



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

## Rundskriv

---

Til  
Samtlige departementer og  
Statsministerens kontor

Nr.  
Rundskriv R-4/2001

Vår ref  
01/1400 C TT/ISa

Dato  
23.03.2001

### **HOVEDBUDSJETT-SKRIV FOR 2002 RETNINGSLINJER FOR ARBEIDET MED STATSBU DSJETT- FORSLAGET FOR BUDSJETTERMINEN 2002**

Regjeringen har vedtatt at arbeidet med budsjettforslaget for 2002, som i de foregående år, skal tilrettelegges og organiseres i tråd med prinsippene for forpliktende rammebudsjettering.

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

Finansdepartementet gir i dette skrevet felles retningslinjer for arbeidet med budsjettforslaget og tilhørende budsjettdokumenter. Hovedbudsjettskrivet redegjør for de samme tema som i fjor. Der hvor det er foretatt annet enn språklige forandringer fra i fjor, er dette markert med strek i marginen. Det vil senere komme et tillegg om utforming av Gul bok 2002 og fagproposisjonene.

Budsjettskrivet er disponert slik:	Side:
1. Budsjettkalenderen	2
2. Gjennomføring av forpliktende rammebudsjettering	2
3. Justeringsmaterialet	4
4. Departementenes rammefordelingsforslag	7
5. Forbedret resultatstyring og rapportering	11
6. Generelle budsjetteringsprinsipper	11
7. Bemanningsoversikt og organisatoriske stillinger	14
8. Romertallsvedtak	15
9. Flytting av bevilgninger mellom kapitler og poster	16
10. Taushetsplikt og unntak fra offentlighet	17

## **1. BUDSJETTKALENDEREN FOR 2002-BUDSJETTET**

Det er fastsatt følgende kalender for arbeidet med statsbudsjettets utgifter:

24. april:	Frist for innsendelse av justeringsmaterialet
29. mai:	Regjeringens andre rammekonferanse med fastleggelse av endelige budsjettrammer utenom tildeling til prioriterte områder
27. juli:	Frist for innsending av rammefordelingsforslaget
27. august:	Regjeringskonferanse om de makroøkonomiske utsiktene og skatte- og avgiftsopplegget
28. august:	Regjeringskonferanse om budsjettets utgifter mv. med fordeling til prioriterte områder
12. september	Reservedag statsbudsjettet
21. september:	Fagproposisjonene i statsråd
28. september:	Gul bok 2002 i statsråd
11. oktober:	Budsjettet legges fram

Nærmere presisering av datoene i slutfasen vil komme i Tillegg til hovedbudsjettsskriv.

## **2. GJENNOMFØRING AV FORPLIKTENDE RAMMEBUDSJETTERING**

### **2.1 Rammebudsjetteringens hovedprinsipper**

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

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

- Rammefrihet og budsjettansvar er nært sammenknyttet.
- Departementenes rammefordeling skal primært bygge opp under de satsingsområdene regjeringen har vedtatt i budsjettarbeidet.

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

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

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

## **2.2 Regjeringens rammevedtak**

De rammer regjeringen har vedtatt er i 2001-prisnivå. Rammene vil bli omregnet til 2002-prisnivå av Finansdepartementet før rammebrev sendes ut. Virkninger av lønnsøkning per 1. mai 2001 for statens tjenestemenn vil bli innarbeidet senere, jf. pkt. 6.2.

I rammebrevene er rammene gitt betegnelsen "foreløpige", fordi de endelige rammer først vil kunne fastsettes av regjeringen den 29. mai etter at man har vurdert de innsendte justeringsforslag. I tillegg vil regjeringen fordele prioriteringspotten under den avsluttende budsjettkonferansen i august. Som det framgår av pkt. 3 nedenfor, vil adgangen til justeringer gjelde svært begrensede områder, og alle justeringer må innpasses i den vedtatte totalramme for statsbudsjettet. De rammer som nå blir meddelt, vil derfor måtte legges til grunn for departementenes videre budsjettarbeid.

