



Innst. S. nr. 187

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

St.prp. nr. 48 (2004-2005)

Innstilling fra finanskomiteen om bevilgningsreglementet

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

I St.prp. nr. 63 (2003-2004) redegjorde Regjeringen for behovet for en helhetlig teknisk revisjon av bevilgningsreglementet. Regjeringen la der opp til å fremme en proposisjon om endringer i reglementet våren 2005. I Innst. S. nr. 250 (2003-2004) tok finanskomiteen dette til etterretning.

Stortinget vedtok sitt første bevilgningsreglement 11. mai 1928. Reglementet er senere endret en rekke ganger, men grunnprinsippene for statsbudsjettet og statsregnskapet som det første reglementet bygget på, er i hovedsak ført videre.

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

Etter Regjeringens syn er det for tiden ikke behov for større materielle endringer i bevilgningsreglementet. Regjeringen finner det imidlertid ønskelig med en helhetlig teknisk revisjon av reglementet. Det er ønskelig å gi reglementet en noe klarere struktur og en enklere utforming av enkelte bestemmelser. Flesteparten av forslagene i foreliggende proposisjon er derfor av redaksjonell og språklig karakter. Det foreslås imidlertid også enkelte innholdsmessige endringer. Disse endringene er i hovedsak formalisering av fast praksis og presiseringer av gjeldende bestemmelser. Enkelte bestemmelser foreslås tatt ut av reglementet, dels fordi de har mistet sin betydning og dels fordi de bør gis et annet hjemmelsgrunnlag. Forslaget til revidert bevilgningsreglement vil gi et enklere og klarere regelverk med presiserte fullmakter og plikter. Det vil ikke innebære økonomiske og administrative merbelastninger.

Regjeringen har for øvrig ved brev av 21. oktober 2004 forelagt et utkast til revidert bevilgningsreglement for Riksrevisjonen for kommentarer. I sitt svarbrev av 22. desember ga Riksrevisjonen generelt uttrykk for at de språklige og redaksjonelle endringene i bevilgningsreglementet vil bidra til et klarere og mer oversiktlig regelverk, og så positivt på at regelverket og etablert praksis bringes i overensstemmelse. Riksrevisjonen hadde for øvrig merknader til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene. Det er i proposisjonen referert til Riksrevisjonens kommentarer under de aktuelle bestemmelsene i forslaget til reglement.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at de foreslåtte endringene i bevilgningsreglementet i hovedsak innebærer endringer av redaksjonell og språklig karakter. De innholdsmessige endringer som foreslås er i stor grad en formalisering av praksis og presisering av gjeldende bestemmelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser videre til sine merknader og forslag i andre innstillinger vedrørende bevilgningsreglementet, herunder spørsmålet om flerårig budsjettering. Disse medlemmer finner det naturlig å komme tilbake til disse spørsmål i andre sammenhenger.

2. GENERELLE SPØRSMÅL

2.1 Sammendrag

2.1.1 *Bevilgningsreglementets virkeområde*

Virkeområdet for gjeldende bevilgningsreglement er statsbudsjettet, trygdebudsjettet, statsregnskapet og trygderegnskapet.

Innenfor dette virkeområdet gis det bestemmelser om følgende emner:

- budsjett- og regnskapsprinsipper
- Kongens forslag til budsjett
- gjennomføring av budsjettet
- statsregnskapet
- disponering av kontantbeholdningen

Bevilgningsreglementet retter seg både mot Stortinget og Kongen som øverste representant for forvaltningen. Reglementets budsjettprinsipper må således legges til grunn for Stortingets bevilgningsvedtak og for Kongens budsjettforslag. Videre inneholder reglementet en del fullmakter og pålegg rettet til Kongen. Kongen gis for eksempel en del fullmakter til å fravike de generelle budsjett- og regnskapsprinsippene, samt pålegg om når budsjettforslaget og regnskapet skal legges fram og om hvordan budsjett- og regnskapsdokumentene skal utformes.

Regjeringen legger til grunn at det reviderte bevilgningsreglementet gis samme virkeområde som gjeldende reglement.

2.1.2 *Bevilgningsreglementets hovedstruktur*

I punkt 2.1 ovenfor er det gitt en oversikt over hvilke emner som bevilgningsreglementet gir bestemmelser om. Strukturen til gjeldende reglement er delvis basert på denne grupperingen av emner, men ikke fullt ut.

