 Fortolkning av Stortingets budsjettvedtak.....	23
3.3.1 Prinsipielt om fortolkning.....	23
3.3.2 Forutsetninger i en budsjettproposisjon eller i en komiteinnstilling	24
4 Statsbudsjettets omfang.....	26
4.1 Bevilgningsreglementets § 4	26
4.2 Fullstendighetsprinsippet	26
4.2.1 Totaloversikt over statens finanser.....	26
4.2.2 Krav til forutseenhet - "realistisk budsjettering"	26
4.2.3 Pris- og lønnsnivå.....	27
4.2.4 Fagdepartementets ansvar.....	28
4.3 Brutto prinsippet.....	28
4.4 Unntak fra fullstendighetsprinsippet og/eller bruttoprinsippet for enkelte virksomheter.....	29
4.5 Andre unntak fra bruttoprinsippet	30
5 Statsbudsjettets inndeling	32
5.1 Bevilgningsreglementets § 5.....	32

5.2	Inndeling i kapitler.....	32
5.3	Inndeling i poster.....	34
5.4	Programklassifikasjon.....	34
6	Særregler for statens forretningsdrift	35
6.1	Bevilgningsreglementets § 6.....	35
6.2	Særregler om investeringsutgifter - avskrivning og rentebelastning.....	36
6.2.1	Avskrivninger.....	36
6.2.2	Renter av statens kapital.....	36
6.2.3	Renter av mellomværende med statskassen.....	37
6.3	Unntak fra bruttoprinsippet.....	37
6.3.1	Driftsbudsjettet.....	37
6.3.2	Fortolkningsspørsmål.....	37
6.4	Andre særregler.....	38
6.4.1	Investeringsbudsjettet.....	38
6.4.2	Opplysninger om kapitalbalanse.....	38
6.4.3	Lønnsbudsjettet.....	38
6.4.4	Unntak fra kontantprinsippet.....	39
7	Bevilgningsvedtakets generelle begrensning.....	40
7.1	Bevilgningsreglementets § 7.....	40
7.2	Hovedregelen om at en bevilgning ikke kan overskrides.....	40
7.3	Unntak fra hovedregelen om at en bevilgning ikke kan overskrides.....	41
7.3.1	Stikkordet "overslagsbevilgning".....	41
7.3.2	Unntak om bruk av merinntekt og forskuttering.....	42
7.4	Hovedregelen om tidsavgrensning til ett år.....	42
7.5	Unntak fra hovedregelen om tidsavgrensning til ett år.....	42
7.5.1	Stikkordet "kan overføres".....	42
7.5.2	Unntak for statlige driftsbevilgninger.....	44
7.6	Hovedregelen om at beløpet under hver post er bindende.....	44
7.7	Unntak fra hovedregelen om at beløpet under hver post er bindende.....	44
7.7.1	Stikkordet "kan nyttes under".....	44
7.7.2	Omdisponering mellom poster.....	44
8	Fullmakt til å pådra forpliktelser ut over budsjettåret	46
8.1	Bevilgningsreglementets § 8.....	46
8.2	Bestillingsfullmakt og tilsagnsfullmakt.....	46
8.3	Garantifullmakt.....	48
8.4	Bevilgningsreglementets § 9 - fullmakt til å inngå byggekontrakter m v.....	49
8.5	Regler om bemanning og om bruk av begrepet "stilling".....	50
8.6	Fullmakt til kredittkjøp.....	51
8.7	Avtaler om leie.....	51
8.7.1	Leie av lokaler.....	51
8.7.2	Leie av materiell og utstyr.....	51
8.8	Kongens og Finansdepartementets myndighet til å pådra forpliktelser ut over budsjett-terminen.....	52
9	Tilleggsbevilgning og samtykke til overskridelse	53
9.1	Bevilgningsreglementets § 11.....	53
9.2	Forholdet mellom Stortingets og Kongens myndighet.....	53
9.3	Budsjettmessig dekning av tilleggsbevilgninger.....	55
9.4	Finansdepartementets myndighet.....	55
9.5	Samtykke må innhentes i tide.....	55

9.6	Eksempler på uforutsette behov	56
9.6.1	Generelt	56
9.6.2	Selvassurandørprinsippet.....	56
9.6.3	Spesielt om vikarutgifter.....	57
9.6.4	Merutgifter pga lønnsregulering.....	57
9.7	Samtykke til å pådra framtidige forpliktelser	57
10	Kontantprinsippet.....	58
10.1	Bevilgningsreglementets § 14.....	58
10.2	Praktiske konsekvenser av kontantprinsippet og ettårsprinsippet	58
10.3	Unntak fra kontantprinsippet.....	58
11	Særregler om tilskuddsbevilgninger.....	60
11.1	Bevilgningsreglementets § 17	60
11.2	Andre regler om tilskuddsbevilgninger	60
11.2.1	Generelt	60
11.2.2	Utbetaling av statstilskudd i terminer	60
12	Oversikt over viktige administrative bestemmelser om økonomiforvaltning	61
12.1	Økonomireglementet	61
12.2	Andre administrative bestemmelser om regnskapsføring, betaling og innkjøp mv	61
12.2.1	Lønnsutgifter	61
12.2.2	Anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid - kassasjon.....	61
12.2.3	Forvaltning og salg av fast eiendom	61
12.3	Regler om å erkjenne forpliktelse for staten eller frafalle fordringer.....	62
12.3.1	Erstatningsansvar for staten.....	62
12.3.2	Erstatningsansvar for statlige arbeidstakere	62
12.3.3	Unnlatelse av å gjøre foreldelsesinnsigelse gjeldende	62
12.3.4	Avskrivning av uerholdelige fordringer	62
12.3.5	Avkall på statlige krav forøvrig.....	63
12.4	Mottagelse av gaver til staten.....	63
12.5	Utredningsinstruksen.....	63

Del II Samling av regler fastsatt av Finansdepartementet	65
1 Innledning.....	67
2 Departementenes ansvar for hver post som helhet	68
3 Nettobudsjettering ved utskifting av utstyr	70
3.1 Hovedregelen.....	70
3.2 Unntak for utskifting av utstyr	70
3.3 Bruk av unntaksbestemmelsen.....	70
3.4 Særregel for post 45.....	70
4 Overføring av ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste	71
4.1 Hovedregelen.....	71
4.2 Unntak for driftsbevilgninger	71
4.3 Innsending av oppgave til Finansdepartementet.....	71
4.4 Beregning av overførbart beløp - utfylling av skjema	71
5 Omdisponering mellom poster på budsjettet for statlige virksomheter	73
5.1 Hovedregelen.....	73
5.2 Unntak for statlige virksomheter	73
6 Overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter	75
6.1 Hovedregelen.....	75
6.2 Unntak når overskridelser dekkes av visse merinntekter.....	75
6.3 Ramme for Finansdepartementets myndighet og den videre delegering	75
6.3.1 Omfanget av departementenes myndighet.....	75
6.3.2 For hvor lang tid kan samtykke gis	75
6.3.3 Fullmakt til å overskride med større beløp.....	75
6.4 Forutsetninger for adgangen til å overskride mot merinntekt	76
6.4.1 Generelle vilkår.....	76
6.4.2 Sammenheng på postnivå innenfor hver termin.....	76
6.4.3 Prisfastsettelse.....	77
6.4.4 Særvilkår.....	77
6.5 Utforming av skriftlig samtykke, kontrolltiltak og rapporter.....	77
6.6 Merinntekt i form av refusjoner o l.....	77
6.7 Overføring av ubrukt overskridelsessamtykke til neste år	78
6.8 Forholdet til posteringsfullmakt	78
6.9 Mal for departementenes vedtaksbrev om samtykke til overskridelse av driftsbevilgning mot merinntekter.....	78
7 Overskridelse mot innsparing i neste budsjett-termin.....	80
8 Overføring av budsjettmidler mellom statlige virksomheter	81
8.1 Generelt om posterings- og belastningsfullmakter	81
8.2 Regnskapsføring ved bruk av posterings- og belastningsfullmakt	81
8.3 Valg av fremgangsmåte.....	82
9 Regler om bemanning og bruk av stillingsbegrepet.....	83
10 Statsbudsjettets inndeling i poster og underspesifikasjoner	85
10.1 Innledning – postnummerering som kodesystem.....	85
10.2 Utgiftsposter.....	86
10.3 Inntektsposter	87
10.4 Inndeling i underposter og underunderposter.....	88

10.4.1 Innledning.....	88
10.4.2 Spesifikasjon av post 01 Driftsutgifter.....	88
10.4.3 Kommentar til underpostene for lønn	88
10.4.4 Kommentar til underpostene for varer og tjenester.....	90
10.4.5 Spesifikasjon av post 21 Spesielle driftsutgifter	91
10.5 Avgrensning mellom underposter for lønn og for varer og tjenester.....	92

Vedlegg

1 Bevilgningsreglementet.....	93
2 Stikkordregister	96

Del I
Kommentarer til bevilgningsreglementet

Utarbeidet av
Finansdepartementet, Finansavdelingen

1 Generelt om statsbudsjettet og bevilgningsreglementet

1.1 Statsbudsjettets tre hovedfunksjoner

Denne kommentarutgaven er utarbeidet med sikte på å være en veiledning for praktisk budsjettarbeid. Det gis derfor ingen omfattende omtale av økonomiske, statsvitenskapelige og juridiske problemstillinger som kan reises om statsbudsjettets oppgaver og formål. Men som bakgrunn for forståelsen av de reglene som er fastsatt for budsjettets utarbeidelse og disponering, gis det innledningsvis en kort omtale av statsbudsjettets hovedfunksjoner.

I St.prp. nr. 144 for 1958, Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet, ble det lagt fram et samlet forslag til revidert bevilgningsreglement. Forslaget var basert på en gjennomgående vurdering av statsbudsjettets oppgaver. Det ble pekt på at statsbudsjettet har to hovedfunksjoner som er forskjellige og ikke lett å forene. Disse ble betegnet som den konstitusjonelle funksjon og den funksjon å være hjelpemiddel ved utforming av statens politikk.

Disse betraktningene ble senere utdypet i Innstilling I fra Den finanspolitiske komite som avga innstilling i 1965. Innstillingen er trykt som vedlegg til St.meld. nr. 39 for 1966-67 Om statens budsjettbehandling. I denne innstillingen blir det pekt på at statsbudsjettet kan sies å ha følgende tre hovedfunksjoner:

- Budsjettet har en konstitusjonell funksjon. Det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til administrasjonen om å bruke penger til de formål som er angitt, og det danner basis for den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen.
- Budsjettet har videre en politisk funksjon i den forstand at det brukes som middel for å nå mål som de statlige myndighetene stiller opp.
- Budsjettet har en administrativ funksjon. Det er et hjelpemiddel til å kontrollere at statens midler blir anvendt etter forutsetningene, samtidig som det tar sikte på økonomisering

med midlene og at den statlige virksomhet blir drevet så effektivt som mulig.

Oppstillingen gir fortsatt en dekkende beskrivelse av statsbudsjettets hovedfunksjoner.

1.1.1 Statsbudsjettets konstitusjonelle funksjon

Statsbudsjettets konstitusjonelle funksjon har sitt utgangspunkt i Grunnlovens § 75 pkt d, som tillegger Stortinget bl.a. "at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer". Dette innebærer at enhver utbetaling av statsmidler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget. Dersom det før bevilgning foreligger er nødvendig å gjøre avtaler om å forplikte staten til *fremtidige* utbetalinger, må det dessuten foreligge særskilt hjemmel fra Stortinget til dette, f.eks. i form av bestillings- og tilsagnsfullmakt.

Stortinget utøver i første rekke sin bevilgningsmyndighet gjennom de årlige statsbudsjetter. Fra og med 1983 omfatter statsbudsjettet også utgifter og inntekter etter lov om folketrygd, som tidligere var ført opp i et særskilt trygdebudsjett. Gjennom statsbudsjettet fastsetter Stortinget hvilke utgifter som kan benyttes til ulike formål i vedkommende budsjett-termin, dvs. ett kalenderår. Dersom det i løpet av året trengs større beløp enn bevilget, eller bevilgning til nye formål, må forslag om tilleggsbevilgning i alle vesentlige saker forelegges Stortinget.

For statens inntekter i form av skatter, avgifter, trygdepremier og en del gebyrer, vedtar Stortinget 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 utgifter overstiger inntektene, må Stortinget gjøre vedtak om bruk av statslånemidler for å dekke differansen. Myndigheten til å ta opp statslån er tillagt Stortinget ifølge Grunnlovens § 75, pkt b. Underskuddet kan alternativt dekkes av statens egne midler.

I henhold til Grunnlovens § 75, pkt k, utnevner Stortinget fem revisorer som leder Riksrevisjonen. For Riksrevisjonens arbeid har Stortinget vedtatt lov om statens revisjonsvesen av 8. februar 1918 og en instruks av 30. januar 1918, begge med senere endringer. Riksrevisjonen har bl.a. til oppgave å kontrollere at alle bevilgninger er brukt i samsvar med Stortingets forutsetninger. Statsbudsjettet er det viktigste utgangspunkt for Riksrevisjonens vurderinger.

1.1.2 Statsbudsjettets politiske funksjon

Statsbudsjettets politiske funksjon betegnes vanligvis med begrepet "finanspolitikk". I denne håndboken utdypes ikke denne siden ved statsbudsjettet nærmere. Interesserte lesere henvises bl.a. til innstillingen fra Den finanspolitiske komite i 1965. Her bare gjengis kort komiteens oppstilling av de oppgavene som den mente at finanspolitikken i Norge faktisk har:

- å tilfredsstillte fellesbehovene
- å påvirke inntektsfordelingen
- å påvirke utviklingen av landets økonomiske og sosiale struktur, herunder den økonomiske vekst
- å 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 penge- og kredittpolitikk. Finanspolitikken må således 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 framgå av det årlige statsbudsjett og nasjonalbudsjett.

1.1.3 Statsbudsjettets administrative funksjon

Den finanspolitiske komite pekte i 1965 på at statsbudsjettets oppgave som hjelpemiddel for å drive den statlige virksomhet så effektivt som mulig, henger nøye sammen med den politiske funksjon, og det er vanskelig å skille mellom disse to. Endringene i budsjettreglene de siste årene har i første rekke tatt sikte på å forbedre budsjettets administrative funksjon. Sentrale dokumenter fra den senere tid i denne forbindelse er St.prp. nr. 52, jf Innst.S. nr. 135, for 1984-

85, Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet, og NOU 1989:5 En bedre organisert stat, med påfølgende proposisjoner: St.prp. nr. 87, jf Innst.S. nr. 243, for 1989-90 om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem, samt St.prp. nr. 65, jf Innst.S. nr. 176, for 1990-91, om endringer i statens budsjettssystem.

Regler og instruksjoner med sikte på forbedret resultatstyring og resultatrapportering samt om utbetalingsprosedyrer, regnskapsføring og kontroll, er gitt i økonomireglement for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996. Tilhørende funksjonelle krav ble fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996. Som en fellesbetegnelse på disse to dokumentene brukes begrepet "økonomiregelverket". Det nye regelverket trådte i kraft 10. januar 1997.

I 1997 vedtok Stortinget å oppheve § 10 om stillinger i bevilgningsreglementet, og å forenkle standard postspesifikasjon for statens egne drifts- og investeringsutgifter, jf Innst. S nr. 243 (1996-97).

Endringene kan sies å ha 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 ubrukt bevilgning fra en termin til neste, samt bruk av merinntekt. På den annen side er det pålagt større ansvar for å føre kontroll med at økonomiforvaltningen er tilfredsstillende.
- Mer resultatorientert og formålsrettet budsjettering. Herunder inngår bedre beskrivelser av mål og resultater i budsjettproposisjonene, utarbeidelse av resultatindikatorer, mer vekt på å klarlegge økonomiske og administrative konsekvenser av nye tiltak. Slike tiltak vil også styrke budsjettets politiske funksjon.

1.2 Bevilgningsreglementets § 1

Budsjettssystemet i Norge ble utviklet i forrige århundre og i begynnelsen av dette i en stadig drakamp mellom Stortinget og den utøvende myndighet. Bl.a. på grunn av de problemer som oppsto i årene under og etter første verdenskrig, ble det funnet mer og mer nødvendig med et regelverk fastsatt av Stortinget. I 1928 vedtok Stortinget et bevilgningsreglement med regler

om hvordan budsjettet skulle stilles opp og budsjettrettslige regler om rekkevidden av budsjettvedtakene. Siden det forlengst var fastslått at det ikke trengtes lovvedtak for å utøve Stortingets bevilgningsmyndighet, fant man at bevilgningsreglementet kunne vedtas ved plenarvedtak i Stortinget.

Bevilgningsreglementet er blitt utvidet og endret en rekke ganger. En stor reform ble foretatt i 1959, på grunnlag av forannevnte St.prp. nr. 144 for 1958 Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet og Innst.S. nr. 11 for 1959-60. Stortinget vedtok et nytt samlet bevilgningsreglement 19. november 1959. Senere er bevilgningsreglementet endret ved stortingsvedtak av 31.5.1974, 27.5. 1977, 19.12.1978, 9.6.1982, 20.12.1983, 20.3.1985, 19.12.1985, 16.12.1986, 14.6.1990, 11.6.1991, 7.11.1991, 3.11.1992, 12.11.1993, 19.6.1997 og 27.11.1997.

Endringene er vanligvis blitt vedtatt på grunnlag av forslag fra regjeringen.

Bevilgningsreglementets § 1 lyder:

"Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet, trygdebudsjettet, statsregnskapet og trygderegnskapet. Bevilgningsreglementet skal følges inntil videre hvis ikke Stortinget uttrykkelig vedtar noe annet".

Bevilgningsreglementet avskjærer altså ikke Stortinget fra å gjøre enkeltvedtak som avviker fra bestemmelsene i reglementet. Men § 1 krever at det i så fall skal skje ved uttrykkelig vedtak i plenum.

1.3 Andre planleggingsdokumenter

I denne innledningen nevnes kort andre planleggingsdokumenter som har betydning for budsjettarbeidet.

1.3.1 Nasjonalbudsjettet

Hvordan statens inntekter og utgifter på årsbasis inngår i den planleggingen som omfatter Norges samlede økonomiske virksomhet, omtales i Nasjonalbudsjettet. Det fremmes hvert år som en melding til Stortinget i St.meld. nr. 1 – samtidig med statsbudsjettet.

I nasjonalbudsjettet presenterer regjeringen den økonomiske politikken som det legges opp til for kommende år. Nasjonalbudsjettet gir den generelle bakgrunnen for det finanspolitiske opplegget i statsbudsjettet. Det gir retningslinjer for statsbankenes utlånsrammer og kredittpolitikken generelt, samt for andre økonomisk-politiske tiltak. Videre gis det omtale og vurderinger av utviklingen i utenriksøkonomien, produksjon og sysselsetting, priser og inntekter, investeringer og privat forbruk.

For tiden legges det hvert år fram en St.meld. nr. 2 om revidert nasjonalbudsjett i april/mai, med en revisjon av de tidligere forutsetninger.

1.3.2 Langtidsprogrammet

Hvordan økonomisk planlegging *utover* budsjettperioden skal foregå, er det ikke fastsatt regler om, verken i Grunnloven eller ved særskilt stortingsvedtak. Det har imidlertid blitt en fast rutine at regjeringen legger fram langtidsprogram som en melding til Stortinget hvert fjerde år om våren det året det skal holdes stortingsvalg. Langtidsprogrammet presenterer den politikken regjeringen akter å følge på de fleste felter i kommende 4-års periode.

1.3.3 Langtidsstatsbudsjettet

I en 15-års periode fra 1971 til 1986 var det praksis hvert år å legge fram et langtidsstatsbudsjett, med hovedsummer for hvert programområde på statsbudsjettets utgiftsside for kommende 4-års periode. Det ble presentert i et avsnitt i St.prp. nr. 1, Gul bok, med kort kommentar.

Senere har man ikke funnet det hensiktsmessig å lage et langtidsstatsbudsjett med økonomiske anslag for hele statens virksomhet. I St.prp. nr. 65 for 1990-91 er det i kap 6.3 gitt en nærmere redegjørelse for hvilke problemer som knytter seg til å utarbeide forpliktende rammer for framtidige budsjetter.

1.3.4 Langsiktige planer for enkelte sektorer

I tillegg til de generelle planleggings- og budsjettokumentene som er nevnt ovenfor, utarbeides det *sektor*planer, dvs. planer for avgrensede områder innen offentlig virksomhet. Slike planer dekker vanligvis flere år framover.

Utformingen av sektorplaner varierer. Mange planer skisserer hovedprioriteringer og viktige endringsprosesser, men uten å omtale budsjettutvikling, konkrete prosjekter e.l. Analyser og prioriteringer mv i sektorplanen gjøres på en slik måte at vurderingene har verdi selv om de økonomiske forutsetningene for gjennomføring av planene skulle endres. Dersom en sektorplan går konkret inn på budsjettutvikling og prosjekter tas det forbehold om at oppfølgingen det enkelte år i framtiden må tilpasses den aktuelle finanspolitiske situasjon.

1.4 Statsregnskapet

De sentrale reglene om statlig regnskapsføring er nå gitt i økonomiregelverket. Det gis her bare en kort omtale av statsregnskapet.

Bevilgningsreglementet har regler om statsregnskapet i § 13. Det skal bestå av et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Stortinget får hvert år melding om statsregnskapet i St.meld. nr. 3 (fast nummerering).

Bevilgningsregnskapet er spesifisert på kapitler og poster på samme måte som Gul bok og det budsjett Stortinget har vedtatt. Det har kolonner for:

- a) Overført bevilgning fra forrige termin
- b) Bevilgning
- c) Samlet bevilgning (sum a + b)
- d) Regnskap
- e) Ubrukt bevilgning overført til neste år
- f) Merutgift og mindretgift, på inntektssiden merinntekt og mindreinntekt (= c - d).

I kolonne b) i det trykte statsregnskapet finner man endelig opplysning om hva Stortinget har

bevilget under den enkelte post i vedkommende termin, dersom det er gjort endringer etter det budsjett som ble vedtatt før terminens begynnelse ("Blå bok", jf pkt 3.3.1).

Kapitalregnskapet gir oversikt over statens og trygdenes eiendeler og forpliktelser (gjeld) og viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

St.meld. nr. 3 har også oversikter over bestillinger, gitte tilsagn og statens garantiansvar, jf kap 8 i denne veiledningen. Den inneholder en samlet fullmaktsoversikt som viser fullmakt til å overskride gitte bevilgninger, ved vedtak av Stortinget, ved kongelig resolusjon, av Finansdepartementet eller fagdepartementet for så vidt gjelder merinntekter.

For øvrig henvises til økonomiregelverket.

Finansdepartementet utgir om høsten hvert år rundskriv som fastsetter hvilke rapporter som skal sendes inn etter årets utløp til bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet og de øvrige oversikter i St.meld. nr. 3. Det utgis også rundskriv om frist for beregning og registrering av ubrukt bevilgning som det er adgang til å få overført fra inneværende termin til neste.

Et viktig punkt i reglementets § 13, er kravet om at det skal gis forklaringer til Riksrevisjonen om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. Disse forklaringene sendes direkte til Riksrevisjonen som vurderer dem og avgir antegnelser som departementene blir bedt om å besvare. Forslag til desisjon legges fram for Stortinget i Dokument nr. 1 hvert år.

2 Budsjettforslaget

2.1 Bevilgningsreglementets § 2

Bevilgningsreglementets § 2 lyder, etter Stortingets endringsvedtak 19.6.1997¹ slik::

"Kongens forslag til budsjett for den påfølgende budsjett-termin skal overleveres Stortinget innen 3 dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg bør legges fram samtidig.

Forslag fra Kongen om tillegg til eller endringer i budsjettforslaget for den kommende budsjett-termin bør redegjøre for forslaget innpassing i regjeringens samlede opplegg til budsjett for neste år.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget."

Under pkt 2.2 er nærmere omtalt budsjettforslaget og dets vedlegg.

Pkt 2.3 beskriver prosedyren for departementenes utarbeidelse av budsjettforslaget.

Pkt 2.4 omhandler tillegg til budsjettforslaget.

Pkt 2.5 kommenterer kravet om resultatbeskrivelse.

Pkt 2.6 refererer retningslinjer fra statsministeren om budsjettokumentene.

2.2 Stortingsproposisjon nr. 1

Bevilgningsreglementets første ledd angir tidspunktet for fremleggelse av budsjettforslaget, og forutsetter samtidig at forslaget har "vedlegg".

"Kongens forslag til budsjett" er det dokumentet som populært kalles "*Gul bok*". Det inneholder det samlede budsjettforslaget for kommende termin som Stortinget innbys til å

vedta. I kommentarene omtales hovedtrekkene i budsjettforslaget, og sammenhengen mellom dette og Nasjonalbudsjettet (St.meld. nr. 1).

Fra og med 1996 inneholder Gul bok også forslag til såkalte "*romertallsvedtak*". Denne betegnelsen brukes om vedtak som gir andre typer fullmakter enn de som følger av selve bevilgningsvedtaket. Det kan gjelde f.eks. bestillings-, tilsagns- eller garantifullmakter (omtalt i kapittel 8), eller fullmakter til salg eller bruk av merinntekter utover det som er hjemlet generelt (se pkt 7.3.2). Slike vedtak grupperes i budsjettproposisjonen under andre romertall enn bevilgningsvedtaket, derav betegnelsen. (I "*Blå bok*", se pkt 3.2.6, blir imidlertid disse vedtakene nummerert med vanlige tall).

Finansdepartementet har ansvaret for å utarbeide Gul bok, men fagdepartementene blir vanligvis bedt om å gi enkelte tekstbidrag.

De "vedlegg" som bevilgningsreglementet omtaler, er de såkalte *fagproposisjoner*. Hvert fagdepartement utarbeider sin fagproposisjon. Dessuten lages en særskilt fagproposisjon om *Folketrygdens* utgifter og inntekter, utarbeidet i fellesskap av de departementene som administrerer disse utgiftene og inntektene.

Justisdepartementet legger fram en særskilt fagproposisjon om Svalbardbudsjettet, fordi Svalbard-traktaten legger begrensninger på adgangen til å oppkreve skatter og avgifter på Svalbard og på bruken av disse midler. Brutto inntekter og utgifter tas imidlertid ikke inn i Gul bok, bare statens netto tilskudd under kap. 480.

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 medregnet folketrygden for i samsvar med et framlagt forslag. ..."). Fagproposisjonene har likevel forslag til vedtak om bevilgning under hver enkelt kapittel/post, og forslag til romertallsvedtak, identisk med forslag til vedtak i Gul bok.

Finansdepartementet fremmer en særskilt fagproposisjon om skatte-, avgifts- og tollvedtak, som først og fremst inneholder forslag til vedtak

¹ Stortinget vedtok 19.6.1997 en prøveordning for perioden 1997 – 2001 for Stortingets budsjettbehandling. Den innebar også en endring i bevilgningsreglementets § 2. Tidligere var fristen for overlevering av budsjettforslaget til Stortinget 4 dager etter Stortingets åpning. Avslutningen av annet ledd var formulert slik:

"... bør redegjøre for de endringer forslaget medfører for salderingen av budsjettet".

om *satser* for skatter og avgifter. Disse forslagene tas ikke inn i Gul bok. Derfor har denne fagproposisjonen egen "kongeside".

Den formelle fellesbetegnelsen på både Gul bok og fagproposisjonene er *St.prp. nr. 1*. Den fullstendige betegnelsen på *St.prp. nr. 1* er: "*Statsbudsjettet medregnet folketrygden*". Dette gir påminnelse om at folketrygdens inntekter og utgifter inngår i statsbudsjettet. Samtidig markerer det at de også blir vurdert separat, med et særskilt romertallsvedtak om "statstilskudd til finansiering av folketrygden".

Gul bok legges vanligvis fram i *statsråd* i siste uke i september mens fagproposisjonene legges fram en uke tidligere.

Bevilgningsreglementet fastsetter, foreløpig som en prøveordning for 1997 – 2001, tidspunktet for overlevering til Stortinget til innen 3 dager etter Stortingets åpning. Dette må fravikes i 2001 når det er stortingsvalg. Overleveringen skjer samtidig med at finansministeren muntlig redegjør for hovedtrekk i *St.prp. nr. 1* og i *St.meld. nr. 1* (Nasjonalbudsjettet) i den såkalte finanštalen.

2.3 Regjeringens og departementenes utarbeiding av budsjettforslaget

Finansdepartementet gir hvert år retningslinjer for departementenes arbeid med budsjettforslaget i et såkalt *Hovedbudsjettsskriv* og *Tillegg til hovedbudsjettsskriv*, på grunnlag av vedtak i regjeringen. Budsjetttrundskrivene tar i første rekke sikte på arbeidet i departementene. Hvert fagdepartement må selv lage retningslinjer for underliggende virksomheters arbeid.

Fra og med forberedelsen av budsjettforslaget for 1991 har regjeringen praktisert en såkalt "*rammestyrte budsjettprosess*". Regjeringen styrer budsjettforberedelsen, ved å fastsette foreløpige og endelige budsjetttrammer, samt hovedlinjene og den politiske profilen i budsjettforslaget.

Hvert departement har stor grad av *frihet* til å fordele sine budsjetttrammer på kapitler og poster i budsjettforslaget, i henhold til regjeringens politiske prioriteringer. Men de har også et motsvarende *ansvar* for å holde seg innenfor rammene og likevel foreta realistisk budsjettering under alle postene. Departementene har også ansvar for å effektivisere ressursbruken. (se pkt 2.5).

Ordningen har vært praktisert med visse forskjeller fra år til år. I de siste årene har man i hovedsak praktisert følgende saksgang og tids-skjema:

1. Utgangspunktet for budsjetttrammen er det budsjettet som Stortinget nettopp har vedtatt for kommende termin. Første trinn, i januar, er at Finansdepartementet i samråd med hvert fagdepartement utarbeider et såkalt "*konsekvensjustert budsjett*" for 1 - 4 år framover. Justeringen består i å ta ut engangsbevilgninger/tidsbegrensede bevilgninger og innarbeide økninger som er bindende konsekvenser av vedtak Stortinget har gjort i siste budsjett. Videre blir regelstyrte bevilgninger under tilskuddspostene (post 50-89) vurdert nøye, for å få et mest mulig realistisk anslag over behovene p.g.a. virkningen av endringer i antall stønadsmottakere. (På dette stadium baserer man seg på uforandret regelverk).
2. I januar sender hvert departement inn forslag om nye og store satsingsforslag som det ønsker å fremme i det kommende statsbudsjett.
3. I mars holdes regjeringens første budsjettkonferanse. Den munner ut i *foreløpige rammevedtak*. Vedtakene fastsetter en samlet utgifts- og inntektsramme for statsbudsjettet som helhet, med en foreløpig fordeling på de enkelte departementer. I tillegg blir det innenfor totalrammen avsatt disposisjonsbeløp ("potter") som regjeringen fordeler senere.
- Regjeringens behandling skjer på grunnlag av forslag fra Finansdepartementet, hvor konsekvensjustert budsjett og oversikt over nye og store satsingsområder blir vurdert mot behovet for generelle finanspolitiske tiltak for å tilpasse utgiftene til inntektene.
4. Regjeringens foreløpige rammer vedtas vanligvis i samme prisnivå som det budsjettet Stortinget nettopp har vedtatt. Etter regjeringens behandling regner Finansdepartementet om disse rammene med en faktor for framtidig *prisstigning*. (Om lønnsøkning for statstilsatte, se pkt 7 nedenfor). De prisomregnede rammene meddeles hvert enkelt departement snarest mulig etter regjeringens konferansen.
5. I april har fagdepartementene anledning til å sende materiale til Finansdepartementet

- for eventuell *justering* (i svært begrenset omfang) av de foreløpige rammene. Nærre retningslinjer om hvilke typer forslag som kan tas opp her, gis i Hovedbudsjett-skrivet.
6. I slutten av mai eller begynnelsen av juni fastsetter regjeringen *endelige, departementsvise utgifts- og inntektsrammer*. På dette tidspunktet er det fortsatt avsatt disposisjonsbeløp til fordeling under regjeringens sluttbehandling.
 7. Virkningen for neste år av endringer i *lønnsregulativet* for statstilsatte p.g.a. ny hovedtariffavtale pr 1. mai, blir regnet ut for hvert enkelt departement av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Det gis som et påslag på den ramme regjeringen har fastsatt. (Se også pkt 4.2.3).
 8. I august fremmer hvert fagdepartement til Finansdepartementet sitt forslag til fordeling av utgiftsrammen og inntektsrammen på kapitler og poster, det såkalte "*rammefordelingsforslaget*". Departementene har, som foran nevnt, i denne delen av prosessen stor grad av frihet, men må selvsagt følge de politiske direktivene som regjeringen har trukket opp. Departementene har dessuten *ansvar* for realistisk budsjettering under de enkelte postene. Tilskudd til kommuner/fylkeskommuner må innpasses i et samlet kommuneopplegg.

Det er på dette stadium ikke anledning til å fremme forslag utover rammen, bortsett fra visse justeringer på utgiftssiden som tilsvares av inntektsøkning utover fastsatt inntektsramme, og eventuelle konsekvenser av oppdaterte prognoser for utgiftsbehovet under regelstyrte overslagsbevilgninger.

Finansdepartementet behandler ikke rammefordelingsforslaget kapittel for kapittel. Finansdepartementets behandling tar særlig sikte på å vurdere:

 - den samfunnsmessige lønnsomheten av nye tiltak som fagdepartementet fører opp innenfor rammen, og at slike forslag ikke medfører økte bevilgninger i påfølgende år,
 - om bevilgninger som gjelder regelstyrte ordninger er budsjettert realistisk,
 - den alminnelige realismen i budsjetteringen.
 9. I august/september har regjeringen en *avsluttende budsjettkonferanse*. Regjeringen vurderer da budsjettets samlede status og fordelingen av gjenstående "potter".
 10. Fagdepartementene begynner arbeidet med St.prp. nr. 1 samtidig med fordelingen av rammen på kapitler og poster. Tekstutkast sendes til Finansdepartementet noen uker før fagproposisjonen legges fram i statsråd. Det må bl.a. påses at forslag til vedtak er identisk med det som føres opp i Gul bok, og at det ikke omtales planer for fremtiden som har konsekvenser utover den foreliggende budsjettammen.

2.4 Endring av St.prp. nr. 1 under Stortingets budsjettbehandling – tilleggsproposisjoner og brev til stortingskomite

Alle forslag om endringer som regjeringen godkjenner etter at St.prp. nr. 1 er lagt fram, fremmes for Stortinget ved særskilt proposisjon, betegnet som *St.prp. nr. 1, Tillegg nr. ...* Det er *ikke* adgang til å fremme forslag om endringer i beløp eller romertallsvedtak i brev til vedkommende komite. I slike brev kan bare gjøres oppmerksom på trykkfeil eller gis supplerende informasjon som det eventuelt blir bedt om fra komiteens side.

Departementenes underliggende virksomheter har, som nevnt i pkt 2.6.2, ikke adgang til å henvende seg til Stortinget og foreslå noe som avviker fra regjeringens forslag.

I tilleggsproposisjonene må forslag til vedtak formuleres på bakgrunn av at det ennå ikke foreligger noe bevilgningsvedtak. Veiledning om dette er gitt fra Statsministerens kontor i heftet "Om statsråd" (utgitt november 1994).

I henhold til den prøveordningen som Stortinget har vedtatt for sin budsjettbehandling for 1997 – 2001, må eventuelle tilleggsforslag fra regjeringen fremmes så tidlig at de foreligger når finanskomiteen utarbeider sin Budsjett-innst. S. I. I praksis er fristen satt til 10. november.