Det må understrekes at det er en forutsetning for en vellykket rammestyrte budsjettprosess at det enkelte departement tar et klart ansvar med henblikk på å få til en prioritering av budsjettet som hele tiden bygger opp under regjeringens overordnede strategivalg og en disponering av budsjetttrammene som hele regjeringen kan stå bak. I stor grad må prioriteringen av budsjettet skje gjennom omdisponeringer innenfor de tildelte

budsjettrammer. Det er det enkelte departements ansvar å se til at slike omprioriteringer og tiltak for effektivisering av ressursbruken blir gjennomført i tilstrekkelig grad.

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

### **2.3 Avsetninger til senere fordeling**

Innenfor den totale utgiftsrammen er det avsatt en pott til politiske prioriteringer. Prioriteringspotten vil bli fordelt på budsjettkonferansen i august.

Hovedregelen er at innsendte satsingsforslag som ikke blir innarbeidet i utgiftsrammene og heller ikke ført til prioriteringsbehandling, anses som avvist. Dersom slike satsingsforslag likevel ønskes gjennomført, må de dekkes innenfor de tildelte rammene.

### **2.4 Regjeringens fordeling av prioriteringsavsetningen**

Regjeringen vil behandle budsjettforslaget 28. august 2001. Med utgangspunkt i en samlet framstilling fra Finansdepartementet, foretar regjeringen en vurdering av budsjettets status.

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

## **3. JUSTERINGSMATERIALET**

### **3.1 Innledning**

Som det framgår av budsjettkalenderen skal departementene innen 24. april 2001 ha levert til Finansdepartementet materialet til regjeringens andre rammekonferanse.

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

- endringer i anslagene for de regelstyrte (overslags)bevilgningene; herunder statsbankene (pkt. 3.2)
- endringer i forutsetninger om valutakurs (pkt. 3.3)
- parallell økning av inntekter og utgifter under ordninger med merinntektsfullmakt (pkt. 3.4)
- eventuelle alternative forslag til regjeringens innstrammingsvedtak (pkt. 3.5)
- eventuelle forslag til endring av bevilgninger på 60-poster (pkt. 3.6)
- funksjonsendringer mellom departementene (pkt. 3.7)

– forslag om nye garantiordninger for 2002 (pkt. 3.8)

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

*Det gis følgende retningslinjer for dette materialet:*

Forslag om justeringer sendes inn i vanlig brev i 20 eksemplarer. Overalt hvor det er aktuelt, bes talloppstillinger satt opp med 4 tallkolonner der 2002-forslaget sammenliknes med regnskap 2000, saldert budsjett 2001 og 2001-budsjettets stilling etter 1. halvår.

## **3.2 Endringer i anslag for regelstyrte bevilgninger**

### **3.2.1 Generelt**

Under konsekvensjusteringen har Finansdepartementet og vedkommende fagdepartement vurdert den sannsynlige utvikling av forhold som bestemmer volumendringer i regelstyrte (overslags)bevilgninger. Dersom det kan påvises svikt i de prognoser som lå til grunn for det konsekvensjusterte budsjett, slik at det ut fra kravet om realistisk budsjettering er helt nødvendig å øke bevilgningsforslaget for 2002, kan fagdepartementet ta opp forslag om en slik økning.

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

Kompensasjon for merkostnader for statsforvaltningen i 2002 som følge av merverdiavgiftsreformen 1.7.2001 vil først bli fordelt etter at kompensasjonen for 2001 er fordelt.

### **3.2.2 Statsbankene**

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

## **3.3 Endringer i forutsetninger om valutakurs**

For bevilgninger til tilskudd til utenlandske organisasjoner o.l. som betales i fremmed valuta skal budsjettforslaget for 2002 være basert på kursen for vedkommende valuta per 15.3.2001. For US dollar anbefales å benytte kursen 9,03 og for Euro anbefales å benytte kursen 8,18.

I de tilfelle der det kan påvises at kursen per 15.3.2001 viser en vesentlig endring i forhold til det som lå til grunn for bevilgningen i 2001, og dermed konsekvensjustert budsjett, kan det i

justeringsmaterialet foreslås reduksjon eller påslag tilsvarende disse endringer. Dersom det senere skjer store endringer i valutakurser før rammefordelingsforslaget skal leveres den 27. juli 2001, vil kursforutsetningene kunne bli revurdert.