Regjeringen tilrår at det reviderte bevilgningsreglementet struktureres mer konsekvent etter emner. Videre tilrår at det inndeles i kapitler slik at strukturen gjøres mer synlig. På denne bakgrunn foreslås følgende hoveddisposisjon for reglementet:

- Kapittel 1 Innledende bestemmelser
- Kapittel 2 Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet
- Kapittel 3 Kongens forslag til statsbudsjett
- Kapittel 4 Gjennomføring av statsbudsjettet
- Kapittel 5 Statsregnskapet
- Kapittel 6 Disponering av kontantbeholdningen
- Kapittel 7 Ikrafttredelse

Det vises til forslag til revidert bevilgningsreglement i proposisjonens stadfestingsdel.

2.1.3 *Delegasjon av fullmakter etter bevilgningsreglementet*

Gjeldende bevilgningsreglement inneholder en del fullmakter for forvaltningen til å fastsette regelverk som utfyller reglementets bestemmelser, og til å treffe avgjørelser i enkeltsaker i spørsmål som i utgangspunktet ligger under Stortingets myndighetsområde, jf.

gjeldende §§ 4 annet ledd, 11 første, tredje, fjerde og femte ledd, 12, 13 tredje og sjuende ledd, 14 og 16.

Utformingen av fullmaktene varierer. I hovedsak legges fullmaktene til Kongen, mens et par av dem legges til Regjeringen. Noen av fullmaktene sier noe om videre delegasjon fra Kongen til andre forvaltningsorganer, mens andre ikke inneholder noe om dette. Ulike uttrykksmåter avspeiler ikke nødvendigvis ulike realiteter, men kan i enkelte tilfeller føre til uklarhet om adgangen til å delegere.

Det må understrekes at en viss uklarhet i bestemmelsene i praksis ikke har vært noe stort problem. Regjeringen finner det likevel ønskelig å legge opp til et mer enhetlig og klart mønster for utforming av delegasjonsadgangen i reglementets fullmakter. I forslaget legges derfor alle fullmaktene til Kongen. Det følger da av vanlige tolkingsregler at dersom det ikke er holdepunkter for noe annet, kan Kongens fullmakt delegeres til det departementet Kongen bestemmer, og eventuelt videre til departementenes underliggende virksomheter. To av bestemmelsene i forslaget, §§ 11 tredje ledd og 12, forutsetter begrensninger i delegasjonsadgangen, jf. punktene 3.4.3 og 3.4.4. Utenom disse unntakene legges det opp til at Kongens myndighet vil bli delegert til Regjeringen på nærmere angitt vilkår. Regjeringens fullmakter vil deretter i hovedsak bli delegert videre til fagdepartementene samtidig som det fastsettes retningslinjer for praktiseringen av fullmaktene.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

3. GJENNOMGANG AV DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSLAGET TIL NYTT BEVILGNINGSREGLEMENT

3.1 Kapittel 1 Innledende bestemmelser

3.1.1 *Kapitlets innhold*

3.1.1.1 SAMMENDRAG

Kapittel 1 Innledende bestemmelser, i forslaget til revidert reglement inneholder følgende paragrafer:

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

3.1.2 *Merknader til § 1 Virkeområde*

3.1.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 1 *Virkeområde*

Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden.

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 1 første punktum. Det reviderte reglementet vil således få samme virkeområde som dagens reglement.

Det legges imidlertid opp til visse språklige forenklinger og presiseringer. Etter gjeldende § 1 omfatter reglementet "statsbudsjettet, trygdebudsjettet, stats-

regnskapet og trygderegnskapet". Statsbudsjettet likestilles således med trygdebudsjettet og statsregnskapet med trygderegnskapet. På bakgrunn av nåværende føringsmåter for budsjett og regnskap, kan en slik framstillingsmåte være noe misvisende.

Folketrygdens utgifter inngår nå i det samlede budsjettforslaget på lik linje med andre statsutgifter. Fram til og med budsjettet for 2002 var de ulike departementers forslag til folketrygdens utgifter samlet i et eget vedlegg. Fra og med forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2003, er de ulike departementers utgiftsforslag under folketrygden innarbeidet i de respektive fagproposisjoner.