Prøveordningen har fjernet den tidligere prosedyren med en såkalt *saldering* i Stortinget like før jul, og regjeringen legger derfor nå ikke fram noen salderingsproposisjon.

2.5 Krav om resultat

Bevilgningsreglementets § 2, siste ledd, fastsetter at det i budsjettproposisjonen skal beskrives hvilke resultater som tilsiktes oppnådd. Videre fastsetter reglementets § 13, fjerde ledd, at det også skal gis informasjon til Stortinget om de resultater som er oppnådd i siste budsjett-termin. Disse kravene ble innarbeidet i bevilgningsreglementet i 1985 samtidig med de unntaksbestemmelsene som ga statsforvaltningen større frihet til å fravike hovedprinsippene i budsjettssystemet.

De praktiske konsekvensene av disse kravene overfor forvaltningen, er nå fastsatt i økonomiregelverket som trådte i kraft 10. januar 1997 (økonomireglementet og funksjonelle krav) og det henvises til dette.

I tillegg er det grunn til å minne om det generelle kravet om at økonomiske og administrative konsekvenser ved nye tiltak skal være grundig *utredet på forhånd*. Dette følger av den såkalte *utredningsinstruksen*, som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for.

2.6 Retningslinjer om budsjett-dokumentene

Statsministerens kontor har gitt retningslinjer for utformingen av teksten i departementenes fagproposisjoner og for offentliggjøring av budsjettforslag m v.

2.6.1 Offentliggjøring

Statsministerens kontor har gitt bestemmelser om offentliggjøring av budsjettforslag i pkt 6.4 i trykksaken "om statsråd", utgitt i desember 1994 om retningslinjer for forberedelse av saker til statsråd (Bestillingsnr. B-0501). Hovedregelen er at budsjettforslag som sendes inn til fagdepartementene fra underordnede statsorganer eller andre instanser *ikke* kan unntas offentlighet i medhold av offentlighetslovens § 6, første ledd nr. 7.

Lovens § 5, om unntak for interne dokumenter, medfører imidlertid at budsjettforslag fra et underordnet organ tilpasset rammer fastsatt av regjeringen eller departementet, og brev om innhenting av slike forslag, kan unntas fra offentlighet. Dette gjelder imidlertid bare budsjett-dokumenter der rammene framgår. For å

imøtekomme ønske fra pressen og andre om offentliggjøring, bør virksomhetene i slike tilfelle utarbeide alternative budsjett-dokumenter som bare viser det totale budsjettforslag, dvs. summen av rammeforslag og tilleggsforslag.

Alle budsjett-dokumenter utarbeidet av et *fagdepartement* skal i henhold til rundskrivet unntas offentlighet.

2.6.2 Utforming av kommentarene i fagproposisjonen - henvendelser fra/til Stortinget

Finansdepartementet minner i det årlige Tillegg til hovedbudsjettsskriv om de retningslinjene som helt siden 1960 har vært gjeldende for utforming av teksten i fagproposisjonene. De tar utgangspunkt i at det er *regjeringen som helhet* som er ansvarlig for de samlede forslag i budsjettproposisjonen. Fagproposisjonene må bare begrunne de forslagene som er blitt tatt med i det endelige budsjettforslaget. Proposisjonene bør unngå lange sitater av fagetatens budsjettforslag og begrunnelse. I den utstrekning underliggende virksomheters forslag skal gjøres kjent for vedkommende fagkomite i Stortinget, bør det skje ved oversendelse av disse forslagene som uttrykt vedlegg til proposisjonen.

Henvendelser fra en stortingskomite om utrykte vedlegg eller andre supplerende opplysninger bør behandles med imøtekommenhet. Men man må alltid være oppmerksom på at St.prp. nr. 1 gir uttrykk for regjeringens budsjettforslag. Departementer, underordnede organer, fagstyrer og råd kan derfor ikke drøfte forslag som avviker fra regjeringens forslag.

2.6.3 Utrykte vedlegg

Riksrevisjonen har tidligere reist spørsmål om den konstitusjonelle betydningen av utrykte vedlegg. Som eksempel ble det nevnt at noen departementer gir viktige opplysninger om investeringsprosjekter i utrykte vedlegg, både om kostnadsoverslag og tidspunkt for gjennomføring. Spørsmålet er vurdert av Stortingets presidentskap, som i brev av 17. juni 1993 til Stortingets komiteer, Riksrevisjonen og Statsministerens kontor har uttalt bl.a. at utrykte vedlegg til proposisjoner og meldinger, generelt sett, ikke kan regnes som en del av det konstitusjonelle saksfremlegget. 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.

2.7 Bevilgningsendringer i løpet av budsjetterminen

Ofte er det i den løpende termin nødvendig å legge fram proposisjoner for Stortinget om endringer i det vedtatte budsjettet. Ved kongelig

resolusjon eller vedtak av Finansdepartementet kan det gis samtykke til å overskride en gitt bevilgning. Men dersom det er selve bevilgningsvedtaket som må endres, må saken legges fram for Stortinget. I vårsesjonen blir de fleste saker av denne type fremmet i en samleproposisjon som legges fram av Finansdepartementet. I høstsesjonen fremmer mange departementer en proposisjon om økt bevilgning under enkelte poster mot reduksjon under andre poster. Disse spørsmålene er nærmere behandlet i kap 9, punktene 9.1, 9.2 og 9.3.

3 Budsjettbehandlingen i Stortinget

3.1 Bevilgningsreglementets § 3

Bevilgningsreglementet hadde inntil Stortingets vedtak av 19.6.1997, jf pkt 3.2 nedenfor, en bestemmelse i § 3 om at Stortingets budsjettvedtak skal regnes for foreløpige inntil det samlede budsjettoppgjør er endelig vedtatt. Denne bestemmelsen er midlertidig opphevet. Nå finner man alle reglene for Stortingets budsjettbehandling i *Stortingets forretningsorden*, § 19.

3.2 Prosedyren for Stortingets budsjettbehandling

Stortinget gjorde den 19.6.1997 vedtak om en prøveordning for Stortingets budsjettbehandling for perioden 1997 – 2001 på grunnlag av Innst.S. nr. 243 (1996-97) fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet. Innstillingen var basert på en utredning fra Stortingets budsjettreformutvalg. Utvalget ble oppnevnt av Presidentskapet 21. mars 1996 og la fram sin enstemmige utredning 20. mars 1997.

Utredningen er trykt som vedlegg til Innst.S. nr. 243 (1996-97). Lesere som er interessert i bakgrunnen for reformene og de detaljerte forslagene, henvises til denne innstillingen. Her gjengis hovedpunktene i den vedtatte prøveordningen, slik den er fastsatt i Stortingets forretningsorden:

1. Etter at budsjettproposisjonen er lagt fram, fordeles arbeidet i Stortinget på 12 faste komiteer, jf Stortingets forretningsorden § 12. Arbeidet med budsjettet utføres som tidligere dels i fagkomiteene og dels i finanskomiteen. På grunnlag av forslag fra arbeidsordningskomiteen gjør Stortinget vedtak om oppdeling av statsbudsjettet i rammeområder og fordeler disse på de 12 komiteene. (Rammeområdene stemmer i stor utstrekning med statsbudsjettets inndeling i programområder/departementsområder, men ikke alltid).
2. Finanskomiteen skal senest den 20. november avgi innstilling (Budsjett-innst. S. I) om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, med forslag til rammevedtak for bevilgninger i samsvar med den vedtatte inndelingen i rammeområder. Rammene består av netto-beløp der utgifter er fratrukket ordinære inntekter. Finanskomiteen avgir samtidig innstilling vedrørende skatter og avgifter og rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner.
3. Innen en uke etter at Budsjett-innst. S. I er avgitt, holdes den såkalte *finansdebatten* i Stortinget. Behandlingen konkluderer med rammevedtak som er bindende for den etterfølgende budsjettbehandling av de enkelte rammeområder.
4. Fagkomiteene behandler i løpet av de påfølgende uker sine respektive rammeområder og avgir innstilling etter et fastsatt tids-skjema for budsjettframdriften. Disse innstillingene betegnes *Budsjett-innst. S. nr. ...* med et nummer som hver komitee bruker fra år til år. Forslag til bevilgningsvedtak fra en fagkomitee skal omfatte alle kapitler og poster innenfor det enkelte rammeområde, og kan ikke gå utover de rammene Stortinget har vedtatt. Utgifter og inntekter føres her opp med brutto beløp på vanlig måte. I budsjettinnstillingene behandles også de foreslåtte fullmaktene utformet som såkalte "romertallsvedtak" (se pkt 2.2)
5. Fagkomiteenes budsjettinnstillinger skal behandles av Stortinget senest innen 15. desember. De budsjettvedtakene Stortinget gjør ved behandlingen av disse innstillingene, er endelige. Det kan ikke voteres særskilt over enkelte deler av et forslag til fordeling av en ramme på kapitler og poster.
6. En samlet oppstilling over Stortingets spesifiserte bevilgningsvedtak finner man i et dokument som fra og med 1992 har blitt utgitt av Stortingets konstitusjonelle kontor under betegnelsen "*Statsbudsjettet*". Det har blått omslag og betegnes "*Blå bok*". Stortin-

get foretar under prøveordningen ikke noen avsluttende votering over en slik oppstilling. Foruten bevilgningsvedtakene, inneholder dokumentet også alle "romertallsvedtak" (se pkt 2.2), herunder skatte- og avgiftsvedtak. (Man vil imidlertid finne at vedtakene her er nummerert med vanlige tall).

3.3 Fortolkning av Stortingets budsjettvedtak

3.3.1 Prinsipielt om fortolkning

De bevilgningene Stortinget har gitt, skal disponeres i samsvar med Stortingets forutsetninger. Noen av disse forutsetningene går fram av vedtakets ordlyd, men det er bare de aller viktigste. 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*. Til enkelte poster er det knyttet *stikkord* som er hjemlet i bevilgningsreglementets § 7.

De øvrige forutsetninger må finnes ved en fortolkning.

I St.prp. nr. 144 for 1958, Om endringer i statens budsjett- og regnskapssystem og i bevilgningsreglementet, drøftet Finansdepartementet hvordan man kan fastslå det nøyaktige innholdet av Stortingets budsjettvedtak, og uttalte innledningsvis:

"Finansdepartementet antar at vanlige juridiske tolkningsregler får anvendelse på Stortingets bevilgningsvedtak. Utgangspunktet er den form Stortinget har gitt sitt vedtak. Selv om vedtakets ordlyd ikke inneholder noen henvisning til de mer detaljerte spesifikasjoner og forutsetninger i fagproposisjonen, kan disse likevel ha rettslig betydning, enten som hjelpemiddel til å løse tvil om bevilgningens formål eller som uttrykk for en bindende forutsetning for bruken av det bevilgede beløp."

Finansdepartementet pekte på at i mange tilfelle vil teksten for vedkommende kapittel og post i seg selv være tilstrekkelig til å løse tvilsspørsmål som måtte oppstå. Men svært ofte vil man trenge ytterligere materiale for å kunne fastslå det nøyaktige innholdet av Stortingets bevilgningsvedtak. Noen ganger kan dette finnes i

andre plenumsvedtak eller i lover, f.eks. for sats og vilkår for trygder eller tilskudd.

Hvor man ikke kan finne tilstrekkelige opplysninger i slike lover eller særvedtak, må man etter Finansdepartementet mening på vanlig måte se hen til bevilgningsvedtakets forarbeider. Det vil i første rekke si komiteinnstillingene. Men da disse stort sett er meget kortfattede, må man som oftest gå tilbake til vedkommende fagproposisjon. Noen ganger kan opplysninger i komiteinnstilling eller proposisjon gi uttrykk for så vesentlige forutsetninger for bevilgningsvedtaket at de blir en del av det bindende vedtak.

Finansdepartementet uttalte videre i St.prp. nr. 144 at man selvsagt ikke kan anse alle de opplysningene som er gitt i fagproposisjonen som bindende forutsetninger. Det er imidlertid ikke mulig å finne andre retningslinjer for å fastslå hvilke detaljspesifikasjoner som er bindende, enn at det må legges vekt på om opplysningene må antas å ha vært avgjørende forutsetning for Stortingets bevilgningsvedtak. Det antas f.eks. 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.

Stortingets finanskomite kommenterte dette slik i Innst. S. nr. 11 for 1959-60:

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

Hvor langt dette konstitusjonelle ansvar kan sies å gjelde for den videre spesifisering eller forklaring til de enkelte postene som gis i premissene i de enkelte fagproposisjoner, er det vanskelig å si noe bestemt om. Komiteen er enig med departementet i at disse opplysninger først og fremst har betydning som tolkningsgrunnlag når det gjelder forståelsen av budsjettvedtaket. Det kan imidlertid neppe herske tvil om at i praksis bør også i framtiden fagproposisjonenes detaljspesifikasjoner tillegges ri-

melig vekt innenfor rammen av en hensiktsmessig disposisjon av de vedtatte bevilgninger."

I Stortinget har man senere henvist til denne uttalelsen, som altså innebærer at man må foreta en konkret fortolkning i hvert enkelt tilfelle.

Spørsmålet om betydningen av detaljspesifikasjoner i budsjettforslaget ble senest berørt i Innst.S. nr. 176 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem. Her ble bl a kommentert Finansdepartementets forslag om å sløyfe underposter til postene 01, 11 og 21 i fagproposisjonene. Komiteen sa seg enig i dette, men viste til at Stortinget til enhver tid vil måtte ha anledning til å gi alle de spesifikasjoner som er nødvendige for at Stortingets prioriteringer skal komme til uttrykk. Spesifiseringsgraden må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig for å få en mest mulig effektiv formidling av den informasjon som skal gå mellom Storting og regjering i budsjettprosessen.

Vanligvis er oppmerksomheten rettet mot hvilke *fullmakter* som følger av en bevilgning. Men en bevilgning gir også *pålegg* til forvaltningen. Dette har Riksrevisjonen minnet om ved flere anledninger, bl a i Dokument nr. 1 (1993-94) s. 153, der det uttales:

"Riksrevisjonen vil understreke at et bevilgningsvedtak innebærer en forpliktelse til planmessig utnyttelse i samsvar med de forutsetninger som er lagt til grunn".

At en bevilgning innebærer et pålegg, er særlig aktuelt i forbindelse med *inntektsbevilgninger*. Siden bevilgningsreglementet ikke inneholder noen uttrykkelig bestemmelse om inntektsbevilgninger, er det i kommentarene til § 5.2 i økonomireglementet tatt med en omtale av hvordan Stortingets inntektsbevilgninger skal oppfattes og fortolkes.

3.3.2 Forutsetninger i en budsjettproposisjon eller i en komiteinnstilling

Det er vanskelig å uttale noe generelt, utover det som er sitert foran, om i hvilken utstrekning informasjon lagt fram i en budsjettproposisjon må anses som bindende forutsetninger for Stortingets bevilgning. En budsjettproposisjon er utformet med sikte på å gi en bred informasjon både overfor Stortinget og offentligheten om hva

de ulike bevilgninger hittil er brukt til og hva de forutsettes anvendt til i de kommende år. En del poster er spesifisert på underposter, selv om dette er sløyfet fra og med 1992 for driftspostene (som nå består av post 01 og 21). Dersom et kapittel omfatter flere virksomheter, kan det være tatt med en oversikt med fordeling på hver virksomhet. Vanligvis vil departementet kunne fravike slike spesifikasjoner uten at det oppfattes som brudd på Stortingets forutsetninger.

I de senere år har departementene blitt pålagt å redegjøre for mål og resultatkrav i forbindelse med bevilgningsforslag, og dette er nå tatt inn i økonomireglementets § 3 og tilhørende funksjonelle krav, spesielt pkt 1-1.1. Disse premissene er selvsagt bindende for departementet, i den utstrekning de ikke modifiseres under Stortingets behandling. Det er i forhold til resultatkravene i budsjettproposisjonen det senere skal rapporteres til Stortinget, jf økonomireglementets § 12.2.

Dersom det inntreffer endringer i forhold til forutsetningene for et stortingsvedtak, og endringene medfører at det i departementet oppstår betydelig tvil om vedtaket kan eller bør gjennomføres, må spørsmålet om å endre vedtaket eller fravike forutsetningene forelegges Stortinget. Dette er nå fastslått i økonomireglementets § 5.2.

Det forhold at det foreligger uttalelse fra en stortingskomite i budsjettinnstillingen, innebærer *ikke* en *konstitusjonelt bindende* forutsetning, dersom det ikke fulgt opp med et vedtak i Stortinget. Dette ble generelt fastslått i Innst. S. nr. 277 for 1976-77 om Stortingets kontroll med forvaltningen, og er minnet om bl a i tidligere stortingspresident Guttorm Hansens artikkel i boken Om Stortingets arbeidsordning, utgitt av Stortinget i 1993. (Artikkelen har overskriften "Når Stortinget binder regjeringen. Komiteinnstilling eller formelt vedtak?"). Men komiteuttalelser kan selvsagt ha politisk betydning.

Det er imidlertid ytterst sjelden at Stortinget treffer uttrykkelig vedtak om hvordan regjeringen skal disponere en bestemt bevilgning. Det som er vanligere, er at en komite foreslår økning eller reduksjon av et nærmere omtalt spesialtiltak under en post, og at dette gir seg utslag i at Stortinget vedtar et høyere eller lavere beløp under posten enn det regjeringen har foreslått. Stortingets endring vil da innebære en

bindende forutsetning om hva som skal brukes til *dette delformålet*. Det kan også bli gjort et såkalt "romertallsvedtak" som uttrykkelig fastslår visse premisser.

Noen ganger blir spørsmålet om uttalelse fra en stortingskomite skal anses politisk bindende eller ikke reist allerede i debatten i Stortinget. Da vil vanligvis statsråden si fra om hvordan saken vurderes. Tjenestemennene i de-

partementet og den ytre etat må følge denne vurderingen. Også ellers vil det vanligvis være den politiske ledelse i departementene som må avgjøre i hvilken grad slike uttalelser skal anses politisk bindende eller ikke.

Riksrevisjonen vil i de konstitusjonelle antegnelsene ikke bare ta opp spørsmål om store mer- eller mindreutgifter, men også om en bevilgning er brukt i strid med en klar formålsangivelse.

4 Statsbudsjettets omfang

4.1 Bevilgningsreglementets § 4

Bevilgningsreglementets § 4 lyder slik:

"Budsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjett-terminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.

Med de unntak som følger av § 6, 3.ledd, føres utgifter og inntekter opp med brutto beløp. Kongen kan likevel fastsette regler som tillater nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr."

Av denne bestemmelsen har man avledet to av de hovedprinsippene statsbudsjettet er basert på, nemlig *fullstendighetsprinsippet* og *bruttoprinsippet*. Disse er nedenfor omtalt hver for seg, under pkt 4.2 og 4.3. Unntak fra hovedprinsippene er omtalt under pkt 4.4 og 4.5.

4.2 Fullstendighetsprinsippet

Bevilgningsreglementets § 4, første ledd stiller to ulike krav om fullstendighet.

4.2.1 Totaloversikt over statens finanser

Bevilgningsreglementets krav om at statsbudsjettet skal omfatte "samtlige statsutgifter og statsinntekter" innebærer at statsbudsjettet skal inneholde alle utgifter og inntekter som må vedtas av Stortinget for kommende år.

Stortinget kan imidlertid bestemme at statlig virksomhet organiseres slik at virksomhetens årlige brutto utgifter og inntekter ikke skal fastsettes av Stortinget. Da holdes de utenom statsbudsjettet. Dette har ikke vært ansett å være i strid med grunnlovens § 75, pkt d. Viktige eksempler på dette er statlige fond, statsforetak og statlige aksjeselskaper. Hvilke grunnlovsmessige grenser som gjelder for adgangen til å organisere virksomhet slik at løpende utgifter og inntekter ikke vedtas av Stortinget, blir vurdert av regjeringen og Stortinget i hvert en-

kelt tilfelle. I pkt 4.4 er omtalt en del praktiske eksempler på virksomheter der inntekter og utgifter helt eller delvis er holdt utenfor statsbudsjettet.

Som hovedregel gjelder at når en virksomhet først er ført inn på statsbudsjettet som en statlig virksomhet med standardposter for driftsutgifter og eventuelle investeringsutgifter, så vil enhver ny type utgift eller inntekt for denne virksomhet måtte tas med i budsjett og regnskap. For statens egne virksomheter tas det f.eks. under hver lønnspost med utgifter til arbeidsgiveravgift til folketrygden. Derimot har man hittil ikke fulgt prinsippet så konsekvent at man for vanlige statsvirksomheter har tatt med arbeidsgivertilskudd til Statens pensjonskasse. (Den praktiske framgangsmåte ved budsjettering av slike utgifter er omtalt i Veiledningens del II, Regelsamlingen, i kommentarene til post 01 under pkt 10.4.3).

4.2.2 Krav til forutseenhet - "realistisk budsjettering"

Tilføyelsen "så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt" stiller krav om at man ved utarbeidelsen av det årlige budsjettforslaget må vurdere *realistisk* hvilke beløp som trengs under hver enkelt post for å dekke de utgifter som skal *betales* (jf pkt 10.1) i løpet av året, med det forutsatte aktivitetsnivå. Det vil være underbudsjettering når ordinære driftsutgifter eller tilskuddsordninger føres opp med lavere beløp enn erfaringene skulle tilsi, dersom det ikke tas sikte på restriktive tiltak som kan bringe utgiften ned på dette lavere nivået.

Det er heller ikke riktig å føre opp *større* beløp enn nødvendig for kommende termin. Dette må man særlig være oppmerksom på ved fastsetting av forslag til bygge- og anleggsbevilgninger og tilskuddsbevilgninger. Også for poster som har stikkordet "kan overføres" eller "overslagsbevilgning," gjelder kravet om realistisk vurdering av hvilke beløp som kommer til utbetaling.

Riksrevisjonen har i de konstitusjonelle antegnelsene i de senere år antegnet flere tilfeller hvor det er bevilget større beløp enn det som åpenbart var realistisk, spesielt fordi det var overført store beløp fra forrige termin. Riksrevisjonen la fram en større undersøkelse av manglende utnyttelse av gitte bevilgninger i Dokument nr 3:5 (1996-97). Den viste at det for et betydelig antall poster og for de fleste departementer er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt forutsetningen om realistisk budsjettering er tilstrekkelig ivaretatt. Finansdepartementet har på bakgrunn av dette dokumentet minnet departementene om kravet om realistisk budsjettering i de årlige budsjetttrundskrivene, og reist spørsmål om det i større utstrekning bør brukes bestillingsfullmakt og tilsagnsfullmakt. (Se om dette under kap 8) .

Det er også i strid med fullstendighetsprinsippet dersom et departement *unnlater* å ta med nye tiltak eller økninger som det foreligger *bindende* vedtak om, fordi man har vansker med å innpasse utgiftene innenfor de fastsatte budsjett-rammene. Man kan ikke basere seg på å ta opp spørsmål om tilleggsbevilgning etter at St prp nr 1 er lagt fram. I noen tilfelle kan dette likevel være korrekt fordi saken ikke er ferdig vurdert, men det må da skje i samråd med Finansdepartementet.

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 terminen og utgifter som pådras etter samtykke av Kongen og Finansdepartementet (se kap 9), og som det er umulig å dekke på annen måte. Reservebevilgningen tar spesielt sikte på å dekke forestående lønns- og inntektsoppgjør, f.eks. merutgifter ved hovedtariffoppgjør for statstjenestemenn, jordbruksavtale, regulering av grunnbeløpet i folketrygden o.l. For øvrig stiller regjeringen det finanspolitiske krav til alle departementer at når de legger fram forslag i regjeringen om tilleggsbevilgning, skal de forsøke å angi dekning ved nedsettelse av andre utgiftsbevilgninger og/eller økning av inntekter (jf pkt 9.3).

Også *inntekter* skal budsjetteres så realistisk som mulig. Planlagte forhøyelser av gebyrer, takster eller salgspriser skal derfor innregnes i

den utstrekning de slår ut i innbetalinger kommende år. For virksomheter som forutsettes fullt ut å få dekket sine utgifter av bestemte inntekter, må det påses at inntektene forhøyes i takt med utgiftsutviklingen. Også for utgifts- og inntektsposter som det er knyttet merinntektsfullmakt til (se Del II, Regelsamlingen, kap 6), må det budsjetteres realistisk, slik at eventuelle overskridelser blir lavest mulige.

4.2.3 Pris- og lønnsnivå

Det årlige Hovedbudsjetttrundskrivet presiserer at budsjettforslaget generelt skal baseres på det pris- og lønnsnivå man antas å få i det året som ettårsbudsjettet skal gjelde for. Bortsett fra de lønns- og tilskuddsposter som blir direkte påvirket av endringene i *hovedtariffavtalen*, blir det i den løpende budsjett-terminen normalt *ikke* justert for prisstigning eller lønnsøkning. Under arbeidet med budsjettet for kommende budsjett-termin, vil rammene bli justert av Finansdepartementet, slik det er omtalt under kap 2, pkt 2.3 underpkt 4.

Ved fordeling av budsjettammen, har fagdepartementene et selvstendig ansvar for å innhente nødvendige vurderinger fra underliggende virksomheter, slik at utgiftene vurderes ut fra det man antar vil være det *faktiske* pris- og lønnsnivå i den terminen ettårsbudsjettet skal gjelde for. De store statlige virksomhetene vil vanligvis ha et erfaringsgrunnlag for slike vurderinger. Fagdepartementene bør bistå de mindre virksomheter og etatskontorer i slike vurderinger, slik at ikke hver eneste budsjetterende enhet må foreta separate vurderinger av framtidig pris- og lønnsøkning.

Driftsbevilgninger for statlige virksomheter med lønninger som staten inngår tariffavtale om, skal budsjetteres på grunnlag av det lønnsregulativ som gjelder på budsjetteringstidspunktet. Hovedtariffavtalen mellom staten og tjenestemannsorganisasjonene inngås vanligvis for en to-års periode, fra 1. mai til 30. april to år senere, ofte med mellomliggende reguleringer. Hovedtariffavtalen gjelder ikke bare statstjenestemenn, men også lærere i grunnskolen og i videregående skole. Virkningen av lønnsoppgjøret for etatene blir beregnet sentralt. Finansdepartementet beregner dette for hvert departement på grunnlag av etatsvise "multiplikatorer" utarbeidet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Fagdepartementet foreslår fordeling av totalbeløpet

på de forskjellige lønnspostene, og Finansdepartementet treffer endelig avgjørelse om fordelingen (se pkt 9.6.4).

4.2.4 Fagdepartementets ansvar

Som det framgår av pkt 2.3 foran, er det nå stort sett det enkelte *fagdepartement* som fastsetter beløp under *den enkelte post* i budsjettforslaget. Regjeringen fastsetter ut fra politiske prioriteringer den totale budsjetttrammen for hvert departement. Det er imidlertid det enkelte fagdepartement som foretar prioriteringer av de ulike formål innenfor sin ramme i samsvar med regjeringens retningslinjer. I den utstrekning dette medfører at man på visse områder ikke kan føre videre det *nåværende* aktivitetsnivå, må fagdepartementet treffe tiltak for å redusere aktivitetsnivået og gi vedkommende virksomhet uttrykkelig pålegg om å tilpasse aktiviteten til bevilgningene.

Kravet om realistisk budsjettering rettes derfor i første rekke til departementene, som fastsetter beløp for hver enkelt virksomhet sammen med resultatkrav som angir oppgaver og aktivitetsnivå. Fagdepartementet må påse at en virksomhet ikke oppfatter pålegg om å begrense utgiftene som "underbudsjettering". Det er derfor nødvendig å minne om at enhver virksomhet har plikt til å tilpasse sitt aktivitetsnivå til det budsjett som de *politiske* myndigheter fastsetter, og effektivisere sin virksomhet slik at de pålagte oppgaver kan utføres med den tildelte bevilgning.

Fagdepartementet har ansvar for at det ikke blir misforhold mellom resultatkrav og tildelt bevilgning. Ellers kan det lett bli reist krav om overskridelse. (Se pkt 7.2).

Dette gjelder for driftsposten (01) som helhet. Driftsbevilgningene fastsettes ut fra det *aktivitetsnivå* som fagdepartementet mener at vedkommende virksomhet skal ha kommende termin.

I de tilfelle hvor det forutsettes uforandret eller økt aktivitetsnivå, er *regnskapstallene* et viktig utgangspunkt. Disse kan imidlertid ikke følges automatisk. Fagdepartementet må vurdere om det f.eks. forelå spesielle utbetalinger i regnskapsåret som tilsier at det neste år bør være mulig å klare oppgavene med et lavere utgiftsnivå. Omvendt må det tas hensyn til om enkelte virksomheter hadde spesielle besparelser som ikke vil gjenta seg i kommende budsjett-termin.

Et fagdepartement må motvirke den oppfatning at det "*straffer seg* å ikke bruke opp bevilgningen". Derfor må virksomhetenes behov i den kommende termin vurderes ut fra flere kriterier enn bare hva som ble kontant utbetalt i regnskapsterminen.

4.3 Brutto prinsippet

Brutto prinsippet i bevilgningsreglementets § 4, 2. ledd medfører at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg selv om de refererer til samme virksomhet. Budsjett-teknisk er dette gjennomført ved at utgifter og inntekter føres under hver sine kapitler, men med et nummerringssystem som gjør at det er lett å finne sammenhengen, jf pkt 5.2.

Den praktiske gjennomføringen av brutto prinsippet reiser få problemer i budsjetteringsfasen. For de virksomhetene som generelt omfattes av brutto prinsippet, er det nå gjennomført at *alle* utgifter og inntekter "så langt de kan forutses" skal føres opp brutto i budsjettforslaget. Det gjelder således også aktivitet som finansieres ved oppdragsinntekter eller refusjoner. Det kan være problematisk å forutse størrelsen av disse inntektene og utgiftene, men i prinsippet skal de tas med.

Når det vedtatte budsjettet skal disponeres, har brutto prinsippet bl.a. den konsekvens at dersom inntektene går inn med større beløp enn budsjettet, gir dette som hovedregel *ikke* adgang til å overskride utgiftsbevilgningene tilsvarende (selv om nettoresultatet blir det samme), jf pkt 7.2. Men det gis i noen utstrekning adgang til på visse vilkår å disponere merinntekt, jf pkt 7.3.2 og Del II, kap 6. Brutto prinsippet innebærer på den annen side at en utgiftsbevilgning ordinært gir fullmakt til å disponere det angitte beløp fullt ut, uavhengig av om inntektene innbringer nøyaktig det beløp som er ført opp under virksomhetens inntektskapittel i budsjettet.

I noen tilfelle er det forutsatt at en *bestemt* 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. Dette er aktuelt for utgifts- og inntektsposter f.eks. for oppdragsvirksomhet som føres brutto over utgiftspost 21 og motsvarende inntektspost. Spesielt i slike tilfelle vil en virksomhet ofte ha

fått fullmakt til å overskride utgiftsbevilgningen med beløp tilsvarende merinntekten.

I enkelte tilfelle 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 man får en *tilbakebetaling* av beløp som er feilaktig utbetalt fordi man f.eks. ikke har fått de angitte varer eller p.g.a. dobbeltfakturering. Tilbakebetalingen skal posteres som fradrag (til kredit) 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 i det påfølgende år. For bevilgninger med stikkordet "kan overføres" kan slik tilbakebetaling krediteres vedkommende utgiftsbevilgning når tilbakebetalingen skjer i bevilgningsåret eller de to påfølgende år, altså i det tidsrom bevilgningen er overførbar. Tilbakebetaling *av bagatellmessige beløp* kan imidlertid krediteres vedkommende utgiftspost i det år beløpet blir tilbakebetalt uansett hvilket år tilbakebetalingen gjelder.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har tatt initiativ til at det inngås rammeavtaler mellom statlige virksomheter og enkelte store leverandører av varer og fortjenester som sikrer staten bonus- og/eller rabattfordeler. Bonus i henhold til slike avtaler vil ofte bli beregnet etterskuddsvis, gjerne i det etterfølgende budsjettår. Det blir derfor hvert år innhentet samtykke i form av romertallsvedtak fra Stortinget til å nettoføre som utgiftsreduksjon tilbakebetaling av bonus og rabatter, også om tilbakebetalingen refererer seg til kjøp i tidligere år.

4.4 Unntak fra fullstendighetsprinsippet og/eller brutto-prinsippet for enkelte virksomheter

I en del tilfelle er statsvirksomhet organisert på en spesiell måte for å gi større frihet enn vanlig til å disponere midler. I slike tilfelle har Stortinget ofte samtidig godtatt at inntekter og utgifter holdes helt eller delvis utenfor statsbudsjettet. Det refereres her noen eksempler på unntak fra

de to hovedprinsippene, uten å gå dypere inn i begrunnelsen for hver enkelt ordning.

I de unntakstilfelle hvor virksomheten i det hele tatt ikke er registrert på statsbudsjettet og hvor vedkommende virksomhet finansierer alle sine utgifter ved egne inntekter, kan det sies å være et unntak fra *fullstendighetsprinsippet*. I de tilfelle hvor den er *delvis* selvfinansiert, blir vanligvis statskassens nettotilskudd ført opp på statsbudsjettet. Da er det altså unntak fra *brutto-prinsippet*. Men her er det glidende overganger. Det har ingen praktisk betydning om det i det enkelte tilfelle er unntak fra det ene eller det andre prinsippet, eller begge. De omtales derfor under ett.

Den gruppen som har størst frihet, er *statsbedrifter* organisert som egne rettssubjekter, som:

- statsaksjeselskap, f.eks. Den norske stats oljeselskap, Telenor.
- bedrifter organisert etter lov av 30.8.1991 om statsforetak, f.eks. Statkraft, Statnett, Stat-skog.
- bedrifter organisert etter særlov, f.eks. Vinmonopolet, NSB BA, Posten Norge BA, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Utbytte fra disse bedriftene inntektsføres på linje med utbytte fra statside aksjer i vanlige aksjeselskap under kapittelgruppe 5600-5699. (Når aksjer disponeres av en *forvaltningsbedrift* posteres imidlertid utbytte som driftsinntekt under bedriftens post 24). Dersom det er aktuelt med dekning av driftsunderskudd, eller forhøyelse av aksje-/innskuddskapital, føres det opp på statsbudsjettet (under henholdsvis postgruppe 70-89 og 90-99) under det departementet som forvalter statens eierinteresser.

Statens forvaltningsbedrifter er omtalt under kap 6.

For *statsbankene* er det ulike ordninger. Noen føres opp med brutto bevilgninger til driftsutgifter, eventuell rentestøtte og andre tilskudd, samt lånemidler under kapittelgruppe 2410-2430. Andre føres opp uten bevilgning til driftsutgifter. Deres driftsutgifter holdes utenfor statsbudsjettet. På inntektssiden er det nå bruttoføring av statsbankenes tilbakebetaling av lånemidler under kap 5310 - 5327, mens renter føres under kapittelgruppe 5600 - 5699.

Statens *Pensjonskasses* brutto inn- og utbetalinger av pensjoner, føres ikke over statsbudsjettet. Her kan det diskuteres om inn-

betalingene (fra andre enn vanlige forvaltningsorganer) i det hele tatt er "statsinntekt". Det vurderes fra tid til annen om alle forvaltningsorganer bør innbetale arbeidsgivertilskudd og medlemstilskudd til Pensjonskassen. Pensjonskassens administrasjonsutgifter bevilges på vanlig måte brutto over kap 1540.