### **3.4 Inntekter og utgifter under ordninger med merinntektsfullmakt**

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

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

I de tilfelle hvor det er fast ordning at fullmakt til å nytte merinntekter vedtas av Stortinget i hvert budsjett, kan man fortsette med dette. Også i slike tilfelle gjelder kravet om realistisk budsjettering. Utkast til romertallsvedtak om dette må legges fram samtidig med rammefordelingsforslaget 27. juli 2001, se pkt. 8.

### **3.5 Eventuelle forslag om alternative innstrammingsiltak**

I rammebrevet til hvert enkelt departement er omtalt gjennomføring av de innstrammingsvedtak som regjeringen har truffet. Departementene kan fremme alternative forslag til reelle innstramminger. Det vises til omtale under pkt. 2.1 om regjeringsbehandling av inndekningsforslag hvor en politisk avklaring er nødvendig.

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

I rammebrevet til hvert enkelt departement er det omtalt hvordan bevilgninger under 60-postene skal behandles. Det vises også til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 6. mars 2001 til berørte departementer vedrørende bidrag til kommuneproposisjonen for 2002. Fristen for tekstbidrag til Kommunal- og regionaldepartementet er satt til 30. mars 2001.

### **3.7 Forslag til funksjonsendringer mellom departementer**

Når det er enighet mellom to departementer om overføring av et bestemt funksjonsområde skal det i justeringsmaterialet gis melding om de budsjettmessige konsekvenser slik at de kan innarbeides i de endelige rammer for 2002. Dette kan f.eks. gjelde overføring av bevilgning og bemanningsmessige endringer som ledd i omstillingstiltak i staten.

### **3.8 Forslag om nye garantifullmakter for 2002 og opprettholdelse av garantiordninger som ikke følger normalvilkårene i de funksjonelle krav**

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

De omtalte normalvilkårene innebærer:

1. En garantiordning skal være selvfinansierende, og det skal kreves inn garantiprovisjon/-gebyr for å dekke administrasjonsutgifter og eventuelle tap
2. Staten skal være simpel kausjonist
3. Det skal være en risikofordeling mellom staten og det øvrige kredittapparat, vanligvis på 50 pst. på hver.

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

Som vedlegg til justeringsmaterialet må leveres:

- eventuelle nye garantiordninger som foreslås lagt fram i 2002-proposisjonen, med nærmere beskrivelse av ordningen, herunder hovedvilkårene.

Forslag om ny fullmakt for 2002 om garantiordning med samme vilkår som i 2001 kan utstå til levering av rammefordelingsforslaget, jf. pkt 8. Som nevnt i Gul bok 1998-99 forutsettes det at når eksisterende garantiordninger blir fornyet, kan de fortsette med de godtatte unntak fra normalvilkårene.

## **4. DEPARTEMENTENES RAMMEFORDELINGSFORSLAG**

### **4.1 Innledning**

Innenfor de endelige rammer - med særskilte påslag for eventuelle merutgifter ved hovedtariffoppgjøret (jf. pkt. 6.2) - utarbeider hvert fagdepartement sitt rammefordelingsforslag som leveres Finansdepartementet innen 27. juli 2001. Rammefordelingsforslaget sendes inn i **20 eksemplarer**. Teksten skal i tillegg leveres på 3 ½" diskett. Teksten må være lagret som et Word-dokument. Filen kan kalles RDI02fag.doc der "fag" erstattes med forkortelsen for det aktuelle departement.

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

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

- virkningen av nye tiltak som fagdepartementet tar med innenfor rammen, bl.a. om man blir bundet til økt bevilgningsbehov i framtidige budsjett-terminer

- anslag for regelstyrte ordninger
- den allmene realismen i budsjetteringen.