Folketrygdloven kapittel 23 gir bestemmelser om avgifter og enkelte andre inntekter som er øremerket til dekning av folketrygdens utgifter. Disse inntektene føres for tiden opp i budsjettet under kapitlene 5700-5705. Den delen av folketrygdens utgifter som ikke dekkes av de øremerkede inntektene, dekkes av et statstilskudd som Stortinget vedtar årlig i form av et romertallsvedtak.

I praksis er folketrygden således en del av statsbudsjettet og statsregnskapet. Den lovbestemte sammenhengen mellom folketrygdens utgifter og inntekter er ivaretatt ved at de kan identifiseres i budsjettet og regnskapet. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at en i bevilgningsreglementet går over til å bruke betegnelsene "statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden". Disse betegnelsene er mer treffende for den praktiske realitet. Siden statsbudsjettet for 1983 har en for øvrig benyttet betegnelsen "statsbudsjettet medregnet folketrygden", og tilsvarende "statsregnskapet medregnet folketrygden".

Regjeringen legger til grunn at når de forkortede betegnelsene "statsbudsjettet" og "statsregnskapet" brukes, er dette synonymt med henholdsvis "statsbudsjettet medregnet folketrygden" og "statsregnskapet medregnet folketrygden". Betegnelsen "statsbudsjettet" er derfor brukt i denne betydningen i forslaget §§ 3, 4 og 8, og betegnelsen "statsregnskapet" i § 13. De forkortede betegnelsene vil også bli brukt i framtidige budsjettproposisjoner og meldinger om stats- og trygderegnskapet.

3.1.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.1.3 *Merknader til § 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet*

3.1.3.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 2 *Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet*

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

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 1 annet punktum, med visse språklige endringer.

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

Det kan spørres om hvilke formkrav som må stilles til et "uttrykkelig" vedtak. Etter Regjeringens syn er formkravet oppfylt når selve unntaksordningen kommer klart fram i vedtaket. Normalt vil det ikke være nødvendig at vedtaket uttrykkelig henviser til den bestemmelsen i bevilgningsreglementet som det gjøres unntak fra. Dersom det for eksempel skal gis en overskridelsesfullmakt, behøver ikke romertallsvedtaket uttrykkelig gi beskjed om at fullmakten innebærer et unntak fra bestemmelsen i gjeldende § 7 første punktum, om at et bevilget utgiftsbeløp ikke kan overskrides. Det er nok at vedtaket inneholder en fullmakt til å overskride en bestemt bevilgning og de nærmere vilkårene for dette. I enkelte tilfeller vil det likevel være nødvendig med en uttrykkelig henvisning til hvilken bestemmelse i bevilgningsreglementet som det gjøres unntak fra, for at det skal bli tilstrekkelig klart at en står overfor en unntaksordning. Dersom det for eksempel vedtas en overførbar bevilgning som det på vedtakstidspunktet er klart ikke vil bli brukt i vedkommende budsjettermin, vil dette innebære et brudd på kravet til realistisk budsjettering i gjeldende § 4 første ledd. I slike tilfeller vil det måtte treffes et vedtak der det klart går fram at det gjøres unntak fra den nevnte bestemmelsen i bevilgningsreglementet.

Regjeringen har vurdert hvorvidt alle unntak fra bevilgningsreglementets bestemmelser i enkeltsaker bør synliggjøres ved at det stilles krav om at vedtakene skal inneholde eksplisitte henvisninger til de bestemmelsene det gjøres unntak fra. Denne problemstillingen ble tatt opp med Riksrevisjonen i Regjeringens brev av 21. oktober 2004, jf. punkt 1. Riksrevisjonen svarte i sitt brev av 22. desember 2004 at det i det enkelte vedtak bør framgå hvilken eller hvilke paragrafer unntaket gjelder. Det ble antatt at en slik spesifisering ikke vil innebære særlig ulempe for forvaltningen eller Stortinget.