På bakgrunn av forslag i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, opererer St.meld. nr. 35 (1991-92) dessuten med et nytt begrep "*Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*". Dette er imidlertid ingen klart definert gruppe. Begrepet angir bare at man heretter godtar at enkelte statlige virksomheter kan få større fullmakter enn andre, uten derfor å måtte tas ut av statsbudsjettet. Hvilke ekstra fullmakter den enkelte virksomhet skal få må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle av Stortinget.

Den mest aktuelle "særskilte fullmakt" er *unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet*. Slike virksomheter får en nettobevilgning fra statskassen under postgruppe 50-59. Denne postgruppen brukes for å markere at disse regnes som statlig virksomheter. De faller i det vesentlige inn under økonomireglementet for staten, og Finansdepartementet har den 10.12.1998 fastsatt nærmere regler om hvilke unntak som er aktuelle i rundskriv R-11/1998. Det viktigste er at virksomhetenes brutto inntekter og utgifter registreres i virksomhetenes regnskap, ikke i statsregnskapet. Denne ordningen er i bruk for Norges forskningsråd og en del andre statlige forskningsinstitutter. Fra 1999 er ordningen innført bl a også for Rikshospitalet og Radiumhospitalet.

I St.prp. nr. 65 og Innst.S. nr. 176 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem, er spesielt omtalt utvidet bruk av nettobudsjettering. Finansdepartementet pekte der på at forslag om å innføre en slik ordning må komme som en logisk konklusjon på en utredning om en friere stilling for vedkommende virksomhet, hvor det er virksomhetens *spesielle* situasjon som står i fokus. Økt bruk av nettobudsjettering blir vurdert som et mulig virkemiddel når det etter initiativ fra vedkommende fagdepartement eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet settes i gang utredning av omorganisering av en statlig virksomhet som generelt bør ha noe større grad av frihet enn vanlig.

Utvalget som vurderte reformer av Stortingets budsjettbehandling (utredningen er tatt inn

i Innst.S. nr. 243 (1996-97) om reformer i Stortingets budsjettbehandling, jf pkt 3.2) henviste til forannevnte uttalelse og mente at det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter gis anledning til å fravike bruttoprinsippet. Utvalget presiserer imidlertid at hovedregelen i bevilgningsreglementets § 4 ikke foreslås endret for det store antall statlige virksomheter.

I St.meld. nr. 35 (1991-92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk er det under pkt 6.4.2. drøftet spørsmålet om når statlig virksomhet bør organiseres som forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift, statsforetak eller aksjeselskap. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utgitt en veiledning om bruk av ulike tilknytningsformer for statlige virksomheter.

Når staten oppretter *fond*, blir fondenes regnskap for brutto inntekter og utgifter ført som særregnskap utenfor statsregnskapet. I statsbudsjettet og statsregnskapet blir overføringer til eller fra fond registrert under postgruppe 50 – 59. Finansdepartementet har arbeidet med å få registrert alle statlige fond som eiendel i statens kapitalregnskap. I det trykte statsregnskapet vil man fra og med 1999 finne fondenes aktiva pr 31.12. under kontogruppe 64. Fondenes beholdning i statskassen (som er statens gjeld til fondet) vil man finne under kontogruppe 81. I sistnevnte kontogruppe tas også med beholdninger tilhørende fond som ikke kan regnes som statlig eiendom, men som forvaltes av statlige virksomheter. Finansdepartementet har den fastsatt nærmere regler om økonomireglementets rekkevidde for forvaltning av statlige fond i rundskriv av 5. februar 1999, R-3/1999.

4.5 Andre unntak fra bruttoprinsippet

Siste setning i bevilgningsreglementets § 4, andre ledd, gir hjemmel for et generelt unntak fra bruttoprinsippet ved *utskifting av utstyr*. Ved kongelig resolusjon er det fastsatt at nettopostering kan foretas når utskiftingen har slik karakter at den er et ledd i en mer rutinemessig anskaffelses- eller fornyelsesprosess. Hver virksomhet har uten særskilt samtykke adgang til å føre inntekt ved salg av utstyr til *kredit* på utgiftspostene 01 og 21. For utgiftspost 45 må det innhentes spesielt samtykke fra Finansdepartementet. De fastsatte regler om dette er tatt inn i

Del II, Regelsamlingen, kap 3.

Som spesialunntak fra bruttoprinsippet nevnes at Stortinget ved særskilte vedtak har gitt

Statens vegvesen og Statsbygg adgang til å inntektsføre eventuell *dagmukt/konvensjonalbot* fra entreprenører som utgiftsreduksjon på vedkommende investeringspost.

5 Statsbudsjettets inndeling

5.1 Bevilgningsreglementets § 5

Bevilgningsreglementets § 5 lyder slik::

"Utgiftene fordeles på fire avdelinger:

1. Avdelingen for statens egne driftsutgifter.
2. Avdelingen for nybygg, anlegg m.v.
3. Avdelingen for overføringer til andre.
4. Avdelingen for utlån, statsgjeld m.v.

Inntektene fordeles på fire avdelinger:

1. Avdelingen for salg av varer og tjenester.
2. Avdelingen for inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v.
3. Avdelingen for overføringer fra andre.
4. Avdelingen for tilbakebetalinger m.v.

Under inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v. føres tilskott, refusjoner o.l. til bygg og anlegg og avskrivning på kapitalen i statens forretninger."

Dette er de eneste uttrykkelige bestemmelsene i bevilgningsreglementet om statsbudsjettets inndeling. For oppstillingen av statsbudsjettet har dette direkte betydning for hvordan det innledende sammendraget i Gul bok og i Stortingets Blå bok skal settes opp. Der er det en kolonne for hver "avdeling". Avdelingsinndelingen er også avgjørende for de kodenumrene som brukes på de enkelte poster.

De to grunnleggende begrepene i den løpende inndeling av statsbudsjettet er ellers *kapittel* og *post*. Bevilgningsreglementet fastsetter ikke uttrykkelig at statsbudsjettet skal ha en slik inndeling. Men i reglementets § 7, om bruk av stikkord, er begge betegnelsene brukt på en måte som viser at de regnes som faste elementer i statsbudsjettets spesifisering. Postbetegnelsen er også brukt i § 13. Disse begrepene er omtalt under pkt 5.2 og 5.3.

Budsjettets formelle inndeling i kapitler og poster blir fastlagt i Stortingets bevilgningsvedtak og registreres i Blå bok, jf pkt 3.2.6 foran. I praksis svarer inndelingen vanligvis helt til Gul bok.

For den mer overordnede finanspolitiske planleggingen brukes en gruppering av kapitler i en såkalt programklassifisering. Den er omtalt under pkt 5.4.

5.2 Inndeling i kapitler

Prinsippet om inndeling i kapitler har lang tradisjon. Den eksakte inndelingen i kapitler endres imidlertid med jevne mellomrom. Strukturen for den nåværende kapittelinnndeling ble lagt i statsbudsjettet for 1962, og har senere vært revidert med jevne mellomrom.

Det prinsippet som er lagt til grunn er at:

- hvert kapittel bare skal omfatte utgifter eller inntekter til ett formål,
- kapittelinnndelingen skal korrespondere med den administrative inndelingen av forvaltningen, slik at hvert kapittel helst disponeres bare av en virksomhet eller en likeartet gruppe av virksomheter.

Dette innebærer at dersom flere virksomheter utfører likeartede oppgaver (f eks regionale høgskoler), gis bevilgninger til slike virksomheter under et felles etatskapittel. Når en etat består av få og store virksomheter som det knytter seg stor offentlig interesse til, f eks universitetene, har hver virksomhet fått hvert sitt kapittelnummer.

Som følge av bruttoprinsippet, se pkt 4.3, føres *utgifter og inntekter under hver sine kapitler*.

Kapittelserien 1-2999 gjelder utgifter, og serien 3001-5999 gjelder inntekter. For øvrig følger nummereringen av kapitlene hovedsakelig et administrativt mønster, slik at hvert departement har sine utgifter og inntekter innenfor en nummerserie på 100 (Sosial- og helsedepartementet har 200). 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, for 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.

Inntektskapittel som hører sammen med et bestemt utgiftskapittel, blir nummerert ved å legge 3 000 til utgiftskapitlets nummer.

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

Her føres opp den nummerering som brukes i Blå bok for 1999:

Oversikt over kapittelinnndelingen i statsbudsjettet 1999:

Utgifts- kap nr.	Inntekts- kap nr.	
1 - 99	3001 - 3099	Det Kgl. Hus, Regjering, Storting, Riksrevisjon Høyesterett
100 - 199	3100 - 3199	Utenriksdepartementet
200 - 299	3200 - 3299	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
300 - 399	3300 - 3399	Kulturdepartementet
400 - 499	3400 - 3499	Justisdepartementet
500 - 599	3500 - 3599	Kommunal- og regionaldepartementet
600 - 799	3600 - 3799	Sosial- og helsedepartementet
800 - 899	3800 - 3899	Barne- og familiedepartementet
900 - 999	3900 - 3999	Nærings- og handelsdepartementet
1000 - 1099	4000 - 4099	Fiskeridepartementet
1100 - 1199	4100 - 4199	Landbruksdepartementet
1200 - 1299	4200 - 4299	(ledig, tilhørte tidligere Bistandsdep.)
1300 - 1399	4300 - 4399	Samferdselsdepartementet
1400 - 1499	4400 - 4499	Miljøverndepartementet
1500 - 1599	4500 - 4599	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
1600 - 1699	4600 - 4699	Finans- og tolldepartementet
1700 - 1799	4700 - 4799	Forsvarsdepartementet
1800 - 1899	4800 - 4899	Olje- og energidepartementet
1900 - 2299	4900 - 5299	(ledig - reserve)
2300 - 2399	5300 - 5399	Ymse utgifter/inntekter
2400	- 2439	Statsbankene
2440	- 2444	5440 Statlig petroleumsvirksomhet
2445 - 2490	5445 - 5499	Statens forretningsdrift
2491 - 2499		Salderingskapittel (i regnskapet)
	5500 - 5599	Skatter og avgifter
	5600 - 5699	Renter og utbytte
2530 - 2799	5700 - 5799	Folketrygden
2800	5800	Statens petroleumsfond
	5999	Statslånemidler

Eventuell endring i gjeldende kapittelinnndeling må drøftes mellom Finansdepartementet og vedkommende fagdepartement under utarbeidelse av rammefordelingsforslaget.

5.3 Inndeling i poster

Som nærmere omtalt under pkt 7.6, er Stortingets bevilgningsvedtak knyttet til beløpet under den enkelte post. Postspesifikasjonen er derfor meget viktig. Nummereringen av poster følger et fast mønster som er basert på avdelingsinndelingen av utgiftene og inntektene i bevilgningsreglementets § 5. Nærmere regler om postnummereringen og den videre inndeling i underposter og eventuelle underunderposter, er fastsatt av Finansdepartementet og inntatt i del II, Regelsamlingen, kap 10.

5.4 Programklassifikasjon

I en del sammenhenger har man bruk for en grovere inndeling av statsbudsjettets utgiftsside enn kapittelinnndelingen. Til dette bruk har Finansdepartementet utarbeidet en gruppering av

utgiftskapitler i såkalte "programområder", som hver kan sies å betegne et hovedformål. I stor utstrekning faller grupperingen i programområder sammen med departementsinndelingen, med tillegg av eventuell statsbank og forvaltningsbedrift som vedkommende departementet har ansvar for.

De fleste programområdene har en underinndeling i såkalte programkategorier, som angis med desimal etter programområdenummeret.

Grupperingen i programområder og programkategorier brukes bl.a. ved inndeling av kommentarene i statsbudsjettets fagproposisjoner, fordi det gir en hensiktsmessig presentasjon i grove trekk av de ulike formål og oppgaver som statsbudsjettet omfatter. I retningslinjene for utforming av resultatmål og tilhørende rapporter, er det anbefalt at dette i stor utstrekning legges inn i omtalen på programkategorinivå.

I Gul bok og Blå bok blir kapitlene inndelt i grupper (avsnitt) som stort sett svarer til programkategoriene. Som gruppeoverskrift brukes da samme betegnelsen som på vedkommende programkategori, men uten det tilhørende nummer.

6 Særregler for statens forretningsdrift

6.1 Bevilgningsreglementets § 6

Bevilgningsreglementets § 6 lyder slik:

"Ved siden av driftsutgiftene ved statens forretninger tas med avskrivning på kapitalen og renter av statens kapital. Statens bygge- og eiendomsdirektorat unntas for beregning av årlige renter og avskrivninger på kapital nedlagt før 1. januar 1993. Investering i bygg som ferdigstilles etter 1. januar 1993 medtas i sin helhet.

Dersom driftsoverskott skal kunne legges til forretningens egne fond eller driftsunderskott skal kunne dekkes av egne fond, føres avsetningen eller tilbakeføringen opp i budsjettet ved siden av forretningens driftsutgifter.

Driftsinntekter for statens forretninger føres opp i utgiftsavsnittet og fratrekkes driftsutgifter, avskrivning, renter og eventuelle fondsavsetninger, slik at bare netto driftsresultat for hver forretning blir tatt med ved oppsummeringen av budsjettets utgiftsside.

Stortinget kan gi fullmakt til at statens forretninger slutter nødvendige kontrakter til anlegg, bygg eller særlig innretning innenfor en fastsatt ramme, utover gitt bevilgning, uten at fullmakten er knyttet til bestemte prosjekter.

For statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten budsjetteres det med et netto driftsresultat på budsjettets inntektsside. Driftsresultatet beregnes ved at driftsutgifter, lete- og feltutviklingsutgifter, avskrivninger og renter trekkes fra driftsinntektene."

Disse bestemmelsene gjelder de såkalte forvaltningsbedriftene som føres opp i statsbudsjettet under kapitellserien 2445-2490 Statens forretningsdrift. Dessuten gjelder de for statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE), som får utgifter og inntekter

bevilget under kap. 5440, jf paragrafens siste ledd.

Statlige bedrifter organisert som egne rettssubjekter (statsaksjeselskaper, statsforetak eller selskaper organisert etter særskilt lov), tas som nevnt i pkt 4.4 ikke inn på statsbudsjettet med selskapets brutto inntekter og utgifter. Men betalinger fra statskassen til selskapet eller omvendt tas med (f.eks. kapitalinnskudd, driftstilskudd, avskrivninger, utbytte, renter o l).

I 1999 er følgende virksomheter ført opp i avsnittet statens forretningsdrift:

Statsbygg (tidligere Statens bygge- og eiendomsdirektorat) (fra 1.1.1993)

Luftfartsverket (fra 1.1.1993)

Garantiinstituttet for eksportkreditt (fra 1.1.1994)

Forsvarets bygningstjeneste (fra 1.1.1995)

Statens kartverk (fra 1.1.1994)

Statens Kornforretning

Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek.

De tidligere store forvaltningsbedriftene Norges Statsbaner, Postverket, Televerket og Statskraftverkene er i løpet av de seinere år omgjort til statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovsselskap.

Omorganisering til Statsbygg ble behandlet prinsipielt i St.prp. nr. 63 og Innst.S. nr. 185 (1990-91). Den viktigste konsekvensen av denne omorganiseringen, ble at alle statlige virksomheter som holder til i bygg som forvaltes av Statsbygg, skal betale husleie dit.

De lesere som er interessert i de eksakte reglene for den enkelte forvaltningsbedrift, må undersøke i vedkommende departement hva som gjelder til enhver tid. I det følgende gis en kortfattet kommentar til følgende prinsipielle unntak fra de vanlige ordningene:

- avskrivning og renter av statens kapital, se pkt 6.2
- unntak fra bruttoprinsippet, se pkt 6.3
- andre særregler, se pkt 6.4.

6.2 Særregler om investerings- utgifter - avskrivning og rentebelastning

6.2.1 Avskrivninger

Det prinsippet som er nedfelt i bevilgningsreglementets § 6, 1. ledd, ble fastsatt allerede i 1931. Da ble det vedtatt å innføre kapitalregnskap for statens forretningsdrift, slik at driftsbudsjettene belastes med avskrivninger og renter av investeringer. Derved gir driftsbudsjettene et mer fullstendig bilde av ressursbruken, og man får tydelig fram i hvilken grad den enkelte bedrift er selvfinansierende.

Hovedprinsippene for de gjeldende rente- og avskrivningsordningene ble fastlagt i 1982, på grunnlag av St.prp. nr. 115 for 1981-82, Om endringer i rente- og avskrivningsprinsippene i statens forretningsdrift, jf Innst.S. nr. 285 for 1981-82. (I brev av 17.2.82 fra Finansdepartementet til de berørte departementene ble det redegjort nærmere for de tekniske beregningene som da ble fastsatt). En vesentlig endring mht avskrivningsmetode ble gjennomført i 1990 etter forslag i St.prp. nr. 87 og Innst.S. nr. 243 (1989-90).

I de veiledende reglene er som *avskrivningsobjekter* angitt: maskiner og utstyr, bygninger og anlegg, transportmidler m.v. Grunn, tomter, naturherligheter, varebeholdninger og utestående fordringer avskrives derimot ikke (en ser her bort fra at varebeholdningen og fordringer kan avskrives som verdiløse). Det skal ikke skilles mellom fornyelse og nyinvesteringer.

Avskrivningsmetoden har variert. For kapital som var nedlagt i bedriftene før 1. januar 1983, ble det vanligvis brukt avskrivning etter den lineære avskrivningsmetoden. Fra og med budsjettåret 1984 ble det fastsatt at avskrivninger skal foretas etter *saldoprinsippet*. Ved bruk av saldometoden beregnes avskrivningsbeløpet hvert år som en fast prosent av driftsmidlets bokførte verdi. Avskrivningen får derved et degressivt forløp, ettersom avskrivningsbeløpene avtar år for år. Driftsmidlet vil etter denne metoden teoretisk aldri bli fullt avskrevet. På bakgrunn av vurderinger i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, ble det i ovennevnte St.prp. nr. 87 (1989-90) foreslått på ny å innføre et *lineært* avskrivningssystem fra 1.1.1991. Det vil si at avskrivning foretas med et like stort beløp hvert år, basert på historisk anskaffelsespris fordelt

over en fastsatt avskrivningsperiode (antatt levetid).

For Luftfartsverket er det fastsatt særskilte avskrivningssatser for ulike grupperinger av investeringsobjekter, etter forslag i Samferdselsdepartementets fagproposisjon for 1993. For Statsbygg ble avskrivningssatsene lagt fram i St.prp. nr. 52 (1992-93).

For de bedrifter der det ikke er utarbeidet særskilte satser, benyttes de maksimalsatser og regler som er fastsatt i skatteloven og tilhørende bestemmelser.

Avskrivningsgrunnlag: Avskrivningene skal beregnes på grunnlag av *bokført* kapital pr. 31. desember året før budsjettåret. Eksempelvis beregnes avskrivningene i 1999 på grunnlag av bokført kapital pr. 31. desember 1998.

Det beløp som beregnes som avskrivning for budsjettåret, føres i likhet med driftsutgifter opp som særskilt spesifikasjon ("underpost") under post 24 Driftsresultat, i Stortingets formelle bevilgningsvedtak. De samlede avskrivningsbeløp tar statskassen til inntekt på statsbudsjettets inntektsside under kapittel 5491 Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift.

6.2.2 Renter av statens kapital

Samtidig med endring i avskrivningsreglene ble det i 1982 også fastsatt nye regler for beregning av renter til statskassen på den kapital som er investert i vedkommende bedrift. Mens statlige investeringsmidler i statsaksjeselskaper og statsforetak registreres i statsbudsjettet som aksje-/foretaks-kapital eller lån, blir alle investeringer i forvaltningsbedriftene utgiftsført brutto etter kontantprinsippet under postgruppe 30 - 49. Likevel blir renter beregnet som om statens nettoinvestering skulle være "*lån*" fra statskassen. Statens netto "*lån*" hvert år framkommer ved å ta bruttobevilgningene under post 30 - 49 på utgiftssiden og trekke fra årets avskrivninger (på driftsbudsjettet) samt eventuelle særskilte investeringsinntekter under bedriftens inntektskapittel.

Fra og med budsjettåret 1983 foregår beregningen på følgende måte: For hvert år antas nytt "*lån*" fra staten (d.v.s. netto økning i rentebærende kapital) å være tatt opp jevnt fordelt over året. Det vil i praksis si at man beregner renter av hele lånet for et halvt år. Lånet regnes for å være gitt for en 5-års periode.

Siden tilsvarende beregning foretas for hvert år, betyr det at hver bedrift til enhver tid skal betale rente av fem forskjellige lånebeløp. De enkelte års lånebeløp må holdes adskilt fra hverandre. I 5-års perioden er renten for vedkommende års lån fast. Etter 5 år skal lånene konverteres til nye 5-års lån med ny rentesats. Eksempelvis blir lånet fra 1994 konvertert i et nytt 5-års lån pr. 1. juli 1999 med den rentesats som gjelder for 1999.

Rentesatsen for det enkelte års "lån" skal tilsvare gjennomsnittrenten for statens 5-års obligasjonslån. Fra og med 1994 beregnes den på bakgrunn av renten i en 12-måneders periode som går fra oktober to år før budsjettåret til september året før budsjettåret. Finansdepartementet kan derfor heretter gi melding om rentesatsen for kommende termin først i november/desember. (Se St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 7 (1993-94) side 52).

Også renteutgiftene føres opp på budsjettets utgiftsside som en særskilt "underpost" under post 24 Driftsresultat i Stortingets budsjettvedtak. Rentene for samtlige forvaltningsbedrifter tas til inntekt på statsbudsjettets inntektsside under kapittel 5603 Renter av statens kapital i statens forretningsdrift.

6.2.3 Renter av mellomværende med statskassen

For samtlige bedrifter under statens forretningsdrift skal det dessuten beregnes renter av det løpende finansielle mellomværende med statskassen. Dette mellomværende kan betraktes som en bruks- og kassekredittkonto for håndtering av kortsiktige likviditetssvingninger i bedriften.

Fra og med 1994 skal renten på mellomværendet settes lik renten på statens foliokonto, og renter skal beregnes daglig. (Se St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 7 (1993-94) side 52).

Ved budsjetteringen skal renter av mellomregnskapet og renter av den faste kapital holdes hver for seg.

6.3 Unntak fra bruttoprinsippet

6.3.1 Driftsbudsjettet

Bevilgningsreglementets § 6, tredje ledd, er en

unntaksregel fra bruttoprinsippet i § 4, hvorefter utgifter skal bevilges på statsbudsjettets utgiftsside og inntekter på inntektssiden. Bestemmelsen gjelder *bare driftsbudsjettet*. Den fastsetter at driftsutgiftene trekkes fra driftsinntektene, og bare netto driftsoverskudd (eventuelt driftsunderskudd) føres opp på statsbudsjettets utgiftsside. For å markere denne særordningen, brukes et særskilt postnummer til dette formål, nemlig post 24 Driftsresultat. Brutto driftsinntekter (med minustegn foran, siden dette står på statsbudsjettets utgiftsside) og driftsutgifter tas imidlertid inn i budsjettet som spesifikasjoner ("underposter") under post 24 i Stortingets budsjettvedtak. De må derfor føres opp både i Gul bok og fagproposisjonens forslag til vedtak. Det samme gjelder som foran nevnt avskrivning og renter.

Paragrafens 2. ledd åpner for bruk av reguleringsfond og andre avsetninger. Ordningen innebærer at vedkommende bedrift selv helt eller delvis beholder sitt overskudd ved å avsette det på reguleringsfond, eventuelt også i kapitalfond. Det medfører imidlertid også at bedriften har ansvar for å dekke eventuelt driftsunderskudd ved tilbakeføring fra reguleringsfondet. Dersom hele overskuddet skal kunne overføres til eget regulerings- eller kapitalfond, føres det opp 0 (null) under post 24 Driftsresultat. Skal bedriften avgi en del av sitt overskudd til statskassen, føres dette beløpet opp (med minus foran) som statsinntekt under post 24.

6.3.2 Fortolkningsspørsmål

Generelle prinsipper for fortolkning av Stortingets budsjettvedtak er omtalt i under pkt 3.3. 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 skulle det innebære at det først og fremst er det oppførte driftsresultat som er bindende.

Men det forhold at Stortinget i sitt budsjettvedtak også tar med spesifisering av driftsinntekter, driftsutgifter, avskrivning, renter og overføring til/fra fond, reiser spesielle tolkningsproblemer. Det oppførte beløp under underposten "Driftsutgifter" må i utgangspunktet anses som anslag, som må kunne overskrides så langt merutgiftene dekkes av tilsvarende merinntekter som følge av den økte virksomhet. For

å understreke karakteren av anslag, er det for enkelte bedrifter knyttet stikkordet "overslagsbevilgning" til underposten for driftsutgifter. Men også i de tilfelle stikkordet "overslagsbevilgning" ikke nyttes, har det oppførte beløp på underposten for driftsutgifter karakter av å være et anslag. I noen tilfelle kan det være fastlagt bindende forutsetninger om hvordan prisene på bedriftens tjenester skal beregnes.

Generelt må det kunne sies at det bevilgede driftsresultat 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.

For å unngå tvil om hvor langt bedriften kan gå i å fravike underpostene under post 24, blir det for enkelte bedrifter gjort årlig romertallsvedtak om at den uten nytt framlegg for Stortinget, og under forutsetning av at det kan dekkes av reguleringsfondet, kan avvike driftsbudsjettet.

6.4 Andre særregler

6.4.1 Investeringsbudsjettet

For investeringsutgifter følges det vanlige *bruttoprinsipp* også for forvaltningsbedriftene. Man bruker den vanlige kontoplanen, det vil si at de føres brutto under postgruppe 30-49. Inntekter som knytter seg til investeringer, føres på vanlig måte under et inntektskapittel på statsbudsjettets inntektsside (kap 5445 - 5481). På samme måte forholder man seg dersom en forvaltningsbedrift har inntekter/utgifter som faller inn under postgruppene 50-99 (overføringer og lånetransaksjoner).

Bevilgningsreglementets § 6, 4. ledd gir hjemmel for å *fravike* den vanlige regelen i § 9 om at det må oppgis et samlet *kostnadsoverslag for det enkelte prosjekt* for at en startbevilgning skal kunne gi fullmakt til å inngå avtale for større beløp enn det som er bevilget.

I St.prp. nr. 65 og Innst.S. nr. 176 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem ble det

pekt på at de reelle kostnader ved bygge- og anleggsprosjekter også omfatter *renter i byggetiden*. På denne bakgrunn har Finansdepartementet i det årlige Hovedbudsjettsskriv bedt om at det for forvaltningsbedrifter blir tatt med opplysning om hva renter i byggetiden utgjør ved redegjørelse for nye statlige bygg og anlegg. Men slik rentebelastning skal ikke legges til grunn ved beregning av bevilgningsbehovet. Rentesatsen er den samme som omtalt under pkt 6.2.2.

Som eksempel på andre fullmakter vedrørende investeringsbudsjettet, kan nevnes at Luftfartsverket og Statsbygg ved årlig romertallsvedtak får fullmakt til å *avvike sitt samlede investeringsbudsjett* med en angitt ramme under forutsetning av at det kan dekkes av reguleringsfondet.

Det kan være gitt fullmakt til å *selge* statseiendom, eventuelt med tilføyelse av fullmakt til å *overskride* investeringsbevilgninger med *merinntekt* av salg av eiendom.

Flere av bedriftene har fått fullmakt til å *opprette aksjeselskap og tegne aksjer* innenfor visse rammer.

6.4.2 Opplysninger om kapitalbalanse

I St.prp. nr. 65 og 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 ber Finansdepartementet i de årlige Hovedbudsjettsskriv om at opplysninger om kapitalbalanse skal tas med for hver enkelt forvaltningsbedrift i budsjettproposisjonen. For sammenlikningens skyld bør oppstillingen om mulig også vise balansen ved utgangen av de to foregående år.

Oppstillingen er også bedt supplert med enkelte økonomiske nøkkeltall og en finansieringsanalyse. Aktuelle nøkkeltall kan f.eks. være overskuddsgrad, totalrentabilitet, egenkapitalrentabilitet og totalkapitalens omløpshastighet.

6.4.3 Lønnsbudsjettet

Forvaltningsbedriftene får summarisk refusjon av utgifter til *sykelønn* fra folketrygden. De må imidlertid betale *arbeidsgivertilskudd* til Statens Pensjonskasse.

I de senere år har forvaltningsbedriftene *ikke* fått påslag på lønnspostene pga merutgifter ved

tariffoppgjør, slik som ordinære statsorganer, jf pkt 9.6.4. Det ventes at forvaltningsbedriftene dekker slike merutgifter selv ved effektiviseringstiltak og/eller bruk av reguleringsfondet.

6.4.4 Unntak fra kontantprinsippet

Bevilgningsreglementet inneholder i § 14 hjemmel for unntak fra kontantprinsippet for forvalt-

ningsbedrifter for så vidt gjelder driftsutgifter og driftsinntekter, omtalt under pkt 10. Unntaksbestemmelsen er imidlertid ikke tatt i bruk. Den er mindre aktuell nå som det i økonomireglementets § 18 er gitt adgang til å supplere kontantregnskapet med posteringer etter andre prinsipper i internregnskapet.

7 Bevilgningsvedtakets generelle begrensning

7.1 Bevilgningsreglementets § 7

Bevilgningsreglementets § 7 lyder slik:

"Det er som regel ikke adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp eller til å overføre det til en annen budsjett-termin eller til en annen budsjettpost i samme termin. Det er likevel anledning til å overføre inntil 5 pst av driftsbevilgning til neste budsjett-termin. Unntak utover dette forutsetter egen bestemmelse i budsjettvedtaket. Dette gjøres ved stikkord som føyes til vedkommende kapittel eller budsjettpost. Disse stikkord er:

- a) "Overslagsbevilgning". Stikkordet kan tilføyes ved utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyler, og som om nødvendig må kunne overskrides.
- b) "Kan overføres". Stikkordet kan tilføyes ved bygge- og anleggs- og materiellbevilgninger og ved andre bevilgninger der Stortinget finner bruk av stikkordet påkrevet for å oppnå best mulig resultat av vedkommende bevilgning. Ubrukt bevilgning kan overføres til de to følgende budsjett-terminer. Videre overføring kan ikke finne sted.
- c) "Kan nyttes under". Stikkordet (med tilføyelse av nummeret på vedkommende kapittel og post) kan brukes ved utgiftsbevilgninger hvor en innsparing skal kunne nyttes under andre utgiftskapitler i budsjettet for samme termin."

I første setning er det fastslått 3 viktige hovedprinsipper som generelt begrenser den fullmakt som følger av et bevilgningsvedtak:

- 1) en bevilgning kan ikke overskrides
- 2) en bevilgning kan ikke overføres til en annen budsjett-termin, d.v.s den er tidsavgrenset til ett år
- 3) en bevilgning under en post kan ikke om-

disponeres² til en annen budsjettpost i samme termin.

Resten av § 7 omhandler unntak fra disse hovedreglene. I bevilgningsreglementets § 11, 3. - 5. ledd er det gitt hjemmel for ytterligere unntak.

Hver hovedregel og tilhørende unntak er i det følgende behandlet hver for seg. Reglene om overskridelse er omtalt under pkt 7.2 og 7.3. Overføring til neste termin er behandlet under pkt 7.4 og 7.5 og omdisponering mellom poster under pkt 7.6 og 7.7.

7.2 Hovedregelen om at en bevilgning ikke kan overskrides

En bevilgning er en fullmakt (og pålegg) fra Stortinget til å bruke statsmidler, og § 7 fastslår at man må holde seg innenfor den beløpsmessige rammen som er fastsatt i bevilgningsvedtaket (Blå bok). Imidlertid kan bestemmelsene i bevilgningsreglementets § 11, 1. og 2. ledd gi grunnlag for den oppfatning at det fra Stortingets side ikke er gitt noe pålegg om at man må unngå overskridelse. Der er det angitt en framgangsmåte for det tilfelle at det trengs overskridelse eller tilleggsbevilgning fordi det

"oppstår en uforutsett utgift for staten eller viser seg at en utgiftsbevilgning ikke strekker til".

Prinsippet om at bevilgninger skal disponeres slik at det bare *unntaksvis* blir spørsmål om tilleggsbevilgning, har imidlertid vært en selvsagt forutsetning. I sitt framlegg for Stortinget i

² Bevilgningsreglementets § 7 bruker begrepet "...å overføre..." både om flytting av beløp til neste termin og om flytting av beløp mellom poster. I bevilgningsreglementets § 11, 4. ledd er det imidlertid brukt formuleringen "omdisponere" i det sistnevnte tilfelle. Derved unngår man sammenblanding av disse to prinsipielt forskjellige forhold. Dette brukes også i denne veiledningen.

Innst.S. nr. 11 for 1959-60 uttalte Finanskomiteen bl.a.:

"Når det gjelder spørsmålet om tilleggsbevilgninger, viser komiteen til sin uttalelse i merknaden til § 4 foran og vil presisere at det bare må være under ganske særlige forhold at regjeringen fremmer forslag om bevilgning til nye tiltak etter at budsjettet er endelig vedtatt. Noe absolutt forbud mot tilleggsproposisjoner kan imidlertid ikke settes."

Forvaltningens plikt til å disponere bevilgninger slik at de ikke blir overskredet, er uttrykkelig fastslått i *økonomiregelverket*, jf pkt 1.1.3 foran. Det henvises spesielt til økonomireglementets § 3, pkt 1 og 4, samt bestemmelsene om kontroll i §§ 20 og 21, med kommentarer og tilhørende funksjonelle krav.

Her nevnes bare at rammen for forbruket ved den enkelte virksomhet vil være de beløp som departementet i hvert enkelt tilfelle har stilt til disposisjon. Det skal gjøres i form av et *tildelingsbrev*. Som også nevnt under pkt 4.2.4, er det *fagdepartementet* som har ansvar for at de tildelte beløp står i forhold til de oppgaver som er pålagt hver enkelt virksomhet. Departementet må unngå å pålegge en virksomhet oppgaver som den ikke har noen praktiske muligheter for å utføre med de beløp som tildeles. Urealistiske pålegg vil nemlig med stor sannsynlighet kunne oppfattes av vedkommende virksomhet som et "signal" om at fagdepartementet har påtatt seg å skaffe ekstra midler, dersom det blir nødvendig. Dersom departementet forutsetter at en virksomhet skal utføre nye arbeidsoppgaver mot å innskrenke eksisterende oppgaver, må disse forutsetninger presiseres og være basert på realistiske vurderinger om hva som lar seg gjennomføre i praksis i løpet av den kommende termin.

Ved den enkelte virksomhet er det nødvendig å *planlegge* aktiviteten og forbruket og ikke bare føre kontroll etterskuddsvis. I den sammenheng fastsetter økonomireglementet at det må utarbeides en (virksomhets)plan for å gjennomføre de pålagte oppgavene uten å overskride tildelt bevilgning, og om nødvendig også et internbudsjett. I den enkelte virksomhet har de som har anvisningsmyndighet, også plikt til å føre kontroll med at det er budsjettmessig dekning for

utbetalingen. Økonomiregelverket inneholder en rekke bestemmelser om hvordan det skal gjennomføres.

7.3 Unntak fra hovedregelen om at en bevilgning ikke kan overskrides

7.3.1 Stikkordet "overslagsbevilgning"

Stikkordet "*overslagsbevilgning*" kan ifølge bevilgningsreglementets § 7 a) tilføyes ved utgiftsbevilgninger "som bygger på foreløpige kalkyler, og som om nødvendig må kunne overskrides".

Stikkordet må være vedtatt av Stortinget ved at det er knyttet til vedkommende post i det formelle bevilgningsvedtak (Blå bok).