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

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

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

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

#### **4.2 Presentasjon av kronebeløp**

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

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

- 1) regnskap 2000
- 2) saldert budsjett 2001
- 3) budsjettets stilling for 2001 etter 1. halvår
- 4) departementets forslag 2002

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

- 1) regnskap 2000
- 2) saldert budsjett 2001
- 3) budsjettets stilling for 2001 etter 1. halvår
- 4) departementets forslag 2002

Som separat vedlegg sendes inn spesifikasjon av beløpene for 2002 fordelt på kapittel og post. For kapitler under Statens forretningsdrift (kap 2440 - 2481) må også underposter under post



24 føres opp. Ved rapportering av driftsutgifter, må post 1 fordeles mellom 2 underposter (1 Lønn og godtgjørelser og 2 Kjøp av varer og tjenester).

Dette materialet må leveres på papiruskrift som må ha fullstendig kapittel- og postbetegnelse og stikkord, slik som i utkast til vedtak.

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

### **4.3 Kommentarer**

Teksten til rammefordelingsforslaget skal være kortfattet og poengtert, og først og fremst få fram hovedprioriteringer i forslaget sammenlignet med 2001. For å unngå dobbeltarbeid kan man bruke tekst som inngår i programområde- og programkategoriomtale i departementets fagproposisjon.

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

### **4.4 Sektorovergripende miljøvernpolitikk**

I tillegg til departementenes budsjettproposisjoner vil det bli presentert en stortingsmelding om «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand». Meldingen vil blant annet gi en oversikt over utviklingen i miljøtilstanden og regjeringens samlede miljøvernpolitikk. Det vil bli lagt vekt på mål, tiltak og virkemidler innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene, samt en presentasjon av de miljørelaterte utgiftene i statsbudsjettet. En kort beskrivelse av regjeringens samlede miljøprofil vil også inngå i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon.

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

I forbindelse med rammefordelingsforslaget bes hvert departement som tidligere utarbeide et notat om den samlede miljøprofilen i forslagene. Notatet skal omtale følgende:

- A. En beskrivelse av miljøutfordringer på vedkommende sektor og hvordan disse problemene antas å ville kunne utvikle seg dersom nye tiltak ikke settes inn.
- B. Mål for departementets/sektorens arbeid med disse utfordringene.
- C. Rapport om aktiviteten i 2000, med hovedvekt på oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål. De departementer som har utarbeidet miljøhandlingsplaner bes rapportere om oppfølgingen av disse, herunder en vurdering av om virkemidlene har vært effektive i forhold til de mål som har vært satt opp. Miljøvirkninger av tiltak bør så langt det er praktisk mulig, kvantifiseres.

- D. Hvilke tiltak som vil være aktuelle på kort og lang sikt for å løse gamle og forebygge nye miljø- og ressursproblemer, og hvordan de tiltak som er foreslått for 2002 vil kunne bidra til dette. Virkningene skal så langt som mulig, kvantifiseres. En bør søke å unngå ensidig fokusering på budsjettets utgiftsside men konsentrere seg om å få fram helheten i virkemiddelbruken overfor aktuelle miljøproblemer og eventuelle tiltak for bedre organisering og samarbeid mv.
- E. Tabeller på programkategorinivå med oversikt over den samlede miljøvernpolitiske satsing i budsjettet. Som hovedregel skal utgifter regnes som miljøtiltak når:
- utgiftene i sin helhet brukes til miljøforbedringer
  - miljøhensynet er avgjørende for at tiltaket/ prosjektet gjennomføres
  - utgiftene skal motvirke negative miljøeffekter av sektorpolitiske tiltak for øvrig (forebyggingstiltak).

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

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

Omtalen under punktene A-D skal danne grunnlag for miljøomtalen i departementenes egne budsjettproposisjoner. Deler av dette vil det også være aktuelt å benytte i stortingsmeldingen «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand» (RM).

Oppfølgingen av de sektorvise miljøhandlingsplanene vil bli gitt relativt bred plass i den kommende RM, jf. omtalen i punkt C side 9.

Innspill under punkt E vil danne grunnlag for den tallmessige presentasjonen av miljøverntiltakene i statsbudsjettet både i RM og i MDs budsjettproposisjon.