Regjeringen vil understreke at eksplisitte henvisninger vil øke synliggjøringen av unntakene. Konsekvensen av kravet vil imidlertid være at et stort antall av romertallsvedtakene i tilknytning til statsbudsjettet vil måtte inneholde slike henvisninger. Mange av vedtakene er nettopp begrunnet i at de innebærer avvik fra bevilgningsreglementet. Alle overskridelsesfullmaktene, herunder merinntektsfullmaktene, innebærer for eksempel unntak fra forslaget § 5 annet ledd. Regjeringen har derfor kommet til at en ordning der det kreves eksplisitte henvisninger i alle unntakstilfellene, vil bli for omstendelig. Det foreslås derfor ikke en slik løsning.

3.1.3.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.2 **Kapittel 2 Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet**

3.2.1 *Kapitlets innhold*

3.2.1.1 SAMMENDRAG

Vårt budsjettssystem bygger på følgende hovedprinsipper:

- Fullstendighetsprinsippet, jf. gjeldende § 4 første ledd

- Brutto prinsippet, jf. gjeldende § 4 annet ledd
- Kontant prinsippet, jf. gjeldende § 14
- Ettårs prinsippet (går ikke uttrykkelig fram av gjeldende reglement)
- Prinsippet om inndelingen av budsjettet, jf. gjeldende § 5
- Prinsippet om et bevilgningsvedtaks bindingsgrad, jf. gjeldende § 7, første punktum

Gjeldende § 6 inneholder dessuten en del særbestemmelser for Statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Regjeringen legger til grunn at de nevnte budsjettprinsippene videreføres i det nye bevilgningsreglementet. En har imidlertid søkt å gi en mer samlet og konsentrert framstilling av de bestemmelsene som inneholder budsjettprinsippene, jf. forslaget kapittel 2. Dessuten er det tatt sikte på å forenkle bestemmelsene. Forslaget kapittel 2 inneholder i tråd med dette følgende paragrafer:

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

3.2.2 **Merknader til § 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde**

3.2.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 3 *Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde*

Budsjettet vedtas for kalenderåret.

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

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

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

Paragrafen gir bestemmelser om hvilke utgifter og inntekter som statsbudsjettet skal inneholde. Både ettårsprinsippet, fullstendighetsprinsippet, kontantprinsippet og bruttoprinsippet er med på å bestemme hvilke utgifter og inntekter som skal tas med i budsjettet. Alle disse prinsippene er derfor samlet i en bestemmelse. I gjeldende bevilgningsreglement er fullstendighetsprinsippet og bruttoprinsippet hjemlet i § 4, kontantprinsippet i § 14, mens ettårsprinsippet ikke eksplisitt kommer til uttrykk i reglementet.

§ 3 første ledd - ettårsprinsippet

Bevilgningsreglementet har i dag ikke noen uttrykkelig bestemmelse om budsjetterterminens lengde eller utgangspunkt. Grunnloven § 75 bokstav a fastsetter at skatter og avgifter bare gjelder for ett år om gangen. Denne bestemmelsen anses ikke å være til hinder for at Stortinget i en viss utstrekning kan treffe bevilgningsvedtak etter Grunnloven § 75 bokstav d som går ut over denne tidsbegrensningen, jf. redegjørelsen i St.prp. nr. 1 (2003-2004) i omtalen av oppfølgingen av Statsbudsjettutvalget. Det er imidlertid fast praksis for at budsjetterterminen er ett år.

Budsjetterterminen har siden 1961 fulgt kalenderåret. Etter Regjeringens syn er det naturlig at det i reglementet tas inn en bestemmelse om at budsjettet gjelder for kalenderåret, jf. forslaget § 3 første ledd.

I forslaget til nytt bevilgningsreglement er for øvrig uttrykket "budsjett-termin" generelt erstattet med uttrykket "budsjettår". En slik terminologi gir direkte beskjed om hvilket tidsrom budsjettet gjelder for.

§ 3 annet ledd - fullstendighetsprinsippet

Forslaget § 3 annet ledd svarer til gjeldende § 4 første ledd, men med noe endret ordlyd.

Etter gjeldende § 4 første ledd skal budsjettet "omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjett-terminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt." Dette er det såkalte fullstendighetsprinsippet.