Spørsmål om bruk av dette stikkordet må tas opp med Finansdepartementet under budsjettforberedelsen. Stikkordet må i tilfelle tilføyes vedkommende post i forslag til vedtak i Gul bok og i fagproposisjonen. Finansdepartementet har i den senere tid vært restriktiv med bruk av overslagsbevilgninger. Det blir bare brukt ved enkelte bevilgninger under postnummer 60-89, Overføringer eller 90-99, Utlån. Dessuten er stikkordet brukt under post 24 Driftsresultat for forvaltningsbedrifter, knyttet til underposten for "Driftsutgifter". Det er fast praksis at stikkordet ikke kan knyttes til investeringsposter.

Stortinget sa seg i 1982 enig i at det måtte følges en strammere praktisering enn tidligere i bruken av dette stikkord, men avviste forslag om helt å oppheve adgangen til å bruke stikkordet. (St.prp. nr. 115 og Innst.S. nr. 285 (1981-82)).

Vilkåret for å nytte stikkordet under postene 60-99, er at det dreier seg om tilskudd eller lån som staten i det vesentlige er pliktig til å dekke i henhold til regler fastsatt i lov eller andre stortingsvedtak. Sykepenger og pensjoner fra folketrygden er typiske eksempler på tilfelle der stikkordet kan nyttes. I slike tilfelle har Stortinget som hovedregel vedtatt uttømmende regler om tilskuddsordningene, og ytelsene utløses av objektivt bestemte faktorer. Utgiftene følger således automatisk av et regelverk fastsatt av Stortinget, og kan ikke styres av forvaltningen. Stikkordet "*overslagsbevilgning*" gir imidlertid ikke et departement adgang til å overskride bevilgningen ved å utvide utgiftsgrunnlaget i forhold til de *premisser* bevilgningen bygger,

f eks ved å fastsette standardhevninger eller ved å gjøre nye grupper berettiget til tilskudd.

For mange tilskuddsordninger har Stortinget vedtatt generelle regler, men overlatt til departementene å gi utfyllende bestemmelser. Departementene har i slike tilfelle 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 regelverk Stortinget har vedtatt.

Stikkordet "overslagsbevilgning" setter ikke bevilgningsreglementets § 11 (se kap 9) til side. Men mens det formelt ikke er tillatt å overskride en vanlig utgiftspost i det hele tatt uten samtykke, kan overslagsbevilgninger overskrides med mindre beløp uten særskilt samtykke. Større overskridelser må godkjennes ved kongelig resolusjon eller foreligger Stortinget. Finansdepartementet skal alltid varsles om overskridelser, og tar da standpunkt til den videre behandlingen.

7.3.2 Unntak om bruk av merinntekt og forskuttering

Hjemmel for unntak fra hovedregelen om at bevilgninger ikke må overskrides, er også gitt i bevilgningsreglementets § 11, 3. ledd om overskridelse mot tilsvarende *merinntekt*. I del II, er det i kap 6 referert den kongelige resolusjon som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underliggende etater til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekt. Det er fastsatt nærmere retningslinjer for hva slags inntekter som kan gi grunnlag for overskridelse. Videre er referert de reglene Finansdepartementet har fastsatt om en begrenset adgang for *hvert departement* til å samtykke i overskridelse av bevilgningen under *utgiftspost 01 og 21* mot tilsvarende merinntekter. Finansdepartementet kan selv gi fullmakt til å overskride med større beløp.

Det gjøres oppmerksom på at reglene i del II, kap 6 gjelder når det *ikke* foreligger ordninger spesielt godkjent av Stortinget. I stor utstrekning gjør imidlertid *Stortinget* nå, i forbindelse med budsjettbehandlingen, romertallsvedtak om samtykke til at nærmere angitte utgiftsposter kan overskrides p.g.a. merinntekt. Dette er særlig aktuelt på områder der adgangen til å bruke merinntekt er ment å være en fast etablert ordning, jf reglens pkt 6.3.3, eller for inntektstyper som ikke helt faller inn under forutsetningene i

reglens pkt 6.4.1. Eventuell fullmakt fra Stortinget gjelder bare for vedkommende budsjettår, og må gjentas hvert år.

I bevilgningsreglementets § 11, 5. ledd er det gitt hjemmel for bestemmelser om overskridelse mot bruk av *neste års bevilgning på forskudd*. Nærmere regler om dette er fastsatt av Finansdepartementet etter fullmakt gitt ved kongelig resolusjon og er omtalt i del II, kap 7.

7.4 Hovedregelen om tidsavgrensning til ett år

Bevilgningsreglementets § 7, første setning, bruker uttrykket "budsjett-termin" og fastsetter som hovedregel at en bevilgning ikke kan overføres fra en termin til neste. Bevilgningsreglementet har ikke selv noen bestemmelse om budsjett-terminens lengde eller utgangspunkt. Det er imidlertid fast praksis at budsjett-terminen er på ett år. Det henger sammen med at Grunnlovens § 75 pkt a. fastsetter at vedtak om skatter og avgifter bare gjelder for ett år om gangen.

Inntil 30. juni 1960 løp budsjett-terminen fra 1. juli til 30. juni. Fra 1. januar 1961 har budsjett-terminen fulgt kalenderåret.

Det norske statsbudsjettet følger kontantprinsippet. For at den fullmakten som bevilgningen gir skal kunne nyttes i terminen, må derfor *betaling* skje innen terminens utgang. De praktiske konsekvensene av dette er omtalt under pkt 10.2.

7.5 Unntak fra hovedregelen om tidsavgrensning til ett år

7.5.1 Stikkordet "kan overføres"

Stikkordet "*kan overføres*" kan ifølge bevilgningsreglementets § 7 b) tilføyes

"ved bygge- og anleggs- og materiellbevilgninger og ved andre bevilgninger der Stortinget finner bruk av stikkordet påkrevet for å oppnå best mulig resultat av vedkommende bevilgning. Ubrukt bevilgning kan overføres til de to følgende budsjetterminer. Videre overføring kan ikke finne sted."

Også dette stikkordet må være vedtatt av Stor-

tinget ved at det er knyttet til vedkommende post i det formelle bevilgningsvedtaket (referert i Blå bok). Dersom stikkordet ikke er tilføyet her, kan bevilgningen bare gjøres overførbart ved at man i løpet av terminen ber om særskilt stortingsvedtak om dette.

Spørsmålet om bruk av dette stikkordet må tas opp med Finansdepartementet under budsjettforberedelsen, og stikkordet må føres opp ved vedkommende post i forslag til vedtak i Gul bok og i fagproposisjonen. Det er kulant å få Finansdepartementets og Stortingets samtykke til å bruke stikkordet ved bevilgninger innen postgruppe 30-49 og likeså innen postgruppen 50-89 når det gjelder tilskudd til bygge- og anleggsarbeider og utbetalingstidspunktet er avhengig av framdriften i arbeidet.

Bevilgningsreglementet gir nå adgang til å knytte stikkordet også til andre bevilgninger. Forslaget om utvidet adgang ble lagt fram i St.prp. nr. 1 (1993-94), Gul bok pkt 3.8. Både der og i Budsjett-innst S I fra Stortingets finanskomite, pkt 17, ble det understreket at endringen ikke måtte føre til en uthuling av den prinsipielle hovedregelen om at bevilgninger gis for ett år.

Det ble satt som en forutsetning at Stortinget måtte gis bedre informasjon om omfanget av slike overførbare bevilgninger. Det skal derfor i innledningen i hver fagproposisjon tas inn en tabellarisk oversikt over de tilfelle der stikkordet er foreslått knyttet til andre poster enn postgruppe 30-49, med begrunnelse for forslaget og opplysning om overført beløp ved siste årsskifte.

Regelen om at overføring bare kan skje til *de to etterfølgende budsjett-terminer* er *ufravikelig*. I praksis kontrolleres det ved at eventuell overføring begrenses til summen av bevilgninger for de to siste år under vedkommende post.

Ofta vil poster i postgruppe 30-49 omfatte bevilgninger til flere ulike tiltak. Enten posten omfatter ett eller flere tiltak, beregnes det overførbare beløp alltid for *posten som helhet*. Det ble fastslått i kommentarene til det någjeldende bevilgningsreglement, jf St.prp. nr. 144 for 1958 og Innst.S. nr. 11 for 1959-60. Ved beregningen går man ut fra at den *eldste* bevilgning er brukt først.

Man kan derfor alltid overføre ubrukt beløp som maksimalt tilsvarer summen av bevilgningene for de to siste år under en og samme post. Men dersom det ubrukte beløp på grunn av forsinket framdrift eller utbetalingstakt er større

enn summen av bevilgningene for de to siste år, blir det overskytende beløp inndratt.

Dersom et inndratt beløp er nødvendig for å få fullført et prosjekt eller gjennomføre et tilsagn, må det bevilges av Stortinget på nytt. Hvis beløpet ikke er stort, kan saken ordnes ved samtykke til overskridelse. Man må imidlertid være oppmerksom på at dersom det ved kongelig resolusjon eller av Finansdepartementet er gitt samtykke til å overskride en overførbart bevilgning, kan overskridelsesbeløpet *ikke* medregnes ved eventuell overføring ved neste årsskifte. Derfor har et slikt samtykke praktisk betydning bare dersom bevilgningen brukes opp i sin helhet. Det må alltid konfereres med Finansdepartementet om framgangsmåten i slike saker.

Overføring av ubrukt bevilgning foregår i praksis ved at det gjennom overordnet departement sendes inn *oppgave på fastsatt skjema til Finansdepartementet*, (samtidig med eventuelt skjema for overføring under driftsposter, se del II, Regelsamlingen, pkt 4.3). Finansdepartementet sender hvert år ut rundskriv med kommentarer til skjemaene.

I disse rundskrivene er det bl.a. fastslått at dersom et departement har gjort vedtak om *omdisponering* fra driftspost til investeringspost, (som omtalt i del II, pkt 5.2), kan det omdisponerte beløp legges til ved beregning av overførbart beløp under vedkommende investeringspost. Det må selvsagt samtidig fratrekkes vedkommende driftspost.

Bruken av stikkordet "kan overføres" innebærer ikke noe avvik fra kontantprinsippet eller prinsippet om realistisk budsjettering. Selv om bevilgningen er overførbart, skal bevilgningen for den enkelte termin likevel ikke settes høyere enn det som antas å bli de faktiske *utbetalinger* for vedkommende termin. Dette er påpekt av Riksrevisjonen flere ganger i de konstitusjonelle antegnelse.

Når man utarbeider et budsjettforslag for bygge- og anleggsvirksomhet, må man vurdere framdriften og om det er sannsynlig at det blir overført beløp ved utløpet av inneværende termin. Statsbygg vil bistå med slike vurderinger for byggeprosjekter som det har ansvaret for.

Heller ikke for tilskuddsordninger må det føres opp større beløp enn det som sannsynligvis trengs til utbetalinger i kommende år. Dersom det er slik at tilskuddsmottakere i stor utstrekning må få tilsagn i ett år og utbetaling i neste år,

må det på vanlig måte innhentes tilsagnsfullmakt, (se pkt 8.2). Bruk av stikkordet "kan overføres" på tilskuddsposter er ikke ment å komme til erstatning for bruk av tilsagnsfullmakt, men som et supplement, for å begrense usikkerhet om når utbetaling er aktuell. Dette har Finansdepartementet særlig minnet om etter at Riksrevisjonen i Dokument nr 3:5 (1996-97) la fram en undersøkelse om manglende realistisk budsjettering, jf foran under pkt 4.2.2.

7.5.2 Unntak for statlige driftsbevilgninger

Bevilgningsreglementets § 7 inneholder i 2. setning hjemmel for å overføre inntil 5 prosent av ubrukte statlige driftsbevilgninger uten bruk av stikkord. Nøyaktige regler om hvordan overføringsbeløpet skal regnes ut og forelegges Finansdepartementet på fastsatt skjema, meddeles hvert år i rundskriv fra Finansdepartementet. Da skjemaet er nokså likt fra år til år, er det i del II kap 4, gitt en generell beskrivelse og et eksempel på utfylling av skjemaet. Et viktig poeng er at merinntekter i henhold til gitt merinntektsfullmakt under visse vilkår kan medregnes i overføringsbeløpet innenfor 5-prosentbegrensningen.

7.6 Hovedregelen om at beløpet under hver post er bindende

Den tredje hovedregelen som slås fast i første setning i bevilgningsreglementets § 7, er at det beløp som er ført opp under *den enkelte budsjettpost* er en bindende budsjettfullmakt fra Stortingets side. Det må foreligge uttrykkelig hjemmel dersom forvaltningen skal kunne omdisponere beløp fra en post til en annen. Dette er det minnet om bl.a. i et brev av 9.12.1982 fra Stortingets presidentskap til daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Dersom et departement i andre tilfelle enn omtalt under pkt 7.7 finner det nødvendig å bruke mer på en post mot å bruke mindre under en annen post, må saken behandles etter reglene i bevilgningsreglementets § 11, 1. og 2. ledd. Det vil da eventuelt måtte gis samtykke fra Finansdepartementet eller ved kongelig resolusjon til å *overskride* bevilgningen under en post, under forutsetning av innsparing under en annen post, jf kap 9. Større endringer av denne type må gjennomføres ved bevilgning av Stortinget. En

proposisjon med slike forslag kalles ofte for "omgrupperingsproposisjon".

7.7 Unntak fra hovedregelen om at beløpet under hver post er bindende

7.7.1 Stikkordet "kan nyttes under"

Stikkordet "*kan nyttes under*" med tilføyelse av nummeret på vedkommende kapittel og post, kan ifølge bevilgningsreglementets § 7 c) brukes

"ved utgiftsbevilgninger hvor en innsparing skal kunne nyttes under andre utgiftskapitler i budsjettet for samme termin".

Dette stikkordet må, i likhet med de to andre, være vedtatt av Stortinget ved at det er knyttet til vedkommende post i det formelle bevilgningsvedtak (og tatt inn i Blå bok). Spørsmål om bruk av dette stikkordet må tas opp med Finansdepartementet under budsjettforberedelsen, og stikkordet må føres opp ved vedkommende post i forslag til vedtak i Gul bok og fagproposisjonen.

Bevilgningsreglementet inneholder ingen begrensning av hvilke bevilgninger stikkordet "kan nyttes under" kan knyttes til. Vilåret er at det er en helt spesiell sammenheng mellom de postene som knyttes sammen med stikkordet. Postene behøver ikke være under samme kapittel.

Et alternativ til å bruke dette stikkord er å slå sammen de aktuelle poster. Men det er ikke praktisk mulig hvis postene er plassert under forskjellige kapitler. Dessuten kan behovet for informasjon i bevilgningsregnskapet tilsi at man opprettholder flere poster selv om de skal kunne disponeres under ett.

7.7.2 Omdisponering mellom poster

Hjemmel for unntak fra hovedregelen om at bevilgningen under hver post er bindende, er også gitt i bevilgningsreglementets § 11, 4. ledd. Denne bestemmelsen gir adgang til å omdisponere *innenfor det enkelte kapittel* mellom driftsbevilgninger og fra driftsbevilgninger til investeringsbevilgninger. Nærmere regler om dette er fastsatt av Finansdepartementet etter fullmakt gitt ved kongelig resolusjon, og er tatt inn i Veiledningens del II, kap 5.

Etter at de tidligere driftspostene 01 og 11 er slått sammen til en post, er det nå bare aktuelt å omdisponere *fra* driftspost *til* investeringspost. Det gjøres oppmerksom på at det ikke kan om-

disponeres motsatt veg. Hvis det er reelt behov for å flytte beløp fra en investeringspost til en driftspost, må det behandles etter reglene for samtykke til overskridelse mot innsparing, jf kap 9.

8 Fullmakt til å pådra forpliktelser ut over budsjettåret

8.1 Bevilgningsreglementets § 8

Bevilgningsreglementets § 8 lyder slik:

"Når leveringsforholdene gjør det hensiktsmessig, kan Stortinget gi fullmakt til utover rammen av bevilgningene å bestille materiell o.l. som skal leveres og betales helt eller delvis i senere terminer (*bestillingsfullmakt*).

Når det er nødvendig for å kunne gjennomføre en statsstøtteordning på forsvarlig måte, kan Stortinget gi fullmakt til utover rammen av bevilgningene å gi tilsagn om statsstøtte som først kommer til utbetaling i senere terminer (*tilsagnsfullmakt*).

Bestillings- og tilsagnsfullmakter kan bare gis for den enkelte budsjett-termin og skal være begrenset oppad til et bestemt beløp.

Forslag om garantifullmakt skal legges frem for Stortinget i tilknytning til forslaget til statsbudsjett. Garantitilsagn under en garantifullmakt kan bare gis innen utløpet av vedkommende budsjett-termin".

Forvaltningen har ikke adgang til å pådra staten forpliktelser uten fullmakt fra Stortinget. For den løpende termin gis slik fullmakt i form av bevilgninger på statsbudsjettet. Som omtalt under pkt 7.4, er det norske statsbudsjettet basert på det hovedprinsipp at en bevilgning bare står til disposisjon i ett år. Samtidig innebærer kontantprinsippet (se kap 10) at man ikke kan be om større bevilgning enn det som trengs til kontant betaling i vedkommende termin. Dersom det er nødvendig å inngå forpliktelse for staten for flere år fremover, må det innhentes særskilt fullmakt fra Stortinget til dette. Slike fullmakter er omtalt i dette kapittel.

Reglene om bestillingsfullmakt og tilsagnsfullmakt er behandlet under pkt 8.2. Garantifullmakt er omtalt under pkt 8.3.

I dette kapitlet er også kommentert andre bestemmelser som gir fullmakt til å pådra framtidige forpliktelser. Reglementets § 9 om byggekontrakter er behandlet under pkt 8.4. Dagens regler om bemanning og bruken av begrepet "stilling" er referert under pkt 8.5.

Videre er under pkt 8.6 omtalt fullmakt til kredittkjøp, og under pkt 8.7 adgangen til å inngå leiekontrakter. Under pkt 8.8. er omtalt Kongens og Finansdepartementets myndighet til å pådra forpliktelser utover budsjetterminen.

8.2 Bestillingsfullmakt og tilsagnsfullmakt

Bestemmelsene i 1. og 2. ledd i bevilgningsreglementets § 8 omhandler bestillingsfullmakt og tilsagnsfullmakt. Reglene er så likeartede at det er mest praktisk å omtale dem under ett.

Det må innhentes *bestillingsfullmakt* dersom man skal kunne kjøpe varer som har så lang leveringstid at bestilling og levering må falle i to forskjellige terminer. Gjenstand for bestillingsfullmakt er "materiell o.l.". Formuleringen innebærer neppe annen begrensning enn at bestillingen må gjelde løsøregjenstander. Slik fullmakt kan gjelde både engangsanskaffelser og løpende materiellanskaffelser. Engangsbestillinger av utstyr og inventar i forbindelse med *nybygg* trenger ikke bestillingsfullmakt av denne typen, men behandles på samme måte som fullmakt til å inngå kontrakter om nybygg, jf pkt 8.4.

Uten bestillingsfullmakt må man likevel før 1. januar kunne foreta bestilling av ordinære varer og tjenester som må leveres og betales i de første måneder av budsjettåret. Det bør imidlertid ikke gjøres før man har informasjon om regjeringens budsjettforslag for neste år (St.prp. nr. 1) slik at man vet at det f eks ikke blir aktuelt med nedbygging av virksomheten. Avtale om levering av varer i inneværende år og betaling neste år, for å forskyve utgiftsbelastningen, er ikke tillatt.

En *tilsagnsfullmakt* kan knyttes både til en tilskudds- og en lånebevilgning. Slik fullmakt må innhentes når man administrerer en statsstøtteordning der mottakeren vanligvis først skal oppfylle visse vilkår etter at tilsagn er gitt, slik at utbetaling ikke kan foregå i samme termin.

Under forberedelsen av hvert års forslag til statsbudsjett må det enkelte departement som disponerer bestillings- eller tilsagnsfullmakter, sørge for å prioritere de betalinger som forfaller i vedkommende termin innenfor den budsjett-rammen som regjeringen fastsetter. Det gis ikke noe spesielt påslag på budsjett-rammen fordi om man har slike forpliktelser. (Se om forpliktende rammebudsjettering under pkt. 2.3).

Det ble allerede i St.prp. nr. 144 (1958) fastslått at fullmaktsbeløpet for bestillings- og tilsagnsfullmakter skal beregnes på følgende måte:

Det beløp som fullmakten lyder på, angir det *maksimumsbeløpet* som man til enhver tid kan ha stående som bestilling/tilsagn uten dekning i bevilgning (årets bevilgning med tillegg av eventuell overføring fra året før). Når man ber om fullmakt for en ny termin, må man altså ta med i beregningen hva som står udekket av tidligere gitte bestillinger/tilsagn ved begynnelsen av den nye termin.

Et regneeksempel viser beregningsmåten:

Registrerte bestillinger/tilsagn ved utgangen av siste regnskapsår ³	kr. 900 000
<u>- dekkes av bevilgning overført til inneværende termin</u>	” 200 000
Udekket bestilling/tilsagn ved begynnelsen av inneværende termin utgjør	” 700 000
- dekkes av bevilgning for inneværende termin	” 500 000
+ nye bestillinger/tilsagn som planlegges gitt i inneværende termin <u>(tilsvarende den fullmakt Stortinget har gitt, eller et lavere beløp)</u>	” 400 000
Udekket bestilling/tilsagn ved begynnelsen av den nye termin vil utgjøre	” 600 000
Man må vurdere <i>i hvilken termin</i> det bestilte materiell/gitte tilsagn skal betales. <u>Til utbetalinger i den nye termin føres opp <i>bevilgningsforslag</i> f eks</u>	” 400 000
Gjenstående udekket forpliktelse fra tidligere vil da i den nye termin være	” 200 000
<u>Hvis man vil bestille nytt materiell/gi nye tilsagn for</u> må man be om en samlet fullmakt for den nye termin på	” 500 000 kr. <u>700 000</u>

Hvis man *ikke* ber om adgang til å foreta nye bestillinger/gi nye tilsagn i kommende termin, skal det *ikke* innhentes stortingsvedtak bare for å markere hva som foreligger av bestillinger/tilsagn. Opplysning om dette gis i kommentarene. Der bør også gis oversikt over hvordan betalingen vil falle i årene framover.

En spesiell form for tilsagnsfullmakt må innhentes dersom man skal ta i mot *forskuttering* av statsutgifter fra en ikke-statlig instans. Det må ha Stortingets uttrykkelige samtykke. Det mest aktuelle eksempel på forskuttering foreligger når Stortinget samtykker i at en kommune/fylkeskommune i første omgang dekker

³ Opplysning om bestillings- og tilsagnsfullmakter pr 31.12. skal rapporteres til Finansdepartementet, som tar dette inn i det trykte statsregnskap, St.meld. nr. 3.

utgiftene ved et riksveganlegg som staten skal bekoste, men som det vil ta noen år å få innplassert på anleggsbudsjettet. Det kan også forekomme i andre tilfelle hvor en interessent vil betale for å påvirke tidspunktet for realiseringen av statlige investeringer. Stortingsvedtaket går vanligvis ut på at den som forskutterer bare får refundert det nøyaktige kronebeløp, uten tillegg for prisstigning eller renter.

Finansdepartementet har fastsatt at romertallsvedtak om bestilling/tilsagn må formuleres slik (meddelt i rundskriv R-5/95):

Alternativ 1, hvis hver type bare omfatter et fåtall fullmakter:

"Bestillingsfullmakt

Stortinget samtykker i at xxdepartementet ikan

1. foreta bestillinger for inntil kroner..... ut over gitt bevilgning under kap ..., post ..
2. foreta bestillinger for inntil kroner ut over gitt bevilgning under kap ..., post ..

Tilsagnsfullmakt

Stortinget samtykker i at xxdepartementet i kan

1. gi tilsagn for inntil kroner ut over gitt bevilgning under kap ..., post ..
2. gi tilsagn for inntil kroner ut over gitt bevilgning under kap ..., post .."

Alternativ 2, hvis det bes om *mange* bestillings- og eller tilsagns-fullmakter brukes tabellform etter følgende mønster:

"Stortinget samtykker i at xxdepartementet i kan foreta bestillinger (ev. gi tilsagn) ut over gitt bevilgning for inntil følgende beløp:

Kap Post	Mill kroner

"

Det brukes altså to varianter, avhengig av hvor mange fullmakter vedtaksforslaget omfatter.

8.3 Garantifullmakt

Forvaltningen kan ikke utstede garantier som kan påføre staten tap i framtidige budsjett-terminer, uten at det på forhånd er innhentet full-

makt til det fra Stortinget. Bestemmelsen om garantisaker i bevilgningsreglementets § 8, fjerde ledd, ble vedtatt i 1985 etter forslag i St.prp. nr. 1 for 1985-86.

Reglene om garantifullmakt følger ellers samme mønster som bestemmelsen om de to andre fullmaktene:

- fullmakt til å gi garanti er begrenset til ett år.
- det er ikke fastsatt noen generell grense for hvor lang tid et tilsagn står ved lag etter at det først er gitt.
- forslaget til garantiramme for kommende termin må også omfatte garantier og garanti-tilsagn som er gitt i tidligere budsjett-terminer eller gis i inneværende termin.

I økonomireglementet og kap 14 i de funksjonelle krav er det gitt utførlige bestemmelser om hvordan garantifullmakter skal utformes og administreres. Disse reglene ble fastsatt på bakgrunn av at Riksrevisjonen la fram en rapport i Dokument nr. 3:6 (1995-96) om en undersøkelse om forvaltningen av de statlige garantiordninger. Det henvises til disse bestemmelsene. Der er det bl a påpekt at garantiordninger normalt skal være selvfinansierende. Dersom Stortinget har samtykket i at staten selv skal dekke tap, må det innhentes bevilgning til tapsfond på forhånd.

Her tas inn de regler Finansdepartementet har fastsatt om hvordan forslag om garantifullmakter skal presenteres i budsjettproposisjonen og overfor Finansdepartementet under budsjettforberedelsen (meddelt i rundskriv R-5/95) :

Den årlige oversikten over garantier må ha følgende inndeling (kolonner):

- a. utbetalinger (tap) i siste regnskapsår (Her føres opp samlet *utbetaling* i regnskapsåret under vedkommende bevilgningspost).
- b. garantiansvar (gitte tilsagn) ved utløpet av siste regnskapstermin (se kommentar

nedenfor⁴.

- c. fastsatt totalramme for garantitilsagn for inneværende termin (Her føres opp den rammen Stortinget har godkjent for inneværende termin, selv om det ikke er sannsynlig at den benyttes i sin helhet).
- d. totalramme (tak) for nye tilsagn og gammelt garantiansvar i kommende termin.

Forslaget bør i tillegg til forslag om totalramme helst også inneholde

- e. en (under)ramme for *nye tilsagn* i kommende termin. I så tilfelle skal begrensningene både under pkt d) og pkt e) overholdes. Det vil si at nye tilsagn må tilpasses den fastsatte totalrammen, selv om den viser seg ikke å gi plass for så store nye tilsagn som foreslått i kolonne e), mens det på den annen side ikke kan gis flere nye tilsagn enn kolonne e) angir selv om totalrammen viser seg å være romsligere enn antatt.

I en del tilfelle har det vist seg meget vanskelig å administrere en ordning med to begrensninger for nye tilsagn. Finansdepartementet har da samtykket i at man sløyfer den særskilte underramme for nye tilsagn innenfor totalrammen, dvs at man ikke tar med pkt e) ovenfor.

⁴ Kommentar til kolonne b:

Gitte tilsagn medfører dels et *potensielt* og dels et *reelt* ansvar. I potensielt ansvar ligger det at staten har gitt tilsagn, men at tilsagnet ennå ikke er nyttet av mottakeren. Dette ansvaret foreligger inntil tilsagnet eventuelt faller bort. Det er ingen generell begrensning for hvor lenge gitt tilsagn kan stå unyttet, men det bør være knyttet en tidsfrist til det enkelte tilsagn.

Det potensielle ansvaret blir reelt når tilsagnet faktisk blir nyttet av mottakeren som grunnlag for låneopptak o.l. Dette innebærer at den som stiller garanti må ha oversikt over:

- tilsagn som ikke er nyttet ennå
- tilsagn som mottakeren har tatt i bruk (dvs. reelt garantiansvar)
- når reelt ansvar er falt bort.

Beløpet i den tabellariske oversikt må inneholde det maksimale ansvar, nemlig det som følger av gitte tilsagn som fortsatt sto ved lag ved siste årsskifte, dvs *potensielt ansvar*.

Stortingets garantivedtak formuleres på denne måten:

"Garantifullmakter

Stortinget samtykker i at xxdepartementet i kan:

1. gi nye garantier for kroner under ordning, men slik at totalrammen for nye tilsagn og gammelt ansvar ikke overstiger kroner"

eventuelt, hvis det viser seg vanskelig å administrere en ordning med særskilt ramme for nye tilsagn innenfor totalrammen:

1. gi nye garantier under ordning innenfor en totalramme for nye tilsagn og gammelt ansvar som ikke må overstige kroner"

Dersom det *ikke* foreslås adgang til å gi *nye* garantier i kommende termin innenfor tidligere garantirammen, skal det *ikke* innhentes stortingsvedtak bare for å markere hvilket garanti-ansvar som foreligger fra før. Opplysning om dette gis som informasjon i garantioversikten. I det trykte statsregnskapet, St.meld. nr. 3, tas inn en oversikt over departementenes garantirammer og potensielt garantiansvar ved siste årsskifte.

8.4 Bevilgningsreglementets § 9 - fullmakt til å inngå byggekontrakter m v

Gjennomføring av bygge- og anleggsarbeider gjør det som oftest nødvendig å kunne slutte kontrakter som pådrar staten forpliktelser i framtidige budsjett-terminer. Bevilgningsreglementets § 9 inneholder følgende bestemmelser om fullmakt til å inngå slike kontrakter:

"Vedtaket om startbevilgning til et bestemt anlegg, bygg eller særlig innretning, gir fullmakt til å slutte de nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag. Det samme gjelder dersom det innenfor et oppgitt kostnadsoverslag gis startbevilgning til anskaffelse av materiell, utstyr o.l. i forbindelse med de nevnte prosjekter. For

statens forretninger er det fastsatt egne regler i § 6, fjerde ledd."

Denne fullmakten gjelder for kontrakter som sluttet i forbindelse med anlegg, bygg eller særlige innretninger. Med uttrykket "særlig innretning" forstås tekniske konstruksjoner som etter sin art danner et avsluttende hele. Det gjelder f.eks. radaranlegg, store sentralbordanlegg og databehandlingsanlegg.

Startbevilgning til anskaffelse av "materiell, utstyr o.l." til et *nybygg* eller nyanlegg gir samme fullmakter som startbevilgningen til selve prosjektet. (Uten denne bestemmelsen ville det vært nødvendig å innhente bestillingsfullmakt også i slike tilfelle.) Vedtak om startbevilgning gir fullmakt til å pådra staten forpliktelser ut over gitt bevilgning "innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag".

Det er derfor viktig at det i departementets fagproposisjon blir oppgitt *kostnadsoverslag*, og at dette tydelig markeres som den rammen det kan inngås kontrakter for. Dette overslaget må stå i den trykte budsjettproposisjonen. Det er ikke tilstrekkelig at det står i utrykte vedlegg som ikke har noen konstitusjonell status. (Dette er uttrykkelig fastslått senest i brev av 17. juni 1993 fra Stortingets presidentskap, omtalt under pkt 2.6.3).

For at fullmaktsbeløpet skal være i samme prisnivå som resten av budsjettet for vedkommende termin, forutsettes det at kostnadsoverslaget er justert for antatt framtidig gjennomsnittlig prisstigning i løpet av terminen.

For vanlige byggetiltak er det anbefalt at opplysningene settes opp slik, i kroner:

Ajourført kostnadsoverslag i nominelle kroner (i kommende budsjett-termin)	9 000 000
Hittil bevilget	3 000 000
Foreslås bevilget	5 000 000
Gjenstår å bevilge	1 000 000

Da vil det framgå klart hva som er udekket forpliktelse ved utløpet av budsjett-terminen.

De kostnadsoverslag som godkjennes av Stortinget i forbindelse med startbevilgningen, vil ofte måtte justeres på et senere tidspunkt. Dersom dette bare skyldes prisjustering fordi igangsettingen forskyves, vil det være kurant. Dersom endringen skyldes at den tidligere kostnadsberegningen viser seg ikke å holde, eller at

planene er endret, kan det ikke antas anbud eller settes i gang byggarbeider før et nytt kostnadsoverslag er godkjent.

Siden saken ofte haster når anbud allerede foreligger, må man vurdere om økningen er så stor at saken må forelegges Stortinget på nytt eller om prosjektet må endres. Ut fra en utvidende fortolkning av bevilgningsreglementets § 11, 1. og 2. ledd, har man antatt at Kongen/Finansdepartementet kan godkjenne økning av kostnadsoverslag innenfor visse grenser.

I de tilfelle det skjer økning i forhold til godkjent kostnadsoverslag etter at byggarbeidene er satt i gang, må Stortinget orienteres, senest i forbindelse med første forslag om ny delbevilgning. Dersom man hvert år angir bevilgningsbehovet og resterende forpliktelse i samsvar med foranstående oppstilling, vil slik informasjon framkomme som rutine.

I henhold til de nye budsjetteringsprinsipper for statens byggevirksomhet skal både startbevilgning og fortsettelsesbevilgninger til bygg som skal forvaltes av Statsbygg, føres opp under dets kapittel 2445. Bevilgninger til bygg utenfor husleieordningen som skal disponeres av Statsbygg, føres opp under kap. 1580. Da er det Statsbygg/Arbeids- og administrasjonsdepartementet som må påse at forannevnte budsjetteringsregler blir fulgt.

For statens forvaltningsbedrifter kan det innhentes fullmakt til å inngå kontrakt uten at det er gitt kostnadsoverslag for hvert enkelt prosjekt, jf pkt 6.4.1. Spesielt store og/eller politisk viktige enkeltprosjekter krever imidlertid også her forelegg for Stortinget.

8.5 Regler om bemanning og om bruk av begrepet "stilling"

Bevilgningsreglementet hadde før endringen 19.6.1997 følgende bestemmelse i § 10:

"Stortinget samtykker i å opprette og inndra statsstillinger ved å endre antall stillinger under vedkommende kapittel i budsjettet. Dersom ikke annet fremgår av samtykket til å opprette en bestemt stilling, kan den ved ledighet omgjøres til annen stilling under samme kapittel. "

Denne bestemmelsen ble opphevet ved Stortingets vedtak av 19.6.1997, som gjaldt en prøveordning for Stortingets budsjettbehandling for perioden 1997 – 2001.

Stillinger er altså ikke lenger et budsjettstyringsmiddel som Stortinget skal ta standpunkt til. De reglene som ble fastsatt i Finansdepartementets rundskriv R-19/93 om oppretting, inndragning og omgjøring av stillinger, knyttet seg direkte til bevilgningsreglementets § 10 og er opphevet fra 1.10.1997 som følge av Stortingets vedtak.

Begrepet "stilling" vil imidlertid fortsatt være i praktisk bruk, som betegnelse på et arbeids- eller tilsetningsforhold. Nærmere regler om de arbeidsrettslige forhold ble fastsatt av daværende Planleggings- og samordningsdepartementet i Personal-melding nr 20/97, som er tatt inn i Personalthåndboken under pkt 2.02.02.