De departementer som skal utarbeide miljøhandlingsplaner til 2002-budsjettet bes samordne sine bidrag.

Foreløpig utkast til tekst under punktene A-C i notatet om regjeringens miljøprofil bes sendt Miljøverndepartementet innen 11. mai 2001. En samlet miljøredegjørelse, inkl. punktene D og E bes oversendt innen 3. august 2001. De departementene som skal utarbeide miljøhandlingsplaner bes om å levere sitt materiale til Miljøverndepartementet innen 3. august 2001.

Alle bidrag bes også sendt på diskett.

#### **4.5 Førstekast til fagproposisjon**

Som tidligere trenger Finansdepartementet å få kjennskap til teksten i fagproposisjonene for å kunne dra nytte av den under arbeidet med Gul bok. Det vil i Tillegg til Hovedbudsjettsskrivet for 2002 bli presisert når dette skal leveres. Finansdepartementet vil i den sammenheng også presentere malen for hvordan departementenes budsjettforslag skal presenteres i Gul bok.

### **5. FORBEDRET RESULTATSTYRING OG RAPPORTERING**

Økonomireglement for staten med funksjonelle krav ble satt i kraft ved kongelig resolusjon 10. januar 1997.

Det er viktig at departementene lar økonomiregelverket prege utarbeidelsen av budsjettproposisjonen for 2002. Departementene må bl.a. gjennomgå de tilskuddsordninger som ikke ble behandlet i 2001-proposisjonen med sikte på å kunne presentere klare målformuleringer, oppfølgingskriterier samt opplegg for kontroll og oppfølging.

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

Både for statens egne virksomheter og for tilskuddsordninger må det i proposisjonen gis rapport om de resultater som ble oppnådd i 2000. Som angitt i kommentarene til økonomireglementets § 3 må det legges vekt på å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse resultater av virksomhetenes aktivitet og av tilskuddsordninger. Bestemmelsene i bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 må sees i sammenheng. Det medfører at rapportene i en fagproposisjon må belyse i hvilken grad man har oppnådd de mål som for 2000 ble angitt som premiss for bevilgningsforslaget. Hvis det er store avvik, må det gis kommentarer om hva årsaken kan være.

### **6. GENERELLE BUDSJETTERINGSPRINSIPPER**

#### **6.1 Innledning**

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

Vedrørende bruk av kontoplanen vises generelt til de gjeldende bestemmelser referert i Veiledningens del II, kap.10.

Budsjettering under lønnspostene er omtalt i Veiledningens del II pkt 10.4.3. Arbeidsgiveravgift til folketrygden føres for 2002 opp med 14,1 pst. av bruttolønn for alle som har ordning med sentral beregning av denne avgift. De som har ordning med særskilt innbetaling til Statens Pensjonskasse skal føre opp arbeidsgivertilskudd som fastsatt og 2 pst. i medlemspremie. Som for 2001 skal det ikke budsjetteres med utgifter til vikar under fødselspermisjon og sykdom.

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

## **6.2 Pris- og lønnsnivå**

Lønnsbeløpene skal i budsjettforslaget innarbeides på grunnlag av de regulativsatser og bestemmelser som gjelder etter 1. mai 2001. Det samme gjelder de tilskuddsposter hvor det er avtalt med Finansdepartementet at man følger samme budsjetteringsprinsipp som for statens lønnsposter. Særskilt melding om eventuelle påslag på de rammer regjeringen vedtar i mai vil bli gitt når de bevilgningsmessige konsekvensene av lønnsreguleringen per 1. mai 2001 foreligger. Forvaltningsbedriftene vil som tidligere år ikke bli kompensert for virkningene av lønnsoppgjørene og må derfor sette av midler til å dekke lønnsoppgjørene for 2001 og per 1. mai 2002 innenfor post 24 Driftsresultat.

For øvrig skal beløpene i rammefordelingsforslaget og St.prp. nr. 1 baseres på det pris- og lønnsnivå som antas å gjelde i året 2002.