Ordlyden i gjeldende reglement er noe misvisende. Kravet om at budsjettet skal omfatte "samtlige statsutgifter og statsinntekter" gjelder bare for virksomheter eller tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved bevilgningsvedtak. Stortinget kan imidlertid vedta at statlig virksomhet organiseres slik at virksomhetenes utgifter og inntekter ikke skal tas med i budsjettet. Eksempler på dette er utskillelse av statlige virksomheter som selvstendige rettssubjekter i form av aksjeselskaper, statsforetak og særlovsselskaper av ulik art, og opprettelse av statlige fond som Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at bevilgningsreglementet omformuleres slik at det reelle innholdet av fullstendighetsprinsippet blir klarere på dette punktet, jf. forslaget § 3 annet ledd første punktum.

Gjeldende § 4 første ledd krever også at utgiftene og inntektene skal tas med i budsjettet "så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt." Dette kravet innebærer at både utgifts- og inntektsbevilgningene må baseres på realistiske anslag. Det må således ikke føres opp mindre beløp enn det en antar vil gå med. Særlig viktig er dette for bevilgninger med sterke bindinger på utgiftsforløpet, for eksempel når utgiftsnivået er regelstyrt. Det skal heller ikke føres opp større beløp enn nødvendig for vedkommende budsjettår. Dette gjelder også for overførbare bevilgninger. Regjeringen foreslår at bevilgningsreglementet omformuleres slik at kravet til realistisk budsjettering kommer klarere fram, jf. forslaget § 3 annet ledd annet punktum.

§ 3 tredje ledd - kontantprinsippet

Forslaget § 3 tredje ledd svarer til gjeldende § 14, med enkelte endringer.

Det vises innledningsvis til at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2003-2004) i sin redegjørelse for oppfølging av Statsbudsjettutvalgets utredning, ga uttrykk for at bevilgningsvedtakene fortsatt bør baseres på kontantprinsippet. Stortingets finanskomité sluttet seg til dette, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 (2003-2004).

Etter gjeldende § 14 annet punktum kan Kongen bestemme at kontantprinsippet fravikes for statens forretninger "når dette prinsipp gir et misvisende eller ufullstendig uttrykk for driftsresultatet." Bakgrunnen for bestemmelsen er at kontantprinsippet avviker fra de budsjett- og regnskapsprinsipper som gjelder for næringsvirksomhet i privat sektor, og som for øvrig regnskapsloven av 17. juli 1998 bygger på. Her benyttes det såkalte periodiseringsprinsippet som kjennetegnes ved at inntektene budsjetteres og regnskapsføres i den perioden inntekten er opptjent, mens utgiftene skal føres i samme periode som de inntektene de har bidratt til. Investeringer aktiveres og kostnadsføres som avskrivninger. Kontantprinsippet som bygger på de kontante ut- og innbetalingene, vil etter dette kunne gi et uriktig bedriftsøkonomisk bilde av driftsresultatet.

Det vises i denne sammenheng også til gjeldende § 6 første ledd som bestemmer at avskrivninger på kapitalen skal tas med i budsjettet til statens forretningsdrift. Da avskrivninger er kalkulatoriske størrelser, innebærer dette i realiteten et unntak fra kontantprinsippet. Denne regelen foreslås for øvrig videreført i forslaget § 7 annet ledd, jf. punkt 3.2.6 nedenfor.

Den nevnte unntaksbestemmelsen i gjeldende § 14 annet punktum har ikke blitt benyttet til andre unntak fra kontantprinsippet for forretningsdriften enn det som følger med direkte hjemmel i gjeldende § 6 første ledd. Dette har sammenheng med at både statlige forvaltningsbedrifter og andre forvaltningsvirksomheter kan benytte periodiseringsprinsippet i sine interne budsjetter og regnskaper og på den måten få fram den styringsinformasjonen som det er behov for. Denne adgangen er nå forankret i Regjeringens bestemmelser av 12. desember 2003 om økonomistyring i staten, punkt 3.2.3. Det vises for øvrig til at Regjeringen har satt i gang et arbeid med utprøving og gradvis innføring av periodiseringsprinsippet på virksomhetsnivå, jf. redegjørelse i St.prp. nr. 1 (2004-2005), punkt 10.1.1.

Etter Regjeringens syn er det på denne bakgrunn ikke behov for å videreføre unntaksbestemmelsen i gjeldende § 14 annet punktum om adgang for Kongen til å bestemme unntak fra kontantprinsippet.