Finansdepartementet har i rundskriv R-18/97 fastsatt nærmere bestemmelser om departementenes styring av bemanningen ved underliggende virksomheter. Dette er tatt inn som kap 9 i del II, Regelsamling.

Forvaltningens adgang (og plikt) til å tilsette personale for mer enn ett år om gangen er fastslått av Stortinget i tjenestemannsloven av 4. mars 1983, § 3.

8.6 Fullmakt til kredittkjøp

Det følger av de vanlige rutiner for utstedelse av regninger, attestasjon, anvisning og betaling, at varer og tjenester til staten ofte blir betalt en tid etter levering. Dette regnes ikke som kredittkjøp. Kredittkjøp vil si at partene *avtaler* at betaling skal skje på et langt senere tidspunkt enn levering, vanligvis i neste budsjett-termin. En spesiell variant er kjøp på *avbetaling*, der deler av betalingen forskyves flere terminer framover. Bevilgningsreglementet inneholder ingen generell hjemmel for slike avtaler, og det må i tilfelle innhentes uttrykkelig fullmakt fra Stortinget til dette, ved romertallsvedtak.

I de tilfelle det er gitt slikt samtykke, gjelder det gjerne store materiellanskaffelser i henhold til et program som medfører at man kan holde et noenlunde jevnt bevilgningsnivå. Det er ellers vanskelig å si noe generelt om når det er aktuelt med fullmakt til kredittkjøp. Hvert enkelt tilfelle må drøftes med Finansdepartementet.

Fullmakt til kredittkjøp må alltid begrenses oppad til et bestemt beløp.

8.7 Avtaler om leie

Avtaler om leie av lokaler eller av materiell vil ofte innebære at staten pådras økonomiske forpliktelser utover den enkelte budsjett-termin. Man har imidlertid ikke innarbeidet noen eksplisitt hjemmel for slike avtaler i bevilgningsreglementet.

8.7.1 Leie av lokaler

Det foreligger hevdvunnen praksis for at forvaltningen kan inngå avtaler om lokalleie som er nødvendige for å holde i gang virksomhet av det omfang som Stortinget har godkjent ved vedtak om bevilgninger til lønn og driftsutgifter.

I henhold til St.prp. nr. 63 og Innst.S. nr. 185 (1990-91) er det fastsatt at alle statlige virksomheter som holder til i bygg som forvaltes av Statsbygg, skal betale leie dit. Dette innebærer at de fleste virksomheter står i samme budsjettmessige situasjon enten de holder til i statlige lokaler eller i lokaler som leies av private/kommunale huseiere. Nærmere regler om godkjenning av nye kontrakter i ikke-statlige bygg er fastsatt av Statsbygg. Dette er nå stort sett et ansvar for de enkelte fagdepartementer.

8.7.2 Leie av materiell og utstyr

Når det gjelder adgangen til å leie materiell og utstyr, foreligger det ingen fast praksis. Dersom forvaltningen skal kunne inngå avtale om dette, må det for det første være en *reell* leieavtale, ikke en kamouflert avtale om kjøp på avbetaling (se pkt. 8.6). Dersom man er usikker på om man er tjent med å ha vedkommende utstyr permanent og betale full kjøpesum, kan en reell leieavtale være helt legitim. Men man må selv sagt vurdere om den årlige leiepris likevel gjør et leieforhold ugunstig.

Avtale om "leasing" vil ofte ikke være akseptabel fordi prisen er for høy eller fordi en del av betalingen egentlig gjelder overføring av eiendomsrett på et senere tidspunkt (kredittkjøp).

Bortsett fra tilfelle der leieutgiftene utgjør mindre beløp, må en holde fast ved regelen om at forvaltningen ikke kan inngå bindende avtaler for mer enn en budsjett-termin uten Stortingets

samtykke. En langvarig avtale som inneholder klausul om at den *kan sies opp* hvert år, vil imidlertid være akseptabel. Da er Stortinget ikke bundet til å gi bevilgning som dekker leieavtalen for kommende år.

8.8 Kongens og Finansdepartementets myndighet til å pådra forpliktelser ut over budsjett-terminen

I det foregående er det hele tiden henvist til at det må foreligge samtykke fra Stortinget for å kunne inngå avtale utover en budsjett-termin. Også i slike saker vil imidlertid Kongen, eventu-

elt Finansdepartementet, ha adgang til å gi samtykke i saker som ikke gjelder "en større sum", etter samme prinsipper som er fastslått i bevilgningsreglementets § 11, se pkt 9.7.

Generelt må man imidlertid anta at Kongens og Finansdepartementets adgang til å pådra forpliktelser i *framtidige* budsjett-terminer, er *mer begrenset* enn for utgifter som skal betales i inneværende termin. Det som kan være mest aktuelt, er samtykke til en viss overskridelse av den ramme Stortinget har satt for bestillingsfullmakt, tilsagnsfullmakt eller kostnadsoverslag for nybygg. Det vil bare unntaksvis være adgang til å samtykke i nye ordninger eller prosjekter som i det hele tatt ikke har vært forelagt Stortinget.

9 Tilleggsbevilgning og samtykke til overskridelse

9.1 Bevilgningsreglementets § 11

Bevilgningsreglementets § 11 lyder slik:

"Oppstår det i budsjetterminen en uforutsett utgift for staten, eller viser det seg at en utgiftsbevilgning ikke strekker til, kan Kongen samtykke i at utgiften blir pådratt og dekket. Kongen kan overlate til Finansdepartementet å gi slikt samtykke i saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Gjelder saken en større sum, bør forslag om tilleggsbevilgning legges fram for Stortinget, om mulig før utgiften blir pådratt. Forslaget bør redegjøre for de endringer som blir påkrevd ved budsjettets nye saldering. Det skal ikke søkes bevilgning fra Stortinget etter utløpet av den termin da beløpet ble utgiftsført.

Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride driftsutgiftene mot tilsvarende merinntekter.

Kongen kan også gi Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å omdisponere mellom bevilgningene til driftsutgifter og fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer, under samme kapittel.

Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjett-termin".

Paragrafen inneholder to ulike sett av bestemmelser.

I 3., 4. og 5. ledd er det hjemmel for å fastsette regler om *unntak* fra de hovedprinsipper som er fastslått i bevilgningsreglementets § 7, 1. ledd.

De reglene som med denne hjemmel er fastsatt ved kongelig resolusjon og av Finansdepartementet er omtalt foran under kap 7, og er tatt inn i Veiledningens del II, Regelsamlingen, som hovedavsnitt 5, 6 og 7.

Bestemmelsene i 1. og 2. ledd fastsetter hvilken framgangsmåte som skal følges når det anses helt nødvendig å disponere statsmidler ut over gitt bevilgning/merinntekt under det enkelte kapittel. De omtales i det følgende.

Reglementets § 11 angir ikke i hvilken *utstrekning* bestemmelsene kan brukes. Det er derfor nødvendig å minne om det som er omtalt under pkt 7.2, at bevilgede statsmidler forutsetningsvis skal disponeres slik at det *ikke* blir spørsmål om tilleggsbevilgninger eller overskridelse. Som der nevnt presiserte finanskomiteen i Innst.S. nr. 11 for 1959-60 at det "bare må være under ganske særlige forhold" at det fremmes forslag om bevilgninger utenom ordinært budsjettforslag. Hvert departement har derfor plikt til bl a å føre kontroll med budsjettforbruket for å hindre at bevilgningene blir overskredet.

På tross av grundig planlegging og budsjettkontroll kan det imidlertid oppstå situasjoner der det er nødvendig å disponere mer penger enn det som er bevilget. Først må man vurdere om problemene kan løses ved bruk av de fullmakter som er omtalt i Del II, Regelsamlingen, hovedavsnitt 5 og 6 til å *omdisponere* mellom poster innenfor et kapittel, eller til å overskride pga *merinntekt*. Hvis dette ikke er tilstrekkelig blir reglene i bevilgningsreglementets § 11, 1. og 2. ledd aktuelle.

9.2 Forholdet mellom Stortingets og Kongens myndighet

Hovedregelen i § 11, 2. ledd er at saker som gjelder "en større sum" bør forelegges *Stortinget*.

I mindre saker kan det gjøres endelig vedtak ved kongelig resolusjon, eventuelt av Finansdepartementet. Det er viktig å være oppmerksom på at et *fagdepartement ikke* har noen

myndighet til å ta avgjørelse om dekning av uforutsette utgifter ut over gitte bevilgninger.

Fortolkningen av begrepet "en større sum" i § 11, 2. ledd varierer med sakens art. Kongens myndighet vil ha størst rekkevidde dersom Stortinget tidligere har sluttet seg til regjeringens bevilgningsforslag for vedkommende tiltak eller formål, og det nå bare er spørsmål om en revurdering av utgiftens størrelse. I ukontroversielle saker har det ved kongelig resolusjon vært gitt samtykke til overskridelse på opp til 3,5 mill. kroner for hver enkelt post uten at saken etterpå ble forelagt Stortinget. Dersom det av prinsipielle eller politiske grunner er usikkert om Stortinget ville slutte seg til et bevilgningsforslag, bør saken forelegges Stortinget selv om beløpet ikke er så stort. Slik tvil oppstår lettere når det dreier seg om bevilgning til et nytt formål.

Dersom overskridelsen planlegges dekket ved innsparing under en annen post, må det i tillegg vurderes om *innsparingen* reiser prinsippspørsmål i forhold til Stortingets bevilgningsvedtak.

Formuleringen "om mulig før utgiften blir pådratt", sammenholdt med bestemmelsens 1. ledd, angir at Stortingets medvirkning i saker om en større sum kan skje på to måter. Det normale vil være at saken forelegges Stortinget i en stortingsproposisjon, og at ingen *betaling* finner sted før Stortinget har gjort vedtak.

Men dersom saken *haster*, slik at man ikke kan vente med enhver betaling til stortingsvedtak foreligger, kan det ved kongelig resolusjon gis samtykke til at utgiften blir pådratt og dekket. Da må saken etterpå legges fram i proposisjon for Stortinget. Slike hastesaker kan være helt nødvendige tiltak pga brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Det kan gjelde forpliktelser som oppstår ved dom eller voldgift, og hvor forfall inntreffer før Stortinget kan treffe vedtak. Kongens myndighet i en slik situasjon er ikke begrenset til noe bestemt beløp, men det forutsettes at de utbetalinger som foretas i mellomtiden begrenses til det helt nødvendige.

Denne framgangsmåte brukes enten Stortinget er samlet eller ikke. Reglene i Grunnlovens § 17 om provisorisk anordning kan *ikke* brukes i bevilgningssaker.

I paragrafens 2. ledd er det presisert at saken ikke skal forelegges Stortinget til vedtak dersom det ikke kan skje innen årets utgang. En slik situasjon vil i praksis bare inntreffe dersom den

kongelig resolusjon er fremmet så sent (i november/desember) at det ikke har vært tid til å ta saken med i nysalderingsproposisjonen (se pkt 9.3).

Spørsmålet om den enkelte sak må forelegges Stortinget, eller kan avgjøres av Kongen eller av Finansdepartementet, vil alltid i første omgang bli vurdert av Finansdepartementet. Men fagdepartementet bør på selvstendig grunnlag også vurdere dette. Saker som avgjøres ved kongelig resolusjon legges fram av fagdepartementet. Eventuell kritikk fra Riksrevisjonen over at saken ikke er forelagt Stortinget, vil derfor bli rettet mot fagdepartementet. I denne forbindelse minnes om at Riksrevisjonen skal ha kopier av alle kongelige resolusjoner av betydning for økonomiforvaltningen i staten. Dette er pålagt bl a i brev fra Statsministerens kontor, senest av 19. november 1979.

Man bør merke seg at bevilgningsreglementet bruker begrepet "*bevilgning*" bare om vedtak som treffes av *Stortinget*. Kongens myndighet er formulert som rett til å samtykke i at "utgiften blir ... dekket". I daglig tale brukes formuleringene "samtykke i overskridelse" og "tilleggsbevilgning" ofte om hverandre. Slik upresis begrepsbruk kan imidlertid føre til misforståelser om hvilken instans som har myndighet til hva. For *overførbare* bevilgninger (herunder alle 01- og 21-poster) er dette spesielt viktig. Et samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet til å utgiftsføre mer enn bevilget under en overførbar post er et samtykke til *overskridelse*. Et slikt samtykke gjelder bare for inneværende termin og kan ikke medregnes ved overføring til neste termin (bortsett fra saker om bruk av merinntekt).

Derfor vil et samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet bare ha praktisk betydning dersom bevilgningen i sin helhet brukes opp. Hvis dette ikke er sannsynlig har det liten hensikt å søke om slikt samtykke.

Dersom det er svikt i forutsetningene for en utgiftspost, vil det ofte foreligge plikt til å orientere Stortinget selv om man ikke ber om tilleggsbevilgning. Dette er nå uttrykkelig fastslått i økonomireglementets § 5.2.

Bevilgningsreglementets § 11 er myntet på statsbudsjettets *utgiftsside*. Dersom det inntreffer forhold som gjør at det ikke kommer inn *inntekter* i samsvar med en bevilget inntekstpost, er det for vanlige inntekter ikke nødvendig å

innhente formelt vedtak om endring av bevilgningsvedtaket. Men Riksrevisjonen har flere ganger i de konstitusjonelle antegnelse framholdt at et departement har plikt til å *orientere* Stortinget når forutsetningen for en inntektsbevilgning svikter, f.eks. når det er stilt i utsikt en stor grad av egenfinansiering ved gebyr e l og dette ikke slår til. Betydelige endringer i anslagene for store statsinntekter pleier regjeringen å foreslå bevilgningsvedtak om, for å få en korrekt nysaldering.

9.3 Budsjettmessig dekning av tilleggsbevilgninger

Det er fastsatt i 2. ledd i § 11 at forslag om tilleggsbevilgning alltid skal redegjøre for hvilke endringer det vil nødvendiggjøre ved budsjettets nye saldering. Man har ansett dette kravet tilfredsstilt dersom det opplyses at forslaget vil bli dekket f.eks. ved nedsettelse av reservebevilgningen under kap 2309.

Både regjeringen og Stortinget har i de senere år fastlagt *finanspolitiske* direktiver om at det enkelte departement må treffe tiltak for å skaffe reell dekning for tilleggsbevilgninger innenfor den totale "budsjetttramme" for departementet, (dvs summen av bevilgninger under vedkommende departement).

Således har alle departementer, når de legger fram forslag i regjeringen om tilleggsbevilgning, vært pålagt å forsøke å anviser dekning ved nedsettelse av andre utgiftsbevilgninger eller økning av inntekter. Først dersom dette overhodet ikke er mulig, har regjeringen ansett det aktuelt å vurdere dekning ved å nedsette bevilgningen under kap 2309.

For å få en samlet prioritering når regjeringen vurderer bruken av reservebevilgningen, er det de senere år innført den rutine at slike saker helst skal behandles *samlet* i regjeringen en gang i vårsesjonen og en gang i høstsesjonen.

De forslagene som regjeringen godtar, blir i stor utstrekning lagt fram for Stortinget i en samleproposisjon fremmet av Finansdepartementet. Det gjelder spesielt i vårsesjonen. Da blir en slik proposisjon lagt fram samtidig med St.meld. nr. 2 om revidert nasjonalbudsjett.

Saker der et departement foreslår tilleggsbevilgning mot dekning i utgiftsreduksjon eller inntektsøkning innenfor eget område (ofte betegnet som en omgrupperingsproposisjon), blir

imidlertid gjerne fremmet av det enkelte departement. Det samme gjelder saker som haster eller er kontroversielle.

Om høsten fremmes tilleggsforslag som er ukontroversielle i proposisjonen om *nysaldering*. Foruten slike forslag gir Finansdepartementet i denne proposisjonen en oppsummering av alle endringer som Stortinget har vedtatt etter de bevilgningsvedtakene som er inntatt i Blå bok. I tillegg medtas proposisjoner som er fremmet men ikke er ferdigbehandlet av Stortinget. Nysalderingsproposisjonen inneholder 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 til syvende og sist har bevilget under hvert kapittel og hver post vil man finne i det trykte *statsregnskapet* for vedkommende termin.

9.4 Finansdepartementets myndighet

Den delegasjon av avgjørelsesmyndighet til Finansdepartementet som bevilgningsreglementet åpner for, ble gitt ved kongelig resolusjon 4. februar 1960. Finansdepartementets myndighet er begrenset av at saken "ikke er av prinsipiell natur" og dessuten av at den "gjelder mindre beløp". Det er ikke lagt til grunn noen generell beløpsmessig grense, men beløpsgrensen og eventuelt innslag av prinsippsspørsmål må veies i forhold til hverandre i hver enkelt sak. Siden en sak alltid må forelegges Finansdepartementet på et tidlig stadium, vil det være Finansdepartementet selv som vurderer rekkevidden av denne fullmakten. Denne vurderingen er selvsagt på vanlig måte underlagt kontroll av Riksrevisjonen.

9.5 Samtykke må innhentes i tide

Bevilgningsreglementets § 11 forutsetter at det må sørges for bevilgningsmessig hjemmel eller samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet *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 terminen.

Det er selvfølgelig likevel adgang til å forbedre slike saker. Det følger av at planlegging og forberedelse er et normalt ledd i forvaltningens ordinære virksomhet. Enkelte forberedende handlinger vil imidlertid faktisk kunne binde Stortingets handlefrihet i betenkelig grad. Som eksempel kan nevnes forhandlinger med interesseorganisasjoner om godtgjørelser og inngåelse av avtaler med forbehold om Stortingets samtykke, innhenting av anbud 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 formell fullmakt 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. Det minnes om Utredningsinstruksen (se under punkt 12.5) som i mange tilfeller stiller krav om at spørsmål om utredning av nye tiltak skal forelegges Finansdepartementet eller regjeringen, før den settes i gang.

9.6 Eksempler på uforutsette behov

9.6.1 Generelt

Regelen om at all bruk av statsmidler utover gitt bevilgning må ha samtykke fra Stortinget, Kongen eller Finansdepartementet gjelder uansett hva bakgrunnen er. Selv om privatpersoner, kommuner eller fylkeskommuner har krav på utbetalinger i henhold til regler fastsatt ved lov eller stortingsvedtak, eller på grunn av avtale eller erstatningsbetingende hendelser, har et fagdepartement ikke adgang til å foreta utbetaling dersom den ikke kan dekkes innenfor bevilgningen under vedkommende post, eller ved bruk av omdisponeringsfullmakt. I praksis antegner Riksrevisjonen vanligvis likevel ikke overskridelser som er uvesentlige og som er godt begrunnet.

Det at en utgift er uforutsett er i seg selv ikke tilstrekkelig begrunnelse for å kunne overskride bevilgningen. Formuleringen i bevilgningsreglementets § 11 må leses på bakgrunn av reglementets selvsagte utgangspunkt om at bevilgning

ger skal overholdes. Uforutsette utgifter av mindre omfang, som lar seg innpasse ved omdisponeringer innen bevilgningens ramme, har man plikt til å dekke på denne måte.

Praktiske eksempler på uforutsette utgifter er utgifter i forbindelse med brann, omfattende maskinelle sammenbrudd, naturskader o.l. Også i slike tilfelle er det bare de instanser som er nevnt i bevilgningsreglementets § 11 som har adgang til å samtykke i overskridelser.

9.6.2 Selvassurandørprinsippet

Stortinget fastslo ved behandling av St.prp. nr. 54 for 1950 at staten i alminnelighet ikke skulle tegne forsikringer i forsikringsselskap for å dekke utgifter ved brann, men selv stå som *selvassurandør*. Stortingets vedtok 3.6.1950 bemyndigelse til Finansdepartementet 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 § 25 i økonomireglementet.

Spørsmål om det i unntakstilfelle skal tegnes forsikring må altså forelegges Finansdepartementet til avgjørelse. Slike unntak er godtatt når en statlig virksomhet for en kortere tid har hånd om utstyr eller kunstgjenstander som tilhører andre, og hvor det ville være svært upraktisk å gå fram på vanlig måte i tilfelle av brann eller annet uhell.

Selvassurandørprinsippet innebærer ikke at den enkelte virksomhet har rett til automatisk å få samtykke til overskridelse dersom det inntreffer brann, tyveri eller uhell. På grunn av selvassurandørprinsippet spares utgifter til forsikring. Merutgifter som ikke er større enn at de svarer til normal forsikringspremie over noen år, må den enkelte virksomhet søke å dekke innenfor tildelt budsjett.

Hvis det kan påvises at dette ikke kan gjøres uten skadevirkninger for den øvrige drift, kan Finansdepartementet innenfor sin myndighet (jf pkt 9.4) samtykke i at utgiftsbevilgningen overskrides. Bevilgningsreglementets § 11 gjelder også for slike tilfelle, slik at tiltak som krever "en større sum" må forelegges Stortinget, eventuelt i ettertid. Det vil gjelde f.eks. ved store brannskader på bygninger.

Når et fagdepartement tar opp en slik sak med Finansdepartementet, vil det ofte bli stilt

krav om at fagdepartementet kan an vise budsjettmessig dekning for overskridelsen ved innsparing under et annet kapittel.

9.6.3 Spesielt om vikarutgifter

Om rett til lønn under *sykdom* eller *fødselspermisjon* henvises til lønnsregulativets generelle bestemmelser og Personelhåndboken.

Alle statlige virksomheter får refusjon av lønn under fødselspermisjon, og fra 1.1.2000 også under sykdom, og disse midler kan brukes til å lønne vikar. Finansdepartementet har fastsatt regler om *postering* av refusjonen og adgang til å *overskride* lønnsbevilgningen. Reglene er gjengitt i sin helhet i Veiledningens del II, pkt 6.6.

9.6.4 Merutgifter pga lønnsregulering

Når Stortinget har godkjent inngåelse av ny hovedtariffavtale, vil det vanligvis samtidig gi en tilleggsbevilgning til å dekke merutgiftene under kap 2315 Lønnsregulering for offentlige tjenestemenn. Den fordeles av Finansdepartementet på samtlige lønnsposter (og enkelte tilskudds-

poster hvor det er gitt uttrykkelig samtykke til tilsvarende ordning) i den løpende termin, på tilsvarende måte som for den kommende budsjett-termin, se pkt 4.2.3. Disse beløpene anses som bevilgning og innarbeides i de bevilgnings-tallene som føres opp i det trykte statsregnskapet for den enkelte post. De blir dermed automatisk medregnet når det eventuelt skal overføres beløp fra en termin til neste under post 01. (Se del II, Regelsamlingen, pkt 4.4).

9.7 Samtykke til å pådra framtidige forpliktelser

Kongens og Finansdepartementets myndighet i henhold til § 11, 1. ledd omfatter også "samtykke i at utgiften blir pådratt". Vanligvis vil samtykke til at utgiften blir pådratt være inkludert i samtykke til at den blir dekket. Men i tilfelle hvor betalingen først kommer i en påfølgende termin, har begrepet "utgiften blir pådratt" selvstendig betydning. Det henvises til kap 8 om den begrensede adgang man generelt har til å forplikte staten for framtiden.

10 Kontantprinsippet

10.1 Bevilgningsreglementets § 14

Bevilgningsreglementets § 14 lyder slik:

"Enhver statsutgift og statsinntekt medtas i statens bevilgningsregnskap for den budsjett-termin da den er blitt kontant betalt. For statens forretninger kan Kongen bestemme at kontantprinsippet kan fravikes når dette prinsipp gir et misvisende eller ufullstendig uttrykk for driftsresultatet."

En bevilgning blir reelt disponert fra det tidspunkt forvaltningen inngår avtale som medfører bindende forpliktelse for staten. Det kan f.eks. gjelde avtale om tilsetning, om kjøp av varer og tjenester eller om betaling av tilskudd. Men kontantprinsippet i bevilgningsreglementets § 14 medfører at utgiften regnskapsføres først når *betaling* skjer.

Bestemmelsene nevner bare bevilgningsregnskapet. Men da regnskapet er en registrering av hvordan budsjettet er gjennomført, må kontantprinsippet selvsagt også anvendes for budsjettet. Når budsjettet utarbeides må man altså passe på at det i budsjettforslaget bare føres opp de utgiftsbeløp som antas å bli *utbetalt* i terminen. Prinsippet gjelder også for inntekter, slik at de skal budsjetteres med beløp som antas å bli *kontant innbetalt*.

Kontantprinsippet har også det aspekt at statlige *investeringer* utgiftsføres når de blir kontant betalt, selv om de har mange års levetid. I private bedrifter blir slike investeringer aktivert i balansen og avskrevet over flere år. På dette punkt gjelder det imidlertid særskilte regler for statens forvaltningsbedrifter, se pkt 6.2.1.

10.2 Praktiske konsekvenser av kontantprinsippet og ettårsprinsippet

Det oppstår visse praktiske problemer som følge av at det i tillegg til kontantprinsippet også gjelder den hovedregel at en bevilgning står til

disposisjon bare ett år, jf pkt 7.4. Det medfører at man for å kunne nytte den fullmakt som bevilgningen gir, må foreta *betaling* innen *årets utgang*. Ved betaling over bankgiro vil det si at debiteringen av bankkonto må være registret før beholdningen på giro gjøres opp pr 31.12. Det er ikke tilstrekkelig at betalingsanmodningen er sendt av gårde. Ved bruk av konsernkontoordningen vil belastning hos kontofører skje straks betalingsanmodningen er autorisert. (Se funksjonelle krav til økonomireglementet, kap 5). Det er tillatt å registrere i bevilgningsregnskapet i januar de bilag som faktisk *er* betalt innen årets utgang.

Det regnes også for å være i strid med kontantprinsippet og ettårsprinsippet å få varer levert i en termin og betale dem i neste termin, bortsett fra bruk av normal betalingsfrist på 2 - 4 uker. Det er heller ikke tillatt å gjøre det motsatte, å betale i slutten av en termin og få varen levert i neste termin. En slik forskuddsbetaling, før varen er levert, er egentlig å yte et lån til leverandøren. Det er i strid med bevilgningsreglementets § 16 om hvordan statens kontantbeholdning kan disponeres.

Dersom det gjelder leveranse av store utstyrsenheter kan det være *vanlig kontraktsvilkår* at det foretas (delvis) *forskuddsbetaling* ved bestilling eller på et annet tidspunkt før levering. Da er det godtatt at også statlige virksomheter følger en slik praksis, når man har dekning for hele kjøpesummen i bevilgning eller har innhentet bestillingsfullmakt, jf pkt 8.2.

Når det under en 50-post er gitt bevilgning til et statlig fond eller en statlig virksomhet med bruttobudsjett utenfor statsbudsjettet (jf pkt 4.4), regnes overføringen til fondet/virksomheten som "kontant betaling".

10.3 Unntak fra kontantprinsippet

Kontantprinsippet er et enkelt regnskapsføringsprinsipp som medfører at det ikke er aktuelt med skjønsmessige vurderinger av når en utgift el-

ler inntekt skal regnskapsføres, eller om den f eks skal fordeles over flere terminer. Det letter kontrollen med sammenhengen mellom budsjett og regnskap.

For *næringsvirksomhet* kan kontantprinsippet medføre at regnskapet gir et misvisende eller ufullstendig uttrykk for driftsresultatet. Derfor kan det i medhold av siste setning i § 14 bestemmes at kontantprinsippet kan fravikes for statens forvaltningsbedrifter. Slik spesialbestemmelser er imidlertid hittil ikke gitt. Behovet for å kunne postere utgifter og inntekter i en annen termin enn den hvor betalingen foregikk, er dekket ved at dette foretas i forvaltningsbedriftens interne regnskap.

I økonomireglementet er det generelt fastslått at det regnskapet som inngår i det offisielle bevilgningsregnskapet skal følge kontant-

prinsippet. Men det er i økonomireglementets § 18 gitt adgang til at en statlig virksomhet i sitt detaljerte internregnskap kan supplere kontantposter med poster førte etter andre prinsipper, der dette anses nødvendig for å belyse om virksomheten drives effektivt i forhold til formål og kostnader.

Behov for unntak fra prinsippet om at betaling skal skje ved levering kan foreligge dersom det kjøpes utstyr eller fast eiendom av slik størrelse at det er aktuelt med *kjøp på avbetaling* (delvis betaling i fremtidige terminer etter at levering er foretatt). Da må det innhentes spesielt samtykke til dette fra Stortinget.

Det kan også være innhentet samtykke fra Stortinget til å fravike kontantprinsippet i helt spesielle tilfelle.

11 Særregler om tilskuddsbevilgninger

11.1 Bevilgningsreglementets § 17

Bevilgningsreglementet har en særskilt bestemmelse om kontroll med bruk av tilskuddsbevilgninger, nemlig § 17, som lyder slik:

"Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes, overfor mottakeren tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskott, og for Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene."

Denne bestemmelsen ble tatt inn i bevilgningsreglementet i 1977 etter forslag fra Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite i Innst.S. nr. 277 (1976-77) om Stortingets kontroll med forvaltningen.

Bestemmelsen innebærer et pålegg til det organet som gir tilskudd om å ta forbehold om adgang for forvaltningen og Riksrevisjonen til å føre kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Bestemmelsen medfører at det ikke er noen tvil om at det er Stortingets forutsetning for tilskuddsbevilgninger at det skal tas slike forbehold. I de tilfelle vedkommende departement likevel mener at en tilskuddsordning bør falle *utenfor* hovedregelen i bevilgningsreglementet § 17, skal det gjøres rede for dette i den proposisjon der tilskuddsordningen foreslås innført.

11.2 Andre regler om tilskuddsbevilgninger

11.2.1 Generelt

Omfattende regler om forvaltningens plikter i forbindelse med administrasjon av tilskuddsbevilgninger er nå fastsatt i økonomireglementet og de tilhørende funksjonelle krav. Det henvises til *kap 11, 12 og 13 i de funksjonelle krav*.

I de årlige hovedbudsjettsskrivene har det de senere år blitt tatt inn et pålegg om informasjon som forutsettes tatt inn i budsjettproposisjonen i tilknytning til forslag om tilskuddsbevilgninger. Det gjelder tilfelle der navngitte private og halv-offentlige institusjoner mottar statsstøtte fra flere hold, f. eks. fra formålsbestemte tilskuddsordninger, disposisjonsbevilgninger eller fra statsfond. Det blir påpekt at når det øremerkede tilskudd overstiger 2 mill. kroner, må det i fagproposisjonen tas inn opplysninger om den samlede finansiering av vedkommende institusjon. Det blir bedt om at det i proposisjonen tas inn opplysning om:

- siste års regnskap for vedkommende virksomhet
- hvordan aktiviteten finansieres gjennom egeninntekter, tilskudd over statsbudsjettet med henvisning til kapittel og post, og statlig bidrag fra annet hold, f. eks. fra statsfond.

11.2.2 Utbetaling av statstilskudd i terminer

Stortinget har i vedtak av 8. november 1984 samtykket i retningslinjer for utbetaling av statstilskudd. Dette er det henvist til under pkt 11-3.7 (og 12-3.7) i de funksjonelle krav. Der er imidlertid vedtaket ikke gjengitt i sin helhet og derfor refereres det her:

- Tilskudd til driften av en virksomhet utbetales i terminer (pr måned, kvartal eller halvår), avpasset etter størrelsen av tilskuddet og de formål som skal tilgodeses.
- Tilskudd til lønn utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig.
- Tilskudd til større anskaffelser utbetales så nær oppgjørstidspunktet som mulig.
- Tilskuddene skal utover dette ikke nyttes til å regulere virksomhetens likviditet. Det skal ikke være anledning til å fremskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløp.

12 Oversikt over viktige administrative bestemmelser om økonomiforvaltning

12.1 Økonomireglementet

Som nevnt under pkt 7.2, er Stortingets vedtak om statsbudsjettet rettet til det enkelte departement. Verken statlige virksomheter eller andre kan disponere bevilgede beløp uten at de er stilt til disposisjon av det departement som bevilgningen er henført til i statsbudsjettet.

Hvordan departementene skal disponere bevilgningene og føre kontroll med andres disposisjoner framgår av *økonomireglement for staten*, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996. Tilhørende mer detaljerte bestemmelser er fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996. Begge regelsett (som til sammen betegnes som "økonomiregelverket") trådte i kraft 10. januar 1997. De er tatt inn i trykksak R-0564 som bestilles i Statens trykksakekspedisjon.

Alle tjenestemenn som arbeider med utarbeidelse av budsjettforslag, disponering av vedtatt budsjett og med betalingsformidling, regnskapsføring og kontroll må ha det fullstendig reglementet. Finansdepartementet finner det derfor lite hensiktsmessig å søke å gjengi deler av regelverket i denne veiledningen, bortsett fra de henvisninger som er gjort under enkelte avsnitt foran.

12.2 Andre administrative bestemmelser om regnskapsføring, betaling og innkjøp mv

For å gjøre veiledningen mer fullstendig, orienteres i det følgende om noen viktige regelverk som har betydning når bevilgninger skal disponeres. Erfaring har imidlertid vist at det er lite hensiktsmessig å gjengi innholdet i slike bestemmelser som blir endret med jevne mellomrom. En del av regelverkene blir det derfor bare oppgitt referanse til.

12.2.1 Lønnsutgifter

For ordens skyld minnes om at bevilgninger til lønnsutgifter må disponeres i samsvar med det regelverk som administreres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og som er meddelt og kommentert i Statens personalhåndbok.

12.2.2 Anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid - kassasjon

Regler på dette saksområde administreres av Nærings- og handelsdepartementet. Det omfatter:

- lov om offentlige anskaffelser mv med dertil hørende forskrifter
- regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet, herunder normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell
- andre særskilte regler.

Det kan også være gitt retningslinjer om samordning av innkjøp i rundskriv fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller Forvaltningstjenestene.

12.2.3 Forvaltning og salg av fast eiendom

Avhending av fast eiendom kan skje i form av salg, makeskifte, bortfeste og gavedisposisjon. Vedtak om å avhende fast eiendom (grunnarealer og bygninger) skal treffes av Stortinget dersom Stortinget ikke uttrykkelig har delegert slik myndighet til forvaltningen. Dette følger av Grunnlovens § 19. Arbeids- og administrasjonsdepartementet får ved særskilt romertallsvedtak årlig fullmakt til å godkjenne salg og bortfeste av statseiendom innenfor visse maksimumsgrenser, som varierer med situasjonen.

Også enkelte etater får årlig spesifisert fullmakt til å avhende fast eiendom.

Om framgangsmåten vises til Instruks om avhending av fast eiendom som tilhører staten og som administreres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Statsbygg er sentralorgan for statens eiendomsforvaltning og gir generelle direktiver vedrørende bl.a. leie, kjøp, utleie og salg av lokaler og faste eiendommer.

12.3 Regler om å erkjenne forpliktelse for staten eller frafalle fordringer

Regler på dette område er fastsatt dels av Justisdepartementet, dels av Finansdepartementet.

12.3.1 Erstatningsansvar for staten

Regler om behandling av *erstatningsansvar for staten* på grunnlag av alminnelige erstatningsregler administreres av Justisdepartementet. Reglene går ut på at Justisdepartementet skal forelegges alle saker der fagdepartementet vil innrømme ansvar eller inngå forlik om erstatning, hvis beløpet overstiger et fastsatt beløp eller saken gjelder ulovfestet objektivt ansvar eller har prinsipiell betydning. Justisdepartementet disponerer en særskilt bevilgning til dette formålet under kap. 471, post 71, Erstatningsansvar mm. Disse reglene gjelder ikke ansvar i kontraktsforhold og ansvar i forbindelse med statens forretningsdrift.