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

## **6.3 Godkjenning av kostnadsrammen for nye bygg**

Endelig frist for godkjenning av kostnadsrammer for byggeprosjekter som skal behandles i forhold til prioriteringspotten er satt til 1. mai 2001.

## **6.4 Bruk av stikkordet "kan overføres"**

Dette stikkordet kan nå tilføyes

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

Som nevnt i Gul bok for 1994 (pkt. 3.8) og i Budsjett-innst S I fra Stortingets finanskomite (1993-94) (pkt. 17), må endringen ikke føre til en uthuling av den prinsipielle hovedregel om at bevilgninger gis for ett år. For at Stortinget skal få informasjon om omfanget av slike overførbare bevilgninger skal det, som for 2001, i innledningen i hver fagproposisjon tas inn en tabellarisk oversikt over de tilfelle der stikkordet er foreslått knyttet til andre poster enn postgruppe 30-49. Det skal gis begrunnelse for forslaget og opplysning om overført beløp ved siste årsskifte.

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

I statsregnskapet for de senere år viser det seg at det i mange tilfeller er overført så store beløp under investerings- og tilskuddsposter at kravet til realistisk budsjettering ikke er overholdt. Det vises til Riksrevisjonens rapport om dette tema i Dokument 3:5 (1996-97) samt Innst. S. nr. 130 (1996-97), som ble behandlet i Stortinget den 6. mars 1997. De departementer som har store overførte beløp i tidligere budsjettår må legge vekt på at bevilgningsforslag for 2002 viser bedre samsvar med antatt utbetalingsbehov.

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

## **6.5 Statens forretningsdrift - renteutgifter, avskrivninger mv.**

### **6.5.1 Renter**

For forretningsdriften skal det føres opp renter av statens kapital i bedriftene. Rentene beregnes i samsvar med prinsippene i St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 (1993-94). For kapitalinnskudd fra 1997, 1998, 1999, 2000 og 2001 (inkl. eldre kapitalinnskudd konvertert i disse årene) er rentesatsen henholdsvis 6,0, 5,3, 5,2, 5,0 og 6,2 pst. Den rentesats som skal benyttes på nye kapitalinnskudd i 2002 og på eldre kapitalinnskudd som konverteres i 2002 vil bli fastsatt av Finansdepartementet på grunnlag av gjennomsnittlig rente på 5-års obligasjonslån i 12-månedersperioden 1. oktober 2000 – 30. september 2001 (jf. vårt brev av 10.11.2000 til de berørte departementer). I budsjettforslaget for 2002 kan foreløpig brukes satsen for 2001.

For forvaltningsbedriftenes mellomværende med statskassen skal det, som for 2001, beregnes renter lik renten på statens foliokonto i Norges Bank, og renter på inne-/utestående skal beregnes daglig.

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

### **6.5.2 Avskrivning**

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

### **6.5.3 Opplysninger om kapitalbalanse**

Opplysninger om kapitalbalanse skal tas inn for de enkelte institusjoner under statens forretningsdrift i budsjettproposisjonen, jf. St. prp. nr. 65 (1990-91), pkt. 2.1, og Innst. S. nr.

176 (1990-91). For sammenlikningens skyld bør oppstillingen i budsjettproposisjonene om mulig også vise balansen ved utgangen av de to foregående år.

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

#### **6.5.4 Renter i byggetiden**

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

## **7. BEMANNINGSOVERSIKT OG ORGANISATORISKE STILLINGER**

Stortinget gjorde den 19. juni 1997 vedtak om å oppheve bevilgningsreglementets § 10 om stillinger. Stortingets styring av bemanningen i statlige virksomheter vil heretter bare skje i form av de årlige vedtak om bevilgning til drift av disse. Det vil være en klar forutsetning at det enkelte departement påser at bemanningen, og dermed lønnsutgiftene, holdes innenfor det beløp som Stortinget har bevilget til driftsutgifter under hvert enkelt kapittel.

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

Begrepet "stilling" vil fortsatt være i praktisk bruk, som betegnelse på et arbeids- eller tilsetningsforhold. Nærmere regler om de arbeidsrettslige forhold er fastsatt av nåværende Arbeids- og administrasjonsdepartement (AAD) i Personal-melding nr. 20/97 datert 29.09.1997 (se personalhåndboken pkt 2.02.02).