§ 3 fjerde ledd - bruttoprinsippet

Forslaget § 3 fjerde ledd svarer til gjeldende § 4 annet ledd, med enkelte språklige endringer.

Bruttoprinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg selv om de gjelder samme virksomhet. Budsjetteknisk er dette gjennomført ved at utgifter og inntekter føres under hver sine kapitler. Kapitlene har et nummereringssystem som gjør det lett å finne sammenhengen.

Bevilgningsreglementet åpner i dag for to unntak fra bruttoprinsippet. For det første skal driftsresultatet til forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten nettopføres, jf. gjeldende § 6. For det andre gis Kongen fullmakt til å fastsette regler som tillater nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr, jf. gjeldende § 4 annet ledd.

Unntaket fra bruttoprinsippet for forvaltningsbedriftene har i årenes løp fått mindre betydning. Mange er blitt omorganisert til statseide selvstendige rettssubjekter, i første rekke til aksjeselskaper. Gjeldende unntak er videreført i forslaget § 7 første ledd, jf. punkt 3.2.6 nedenfor.

I det siste tiåret er en rekke statlige virksomheter blitt omdannet til såkalte forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Disse virksomhetene særkjennes ved at de gis en nettobevilgning på 50-post. I tillegg utstyres de gjerne med ekstra fullmakter av annen art, for eksempel når det gjelder administrative, faglige eller personalmessige spørsmål. Denne tilknytningsformen har særlig vært benyttet innen forskning og høyere utdanning. Fra 2004 har således alle statlige universiteter og høyskoler fått denne tilknytningsformen. Tilknytningsformen brukes imidlertid også for andre typer virksomhet, for eksempel for Fredskorpset og Likestillingssenteret. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter utgjør nå et betydelig unntak fra bruttoprinsippet. Dette er ikke hjemlet direkte i bevilgningsreglementet, men basert på egne romertallsvedtak for de enkelte virksomhetene.

Det kan reises spørsmål om det etablerte unntaket for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter bør innarbeides i bevilgningsreglementet. Regjeringen har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Begrunnelsen er først og fremst at tilknytningsformen ikke gis etter faste kriterier, men etter en skjønnsmessig helhetsvurdering. Det bør derfor unntas fra bruttoprinsippet på grunnlag av individuelle vedtak, jf. også § 2 i forslaget.

Forslaget § 3 fjerde ledd gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om nettobudsjettering i forbindelse med utskifting av utstyr. Dette svarer til gjeldende § 4 annet ledd siste punktum.

3.2.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

Komiteen viser til oppfølgingen av statsbudsjettutvalgets utredning i Budsjett-innst. S. nr. 6 (2003-2004), og de respektive partiers merknader der.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke viktigheten av å ha langsiktighet i den økonomiske politikken. Dette medlem vil videre påpeke at viktige sider ved norsk finanspolitikk har en klar, langsiktig forankring. Dette gjelder spesielt handlingsregelen, som representerer en langsiktig strategi for innfasing av oljepenger i norsk økonomi. Samtidig er handlingsrommet for bruken av oljepenger unødvendig begrenset av ettårsprinsippet, som i hovedsak ligger til grunn for Stortingets budsjettssystem. Dette medlem mener det bør bli bedre samsvar mellom

langsiktigheten i innfasingen av oljepenger og innretningen i bruken av disse.

Dette medlem viser til at statsbudsjettutvalget i NOU 2003:6 tilrådte innføring av flerårige budsjettvedtak på enkelte områder. Utvalget pekte særlig på investeringsprosjekter som strekker seg over flere år, hele eller delelementer i dagens flerårige sektorplaner og ved store omstillingprosesser.

Dette medlem vil påpeke at finanspolitikken bør innrettes slik at oljepenger blir investert på et vis som - på sikt - øker den disponible arbeidsstyrken, reduserer kostbare flaskehals for næringslivet, utbedrer infrastruktur og reduserer framtidige offentlige utgiftsposter. En slik finanspolitisk innretning - der økte offentlige investeringer på kort sikt motsvares av økte (reduserte) offentlige inntekter (utgifter) på mellomlang og lang sikt - fordrer et beslutningsgrunnlag der langtidseffektene av ulike budsjetttiltak i større grad anskuelligjøres.