12.3.2 Erstatningsansvar for statlige arbeidstakere

Dersom erstatningskravet skyldes en bestemt tjenestemanns (arbeidstakers) handlinger, kan det være aktuelt å gjøre regress gjeldende mot vedkommende, i henhold til lov om skadeserstatning av 13.6.1969. Regler om dette er fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og administreres av Arbeidsgiveravdelingen. Det vises til Personalmelding nr. 16/95 om ansvar for arbeidstakere som har påført staten erstatningsansvar eller skadeansvar og garanti for statens oppkrevere og regnskapsførere. I Personalmelding nr. 17/95 er fastsatt regler om påtale ved økonomiske misligheter (underslag mv) i statstjenesten, med visse presiseringer i Personalmelding nr. 26/95. Disse meldinger er

referert i Personalhåndboken under pkt 2.04.05, 2.04.06 og 2.04.07.

12.3.3 Unnlattelse av å gjøre foreldelsesinnsigelse gjeldende

Ved stortingsvedtak av 24. mars 1955 har Kongen fått fullmakt til å unnlate å gjøre gjeldende innsigelse om at krav mot staten er foreldet. Ved kongelig resolusjon av 29. mai 1992 har departementene fått myndighet til å frafalle foreldelsesinnsigelse. Dersom kravet med renter og omkostninger overstiger et fastsatt beløp, eller saken er av prinsipiell karakter, skal saken forelegges Justisdepartementet til uttalelse før avgjørelse treffes. Myndigheten kan i noen utstrekning delegeres.

Nærmere regler om denne ordningen er fastsatt i rundskriv fra Justisdepartementet, någjeldende G-82/92.

12.3.4 Avskrivning av uerholdelige fordringer

Fordring som har sitt utspring i lånebevilgning gitt av Stortinget (under en 90-post), står som aktivum i statens kapitalregnskap. Dersom en slik fordring skal avskrives helt eller delvis må det skje ved stortingsvedtak, vanligvis ved at det gis bevilgning under en 70-post til å avskrive fordringen. Fordringer oppstått pga tap på garanti med hjemmel i stortingsvedtak må eventuelt avskrives på samme måte.

På andre områder vil det være gitt generelle bestemmelser med hjemmel i lov/stortingsvedtak om hvem som har myndighet til å avskrive uerholdelige fordringer, f.eks. vedrørende skatte- og avgiftsinnbetaling.

På områder hvor det ikke foreligger fullmakt i lov eller stortingsvedtak har Finansdepartementet, etter samråd med Riksrevisjonen, fastsatt regler om avskrivning av krav hvor debitor er insolvent, konkurs e l eller kravet er tapt av andre grunner. De någjeldende regler er meddelt ved rundskriv R-12/92. Man har sett det slik at avskrivningen i slike tilfelle består i en regnskapsmessig konstatering av at kravet er verdiløst, og da kreves ikke Stortingets samtykke. Det påpekes at dette gjelder avskrivning, ikke endelig ettergivelse. Departementene har fullmakt til å avskrive uerholdelige fordringer på inntil *kr 300 000*, på nærmere angitte vilkår.

12.3.5 Avkall på statlige krav forøvrig

Dersom staten vil ettergi krav, enten det er uerholdelig eller ikke, og det ikke foreligger hjemmel i generelt stortingsvedtak, må disposisjoner som forringer statens økonomiske posisjon som hovedregel forelegges Stortinget. Det gjelder f.eks. 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.

Ved vurdering av spørsmålet om saken må forelegges Stortinget, vil det være av avgjørende betydning hvorvidt disposisjonen er begrunnet i billighetshensyn eller ikke. I førstnevnte tilfelle vil saken måtte forelegges Stortinget dersom oppgivelsen ikke representerer mindre verdier. Som eksempler på billighetshandlinger, kan nevnes gaver og ikke-forretningsmessig avkall på krav.

I de tilfelle en disposisjon ikke er begrunnet i billighetshensyn, men f.eks. en juridisk *forretningsmessig* begrunnet innrømmelse, vil det bare være nødvendig å forelegge saken for Stortinget i de tilfelle oppgivelsen representerer større verdier og det fører til større merutgifter/mindreinntekter, jf. bevilgningsreglementets § 11.

12.4 Mottagelse av gaver til staten

Et fagdepartement kan motta mindre gaver på statens vegne når gavene ikke medfører bevilgningsmessige konsekvenser og det ellers er ube-

tenkelig. Forøvrig skal alle saker om mottak av gaver 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 mange tilfelle vil det være nødvendig å innhente Stortingets samtykke, fordi den 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.

I Dok. nr. 1 for 1987-88 har Riksrevisjonen på side 80 til orientering referert den praksis som Kultur- og vitenskapsdepartementet mente bør gjelde for gaver til universiteter og andre forskningsvirksomheter. Riksrevisjonen tok ikke standpunkt til denne praksisen.

For mottagelse av testamentert arv gjelder samme regler som for gaver.

Det minnes om de regler som er fastsatt i tjenestemannslovens § 20 om statstjenestemenns adgang til å motta personlige gaver.

12.5 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. De någjeldende regler er fastsatt i form av Utredningsinstruksen, ved kongelig resolusjon 16.12.1994, og administreres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (bestillingsnummer P-0840 i Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Distribusjon og lager av publikasjoner).

Del II

*Regler om bruk av unntaksbestemmelser
i bevilgningsreglementet og om
statsbudsjettets spesifisering m v*

*Fastsatt av Finansdepartementet, og gjort kjent
ved rundskriv R-19/93, med endringer i rundskriv
R-2/96, R-18/97 og R-19/97.*

(Rundskrivene er referert i sin helhet, i den utstrekning de fortsatt er aktuelle, slik at det ikke er nødvendig å ha rundskrivene i tillegg til denne veiledningen).

Innhold

1	Innledning.....	67
2	Departementenes ansvar for hver post som helhet	68
3	Nettbudsjettering ved utskifting av utstyr	70
4	Overføring av ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste	71
5	Omdisponering mellom poster på budsjettet for statlige virksomheter	73
6	Overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter	75
7	Overskridelse mot innsparing i neste budsjett-termin.....	80
8	Overføring av budsjettmidler mellom statlige virksomheter	81
9	Regler om bemanning og bruk av stillingsbegrepet.....	83
10	Statsbudsjettets inndeling i poster og underspesifikasjoner	85

1 Innledning

De temaene som i det følgende er omtalt i kap 1 – 10, er de samme som var tatt med i rundskriv R-19/93 og som ble referert i del II i 1994-utgaven av Veiledning i statlig budsjettarbeid. Kap 3 - 7 og 9 omfatter regler fastsatt i henhold til de unntaksbestemmelsene som ble innarbeidet i bevilgningsreglementet ved stortingsvedtak av 20.3.1985 for å gi statlige virksomheter større administrativ frihet. I tillegg ble det tatt inn administrative bestemmelser om overføring av budsjettmidler mellom virksomheter (kap 8), og om spesifikasjon av statsbudsjettet (kap 10).

Flere av kapitlene er blitt endret ved Stortingets tilslutning til en forenkling av kontoplanen for statens egne driftsutgifter og investeringsutgifter og Stortingets vedtak om å oppheve bevilgningsreglementets § 10 om stillinger. Konsekvensene av disse vedtakene er i noen utstrekning meddelt i rundskriv R-18/97 om opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 og R-19/97 om ny nummerering av underposter.

Vedtaket har imidlertid ytterligere konsekvenser for innholdet i flere av kapitlene i rund-

skrivet fra 1993, og de er innarbeidet i denne utgaven.

Sammenslåing av tidligere poster 01 og 11 får betydning for reglene om overføring av bevilgning fra ett år til neste i kap 4, og fører til at noen av reglene i kap 5 ikke lenger er aktuelle.

Kap. 8 er bearbeidet som følge av at hovedbestemmelsene om betalingstransaksjoner nå er fastsatt i økonomireglementet og de funksjonelle krav. Reglene i kap. 7 har vist seg å ha liten aktualitet i praksis, og er derfor ikke referert i denne utgave. Det er i noen utstrekning gjort språklige endringer.

Regler eldre enn 1993 falt bort med rundskriv R-19/93. Det er i denne utgaven sløffet informasjon om tidligere rundskriv.

Denne utgaven skiller ikke formelt mellom formuleringer som er å oppfatte som instruks, og formuleringer med mer preg av kommentar, etter samme mønster som for de funksjonelle krav til økonomireglementet. Henvisninger til et punkt gjelder andre punkter i *denne* del. Når det henvises til omtale i del I, er dette angitt uttrykkelig.

2 Departementenes ansvar for hver post som helhet

I forrige utgave av del II ble det i kap 2 tatt med en oppfordring til departementene om i størst mulig grad å delegere myndighet til virksomhetene til å ta i bruk de nye unntaksbestemmelsene i bevilgningsreglementet. Siden 1994 har det blitt gjennomført som rutine, bl a ved reglene i de funksjonelle krav til økonomireglementet, pkt 1-1.2, om at departementene i tildelingsbrevene må påse at tilsiktet delegering foreligger som klart utformet delegasjonsvedtak, med nødvendige forutsetninger og presiseringer. Om nødvendig, bør departementet søke å styrke virksomhetsledelsens forutsetninger for å kunne utøve slik myndighet.

I denne utgaven legges derfor mest vekt på et departements ansvar for at aktuelle unntaksregler kan tas i bruk også av statlige virksomheter som får bevilgning *under ett felles kapittel*. I slike tilfelle må departementet i tildelingsbrevet tildele hver virksomhet en andel av bevilgningen under hver post, eventuelt etter at det er holdt av reservebeløp.

Den enkelte virksomhet vil kunne oppfatte sin tildeling som noe den kan disponere fullt ut i samsvar med generelle regler uansett hvordan de øvrige virksomhetene under samme kapittel opptrer.

Departementets ansvar overfor Stortinget for en korrekt praktisering av de gitte unntaksbestemmelsene, er imidlertid knyttet til hver post som helhet. Dette følger av at Stortingets bevilgningsvedtak i samsvar med bevilgningsreglementets § 7 er spesifisert på poster. Det kan føre til at et departement må foreta endringer i gitte tildelinger dersom en eller flere virksomheter overskrider tildelt beløp og dette ikke kan dekkes av en avsatt reserve.

Hvis alle virksomheter viser maksimal budsjett disiplin, ville hver enkelt virksomhet holde seg innenfor sitt tildelte beløp under post 01. Da oppstår det ingen problemer. De som har brukt mindre enn sin tildeling, vil f eks uten videre få overført dette til påfølgende år, og de som har merinntekter vil innenfor gitt samtykke fullt ut

kunne overskride sin andel av utgiftsbevilgningen med tilsvarende beløp. Problemer oppstår dersom noen bruker mer enn tildelt.

Finansdepartementet behandlet denne problemstillingen i St prp nr 65 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem, kap. 5.3. I proposisjonen ble det uttalt at det er viktig at vedkommende departement i sin budsjettforvaltning er oppmerksom på slike problemer. Det er ikke mulig å løse disse ved å la de virksomheter som overholder budsjetttrammen få full nytte av nevnte fullmakter og unntaksregler uansett om andre overskrider eller ikke. Dette fikk tilslutning fra Stortingets finanskomite i Innst S nr 176 (1990-91).

Finansdepartementet vil minne om at problemet for et overordnet departementet likner på det som den øverste ledelsen har i en stor virksomhet - nemlig hvordan man skal få lederne av de underliggende enheter til å overholde sin tildelte ramme innenfor budsjettkapitlet, samtidig som denne ramme skal nyttes mest mulig effektivt i forhold til enhetens målsetting.

Det er en permanent utfordring for et departement - som for toppledelsen i store virksomheter - å utvikle best mulige kriterier for fordeling av den samlede bevilgningen i forhold til det reelle behov. Det bør holdes av et visst *reservebeløp* for å dekke helt uforutsette begivenheter. Men en må unngå at det fører til taktisk opptreden fra virksomhetene under vedkommende kapittel for å få "sin" andel av reserven selv om det ikke er helt nødvendig. Og det gjelder å få såvel virksomhetsledere som avdelingsledere motivert til å oppfylle plikten til ikke å overskride bevilgningen. Det forhold at en eventuell overskridelse vil gå ut over kolleger, kan i så fall ses som et av flere forhold som bør motivere til nødvendig disiplin.

Retningslinjene i økonomiregelverket for utarbeiding av årlige *virksomhetsplaner*, jf funksjonelle krav pkt 2-1.2, vil være et av de viktigste tiltak for å sikre at hver virksomhet og hver underavdeling innenfor en virksomhet planlegger

sin ressursbruk innenfor tildelte rammer for å oppnå oppstilte mål. Dette må kombineres med

hensiktsmessig rapportering og oppfølging som økonomiregelverket legger stor vekt på.

3 Nettobudsjettering ved utskifting av utstyr

3.1 Hovedregelen

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 4, annet ledd, første setning, er at utgifter og inntekter skal føres *brutto* i budsjett og bevilgningsregnskap. Utgifter og inntekter bevilges og regnskapsføres under hvert sitt kapittel selv om de refererer seg til samme virksomhet.

3.2 Unntak for utskifting av utstyr

I bevilgningsreglementets § 4, annet ledd, annen setning er formulert følgende unntak:

"Kongen kan likevel fastsette regler som tillater nettobudsjettering ved utskifting av utstyr."

Med hjemmel i denne bestemmelsen, er det ved kongelig resolusjon av 22.11.1985 fastsatt følgende betingelser for nettopostering ved utskifting av utstyr, felles for postene driftspostene (nåværende) 01 og 21 og investeringspost 45:

"Utskiftingen er av en slik karakter at den er et ledd i en mer rutinemessig anskaffelses- eller fornyelsesprosess."

.....

"Salgsinntektene i forbindelse med utskiftinger kan for ett år ikke overstige 5 pst av utgiftene på den aktuelle posten."

3.3 Bruk av unntaksbestemmelsen

For postene 01 og 21 har hver enkelt virksomhet uten særskilt samtykke adgang til å foreta nettopostering. Begrensningen på 5 pst beregnes for hver post i forhold til bevilgningen. Etter at tidligere post 01 og 11 ble slått sammen, settes begrensningen under den nye felles driftsposten til 5 prosent av summen av underpostene 21- 29. (Den kgl. res. bruker uttrykket "utgiftene", men det må fortolkes som den aktuelle bevilgning).

Finansdepartementet vil understreke at det er *faktisk* salgsinntekt som kan disponeres på den-

ne måten. Slike salgsinntekter skal føres til *kredit* på virksomhetens *utgiftspost*, enten post 01, 21 eller post 45. Det skal alltid gjøres bruk av en særskilt underunderpost slik:

post 01-21-09 - Salg av utstyr

post 21-21-09 - Salg av utstyr

post 45-11-09 - Salg av utstyr

Derved blir det mulig å kontrollere at fullmakten er praktisert innenfor grensen på 5 pst.

Salgsinntekt som posteres på postene 01 og 21, forutsettes vanligvis nytt til innkjøp av nytt utstyr. Dette er likevel av praktiske grunner ikke fastsatt som et formelt krav for disponering av salgsinntektene. Dersom det er mer rasjonelt, kan salgsinntekter brukes til andre typer driftsutgifter innenfor disse postene.

3.4 Særregel for post 45

I den kongelige resolusjonen er det i tillegg fastsatt følgende vilkår for nettopostering under post 45:

"Ved utskiftinger under post 45 må det innhentes samtykke til nettobudsjetteringen fra Finansdepartementet."

Departementene kan sende søknad til Finansdepartementet for den enkelte post når det er aktuelt. Finansdepartementet vil foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Det presiseres at begrensningen på 5 pst også gjelder for post 45, slik at det for *større* utskiftinger må brukes vanlig bruttoføring.

Det er i kontoplanen (se pkt 10.2) ikke angitt noen faste grenser for hvilke utstyrsutgifter som skal føres under post 45 og hvilke under post 01-21. Det vil i dag være naturlig å reservere post 45 for de helt store anskaffelser. Rutinemessig utskifting posteres mest hensiktsmessig under post 01.

4 Overføring av ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste

4.1 Hovedregelen

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det *ikke* er adgang til å overføre et bevilget utgiftsbeløp til en annen budsjett-termin.

4.2 Unntak for driftsbevilgninger

I § 7, annen setning, er formulert følgende generelle unntaksregel:

"Det er likevel anledning til å overføre inntil 5 pst av driftsbevilgning til neste budsjett-termin."

Her som ellers i bevilgningsreglementet betyr "bevilgning" det beløpet som Stortinget har vedtatt under den enkelte *post* som *helhet*, i samsvar med Blå bok med eventuelle senere endringer. I praksis gjelder dette nå post 01 og post 21, som må behandles hver for seg.

(Stortinget kan dessuten gi spesiell hjemmel for unntak ved å knytte stikkordet "kan overføres" til den enkelte bevilgning, jf bevilgningsreglementets § 7 b, omtalt i del I, pkt 7.5.1).

4.3 Innsending av oppgave til Finansdepartementet

Alle statlige virksomheter har adgang til å få overført driftsbevilgning som står ubrukt pr 31.12. For å få gjennomført en slik overføring må det gjennom overordnet departement sendes inn oppgave på fastsatt skjema til Finansdepartementet, (samtidig med eventuelt skjema for overføring under poster med stikkordet "kan overføres"). Finansdepartementet sender hvert år ut rundskriv med kommentarer til skjemaene.

4.4 Beregning av overførbart beløp - utfylling av skjema

Det *maksimale* beløpet som kan overføres, er altså 5 pst av bevilgningen under driftsposten. Alle beregninger må foretas for *posten som helhet*, selv om den omfatter flere virksomheter. (Se kap 2). I det følgende tas inn en kort kommentar til det skjemaet som er brukt i de siste år, med eksempel på utfylling. (I forrige utgave sto dette i del I, pkt 7.5.2). Fullstendig kommentar gis i det årlige rundskrivet.

Beløpet i kolonne 2 skal stemme med det som er oppført i det trykte statsregnskapet. I kolonne 3 føres opp endelig bevilgning, dvs tall fra Blå bok + senere bevilgninger gitt av Stortinget, herunder påslag for lønnsregulering. Dette påslaget er formelt sett en fordeling av fellesbevilgningen under kap. 2315. Den regnes som tilleggsbevilgning. Fem-prosent begrensningen under post 01 kan derfor beregnes av ordinær bevilgning + lønnsreguleringspåslag.

Samtykke til *overskridelse* kan ordinært *ikke* medregnes.

Unntatt fra dette er fullmakt til overskridelse pga *merinntekt*, jf pkt 6.7. Dette gjelder både merinntekter som faller inn under pkt 6.4.1 og refusjoner som omtalt under pkt 6.6. I praksis gjøres dette på den måten at man i kolonne 4 fører opp faktisk regnskapsført merinntekt (under forutsetning av at den ligger innenfor fullmakten), og legger det til bevilgningen før man trekker fra regnskapstallet i kolonne 7. Det samlede beløp som kan overføres til neste budsjett-termin av ubrukt bevilgning + merinntekt er imidlertid begrenset til 5 pst. av bevilget beløp under utgiftsposten.

Også i andre tilfelle kan Finansdepartementet unntaksvis samtykke i at det i kolonne 4 tas med tillatt overskridelse, dersom det reelt sett er fordeling av en generell bevilgning.

I kolonne 6 må føres f eks innsparinger som er pålagt etter at bevilgningen er fastlagt, eventuelt også omdisponering til post 45, jf pkt 5.2.

Både for kolonne 4 og 6 må det med noter angis hva beløpet refererer seg til. For merinntekter må det oppgis motsvarende inntektspost.

Det er viktig å påse at beløpet i kolonne 4 stemmer nøyaktig med den totale *merinntekten* som framkommer under inntektsposten i statsregnskapet, dvs differansen mellom regnskapsført inntekt og bevilgning.

Kolonne 5 brukes når det unntaksvis er gitt samtykke til forskuttering etter reglene i kap 7.

Overføring av ubrukte bevilgninger fra 1998 til 1999 (alle tall i 1000 kr.)

1 Kap- /post 1998	2 Over- ført fra 1997	3 Bevilgn. og lønns- reg. 1998	4 Tillegg Mer- innt. mv	5 For- skott 1997 mot innspar- ing 1998	6 Innspar- ring	7 Regn- skap 1998	8 Rest 2+3+4 -5-6-7	9 Maks beløp 5% av kol.3	10 Overføres til 1999 Beløp Kap/post 1999
xxx/01	500	14 300	1) 500	-	2) 300	14 200	800	715	715 xxx/01

1) Gjelder:

Merinntekt under	kap 3xxx/post yy	250
Refusjon under	kap 3xxx/post 15 Arbeidsmarkedstiltak	100
"	kap 3xxx/post 16 Fødselspenger	150

2) Gjelder innsparing pålagt i henhold til Finansdepartementets brev xxx

5 Omdisponering mellom poster på budsjettet for statlige virksomheter

5.1 Hovedregelen

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det *ikke* er adgang til å omdisponere et bevilget utgiftsbeløp fra en post til en annen innenfor budsjetterminen. Dette innebærer at det beløpet som er ført opp under *den enkelte budsjettpost* er bindende fra Stortingets side, hvis det ikke foreligger uttrykkelig hjemmel for unntak.

(Bevilgningsreglementets eksakte ordlyd i § 7 er "...å overføre ... til en annen budsjettpost...". Her brukes altså samme begrep for flytting av beløp mellom poster som for flytting av beløp til neste termin. For å unngå sammenblanding av disse to prinsipielt forskjellige forholdene, er det imidlertid i bevilgningsreglementets § 11 brukt formuleringen "omdisponere" i det førstnevnte tilfelle).

5.2 Unntak for statlige virksomheter

I bevilgningsreglementet § 11, fjerde ledd, er formulert følgende unntaksregel:

"Kongen kan også gi Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å omdisponere mellom bevilgningene til driftsutgifter og fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer under samme kapittel."

Etter at de tidligere driftsposter 01 og 11 er slått sammen til en driftspost 01, har unntaksregelen nå bare praktisk betydning for omdisponering fra driftspost til investeringspost. Ved kongelig resolusjon av 21.12.1990 fikk Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene til slik omdisponering. De aktuelle postene er nå post 01 Driftsutgifter og post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Det kan bare omdisponeres *fra* driftspost til investeringspost, ikke omvendt. Omdisponering kan bare foretas innenfor *ett og samme kapittel*.

Finansdepartementet har med denne hjemmelen gitt alle departementene fullmakt til å samtykke i omdisponering i det enkelte tilfelle, med følgende avgrensninger og presiseringer:

a. Det kan omdisponeres *inntil 5 pst* av samlet driftsbevilgning under post 01 i den enkelte budsjettermin. I tilfelle der flere virksomheter er tildelt bevilgning over samme budsjettkapittel, gjelder begrensningen på 5 pst for post 01 sett under ett. Det henvises ellers til kap 2 foran.

b. Fullmakten gjelder bare ordinære forvaltningsorganer. Forvaltningsbedriftene går *ikke* inn under fullmakten.

c. Omdisponeringen må ikke føre til samlet økning i statens utgifter. Investeringen må derfor ikke være en del av et investeringsprogram som binder opp framtidige budsjetter og den må heller ikke føre til økte driftsutgifter i fremtiden.

d. Omdisponeringen skal rapporteres til *Finansdepartementet* påfølgende år samtidig med innsending av skjemaer for overføring fra ett år til neste av ubrukt bevilgning. De må kort begrunnes overfor *Riksrevisjonen* i forklaringene til statsregnskapet.

e. Som omtalt i de årlige rundskriv om overføring fra et budsjettår til neste, kan beløp som er vedtatt omdisponert fra post 01 medtas ved *beregning av overførbart beløp* under post 45. Forutsetningen er imidlertid at det foreligger en bevilgning under posten med stikkordet "kan overføres" (bevilget siste år eller overført fra foregående), og at regnskapet viser at nevnte beløp *er* innspart under post 01.

Fagdepartementet kan altså *ikke* delegere til den enkelte virksomhet en generell myndighet til slik omdisponering.

Kontoplanen er nærmere omtalt under pkt 10.2. Det er ikke angitt noen faste grenser for hvilke investeringsutgifter som kan føres under post 01 og hvilke under post 45. Omdisponeringsadgangen har praktisk betydning når en utstyrsanskaffelse eller et bygningsmessig tiltak har slik størrelsesorden at det etter den vanlige praksis under vedkommende kapittel ikke kan utgiftsføres under post 01. Post 45 er standardposter som kan tas i bruk i bevilgningsregnskapet selv om det ikke er gitt bevilgning under posten i den aktuelle terminen.

Bestemmelsen må ikke brukes til å omgå regelen om at det bare *kan overføres 5 pst* av bevilgningen fra en termin til neste under post 01, jf pkt 4.4. Hvis det under post 45 overføres beløp som er omdisponert fra post 01, må dette trekkes fra det maksimumsbeløpet på 5 pst som beregnes for post 01.

(Stortinget kan gi spesiell hjemmel for unntak fra hovedregelen ved å knytte stikkordet "kan nyttes under" til hvilken som helst post, omtalt i del I, pkt 7.7.1).

6 Overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter

6.1 Hovedregelen

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det *ikke* er adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp.

6.2 Unntak når overskridelser dekkes av visse merinntekter

I bevilgningsreglementets § 11, 3. ledd er formulert følgende unntak:

"Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride driftsutgiftene mot tilsvarende merinntekter."

Stortinget kan dessuten under budsjettbehandlingen selv godkjenne merinntektsfullmakt knyttet til nærmere angitt(e) post(er), se del I, pkt 7.3.2.

6.3 Ramme for Finansdepartementets myndighet og den videre delegering

Ved kgl. res. 20.9.1991 er det fastsatt regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underliggende etater til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekt. Finansdepartementet har med denne hjemmelen fastsatt de følgende regler om delegering av myndigheten.

6.3.1 Omfanget av departementenes myndighet

Hvert departement har myndighet til å samtykke i overskridelse av bevilgningen under *utgiftspost 01 og 21* mot tilsvarende merinntekter i samme budsjett-termin under utgifts- og inntektskapitler som har gjensidig henvisning til hverandre i

kapittelbetegnelsen. Denne generelle bemyndigelsen har en begrensning på *2 pst* av bevilget utgiftsbeløp. Dersom utgiftsbevilgningen under post 01 er lavere enn 50 mill. kr. kan departementet likevel samtykke i overskridelse på *inntil 1 mill kroner*. Den sistnevnte regelen gjelder ikke for post 21. Myndigheten gjelder også budsjettkapittel som disponeres av departementet selv.

6.3.2 For hvor lang tid kan samtykke gis

Departementet kan gi samtykke til den enkelte underliggende virksomhet for inntil 5 år om gangen. Departementet må vurdere i hvert enkelt tilfelle om samtykket skal revurderes oftere enn hvert 5. år.

6.3.3 Fullmakt til å overskride med større beløp

Et departement kan etter søknad til Finansdepartementet få fullmakt til å samtykke i overskridelser mot merinntekter for større beløp under spesifiserte poster. Slik bemyndigelse kan gis for inntil 5 år om gangen og må omfatte det totale beløp som er aktuelt, ikke bare det som overstiger 2 pst. Finansdepartementet kan gi fullmakt uten angivelse av maksimumsbeløp når inntektsforholdet under vedkommende post er entydig.

Disse reglene må praktiseres på bakgrunn av presiseringen fra Stortingets finanskomite i Innst S nr 176 (1990-91) om at ordningen bare kan gjelde relativt mindre beløp i forhold til virksomhetens omfang. Større merinntektsbeløp som kan endre virksomhetens arbeidsvilkår i innhold og omfang, eller gi dem en annen karakter enn det som er forutsatt ved Stortingets beslutninger, må fortsatt forelegges de politisk ansvarlige organer. Komiteen forutsatte videre bl.a. at merinntektene ikke skal inntjenes ved endrede prissettinger eller dårligere tilbud i forhold til publikum og mottagere av virksomhetens tjenester.

6.4 Forutsetninger for adgangen til å overskride mot merinntekt

6.4.1 Generelle vilkår

Som generelle vilkår m.h.t. hvilke *typer* av merinntekter og merutgifter som kan gi grunnlag for overskridelsessamtykke for den enkelte virksomhet er fastsatt:

- a. Virksomheten bør selv kunne påvirke inntektene slik at merinntekten er resultat av økt innsats/aktivitet i forhold til budsjettforutsetningen for vedkommende år.
- b. Fullmakten bør anvendes på områder og på en måte som ligger innenfor forvaltningens handlefrihet og skal ikke begrense Stortingets innflytelse over pris- og takstpolitikk eller forutsetning om tilgjengelighet, omfang og servicenivå for statlige tjenester.
- c. Den aktuelle inntektsbringende aktivitet bør ligge innenfor det som er virksomhetens mål og oppgaver og bør ha positiv betydning utover å skaffe inntekter.
- d. Fullmakten må ikke brukes til å skape bindinger til å opprettholde et høyere aktivitetsnivå enn det som dekkes av den gitte utgiftsbevilgning, i tilfelle merinntektene faller bort.

Disse generelle vilkårene er fastsatt i den kongelige resolusjon. De ble referert i St prp nr 65 (1990-91) og Stortingets finanskomite la i Innst S nr 176 (1990-91) vekt på at vilkårene måtte overholdes. Bakgrunnen for fullmakten er å stimulere virksomhetene til å utnytte inntektsmuligheter i de tilfelle hvor virksomhetene selv kan påvirke inntektene, altså der inntektsøkning er et resultat av *økt aktivitet* i forhold til det budsjetterte. Den økte aktiviteten kan være resultat av virksomhetens eget initiativ, eller av økt etterpørsel.

Det er imidlertid ikke meningen at denne spesielle fullmakten skal kunne anvendes når inntektsøkninger i forhold til budsjettet ikke er resultat av økt aktivitet i virksomheten, men f.eks. skyldes *rene tilfeldigheter*. Forslag fra et departement om overskridelse av utgiftsbevilgning med dekning i *slike* merinntekter vil Finansdepartementet vurdere ut fra vanlige kriterier for saker om overskridelse/tilleggsbevilgning.

De inntektsbringende aktiviteter må være innenfor *politisk fastlagte mål og oppgaver*. Utsikt til å kunne benytte ekstra inntekter må ikke føre til at det etableres aktiviteter som ikke på en naturlig måte faller sammen med virksomhetens ordinære funksjoner. Heller ikke må det foregå en omprioritering av ressurser til inntektsbringende aktiviteter slik at virksomhetens evne til å fylle sine øvrige oppgaver blir redusert.

Etter at det nå er gjennomført ordning med husleiebetaling også i statlige bygg, kan inntekter ved utleie av *lokaler* som man ikke selv disponerer medregnes i en merinntektsfullmakt. Det samme gjelder salg av fellestjenester i felles bygg.

6.4.2 Sammenheng på postnivå innenfor hver termin

Samtykket må være knyttet til bestemt angitte poster på budsjettets inntekts- og utgiftsside. Merinntekt og merutgift beregnes i forhold til den *samlede* bevilgningen under hver av postene. Merutgiften må ikke være større enn merinntekten i hvert enkelt år.

Bl.a. av hensyn til Riksrevisjonens kontroll, er det absolutt nødvendig at det er *samlet* overskridelse av motsvarende inntekts- og utgiftspost som helhet som skal vurderes mot hverandre. Dersom fullmakten er gitt med virkning for flere år, må også merinntekten dekke merutgiften i hvert enkelt år. (Se pkt 6.7 om overføring fra et år til neste). Dersom merinntekten først inntektsføres det påfølgende år, foreligger en vanlig overskridelse som må forklares overfor Riksrevisjonen i forklaringene til statsregnskapet.

Også for kapitler som omfatter *flere* virksomheter kreves det at *samlet* merutgift ikke overstiger *samlet* merinntekt under vedkommende post(er), jf kap 2.

Dersom *postspesifikasjonen* på *inntektssiden* ikke er egnet til å skape direkte samsvar mellom merinntekt og merutgift på postnivå, må inntektspostene endres slik at inntekter som skal gi grunnlag for overskridelsesfullmakt holdes atskilt fra andre inntekter. Siden det er Stortinget som endelig fastsetter postspesifikasjonen, må endringsforslag legges fram i St prp nr 1, eventuelt i en tilleggsproposisjon. Finansdepartementet kan i løpende termin samtykke i midlertidig bruk av nye standard inntektsposter.

6.4.3 Prisfastsettelse

Bruk av fullmakten skal som hovedregel ikke medføre endring av pris på varer og tjenester. Der hvor prisen er fastsatt i et eget regelverk må gjeldende regler følges. Der hvor prisen er påvirket eller påvirkes av forutsetninger i vedtatt budsjett, kan disse forutsetninger ikke fravikes. I andre tilfeller, herunder for nye produkter/tjenester, må den myndighet som har kompetanse til å fastsette priser, gjøre dette innenfor en maksimumsgrense som tilsvarer dekning av alle merkostnader, inklusive andel av faste kostnader.

6.4.4 Særvilkår

Både Finansdepartementet og fagdepartementet kan stille særvilkår for det enkelte samtykke, herunder om innføring av kontrollrutiner, eller at virksomheten bare kan disponere en bestemt prosentandel av merinntekten. Det siste kan være aktuelt dersom merinntekten er stor i forhold til merutgiften.

6.5 Utforming av skriftlig samtykke, kontrolltiltak og rapporter

Samtykket skal utformes skriftlig. Det er under pkt 6.9 gitt en veiledende mal for utforming av et overskridelsessamtykke. Når et fagdepartement bruker myndigheten på *eget* kapittel, bør skriftlig samtykke gis fra den enhet som har det overordnede ansvar for den interne budsjettkontrollen i departementet.

Fagdepartementene skal føre kontroll med at samtykket nyttes etter forutsetningene, og skal ta skriftlig forbehold om at samtykket ellers kan trekkes tilbake. Kopi av det enkelte samtykke skal sendes *Riksrevisjonen* etter hvert som det gis. Samtidig med innsending av skjemaer for overføring fra et år til neste av ubrukt bevilgning sendes oversikt over gitte samtykker i en såkalt "Fullmaktoversikt" som tas inn i det trykte statsregnskapet.

I forklaringene til statsregnskapet må hvert departement, i tilknytning til overskridelsen under hver enkelt utgiftspost, referere hvilket overskridelsessamtykke som er gitt, og påvise tilsvarende merinntekt under motsvarende inntektspost. Finansdepartementet minner om at det er et enkelte departement som er konstitu-

sjonelt ansvarlig for hvordan fullmakten praktiseres.

6.6 Merinntekt i form av refusjoner o.l.

Det foreligger ordninger hvor merutgifter dekkes av *refusjoner* fra andre *statlige virksomheter*, uten at inntekten faller nøyaktig inn under alle vilkårene i pkt 6.4.1. Pga regelen om bruttoføring skal en refusjon føres på virksomhetens inntektskapittel, og den vil derved kunne fremtre som en merinntekt. Vanligvis vil en slik merinntekt gi grunnlag for overskridelse uten særskilt samtykke, og uten å være bundet av begrensningen i pkt 6.3.1 på 2 pst.

For tiden er det godkjent fire *generelle* refusjonsordninger, der den angitte inntektsposten uten videre kan tas i bruk under virksomhetens inntektskapittel. Det skal ikke budsjetteres med noe beløp under disse inntektspostene (et godkjent unntak fra kravet om realistisk budsjettering) og hele det inntektsførte beløpet vil derved fremtre som merinntekt:

- Fra *arbeidsmarkedsetaten* når en virksomhet tar inn personale på arbeidsmarkedstiltak. Det skal inntektsføres på standard inntektspost 15, Refusjon arbeidsmarkedstiltak.
- Fra folketrygden for utgifter til lønn under *fødselspermisjon*, med inntektsføring på standard inntektspost 16 Refusjon av fødselspenger/adopsjonspenger.
- Fra fylkeskommunen for merutgifter til lønn til lærlinger, med inntektsføring på standard inntektspost 17 Refusjon lærlinger.
- Fra folketrygden for utgiftene til lønn under sykdom, med inntektsføring på standard inntektspost 18 Refusjon av sykepenger.