I St.prp. nr. 1 (Gul bok) vil det bli lagt fram en oversikt over den faktiske bemanning. I den utstrekning departementene ønsker det, kan det legges fram opplysninger om de enkelte virksomhetene målt i årsverk i de enkelte fagdepartementers proposisjoner. For at opplysningene skal være mest mulig ajourført, har AAD bedt om at det foretas telling per 1. mars 2001, jf. Personal-melding nr. 6/01 datert 21.2.01 om innrapportering til Statens sentrale tjenestemannsregister.

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

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

Som ledd i budsjettforberedelsen vil imidlertid Finansdepartementet administrativt vurdere såkalte "organisatoriske stillingsforslag" på meget høyt nivå. Oppretting av slike stillinger kan ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for fremtiden. Vurderingstemaet

vil i første rekke være forslag om ny organisasjonsplan, når endringen medfører forslag om ny sjefsstilling på det øverste skikt i lønnsregulativet eller stilling som er tatt ut av regulativet. I et departement vil det gjelde opprettelse av en ny avdeling med tilhørende ekspedisjonssjefstilling. I en landsomfattende etat vil det gjelde f.eks. en ny regioninndeling. I store statlige direktorater og andre institusjoner vil det gjelde en ny stilling på nivået like under den øverste administrative leder. Unntaksvis kan det bli foreslått stillinger på dette nivå uten organisatoriske endringer som ledd i en ren lønnsforbedring.

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

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

Fristen for å ta opp med Finansdepartementet forslag av denne type som det skal orienteres om i St.prp. nr. 1 for 2002 fastsettes til 8. juni 2001.

## **8. ROMERTALLSVEDTAK**

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

Som for 2001 skal "romertallsvedtak" medtas i Gul bok, i henhold til de retningslinjer fra Statsministerens kontor "Om statsråd" (B-0501) pkt. 2.4.4.

Det ble i 1995 gitt en utførlig veiledning om bestillings-, tilsagns-, garanti-, merinntektsfullmakt og andre romertallsvedtak i rundskriv R- 5/95. Det vises til dette rundskriv. Der er bl.a. angitt hvordan man beregner beløpsramme for de enkelte fullmakter. Finansdepartementet vil komme tilbake med nærmere retningslinjer for utformingen av forslag til vedtak i senere rundskriv.

Som ifjor kan departementene levere forslag til romertallsvedtak med samme frist som rammefordelingsforslaget som er 27. juli 2001.

Garantiordninger som skal legges fram for Stortinget for 2002 må legges fram innen samme frist som øvrige romertallsvedtak. Dette gjelder de ordninger som i kommentarene til økonomireglementets § 10 er betegnet som "reelle" garantiordninger, der staten garanterer for at en juridisk person A oppfyller sitt kontraktsforhold overfor juridisk person B.

Under Utenriksdepartementet og Kulturdepartementet er det ordninger der staten gir tilsagn om dekning av forsikringsansvar i forbindelse med kunstutstillinger. Nærings- og handelsdepartementet har en ordning som gir tilsvarende tilsagn vedrørende eventuelle uhell ved Institutt for energiteknikk og Statsbygg. Som for 2001 presenteres disse under overskriften "Dekning av forsikringstilfelle".

Under Justisdepartementet og Finansdepartementet er det ordninger der staten gir betinget tilsagn om dekning av utgifter til konkursbehandling. Sosial- og helsedepartementet har en liknende ordning med betinget tilsagn om dekning av utgifter ved pleiehjem o.l. Som for 2001 presenteres disse under overskriften "Betinget tilsagn om tilskudd".