Andre eksempler er refusjon fra et *forskningsråd* til dekning av vikarutgifter ved forskningspermisjon o.l. ved universitet, høyskole eller annen forskningsvirksomhet, eller refusjon fra *NORAD* til bistandsprosjekter o.l.

Finansdepartementet har fastsatt en del regler om postering av refusjon for fødselspenger og sykepenger, samt for adgangen til å overskride. Reglene om fødselspenger er tatt inn Statens Personelhåndbok i pkt 3.16.04 mens reglene om sykelønn som er nye fra 1.1.2000, er meddelt i PM fra Arbeids- og administrasjonsdepartemen-

tet. Det henvises derfor dit. Nedenfor skal likevel redegjøres for visse hovedregler:

Refusjon av fødselspenger og sykepenger utbetalt for personell som lønnes under *post 01 Driftsutgifter*, skal føres til inntekt på virksomhetens inntektskapittel, under henholdsvis post 16 Refusjon av fødselspenger og post 18 Refusjon av sykepenger.

Refusjonsbeløpet skal fordeles på følgende to underposter:

- 11 Refusjon av lønn
- 12 Refusjon av arbeidsgiveravgift

Refusjon av fødselspenger og sykepenger som utbetales personell som arbeider med oppdragsvirksomhet og lønnes *under post 21*, skal inntektsføres under den korresponderende inntektsposten for oppdragsvirksomheten. Det må også i slike tilfeller opprettes underposter som skiller mellom refusjon av lønn og refusjon av arbeidsgiveravgift. Refusjon av fødselspenger eller sykepenger for annet personell som lønnes under post 21, skal inntektsføres under henholdsvis inntektspost 16 eller 18.

Statlige virksomheter som har fått unntak fra prinsippet om bruttobudsjettering og får tilskudd over *50-post* i statsbudsjettet, skal regnskapsføre refusjon av fødselspenger og sykepenger i samsvar med de retningslinjene som er gitt i rundskriv R-11/98.

Den inntektsførte refusjonen gir adgang til å overskride post 01 eller 21 med samme beløp, bl.a. til vikarutgifter.

Den delen av refusjonen som gjelder refusjon av arbeidsgiveravgift, kan imidlertid ikke disponeres av arbeidsgiver. Den må stå som motpost ved den sentrale beregningen av folketrygdavgiften i statsregnskapet. I forklaringene til statsregnskapet til overordnet departement, må det oppgis beløp både under underposten for refusjon av lønn og underposten for refusjon av arbeidsgiveravgift, slik at departementet har grunnlag for å vurdere sammenhengen mellom lønnsrefusjon og refusjon av arbeidsgiveravgift.

Refusjon av fødselspenger og sykepenger kan i likhet med andre refusjoner, tas med ved beregning av eventuelt overført beløp fra en termin til neste under postene 01 og 21.

6.7 Overføring av ubrukt overskridelsessamtykke til neste år

Dersom tillatt overskridelse mot merinntekt ikke er benyttet fullt ut ved budsjettårets utløp, kan gjenstående beløp medregnes ved overføring av ubrukt driftsbevilgning til neste budsjetttermin. Det gjøres i praksis på den måten at man legger *faktisk* regnskapsført merinntekt (under forutsetning av at den ligger innenfor fullmakten) sammen med bevilgningen og trekker faktiske regnskapsførte utgifter fra dette. Det samlede beløp som kan overføres til neste budsjetttermin av ubrukt bevilgning + merinntekt, er imidlertid begrenset til 5 pst. av bevilget beløp under utgiftsposten, jf pkt 4.2. Se om utfylling av skjema under pkt. 4.4.

6.8 Forholdet til posteringsfullmakt

Bruk av posteringsfullmakt (se pkt 8.2) innebærer at utførende/mottakende virksomhet må postere beløp som fullmakten omhandler både på egen inntektspost og egen utgiftspost samt fremmed utgiftspost. Posteringsfullmakt er en *metode* for å overføre statsmidler istedenfor kontanter og gir ikke i seg selv noen fullmakt til å overskride en bevilgning. Når utgifter og inntekter er budsjettert realistisk på mottakerens budsjett, vil midler som overføres med posteringsfullmakt være en del av de bevilgede utgifter og inntekter. Dersom posteringsfullmakter medfører at inntektene blir *større* enn budsjettert, er det nødvendig med *merinntektsfullmakt* etter reglene foran for at utførende virksomhet skal kunne utgiftsføre de tilhørende utgifter som overskridelse. Dette gjelder ikke refusjoner, jf pkt 6.6.

6.9 Mal for departementenes vedtaksbrev om samtykke til overskridelse av driftsbevilgning mot merinntekter

Under henvisning til bevilgningsreglementets § 11, tredje ledd og Finansdepartementets bemyndigelse i rundskriv R-1993 (eventuelt særskilt brev fra Finansdepartementet)

samtykker x-departementet i at tildelt bevilgning under kap., post .. kan overskrides med inntil kroner (inntil x pst av den tildelte bevilgning)

under henvisning til tilsvarende merinntekter under kap., post .., og som skaffes ved salg/oppdrag (angi kort typen av inntekt)

Samtykket gis på postnivå, slik at det er *samlet* merinntekt på inntektsposten som kan begrunne overskridelse av korresponderende utgiftspost. Dette må påvises i de forklaringer som sendes inn om regnskapet.

De aktuelle merinntekter må ligge innenfor virksomhetens mål og oppgaver, og må ellers

tilfredsstillende de krav som er fastsatt i rundskrevet. Prissettingen for eksisterende produksjon av varer og tjenester må følge reglens pkt 6.4.3. Større prisjusteringer eller vedtak om å ta betaling for nye typer av produksjon skal helst fastsettes i forbindelse med det ordinære budsjett, men må under enhver omstendighet ha departementets samtykke.

Samtykket gis for året

- eventuelt flere år, i *sistnevnte* tilfelle tilføyes:

Merutgiften må ikke være større enn merinntekten for hvert enkelt år.

Departementet tar forbehold om at samtykket kan trekkes tilbake dersom det ikke nyttes etter disse forutsetninger.

7 Overskridelse mot innsparing i neste budsjett-termin

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, at det *ikke* er adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp. Ved stortingsvedtak 11. juni 1991 ble det innført følgende unntaksbestemmelse i § 11:

"Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil 5 pst til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjett-termin."

Ved kgl. res. 25.10.1991 er det fastsatt regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene til å samtykke i overskridelse mot tilsvarende innsparing i neste budsjett-termin. Finansdepartementet har

med denne hjemmelen fastsatt regler om delegering av myndigheten til det enkelte departement. Bemyndigelsen gjelder *ikke* Forsvarsdepartementet eller for forvaltningsbedriftene. Disse reglene ble senest fastsatt ved rundskriv R-19/93 og er tatt inn i 1994-utgaven av denne veiledningen.

Finansdepartementet har ikke fått noen rapport om at disse reglene faktisk er blitt benyttet. Behovet for å foreta en større forskyvning mellom driftspost og investeringspost for å skaffe bevilgning til investeringer, lar seg nå lettere enn i 1991 løse under budsjettforberedelsen. Det enkelte departement har nemlig innenfor den någjeldende rammebudsjetteringsprosedyre større muligheter til selv å fastsette beløp under den enkelte post i budsjettforslaget.

Da disse reglene trolig er bare i meget liten grad er i bruk, vil de ikke bli kommentert nærmere i denne utgaven av Veiledningen.

8 Overføring av budsjettmidler mellom statlige virksomheter

Økonomireglementets § 17 og kap 5 i de funksjonelle kravene, gir nå regler om betalingsordningen for statlige virksomheter. Disse bestemmelsene gjelder også ved betaling mellom statlige virksomheter. I reglementets § 17.6 er det imidlertid fastsatt at ut- og innbetaling fra en statlig virksomhet til en annen kan erstattes med bruk av såkalte posterings- og belastningsfullmakter. Kommentarene til § 17 henviser til kap 8 i Veiledningen i statlig budsjettarbeid, del II. I denne utgaven gjengis de bestemmelsene som fortsatt er aktuelle, noe omredigert.

8.1 Generelt om posterings- og belastningsfullmakter

Felles for posterings- og belastningsfullmakter er at en statsvirksomhet gir en annen statsvirksomhet fullmakt til å disponere sitt budsjett for å dekke bestemte utgifter. Dette trer da i stedet for en ordinær betalingsordning. Det er opp til partene å avgjøre om de vil bruke betaling eller fullmakt.

Det er særlig aktuelt å bruke fullmakt når en virksomhet gir et oppdrag til en annen. I slike tilfelle kan det bl.a. være hensiktsmessig for den som utfører oppdraget selv å ha herredømme over tidspunktet for innbetaling.

Fullmakt skal alltid gis til en virksomhet og ikke til person eller en gruppe av personer. Fullmakten må ikke inneholde noe som medfører endringer i bestående attestasjons- og anvisningsrutiner ved den mottakende virksomheten.

Dersom det skal lønnes ekstra personale av de midler som stilles til disposisjon må det avklares hvilken av virksomhetene som er *arbeidsgiver*. (Se pkt 10.5 om dette).

Fullmakt må gis *skriftlig*. Det er for slik fullmakt utarbeidet fellesblankett som kan rekvireres fra Statens trykksakekspedisjon. Men fullmakt kan også gis i særskilt brev, når den inne-

holder alle de opplysninger som er angitt nedenfor:

- Det rammebeløp som stilles til disposisjon
- Oppdragsgivers kapittel/post/underpost som den utførende virksomhet skal postere på
- Hva midlene skal brukes til
- I hvilken termin eller hvilke terminer midlene kan nyttes.

Hvis bevilgningen ikke er overførbar, må fullmakten brukes i samme termin. Ved et årsskifte er det ikke adgang til å inntektsføre på forskudd eller avsette på interimskonto.

Belastnings- eller posteringsfullmakt kan ikke benyttes overfor virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet.

8.2 Regnskapsføring ved bruk av posterings- og belastningsfullmakt

Fullmakten må fastslå hvordan midlene skal regnskapsføres. Det foreligger to alternativer:

a. Hovedregelen er at utgifter må *regnskapsføres brutto* av den utførende virksomhet. Dette kalles *posteringsfullmakt*.

Da skal utgiftene regnskapsføres fortløpende på den utførende virksomhets kapittel under de vanlige utgiftsposter (postene 01 eller post 21-12/21-22, eventuelt post 45). Den utførende virksomheten debiterer deretter oppdragsgiverens kapittel/post/underpost og inntektsfører tilsvarende beløp på sitt inntektskapittel.

For å unngå mange posteringer bør debitering av det "fremmede" kapittel og inntektsføring foretas periodevis etter avtale mellom partene. Siden begge parter er statlige virksomheter, er det adgang for den *utførende* virksomheten til å forskuttere utgifter. Alternativt

kan disse posteringer foretas parallelt med utgiftsføringen på eget kapittel.

Hvis utførende virksomhet ikke har inntektskapittel fra før, kan Finansdepartementet i løpende termin samtykke i å ta i bruk inntektskapittel med nummerbetegnelse etter vanlig system, dvs utgiftskapittelnummeret + 3000, samt standard inntektsposter.

Det er viktig å være oppmerksom på at bruk av posteringsfullmakt ikke i seg selv gir noen fullmakt til å overskride budsjettet. Det kan derfor være nødvendig å innhente *merinntektsfullmakt* for den utførende virksomheten, jf pkt 6.8 foran.

b. Alternativet er at utførende virksomhet regnskapsfører utgiftene fortløpende bare *en* gang, på oppdragsgiverens (det "fremmede") kapittel/post/underpost. Dette kalles *belastningsfullmakt*.

8.3 Valg av fremgangsmåte

Ved valg mellom de to posteringsordninger må det legges vekt på følgende:

1. *Lønnsutgift* må alltid posteres på en underpost for lønn (underpost 01-11 til 01-17 eller 21-11/21-22) i utgiftsregnskapet for utførende virksomhet for at statsregnskapet skal gi et korrekt bilde av sysselsetting og lønnsutgifter der. Derved blir utgiften tatt med ved den sentrale beregning av folketrygdavgift som foretas i Finansdepartementet (Økonomistyringsseksjonen). (Se om dette i kommentaren til underpost 01-8 under pkt 10.4.2.)

Derfor må det nyttes *posteringsfullmakt* for *lønnsutgifter*, (dersom det ikke er gitt tildeling på lønnsunderposter fra et departement, jf nedenfor).

Utgiftsføring på underpost for lønn må foretas bare en gang. Ellers vil det bli beregnet dobbelt folketrygdavgift. For å unngå det må debitering på *oppdragsgiverens* kapittel skje på underpost 01-25, underpost 21-21, eller en tilskuddspost. Utførende virksomhet må debitere og inntektsføre et *større* beløp enn det som er virksomhetens kontante utlegg til lønn, ved å ta med et tillegg som skal dekke folketrygdavgiften.

Utførende virksomhets regnskapsenhet er ansvarlig for at det foretas skattetrekk, leveres oppgaver til likningsmyndighetene og beregnes og utbetales ferietillegg.

2. For kjøp av *varer og tjenester* kan man fritt velge mellom de to ordningene. For post 45 vil en belastningsfullmakt som oftest være mest hensiktsmessig.

Dersom et *departement* gir en virksomhet fullmakt til å disponere beløp fra en post som departementet selv forvalter, kan dette ha karakter av *tildeling* i medhold av økonomireglementets § 6 (også til en virksomhet som ikke er direkte underordnet, jf reglementets § 6.3). En slik tildeling er i realiteten en belastningsfullmakt. Det kan brukes også for lønnsutgifter, dersom den aktuelle posten er post 01 eller 21, og det er uproblematisk at virksomheten posterer direkte på lønnsunderposter under vedkommende post.

9 Regler om bemanning og bruk av stillingsbegrepet

Stortinget vedtok den 19.6.1997 å oppheve den tidligere § 10 i bevilgningsreglementet. Det var et ledd i det samlede vedtak om en prøveordning for Stortingets budsjettbehandling for perioden 1997 – 2001.

Forvaltningens adgang (og plikt) til å tilsette personale for mer enn ett år om gangen er imidlertid fastslått av Stortinget i tjenestemannsloven av 4. mars 1983, § 3.

Stillinger er imidlertid ikke lenger et budsjettstyringsmiddel som Stortinget skal ta standpunkt til. De reglene som ble fastsatt i kap 9 i Finansdepartementets rundskriv R-19/93 om oppretting, inndragning og omgjøring av stillinger, knyttet seg direkte til bevilgningsreglementets § 10 og er opphevet fra 1.10.1997 som følge av Stortingets vedtak.

Begrepet "stilling" vil imidlertid fortsatt være i praktisk bruk, som betegnelse på et arbeids- eller tilsetningsforhold. Nærmere regler om de arbeidsrettslige forhold er fastsatt av daværende Planleggings- og samordningsdepartementet (PSD) i Personal-melding nr 20/97. Den er referert i Personelhåndboken under pkt. 2.02.02.

Om den budsjettmessige styring av bemanningen for fremtiden har Finansdepartementet bl.a. uttalt i Gul bok for 1998, under pkt 7.3.3:

"Stortingets styring av bemanningen i statlige virksomheter vil heretter bare skje i form av de årlige vedtak om bevilgning til drift av disse. Dermed har man tatt konsekvensen av at bevilgningen for den enkelte virksomhet siden 1986 har vært det klart overordnede direktiv for hvilken bemanning statlige virksomheter har kunnet ha. Det har ført til at de fleste virksomheter ikke har kunnet besette alle stillinger og at det ikke lenger har vært samsvar mellom de to sett av styringsdirektiver.

.....

Siden det ikke lenger er noen stillingsramme som angir maksimumsramme for antall tjenestemenn, vil det være en klar

forutsetning at det enkelte departement påser at bemanningen, og dermed lønnsutgiftene, holdes innenfor det beløp som Stortinget har bevilget til driftsutgifter (den nye fellespost 01) under hvert enkelt kapittel. Det er det enkelte departement som er ansvarlig overfor Stortinget for disponering av bevilgningen under hver enkelt post og at den ikke blir overskredet.

Finansdepartementet vil i særskilt rundskriv påpeke at det enkelte departement i sine tildelingsbrev til den enkelte virksomhet om disponibel bevilgning med tilhørende resultatkrav også må gi direktiver for omfanget av bemanningen, målt i årsverk. Utgangspunktet vil være den bemanning som virksomhetene faktisk har i løpende termin, og som blir rapportert i budsjettproposisjonen."

I rundskriv R-18/97 har Finansdepartementet henvist til uttalelsen i Gul bok, og for øvrig gitt følgende retningslinjer:

Finansdepartementet understreker forutsetningen om at hvert departement må omtale bemanningsspørsmål i sine *tildelingsbrev*. Med utgangspunkt i den bemanningen som er rapportert i budsjettproposisjonen, bør departementet gi hver virksomhet melding om bemanningen i grove trekk kan opprettholdes i samme omfang, om den eventuelt må reduseres eller kan økes, innenfor den bevilgning som tildeles. I ovennevnte PM nr 20/97 fra Planleggings- og samordningsdepartementet, er det (under pkt 2) forutsatt at departementet har gitt føringer om bemanningens størrelse i tildelingsbrevet. Departementet må bl a understreke virksomhetens ansvar for at det ikke blir tilsatt flere tjenestemenn i løpet av året enn at lønnen i de påfølgende år kan dekkes innenfor en realistisk forventning om hva driftsbudsjettet da vil bli.

Hvert departement må selv vurdere om det er hensiktsmessig å angi eksakte tall for årsverk i

det kommende år. Man må imidlertid unngå at dette svekker virksomhetenes ansvar for å disponere slik at man ikke overskrider den *samlede* tildelingen under den nye post 01.

Virksomhetene må påse at lønns- og personalsystemet løpende kan gi opplysninger om omfanget av ulike typer tilsetningsforhold som overordnet myndighet ber om.

De fleste statlige forvaltningsbedrifter og virksomheter som får nettobevilgning under post 50, har hittil hatt fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger. Disse forutsettes fortsatt å kunne fastsette bemanningen selv, uten direktiver av ovennevnte karakter fra det overordnede departementet. Ordinære forvaltningsorganer som t.o.m. 1996 har hatt særlig fullmakt til å opprette og inndra stillinger i henhold til en forsøksordning, må departementet for fremtiden behandle som øvrige virksomheter.

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

Som ledd i budsjettforberedelsen vil imidlertid Finansdepartementet administrativt vurdere såkalte "organisatoriske stillingsforslag" på meget høyt nivå. Oppretting av slike stillinger kan ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for fremtiden. Vurderingstemaet vil i første rekke være forslag om ny *organisasjonsplan*, når endringen medfører forslag om ny

sjefsstilling på det øverste skikt i lønnsregulativet (for tiden med topplønn i lønnstrinn 74) eller stilling som er tatt ut av regulativet. I et departement vil det gjelde opprettelse av en ny avdeling med tilhørende ekspedisjonssjefstilling. I en landsomfattende etat vil det gjelde f.eks. en ny regioninndeling. I store statlige direktorater og andre virksomheter vil det gjelde en ny stilling på nivået like under den øverste administrative leder. Unntaksvis kan det bli foreslått stillinger på dette nivå uten organisatoriske endringer, som ledd i en ren lønnsforbedring.

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

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

Fristen for å ta opp med Finansdepartementet forslag av denne type som det skal orienteres om i St prp nr 1, fastsettes i Hovedbudsjettskrivet. Dersom det anses helt nødvendig, kan et slikt forslag behandles i tilknytning til en tilleggsproposisjon.

10 Statsbudsjettets inndeling i poster og underspesifikasjoner

10.1 Innledning – postnummerering som kodesystem

Bevilgningsreglementet har en paragraf om inndeling av statsbudsjettet, nemlig § 5 (omtalt i del I, kap 5). Det er i denne paragrafen fastlagt at statens utgifter og inntekter skal fordeles på fire "avdelinger". For oppstillingen av statsbudsjettet har det direkte betydning for hvordan sammendraget i Gul bok og Blå bok skal settes opp.

Bevilgningsreglementet har ikke regler som uttrykkelig fastsetter den øvrige inndelingen av statsbudsjettet. En inndeling i *kapitler* og *poster* har imidlertid lang tradisjon. Reglementets § 7, som angir generelle begrensninger i budsjettvedtaket (se del I, kap 7), bruker begge begreper. Postbegrepet er også brukt i § 13.

Budsjettets formelle inndeling i kapitler og poster blir fastlagt ved Stortingets endelige bevilgningsvedtak (referert i Blå bok). Inndelingen svarer vanligvis helt til det som er foreslått av regjeringen i Gul bok. Men det er Stortinget som formelt fastsetter inndelingen.

Inndeling på mer detaljert nivå skal ifølge bevilgningsreglementets § 13 fastsettes av Finansdepartementet. Første grad av spesifikasjon be-

tegnes som underposter. Det kan også foretas enda sterkere grad av oppdeling, i såkalte underunderposter, særlig i interne regnskaper.

I forhold til bestemmelsene som ble referert i forrige utgave av budsjettveiledningen, og som ble tatt inn fra rundskriv R-19/93, har det skjedd noen endringer. Stortinget sluttet seg til en forenkling av postspesifikasjonen for statlige virksomheter fra og med 1998. Finansdepartementet har ved rundskriv R-19/97 foretatt en justering av underpostspesifikasjonene for standard driftsposter. Disse endringene er innarbeidet her.

Siden forvaltningen er bundet av beløpet under hver enkelt post i budsjettet (se del I kap 5), er postspesifikasjonen svært viktig. Nummereringen av poster følger et fast mønster. Ved budsjettomleggingen i 1960 ble det bestemt at nummereringen skulle brukes som kode for å tilsvare den foran nevnte oppdeling av budsjettet i "avdelinger".

Avdelingsinndelingen og de tilhørende postnumre framgår av følgende oppstilling:

Avdelingsnummer	Postnummer	Utgifter	Inntekter
1	01-29	Statens egne driftsutgifter	Salg av varer og tjenester
2	30-49	Nybygg, anlegg m v	Inntekter i samband med nybygg, anlegg m v
3	50-89	Overføringer til andre	Skatter, avgifter og andre overføringer
4	90-99	Utlån, statsgjeld m v	Tilbakebetalinger m v

Bevilgningsreglementets avdelingsinndeling svarer i hovedsak til den nasjonaløkonomiske artsgruppering av utgifter og inntekter som leg-

ges til grunn i nasjonalbudsjett og nasjonalregnskap.

10.2 Utgiftsposter

Utgifter under avdeling 1, postene 1- 29:

Følgende standardposter skal brukes:

- 01 Driftsutgifter
- 21 Spesielle driftsutgifter
- 23 Drift og vedlikehold
- 24 Driftsresultat (for forretningsdriften)

Postene 01 og 21 skal alltid være oppdelt i underposter i det interne regnskapet og i rapportene til Finansdepartementet (Økonomistyringsseksjonen). Den nærmere omtalen av hvilke utgiftsarter som går inn under hver av disse postene, er derfor gitt nedenfor under pkt 10.4. I pkt 10.5 er avgrensning mellom underpostene for lønn og for varer og tjenester kommentert.

Post 23 Drift og vedlikehold, er spesialpost som for tiden bare brukes for drift og vedlikehold av riksveger (kap 1320) og jernbanens infrastruktur (kap 1350).

Post 24 Driftsresultat, er en spesiell post for statens forretningsdrift. Postnummeret nyttes også for statens vegvesens produksjon (kap 1320).

Utgifter under avdeling 2, postene 30-49:

Avdeling 2 omfatter i første rekke utgifter i forbindelse med bygg, anlegg mv. Postene skal videre nyttes til vedlikehold, ombygginger og utstyrsanskaffelser som er så betydelige at de har karakter av investering.

Utgiftene føres under disse postene både når arbeidene utføres av entreprenører mv og i egen regi. Således føres her lønnsutgifter til statstilsatte bygge- og anleggsarbeidere.

Følgende postnummer er standardposter:

- 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold
- 49 Kjøp av fast eiendom

Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, omfatter store utstyrsanskaffelser av investeringsmessig karakter, f.eks. engangskjøp av utstyr mv til store nye lokaler, samt store utstyrs- og maskinanskaffelser som trenger overførbar bevilgning. Videre brukes den til vedlikeholds- og ombyggningsarbeider med investeringsmessig karakter, f.eks. store utbedringer som innebærer en vesentlig forhøyelse av eiendom-

mens verdi. Hvis det som ledd i anskaffelsen påløper engangsutgifter til kjøp av tjenester for å planlegge tiltaket og ta i bruk utstyr, kan også slike utgifter belastes post 45.

Utstyrsanskaffelser posteres ellers under 01-21, som bør brukes for alle løpende anskaffelser der det foregår rutinemessige utskiftninger slik at det er behov for nettopostering i henhold til kap 3. Løpende vedlikehold og mindre omfattende ombyggningsarbeid føres under 01-28.

Nybygg og anlegg, posteres under postnummer 30-44 eller 47 og 48. Nå er de fleste byggebevilgninger samlet under kap 2445 Statsbygg eller kap 1580 Bygg utenfor husleieordningen. For statlige forvaltningsbedrifter o l føres utgiftene til nybygg og anlegg opp under fellesposter.

Utgifter under avdeling 3, postene 50-89:

Avdeling 3 omfatter tilskudd og andre overføringer. Overføringspostene nummereres etter hvem som er formell mottaker, dvs hvem som får pengene utbetalt direkte fra statskassen, uten hensyn til om vedkommende senere betaler penger videre til andre.

Det brukes følgende faste undergrupper:

50-59 Overføringer til andre statsregnskap

60-69 Overføringer (tilskudd) til kommuneforvaltningen

70-89 Andre overføringer (tilskudd).

Postene 50-59 brukes bl a for overføringer til statlige fond. Postene brukes også for overføringer til statlige virksomheter hvor brutto drifts- og investeringsutgifter holdes utenom statsbudsjettet, men som er underlagt departemental instruksjonsmyndighet og ikke kan defineres som "selvstendige rettssubjekter". Overføring til Svalbardbudsjettet hører også hjemme her.

Postene 60-69 omfatter overføring til kommunenes og fylkeskommunenes forvaltningsbudsjetter. Overføringer til kommunale og fylkeskommunale *bedrifter* som er organisert som selvstendige rettssubjekter, skal føres under postene 70-89.

Postene 70-89 omfatter bl.a.:

- overføringer til private, f eks enkeltpersoner, organisasjoner, private bedrifter m v
- overføringer til statlige, kommunale og fylkeskommunale bedrifter som er organisert som selvstendige rettssubjekter. For staten

vil det si f eks statsaksjeselskap og statsforetak.

- overføringer til utlandet, f eks tilskudd til internasjonale organisasjoner.
- renteutgifter og tap på garantier og lån.

Post 89 brukes som standardpost for renteutgifter og agioutgifter.

Utgifter under avdeling 4, postene 90-99:

Her føres bare beløp som skal aktiveres som formuesøkning i statens kapitalregnskap. Det omfatter bl.a.:

- avdrag på statsgjeld,
- utlån til statsbanker og andre,
- aksjeinnskudd, stiftelseskapital og leieboerinnskudd.

Utgifter i tilknytning til lån, som tegningsutgifter, gebyrer o.l. må ikke føres på 90-post.

10.3 Inntektsposter

Inntekter under avdeling 1, postene 1-29:

Disse poster nyttes for inntekt ved salg av varer og tjenester, f.eks:

- Salg av materiell, publikasjoner og andre varer
- Utleie av materiell, bygninger og anlegg
- Gård drift o.l.
- Oppdrag
- Skolepenger og kostpenger
- De fleste former for gebyrer
- Tilfeldige inntekter.

Generelt kan en si at de betalingene som føres i denne avdelingen, er betalinger av ikke-fiskal karakter. Betalingen skal helt eller delvis være vederlag for den ytelse som blir gitt.

Post 15 Refusjon arbeidsmarkedstiltak er fastsatt som standardpost for refusjon fra arbeidsmarkedsetaten når en statlig virksomhet tar inn personale på arbeidsmarkedstiltak (se pkt 6.6).

Post 16 Refusjon av fødselspenger er standardpost for refusjon fra folketrygden for fødselspenger (se pkt 6.6).

Post 17 Refusjon lærlinger er standardpost for refusjon fra fylkeskommunene for merutgifter til lærlinger (se pkt 6.6).

Post 18 Refusjon av sykepenger er standardpost for refusjon fra folketrygden for sykepenger (se pkt 6.6).

Inntekter under avdeling 2, postene 30-49:

I denne avdelingen, som gjelder inntekter i samband med nybygg, anlegg mv, bruker man to faste undergrupperinger:

Postene 30-39 nyttes til inntekter fra statens forretningsdrift (kap 2440 - kap 2490), som

- Avskrivninger på statens kapital i statens forretningsdrift
- Avsetninger til investeringsformål
- Overføringer fra bedriftenes egne fond og andre fond
- Andre inntekter av statens forretningsdrift i samband med bygg og anlegg

Post 30 brukes for øvrig også for avskrivninger under kap 5440 Statens direkte engasjement i petroleumsvirksomheten.

Postene 40-49 reserveres for salg av fast eiendom og tilskudd og refusjoner i samband med statens bygge- og anleggsarbeider fra statlige særregnskap, kommuner og andre. Som eksempler kan nevnes tilskudd og refusjoner vedrørende byggearbeider ved statlige skoler, samt anleggsarbeider ved statens havneanlegg, flyplassanlegg og veganlegg.

Inntekter under avdeling 3, postene 50-89:

I denne avdelingen, som omfatter overføringer, bruker man fem faste undergrupperinger:

Postene 50-59 nyttes til overføringer fra andre statlige regnskaper, f eks statlige fond.

Postene 60-69 omfatter overføringer fra kommunenes forvaltningsbudsjetter.

Postene 70-79 brukes til statsskatt på formue og inntekt, avgifter på omsetning, produksjon og driftsmidler, avgifter på arv, dokumenter, spill og andre fiskalavgifter. Alle inntekter under avsnittet "Skatter og avgifter" (kap 5501-5599) blir derfor ført her. Under folketrygdens inntektskapittel (kap 5700 og 5701) brukes disse postnumrene bl.a. for medlemsavgift og avgift fra arbeidsgivere.

Under postnummer 80-89 føres:

- Renteinntekter og utbytte på aksjer
- Bøter, erstatninger og inndragninger
- Tilskudd og stønader

- Tilbakebetaling av gitte tilskudd.

Inntekter under avdeling 4, postene 90-99:

Disse postene skal nyttes for avdrag fra statsbankene og andre på lån fra staten. Forutsetningen er at utlånet er utgiftsført på 90-post og dermed aktivert i statens kapitalregnskap Under disse poster føres også salg av statens aksjer og obligasjoner samt opptak av lån.

10.4 Inndeling i underposter og underunderposter

10.4.1 Innledning

For utgiftspostene 01 og 21 fastsetter Finansdepartementet standardisert spesifikasjon på underposter, i medhold av bevilgningsreglementets § 13, 3. ledd. Den någjeldende spesifikasjon på underposter er meddelt i rundskriv R-19/97. Den vesentligste endringen er at tidligere post 01 og 11 er slått sammen til en driftspost, og at alle underposter må ha to siffer.

Underpostene brukes i interne regnskap og i kasserapporter til Finansdepartementet, (Økonomistyringsseksjonen), som er grunnlaget for det formelle bevilgningsregnskap. I budsjettproposisjonene er disse underpostspesifikasjonene sløffet fra og med 1992.

Finansdepartementet har også laget mønster for eventuell ytterligere spesifikasjon av underpostene på underunderposter. De brukes i regnskapet for å gi mer detaljert informasjon om hvilke typer utgifter pengene er brukt til. Dette er *veiledende* mønster som kan tilpasses den enkelte virksomhet.

Betegnelse på de ulike underunderpostene i Finansdepartementets mønster indikerer i stor utstrekning hva de standardiserte underposter skal inneholde. Derfor er disse to gradene av spesifikasjon omtalt under ett i det følgende.

Dersom det opprettes underposter under andre poster, for investeringsutgifter, overføringer eller lånetransaksjoner, må spesifikasjon på dette nivå også ha to siffer, 11, 12, 13 osv.

10.4.2 Spesifikasjon av post 01 Driftsutgifter

Finansdepartementet har fastsatt følgende standard underposter for post 01:

01-11	Stillinger (faste og midlertidige)
01-12	Ekstrahjelp (inntil 4 måneder)
01-13	Bistillinger mm
01-14	Lærlinger, elever, innkalte, klienter, innsatte mv
01-15	Renholdspersonale
01-16	Ledig
01-17	Styrer, råd, utvalg
01-18	Trygder, pensjon
01-19	Ledig
01-21	Maskiner, inventar, utstyr
01-22	Forbruksmateriell
01-23	Reiseutgifter mv
01-24	Kontortjenester mv
01-25	Konsulenttjenester
01-26	Ledig
01-27	Vedlikehold og drift av maskiner, transportmidler m v
01-28	Vedlikehold av bygg og anlegg
01-29	Bygningers drift, lokalleie

10.4.3 Kommentar til underpostene for lønn

Det er gitt følgende *veiledende* mønster for underunderpostene:

01-11	Stillinger
- 01	Faste stillinger
- 02	Ledig
- 03	Midlertidige stillinger
- 04-06	Ledig
- 07	Vikarer
- 08	Overtid
- 09	Tillegg
01-12	Ekstrahjelp
- 01	Ekstrahjelp
- 02-07	Ledig
- 08	Overtid
- 09	Tillegg
01-13	Bistillinger mv
01-14	Lærlinger, elever, innkalte, klienter, innsatte mv
- 01	Lønn/godtgjørelse
- 02-07	Ledig
- 08	Overtid
- 09	Tillegg
01-15	Renholdspersonale

01-16	Ledig
01-17	Styrer, råd, utvalg
- 01	Godtgjørelser
- 02-09	Ledig
01-18	Trygder, pensjon
- 01	Arbeidsgiveravgift
- 02-03	Ledig
- 04	Pensjonsinnskudd
- 05-09	Ledig
01-19	Ledig

Det framgår langt på vei av betegnelsen på underunderpostene hva som går inn under de enkelte underposter.

Det kan tilføyes:

01-11 Stillinger. Siden stillingshjemmel-systemet nå er bortfalt, jf. omtale under kap 9, bør underpost 01-11 heretter betegnes "stillinger". Her føres lønn for personale som tilsettes i faste eller midlertidige stillinger. Videre dekkes lønn til vikarer for disse, samt overtid og tillegg. Det er viktig å skille mellom vikar og ekstrahjelp (lønn til sistnevnte skal posteres under underpost 01-12). *Vikarer* har en særskilt rettstilling i medhold av tjenestemannsloven, under forutsetning av at det er et reelt vikarforhold, se Statens Personalhåndbok pkt 2.02.04. Dersom det anses praktisk kan lønn til en vikar som *fra før av* er tilsatt i virksomheten føres på samme underunderpost som lønnen hittil er postert på.

Feriegodtgjørelse regnes som en del av lønnen og føres under samme underunderpost som den vanlige lønnen. Personalhåndboka har i punkt 8.05 nærmere omtale av statstjenestemanns rettigheter etter ferieloven, og beregning av feriegodtgjørelsen.