## 9. FLYTTING AV BEVILGNINGER MELLOM KAPITLER OG POSTER FRA 2001 TIL 2002

For å kunne følge den historiske utviklingen til spesifiserte formål, har Finansdepartementet benyttet seg av en såkalt "dynamisk kontoplan" hvor flyttinger mellom kapitler og poster fra et budsjettår til neste budsjettår blir registrert. For å sikre best mulig kvalitet på beregningene har departementene utarbeider datagrunnlaget for denne dynamiske kontoplanen. Rent praktisk foregår omregningen ved at for eksempel 2001-kontoplanen blir omklassifisert til 2002-kontoplanen. I tidligere år har Finansdepartementet først samlet inn denne informasjonen i oktober, det vil si etter at St.prp. nr. 1 Gul bok og proposisjonene for de enkelte departementene er framlagt for Stortinget.

Det er ønskelig at regjeringen ved framlegget av Gul bok bedre skal kunne presentere utviklingen innen prioriterte områder. For en del kapitler og poster vil fagdepartementene i forbindelse med rammedisponeringsforslaget, ønske å flytte oppgaver mellom kapitler og poster, spesifisere på egne kapitler og poster bevilgninger som har vært en del av et annet kapittel eller endre kapittelstrukturen innen departementenes ansvarsområde. På grunn av disse kontoplanendringene inkludert endringer i funksjonsdeling mellom departementer, vil ikke de formelle bevilgningsforslagene spesifisert på kapittel og post, gi et godt bilde av utviklingen i statens ressursbruk mellom 2001 og 2002 for en del formål.

Finansdepartementet vil derfor be om at kontoplan-endringer innrapporteres allerede i forbindelse med rammedisponeringsforslaget og ikke i oktober som har vært vanlig i tidligere år. Det er bare nødvendig å rapportere poster som er berørt av kontoplanendringer. Finansdepartementets budsjettdatabase krever imidlertid også en underpostspesifikasjon på post 01 "Driftsutgifter". "Lønn og godtgjørelse" spesifiseres derfor på underpost 1 og "Varer og tjenester" spesifiseres på underpost 2. Post 24 "Driftsresultat" må også spesifiseres på underpostnivå. For andre poster kan feltet for underpost stå åpent eller fylles ut med "0". Endrede poster med beløp under 100 000 kroner skal ikke rapporteres.

Følgende eksempel viser hvordan endringene skal rapporteres:

Eks. 1 Kontoplanendring.

2001-kap	2001-post	2001-u.post	Andel %	2002-kap	2002-post	2002-u.post
1600	1	1	100	1601	1	1

Eks. 2 Splitting (sum andel pr. kap/post/u.post må være 100)

2001-kap	2001-post	2001-u.post	Andel %	2002-kap	2002-post	2002-u.post
1616	1	2	20	1615	1	2
1616	1	2	80	1616	1	2



### Eks. 3 Sammenslåing

2001-kap	2001-post	2001-u.post	Andel %	2002-kap	2002-post	2002-u.post
1652	90	0	100	1651	90	0
1661	92	0	100	1651	90	0

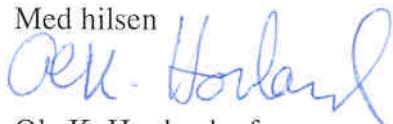
Vedlagt følger skjema for utfylling av datagrunnlaget til dynamisk kontoplan. Det skal bare registreres endringer fra 2001-budsjettet til 2002-budsjettet. Eventuelle omklassifiseringer for tidligere budsjettår blir basert på de årlige innrapporteringene som fagdepartementene har sendt inn tidligere. Ved omklassifisering fra 2001-kontoplan til 2002-kontoplan av hele kapitler til nytt kapittelnummer bes fagdepartementene spesielt sjekke at alle poster omklassifiseres. Det gjelder spesielt poster der det er gitt bevilgninger i 2001 men ikke gitt bevilgning for 2002.

Ferdig utfylt skjema bes returnert til Finansdepartementet samtidig med innrapportering av rammedisponeringsforslaget 27. juli. Spørsmål kan rettes til Pål Ulla (tlf. 4 43 65) eller Ann Kariin Holand (tlf. 4 43 07).

## 10. TAUSHETSPLIKT OG UNNTAK FRA OFFENTLIGHET

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

Med hilsen



Ole K. Hovland e.f.  
ekspedisjonssjef



Pål Ulla  
avdelingsdirektør