Gruppelivsforsikring er innført i samsvar med Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser § 23 om ytelser ved dødsfall for statstjenestemann. Som i andre forsikringstilfelle, er staten selvassurandør. Tjenestemennene betaler ikke noen premie. Dette regnes som en skattbar ytelse fra arbeidsgiver, og påføres lønnsoppgaven til likningsmyndighetene. Se nærmere om ordningen under pkt 4.03.04 i Personalhåndboka. Det årlige premiebeløp blir fastsatt i PM fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Posteringsreglene for disse premiebeløpene er følgende:

Hver regnskapsfører skal utgiftsføre den årlige premien for tjenestemennene som en lønnsutgift og innbetale beløpet på det generelle inntektskapittel 5309 Tilfeldige inntekter, post 29 Ymse. Posteringen kan foretas en gang i året. De virksomhetene som betaler inn arbeidsgiverandel til Statens Pensjonskasse skal ikke godskrive inntektskapittel 5309, men *innbetale* den samlede premie til Pensjonskassen.

(*Yrkesskadepremie* som skal innbetales til Statens Pensjonskasse regnes ikke som lønn, men må utgiftsføres i gruppe 21 - 29. Finansdepartementet er kjent med at flere virksomheter utgiftsfører dette under 01-24, og har ingen innvending til dette).

01-12 Ekstrahjelp, er nå reservert for ekstrahjelp som bare skal arbeide kort tid (inntil ca 4 måneder) mens personale med tidsbegrenset tilsetning i lengere periode lønnes under 01-11-3, Midlertidige stillinger.

01-13 Bistillinger mv, brukes til alle typer bistillinger, herunder timelærere med avtale for lengere perioder. Begrepet "bistilling" har ikke lenger noen eksakt betydning. Personalhåndboka bruker helst begrepet deltidsstilling. Grensen i forhold til ekstrahjelp under underpost 01-12 blir derved flytende, og bør fastlegges nærmere i den enkelte virksomhet.

01-14 Lærlinger, elever, innkalte, klienter, innsatte mv gjelder lønn til lærlinger og praktikanter, og godtgjørelse for arbeid fra personer som ikke har tilsettingsforhold i vedkommende virksomhet, men som har rett til betaling for arbeid. Som eksempel på det sistnevnte kan nevnes arbeid som utføres av elever som et ledd utdannelsen uten å ha lærlingekontrakt. Virksomheten vil på vanlig måte være ansvarlig for eventuelt skattetrekk og arbeidsgiveravgift.

01-15 Renholdspersonale, brukes for dette personale enten de er tilsatt på heltid eller deltid, fast eller tidsbegrenset.

01-16 var tidligere reservert for personale på overgangsstatus. Etter at stillingshjemmel-systemet er opphevet er dette begrepet uaktuelt, og underposten er ledig.

01-17 Styrer, råd, utvalg, omfatter godtgjørelser til medlemmer og sekretærer i styrer, råd og utvalg. Underposten omfatter bare selve arbeidsgodtgjørelsen, mens utgifter til reiser, dietter mv må føres på underpost 01-23.

01-18 Trygder, pensjon, omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og pensjonsinnskudd, i den utstrekning pensjonsinnskudd skal betales av vedkommende virksomhet.

Arbeidsgiveravgift til folketrygden (lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12) blir belastet alle statlig virksomheter. For å spare de fleste statlig virksomheter for den nøyaktige beregningen av arbeidsgiveravgiften i den løpende termin, ble det ved kgl. res. 9.12.1977 bestemt at det fra og med 1978 skal skje *sentral beregning* og oppgjør av arbeidsgiveravgift til folketrygden for de fleste driftsposter på statsbudsjettet som inneholder lønnsutgifter. Ordningen omfatter postene 01 og 21 på kapitlene 11 - 1900 med unntak av Vegvesenets kapitler.

Beregningen foretas sentralt for hver enkelt lønnspost av Finansdepartementet (Økonomistyringsseksjonen) på grunnlag av innrapporterte regnskapstall for de øvrige lønnsunderposter. Det vil være spesielt avtalt dersom en virksomhet skal foreta beregning av avgiften selv. Ved den sentrale beregningen brukes alltid høyeste prosentsats for arbeidsgiveravgiften.

Tilsvarende ordning gjelder for lønnsutgifter under post 21, se pkt 10.4.5.

Den sentrale beregningen foretas på grunnlag av de utgiftsførte nettolønninger. Det skal betales arbeidsgiveravgift også av innskudd i Statens Pensjonskasse, og det posteres etter en fellesberegning under kap 1543.

Arbeidsgivertilskudd til Statens Pensjonskasse samt medlemsinnskudd (differansen mellom brutto- og nettolønn) betales bare av et begrenset antall statlig virksomheter. Det gjelder i første rekke statens forvaltningsbedrifter, men kan også være særskilt fastsatt for andre inntektsgivende statlige virksomheter. Disse virksomhetene innbetaler også premie for statens gruppelevsfor sikring (se under 01-11) til Pensjonskassen.

De vanlige statlig virksomhetene budsjetterer med det som i lønnsstabellene betegnes "nettolønn", som tjenestemennene får utbetalt.

Statens Pensjonskasse får en samlet overføring fra statskassen (over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett, kap 1542) som i prinsippet skal dekke medlemspremie (medlemsinnskudd) og arbeidsgiverinnskudd fra de virksomhetene som ikke innbetaler dette direkte. Dette beregnes som differansen mellom pensjonskassens løpende inntekter og utgifter.

01-19 er ledig og kan tas i bruk etter behov.

10.4.4 Kommentar til underpostene for varer og tjenester

Det *veiledende* mønster for underunderposter ser slik ut:

01-21	Maskiner, inventar, utstyr
- 01	Maskiner
- 02	Inventar
- 03	Instrumenter, apparatur
- 04	Kontorutstyr
- 05-08	Ledig
- 09	Salg av utstyr (kreditpostering, se pkt 3.3)
01-22	Forbruksmateriell (Her kan virksomhetene fastsette spesifikasjon etter ulike behov)
01-23	Reiseutgifter m.m
- 01	Reiseutgifter, diett m.m for fagpersonale
- 02	Reiseutgifter, diett m.m. for administrasjon
- 03	Studiereiser, kongresser
- 04	Kursavgifter
- 05-07	Ledig
- 08	Velferdsutgifter
- 09	Representasjon, bespisning
01-24	Kontortjenester m.m.
- 01	Kontorservice
- 02	Databehandlingstjenester
- 03	Leie av datamaskiner
- 04	Trykningsutgifter
- 05	Kunngjøringer
- 06	Porto
- 07	Telefon m.m.
- 08-09	Ledig
01-25	Konsulenttjenester (Her kan virksomhetene fastsette spesifikasjon etter ulike behov)
01-26	Ledig (brukes og spesifiseres etter behov)

- 01-27 Vedlikehold og drift av maskiner, transportmidler m.m.
 - 01 Ledig
 - 02 Forbruksmateriell, energiforbruk
 - 03-04 Ledig
 - 05 Leie av maskiner (jf 01-24-3)
 - 06 Vedlikeholdstjenester
 - 07-08 Ledig
 - 09 Skatter og avgifter

- 01-28 Vedlikehold av bygg og anlegg
 - 01 Ledig
 - 02 Forbruksmateriell
 - 03-05 Ledig
 - 06 Vedlikeholdstjenester
 - 07-09 Ledig

- 01-29 Bygningers drift, lokaleie
 - 01 Ledig
 - 02 Forbruksmateriell, lys, brensel
 - 03 Ledig
 - 04 Leie av lokaler
 - 05-06 Ledig
 - 07 Renholdstjenester
 - 08 Vakthold
 - 09 Skatter og avgifter

Også her framgår det stort sett av betegnelsene på underunderpostene hva som går inn under de enkelte underposter. I tillegg tilføyes:

Utgiftene under underpost 01-21 *Maskiner, inventar, utstyr* gjelder anskaffelser og utskiftninger som er aktuelle med jevne mellomrom, mens store innkjøp av engangskarakter føres under post 45. Enkelte etater kan ha fastsatt nærmere retningslinjer for avgrensning mellom 01-21 og 45.

01-22 *Forbruksmateriell*, brukes til kjøp av alle varer som går med i den løpende virksomhet. En naturlig grensedragnings i forhold til underpost 01-21 er at kjøp av gjenstander som skal føres på inventarfortegnelse, utgiftsføres under 01-21, mens småartikler føres under 01-22, selv om de kan ha varighet utover budsjettåret.

Under 01-28 *Vedlikehold av bygg og anlegg*, føres alle utgifter til vedlikeholdsarbeid når det ikke utføres av virksomhetens eget personale. Om avgrensingsproblemer i forhold til lønns-posten (dvs underpost 01-12 Ekstrahjelp), se pkt 10.5. Det kan være avgrensingsproblemer også i forhold til post 45, hvor man skal føre større vedlikeholdstiltak av investeringsmessig karakter.

Under 01-28 føres vedlikehold også av leide lokaler når virksomheten som leietaker dekker utgiftene ved vedlikehold i slike lokaler.

Under 01-29 *Drift av bygninger*, får man under underunderpost 7 og 8 de vanlige problemene med grensedragnings i forhold til lønns-posten. Hvis betaling for renhold og vakthold skal regnes som kjøp av tjenester, må det foreligge avtaler med byråer, og ikke med enkeltpersoner.

10.4.5 Spesifikasjon av post 21 Spesielle driftsutgifter

Post 21 kan bare tas i bruk etter nærmere avtale med Finansdepartementet. Den er særlig aktuell for virksomheter som driver *oppdragsvirksomhet* eller inntektsgivende produksjon og det er forutsatt stor grad av samsvar mellom utgifts- og inntektsside. Den kan også brukes til *større tidsbegrensede prosjekter* som det er uhensiktsmessig å ta inn på post 01.

Post 21 skal i regnskapet ha følgende spesifisering på underposter:

Post 21 Spesielle driftsutgifter:

Også her må underpostene gis to siffer slik:

21-11	Lønn og godtgjørelse, ordinært
21-21	Varer og tjenester, ordinært
21-12	Lønn og godtgjørelser, oppdrag
21-22	Varer og tjenester oppdrag
21-18	Trygder

Første siffer i underpostnummeret brukes på samme måte som under post 01.

Underpostene 21-12 og 21-22 brukes når utgiftene dekkes av inntekter på virksomhetens inntektskapittel. For øvrig brukes underpostene 21-11 og 21-21. Avgrensningen mellom underpostene 21-11 og 21-12 på den ene side og 21-21 og 21-22 på den annen side følger den vanlige avgrensning mellom lønn og varer og tjenester, se pkt 10.5.

Også her beregnes arbeidsgiveravgift til folketrygden ved sentral beregning, som omtalt under underpost 01-18 av faktisk regnskapsførte beløp under underpostene 21-11 og 21-12, og utgiftsføres på underpost 21-18.

Behovet for spesifisering på *underunderposter* vil variere fra kapittel til kapittel og må fastsettes særskilt. Når det gjelder oppdrag, vil det vanligvis være aktuelt å bruke underunderpostnummer for å betegne ansvarssted, prosjekt e.l.

(Underunderpost 21-21-09 er omtalt under pkt 3.3)

10.5 Avgrensning mellom underposter for lønn og for varer og tjenester

Underpostene 01-11 til 01-19 skal brukes til betaling for arbeid når vedkommende statlig virksomhet er å anse som *arbeidsgiver*. Underpostene 01-21 til 01-29 skal, foruten til kjøp av varer, brukes til betaling for tjenester når virksomheten *ikke* er arbeidsgiver. På samme måte skal underpostene 21-11 og 21-12 brukes når vedkommende statlig virksomhet er arbeidsgiver. Underpostene 21-21 og 21-22 er for varer og tjenester.

For å fastslå hvordan en utgift skal regnskapsføres er det viktig å fastslå *hvem som er arbeidsgiver*. Når man inngår avtale med et firma, f.eks. et renholds- eller håndverksfirma, vil det uten videre være klart at den statlige virksomheten ikke er arbeidsgiver.

Hvis man gjør avtale med enkeltpersoner, må det avklares på forhånd om det skal være et arbeidsgiver/arbeidstakerforhold eller ikke. Det er spesielt viktig når avtalen gjelder for en kort periode. Da kan det lett oppstå tvil om det foreligger et engasjement av ekstrahjelp eller kjøp av kortvarig tjeneste. F.eks. ved engasjement av enkeltpersoner til renholdsarbeid eller forefallende arbeid, vil en statlig virksomhet ha arbeidsgiveransvar. Engasjement av en privatpraktiserende advokat, teknisk konsulent eller registrert håndverker vil være kjøp av tjenester.

Dersom en statlig virksomhet helt eller delvis dekker lønn for personale som er tilsatt ved, og

får lønnen utbetalt fra en *annen* statlig virksomhet, må de kontrakter som opprettes ha klare bestemmelser om hvem som er arbeidsgiver. Dette vil særlig være aktuelt i forbindelse med forsknings- og utredningsoppdrag.

Tjenestemenn kan ha arbeidsplass ved en statlig virksomhet som får refusjon for lønnsutgiftene av oppdragsinntekter, bidrag fra fond, forskningsråd eller andre virksomheter *utenfor* statsbudsjettet. Også i slike tilfelle må man fjerne tvil om budsjettvirksomheten eller bidragsyteren er arbeidsgiver.

Den virksomheten som er arbeidsgiver, skal utgiftsføre lønnsutgiftene på sitt utgiftskapittel, underpostene 01-11 til 01-19, eventuelt 21-11 eller 21-12. Eventuell refusjon fra andre føres på det korresponderende inntektskapittel.

De praktiske konsekvensene av arbeidsgiveransvaret er at lønnsutgiftene skal *innberettes* til likningsmyndighetene, at det skal foretas *skattekutt* og i sin tid utbetales *feriepeng*.

Dessuten skal det betales arbeidsgiveravgift til folketrygden. Det skjer automatisk ved den sentrale beregningen som er omtalt foran under underpost 01-18.

For den virksomhet som *ikke* er arbeidsgiver, anses utgiften som kjøp av tjenester og posteres på underpostene 01-24 til 01-29 (eventuelt 21-21). Det er viktig at slike utbetalinger ikke blir ført på lønnsunderposter. I så tilfelle vil nemlig beløpet bli tatt med ved den sentrale beregningen av folketrygdavgift, slik at det blir beregnet folketrygdavgift to ganger.

Overføring av midler fra en statlig virksomhet til den statlige virksomheten som har arbeidsgiveransvaret, må skje ved betaling over konsernkontoordningen eller *posteringsfullmakt* (se pkt 8.3).

Bevilgningsreglementet

(Stortingets vedtak av 19. november 1959, med senere endringer av 31.5.74, 27.5.77, 19.12.78, 9.6.82, 20.12.83, 20.3.85, 19.12.85, 16.12.86, 14.6.90, 11.6.91, 7.11.91, 3.11.92, 12.11.93, 19.6.97 og 27.11.97).

§ 1. Innledning

Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet, trygdebudsjettet, statsregnskapet og trygderegnskapet. Bevilgningsreglementet skal følges inntil videre hvis ikke Stortinget uttrykkelig vedtar noe annet.

§ 2. Budsjettforslaget¹

Kongens forslag til budsjett for den påfølgende budsjett-termin skal overleveres Stortinget innen tre dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg bør legges fram samtidig.

Forslag fra Kongen om tillegg til eller endringer i budsjettforslaget for den kommende budsjett-termin bør redegjøre for forslaget innpassing i regjeringens samlede opplegg til budsjett for neste år.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget.

§ 3 - opphevet²

§ 4. Budsjettets omfang

Budsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjett-terminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.

Med de unntak som følger av § 6, 3. ledd, føres utgifter og inntekter opp med brutto beløp. Kongen kan likevel fastsette regler som tillater nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr.

§ 5. Budsjettets inndeling

Utgiftene fordeles på fire avdelinger:

1. Avdelingen for statens egne driftsutgifter.
2. Avdelingen for nybygg, anlegg m.v.
3. Avdelingen for overføringer til andre.
4. Avdelingen for utlån, statsgjeld m.v.

Inntektene fordeles på fire avdelinger:

1. Avdelingen for salg av varer og tjenester.
2. Avdelingen for inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v.
3. Avdelingen for overføringer fra andre.
4. Avdelingen for tilbakebetalinger m.v.

Under inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v. føres tilskott, refusjoner o.l. til bygg og anlegg og avskrivning på kapitalen i statens forretninger.

§ 6. Budsjettet for forretningsdriften

Ved siden av driftsutgiftene ved statens forretninger tas med avskrivning på kapitalen og renter av statens kapital. Statens bygge- og eiendomsdirektorat unntas for beregning av årlige renter og avskrivninger på kapital nedlagt før 1. januar 1993. Investering i bygg som ferdigstilles etter 1. januar 1993 medtas i sin helhet.

Dersom driftsoverskott skal kunne legges til forretningens egne fond eller driftsunderskott skal kunne dekkes av egne fond, føres avsetningen eller tilbakeføringen opp i budsjettet ved siden av forretningens driftsutgifter.

Driftsinntekter for statens forretninger føres opp i utgiftsavsnittet og fratrekkes driftsutgifter, avskrivning, renter og eventuelle fondsavsetninger, slik at bare netto driftsresultat for hver forretning blir tatt med ved oppsummeringen av budsjettets utgiftsside.

Stortinget kan gi fullmakt til at statens forretninger slutter nødvendige kontrakter til anlegg, bygg eller særlig innretning innenfor en fastsatt ramme, utover gitt bevilgning, uten at fullmakten er knyttet til bestemte prosjekter.

For statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten budsjetteres det med et netto driftsresultat på budsjettets inntektsside. Driftsresultatet beregnes ved at driftsutgifter, lete- og feltutviklingsutgifter, avskrivninger og renter trekkes fra driftsinntektene.

¹ Vedtatt som prøveordning for stortingsperioden 1997-2001, jf Stortingets foretningsorden § 19.

² Opphevet som prøveordning for stortingsperioden 1997-2001, jf Stortingets foretningsorden § 19.

§ 7. *Bruk av stikkord*

Det er som regel ikke adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp eller til å overføre det til en annen budsjett-termin eller til en annen budsjettpost i samme termin. Det er likevel anledning til å overføre inntil 5 pst. av driftsbevilgning til neste budsjett-termin. Unntak utover dette forutsetter egen bestemmelse i budsjettvedtaket. Dette gjøres ved stikkord som føyes til vedkommende kapittel eller budsjettpost. Disse stikkord er:

- a) "Overslagsbevilgning". Stikkordet kan tilføyes ved utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyler, og som om nødvendig må kunne overskrides.
- b) "Kan overføres". Stikkordet kan tilføyes ved bygge- og anleggs- og materiellbevilgninger og ved andre bevilgninger der Stortinget finner bruk av stikkordet påkrevet for å oppnå best mulig resultat av vedkommende bevilgning. Ubrukt bevilgning kan overføres til de to følgende budsjett-terminer. Videre overføring kan ikke finne sted.
- c) "Kan nyttes under". Stikkordet (med tilføyelse av nummeret på vedkommende kapittel og post) kan brukes ved utgiftsbevilgninger hvor en innsparing skal kunne nyttes under andre utgiftskapitler i budsjettet for samme termin.

§ 8. *Bestillings-, tilsagns- og garantifullmakt*

Når leveringsforholdene gjør det hensiktsmessig, kan Stortinget gi fullmakt til utover rammen av bevilgningene å bestille materiell o.l. som skal leveres og betales helt eller delvis i senere terminer (*bestillingsfullmakt*).

Når det er nødvendig for å kunne gjennomføre en statsstøtteordning på forsvarlig måte, kan Stortinget gi fullmakt til utover rammen av bevilgningene å gi tilsagn om statsstøtte som først kommer til utbetaling i senere terminer (*tilsagnsfullmakt*).

Bestillings- og tilsagnsfullmakter kan bare gis for den enkelte budsjett-termin og skal være begrenset oppad til et bestemt beløp.

Forslag om garantifullmakt skal legges frem for Stortinget i tilknytning til forslaget til

statsbudsjett. Garantitilsagn under en garantifullmakt kan bare gis innen utløpet av vedkommende budsjett-termin.

§ 9. *Byggekontrakter m.v.*

Vedtaket om startbevilgning til et bestemt anlegg, bygg eller særlig innretning, gir fullmakt til å slutte de nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag. Det samme gjelder dersom det innenfor et oppgitt kostnadsoverslag gis startbevilgning til anskaffelse av materiell, utstyr o.l. i forbindelse med de nevnte prosjekter. For statens forretninger er det fastsatt egne regler i § 6, fjerde ledd.

§ 10 - opphevet ³

§ 11. *Endringer i det løpende budsjett*

Oppstår det i budsjett-terminen en uforutsett utgift for staten, eller viser det seg at en utgiftsbevilgning ikke strekker til, kan Kongen samtykke i at utgiften blir pådratt og dekket. Kongen kan overlate til Finansdepartementet å gi slikt samtykke i saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Gjelder saken en større sum, bør forslag om tilleggsbevilgning legges fram for Stortinget, om mulig før utgiften blir pådratt. Forslaget bør redegjøre for de endringer som blir påkrevd ved budsjettets nye saldering. Det skal ikke søkes bevilgning fra Stortinget etter utløpet av den termin da beløpet ble utgiftsført.

Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride driftsutgiftene mot tilsvarende merinntekter.

Kongen kan også gi Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å omdisponere mellom bevilgningene til driftsutgifter og fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer, under samme kapittel.

Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med

³ Opphevet som prøveordning for stortingsperioden 1997-2001, jf Stortingets forretningsorden § 19.

inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjett-termin.

§ 12. *Nødsfullmakter*

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen, i den utstrekning han finner nødvendig, gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer adgang til, når det er fare ved opphold, å anvise uforutsette utgifter uten dekning i bevilgninger og overskridelser av bevilgede beløp. Selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger, kan fylkesmannen foreta slike anvisninger når det er uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser.

§ 13. *Statsregnskapet og trygderegnskapet*

Statsregnskapet og trygderegnskapet skal omfatte et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Det skal også for hver termin utarbeides oppgaver over statens garantier og tilsagns- og bestillingsfullmakter.

Bevilgningsregnskapet skal vise utgifter og inntekter under hver post i budsjettet, overført beløp fra forrige termin, terminens totale bevilgning og overført til neste år. Videre skal regnskapet vise hva staten har lånt i terminen.

Etter Finansdepartementets nærmere bestemmelser kan den enkelte post spesifiseres ytterligere.

Opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår skal gis i vedkommende budsjettproposisjon sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av budsjettforslaget for kommende år.

I tilknytning til bevilgningsregnskapet skal det gis nødvendige forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

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

Finansdepartementet utarbeider kontoplan og gir nærmere retningslinjer for føring av kapitalregnskapet og forklaringer i tilknytning til dette.

Melding om statsregnskapet og trygderegnskapet sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger.

§ 14. *Kontantprinsippet*

Enhver statsutgift og statsinntekt medtas i statens bevilgningsregnskap for den budsjett-termin da den er blitt kontant betalt. For statens forretninger kan Kongen bestemme at kontantprinsippet kan fravikes når dette prinsipp gir et misvisende eller ufullstendig uttrykk for driftsresultatet.

§ 15 - opphevet

§ 16. *Kontantbeholdningen*

Statskassens og folketrygdens kontantbeholdning kan bare disponeres i samsvar med gitte bevilgninger, jf. dog bevilgningsreglementets §§ 11-12, eller særskilt fullmakt fra Stortinget. Kongen har likevel myndighet til å forføye over statskassens og folketrygdens kontantbeholdning:

- a) Ved innskott på folio i Norges Bank. Folketrygdens kontantbeholdning kan også plasseres som kontolån til statskassen.
- b) Ved innskott i andre banker eller på postgiro i den utstrekning dette er nødvendig for at Finansdepartementet og statens andre kasserere kan utføre sine arbeidsoppgaver på hensiktsmessig måte. Disse innskott må ikke overstige behovet for nærmeste framtid.
- c) Ved oppkjøp av statsobligasjoner i avdragsøymed. Dette gjelder ikke folketrygdens kontantbeholdning.

§ 17. *Forbehold om kontroll*

Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes, overfor mottakeren tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskott, og for Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

Vedlegg 2

Stikkordregister

for både

Del I Kommentar til bevilgningsreglementet (markert med del I)

Del II Regelsamling fastsatt av Finansdepartementet (markert med del II)

Administrative funksjon, statsbudsjettets,
del I pkt. 1.1.3

Arbeidsgiveravgift til folketrygden,
del II pkt. 10.4.3 underp. 01-18

Avbetaling, del I pkt. 10.3

Avhending av statseiendom, se salg

Avkall på statlige krav, del I pkt.12.3.5

Avskrivning,

- av uerholdelige fordringer, del I, pkt.12.3.4
- i statens forvaltningsbedrifter,
del I pkt. 6.2.1

Belastningsfullmakt, del II kap 8

Bestillingsfullmakt, del I pkt. 8.2

Betaling fra en statsinstitusjon til en annen,
del II kap 8

Bevilgningsreglementet, generelt,
del I pkt. 1.2

Bistillinger, del II pkt.10.4.3, underp. 01-13

Blå bok, det vedtatte statsbudsjett, del I
pkt. 3.2.6

Bonus, nettoføring av, del I pkt. 4.3

Brev til stortingskomite, del I pkt. 2.4

Brutto prinsippet, del I pkt. 4.3

- unntak, del I pkt. 4.4, 4.5 og del II kap. 3
- unntak for statens forretningsdrift,
del I pkt. 6.3.1

Budsjett-innstillinger i Stortinget,

- generelt, del I pkt. 3.2
- B.innst. S I, del I pkt. 3.2.2
- fortolkning av, del I pkt. 3.3

Budsjettsskriv fra Finansdep.,
se Hovedbudsjettsskriv

Byggebevilgning, del I pkt. 7.5.1, 8.4 og
del II pkt. 10.2

Byggekontrakt, fullmakt til å inngå,
del I pkt. 8.4.

Disponering av bevilgning, del I pkt. 3.3, 7.2, 9.1
og 12.1

Eiendomsforvaltning, del I pkt. 12.2.3

Ekstrahjelp, del II pkt.10.4.3underp. 01-12

Erstatningsansvar, del I pkt. 12.3

Ettårsbegrensning, del I pkt. 7.4 og 10.2

- unntak, stikkordet "kan overføres",
del I pkt. 7.5.1
- unntak for driftsbevilgning, del I pkt. 7.5.2 og
del II kap. 4

Fagdepartementets ansvar,

- for realistisk budsjettering, del I pkt. 4.2.4
- for samsvar mellom tildelt bevilgning og
pålagte oppgaver, del I pkt. 7.2
- for institusjoner som har felles budsjettkapitel,
del II kap. 2

Fagproposisjonene, utforming av kommentarer,
del I pkt. 2.6.2

Felles kapittel for flere virksomheter,
problemer ved dette, del II kap. 2

Feriegodtgjørelse, del II pkt. 10.4.3
underp. 01-11

Finansdepartementets myndighet,

- til å samtykke i overskridelse, del I pkt. 9.4
- til å gi merinntektsfullmakt, del II kap. 6
- til å pådra fremtidige forpliktelser,
del I pkt. 8.8 og 9.7

Fond, regler om forvaltning, del I pkt. 4.4

Foreldelsesinnsigelse, unnlattelse av å
gjøre gjeldende, del I pkt. 12.3.3

Forretningsdrift, statens, del I kap. 6

Forskuddsbetaling, del I kap. 10

Forskuttering av statsutgifter fra andre
instanser, del II kap 8

Forskuttering av neste års bevilgning,
del I pkt. 7.3.2 og del II kap. 7

Fortolkning av stortingets budsjettvedtak,
del I pkt. 3.3

Forutseenhet ved budsjettering, del I pkt.4.2.2

Forutsetninger for Stortingets bevilgning,
del I pkt. 3.3.2

Forvaltningsbedrifter, del I kap. 6

Fullstendighetsprinsippet, del I pkt. 4.2
- unntak fra, del I pkt. 4.4
Fødselspenger, refusjon av, del I pkt. 9.6.3.

Gaver, mottagelse av, del I pkt. 12.4
Garanti, fullmakt til å gi, del I pkt. 8.3
Gruppelivsforsikring, del II pkt. 10.4.3
underp. 01-11
Gul bok, del I pkt. 2.2

Henvendelser fra/til Stortinget,
del I pkt. 2.6.2
Hovedbudsjettsskriv, del I pkt. 2.3
Husleie, se leie

Inntekter
- budsjettering av, del I pkt. 4.2.2
se også merinntekt

Kan nyttes under, stikkord, del I pkt. 7.7.1
Kan overføres, stikkord, del I pkt. 7.5.1
Kapitler, budsjettets inndeling i,
del I pkt. 5.2
Kjøp av utstyr mv,
- avgrensning mellom postene 01-21 og 45, del
II pkt. 10.2 og 10.4.4
- nettoføring ved utskifting av utstyr,
del II kap 3
- forskrifter, del I pkt. 12.2.2
- omdisponering mellom post 01 og 45,
del II kap 5
Komiteuttalelser i Stortinget, del I pkt. 3.3.2
Kongens myndighet,
- i saker om overskridelse, del I kap. 9
- til å pådra fremtidige forpliktelser,
del I pkt. 8.8 og 9.7
Konstitusjonell funksjon, statsbudsjettets,
del I pkt. 1.1.1
Kontantprinsippet, med unntak, del I kap 10
Kontoplan for utgiftsposter, del II pkt. 10.2
Kontoplan for inntektsposter, del II pkt. 10.3
Kontroll,
- med forbruket ved statsinstitusjoner,
del I pkt. 7.2 og pkt. 12.1
- med bruk av tilskuddsbevilgninger,
del I pkt. 11.1
Kostnadsoverslag, for bygg og anlegg,
del I pkt. 8.4

Kredittkjøp, fullmakt til, del I pkt. 8.6

Langtidsprogram, del I pkt. 1.3.2
Langtidsstatsbudsjett, del I pkt. 1.3.3
Leasing, se leie av utstyr
Leie,
- av lokaler, del I pkt. 8.7.1 og
del II pkt. 10.4.4 underp. 01-29
- av utstyr, del I pkt. 8.7.2
Lønn
- bruk av de enkelte underposter og
underunderposter, del II pkt. 10.4.3
- avgrensning i forhold til kjøp av tjenester,
del II pkt. 10.5
- budsjettering under, del I pkt. 4.2.3,
og del II pkt. 10.4.3
Lønnsregulativet, virkning av tariffendring,
del I pkt. 4.2.3 og 9.6.4

Merinntekt, bruk av, del II kap. 6

Nasjonalbudsjett, del I pkt. 1.3.1
Nettobudsjettering ved utskifting av utstyr,
del II kap 3
Nettoføring i regnskapet av inntekts- eller
utgiftsreduksjon, del I pkt. 4.3
Nysaldering av statsbudsjettet, del I pkt. 9.3
Nybygg, se byggebevilgning

Offentliggjøring av budsjettforslag,
del I pkt. 2.6.1
Omdisponering mellom postene 01 og 45,
del II kap 5
Omgrupperingsproposisjon, del I pkt. 9.3
Oppdrag til statsinstitusjoner, del II kap 8,
og pkt 10.4.5 og 10.5
Orientering til Stortinget, del I pkt. 9.2
Overførbar bevilgning, del I pkt. 7.5.1
Overføring av driftsbevilgning fra en
budsjett-termin til neste, del II kap. 4 og pkt.
6.7
- eksempel på utfylling av skjema, del II pkt.
4.4
Overføring av statsmidler fra en statsinstitu-
sjon til en annen, del II kap. 8
Overskridelse,
- må generelt unngås, del I pkt. 7.2
- mot merinntekt, del I pkt. 7.3.2 og

- del II kap 6
- mot innsparing på neste års budsjett, del II kap. 7
- regler om innhenting av samtykke, del I kap. 9
- p.g.a. lønnsregulering, del I pkt. 9.6.4
- Overslagsbevilgning, del I pkt. 7.3.1

- Pensjonsinnskudd til Statens pensjonskasse, del II pkt. 10.4.3 underp. 01-18
- Plan for disponering av bevilgning, del I pkt. 7.2
- Politisk funksjon, statsbudsjettets, del I pkt. 1.1.2
- Poster, budsjettets inndeling i, del I pkt. 5.3 og del II pkt. 10.1
- beløpet under hver post er som hovedregel bindende, del I pkt. 7.6
- unntak fra forannevnte prinsipp, del I pkt. 7.7
- Post 01, spesifikasjon, del II pkt 10.4.2
- Post 21, se Spesielle driftsutgifter
- Post 23, Vedlikehold av riksveger, del II pkt. 10.2
- Post 24, Driftsresultat, del I pkt. 6.3.1 og del II pkt. 10.2
- Post 30 - 49, se Byggebevilgning
- Post 50 - 89, se Tilskuddsbevilgninger
- Posteringsfullmakt, del II kap. 8 og pkt. 6.8
- Pris- og lønnsnivå i budsjettforslag, del I pkt. 4.2.3
- Programklassifikasjon, del I pkt. 5.4

- Rammestyrt budsjettprosess, del I pkt. 2.3
- Realistisk budsjettering, del I pkt. 4.2.2
- Refusjon, postering av, del II pkt. 6.6
- Regnskapstall, bruk i budsjettering, del I pkt. 4.2.4
- Regressansvar, del I pkt. 12.3.2
- Reguleringsfond, i forvaltningsbedrifter, del I pkt. 6.3.1
- Renter på statens kapital i statens forretningsdrift, del I pkt. 6.2.2 og 6.2.3
- Reservebeløp,
 - i statsbudsjettet som helhet, del I pkt. 4.2.2
 - under hvert kapitell, del II kap. 2

- Resultat, - måling og - oppfølging, del I pkt. 2.5
- Romertallsvedtak, del I pkt. 2.2

- Salg,
 - av fast eiendom, del I pkt. 12.2.3
 - av materiell og utstyr, del I pkt. 12.2.2 og del II kap. 3
- Selvassurandørprinsippet, del I pkt. 9.6.2
- Spesielle driftsutgifter (post 21),
 - bruk av og spesifikasjon, del II pkt. 10.4.5
- Statsregnskapet, del I pkt. 1.4
- Stillinger, del I pkt. 8.5 og del II kap. 9
- Stortingets budsjettbehandling, del I pkt. 3.2
- Stortingsproposisjon nr. 1, del I pkt. 2.2
- Sykdom, lønn under, del I pkt. 9.6.3

- Tidsskjemaet for budsjettarbeidet, del I pkt. 2.3
- Tildelingsbrev, del I pkt. 7.2
- Tilleggsbevilgning, del I pkt. 7.2 og kap. 9
- Tillegg til St.prp. nr. 1, del I pkt. 2.4
- Tilsagnsfullmakt, del I pkt. 8.2
- Tilskuddsbevilgninger, særlige regler, del I kap. 11

- Uforutsette utgifter, del I pkt. 9.6
- Underbudsjettering, del I pkt. 4.2.2
- Underposter, inndeling i, del II pkt. 10.4
- Utbetaling av statstilskudd i terminer, del I pkt. 11.2
- Utredningsinstruksen, del I pkt. 12.5
- Utrykt vedlegg til Stortinget, del I pkt. 2.6.3
- Utstyr, anskaffelse av, se Kjøp

- Varer og tjenester, underposter, del II pkt. 10.4.4
- Vedlikehold, avgrensning mellom postene 01-28 og 45, del II pkt. 10.2 og 10.4.4
- Vikarlønn,
 - dekning av, del I pkt. 9.6.3
 - postering av, del II pkt. 10.4.2, underp. 01-11

- Økonomiregelverket, del I pkt. 12.1