Dette medlem mener at en mer langsiktig finanspolitikk kan bidra til bedre effekter når det gjelder forebygging. Økte utgifter til sykepenge og uføretrygd representerer i stadig større grad en politisk utfordring. Veksten i disse utgiftene bidrar i sterk grad til å avgrense det finanspolitiske handlingsrommet, og medfører samtidig samfunnsøkonomiske kostnader i form av redusert verdiskaping. Et bøtemiddel er nettopp forebyggende tiltak i form av investeringer i bedret folkehelse og reduserte sykehuskøer. Tilsvarende gjelder overfor rusmisbruk og kriminalitet, der investeringer i gode oppvekstvilkår generelt og forebyggende tiltak overfor risikogrupper spesielt vil bidra til å redusere senere utgifter til reparasjon.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til endret regelverk for budsjettarbeidet slik at de langsiktige gevinstene ved forebygging kan bli hensyntatt og at Stortinget derved kan bidra effektivt til å stimulere forebyggende virksomhet."

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil videre vise til SNF-rapport 16/05 "Statens budsjetteringsrutiner: Bør man skille mellom konsum og investering i budsjetteringsprosessen?" som ble publisert i mai i år. Denne rapporten vurderer ulike måter å skille mellom konsum og investeringer i budsjettprosessen. Det er særlig investeringer i samferdselssektoren som er omhandlet. Rapporten konkluderer med at periodiseringsprinsippet på mange måter er et bedre verktøy enn kontantprinsippet som brukes i dag, men at en full omlegging er krevende og komplisert. En mellomløsning kan etter dette medlems mening være å innføre et eget investeringsbudsjett der samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i bred forstand utarbeides og tillegges stor vekt ved investeringsbeslutninger. Dette medlem vil minne om at de samfunnsmessige kostnader ved veiuulykker anslås til 25 mrd. kroner årlig, og at næringslivets transportkostnader kan reduseres betydelig ved økte veiinvesteringer. Dette er data som må komme fram langt tydeligere enn i dag uansett hvilket føringsprinsipp som brukes i statens budsjetter og regnskaper.

3.2.3 Merknader til § 4 Statsbudsjettets inndeling

3.2.3.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 4 Statsbudsjettets inndeling

Budsjettet skal inndeles i kapitler og poster.

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

Utgiftspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

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

Inntektspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

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

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

Forslaget § 4 svarer til gjeldende § 5 med enkelte tilføyelser, utelatelse og språklige endringer.

§ 4 første ledd - inndeling i kapitler og poster

Grunnelementer i inndelingen av statsbudsjettet er kapitlene og postene. Dette går imidlertid ikke uttrykkelig fram av gjeldende reglement, selv om inndelingen forutsettes i noen av bestemmelsene, jf. for eksempel gjeldende § 7. Etter Regjeringens syn bør denne grunnleggende inndelingsmåten klart forankres i reglementet, jf. forslaget § 4 første ledd.

§ 4 annet ledd - kapittelinndelingen

Det har vært fast praksis å legge følgende prinsipper til grunn for budsjettets kapittelinndeling:

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

Forslaget § 4 annet ledd legger dette prinsippet til grunn.

§ 4 tredje, fjerde og femte ledd - postinndelingen

Gjeldende § 5 krever at budsjettets utgifter og inntekter skal inndeles etter art i fire korresponderende utgifts- og inntektsavdelinger. Reglementet sier imidlertid ikke noe om hvilket inndelingsnivå som artsgrupperingen skal knyttes til. I praksis har en basert postinndelingen på bevilgningsreglementets krav til

artsgruppering. Etter Regjeringens syn bør dette komme klart til uttrykk i det reviderte reglementet, jf. forslaget § 4 tredje og fjerde ledd.

Gjeldende § 5 tredje ledd uttaler at under "inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v. føres tilskott, refusjoner og lignende til bygg og anlegg og avskrivning på kapitalen i statens forretninger". Regjeringen viser til at departementet i dag gir ut rundskriv om statsbudsjettets og statsregnskapets kontoplan, som også inneholder nærmere retningslinjer om hvilke utgifter og inntekter som hører inn under de ulike utgifts- og inntektsavdelingene. Det synes unødvendig at bevilgningsreglementet gir en egen detaljbestemmelse om dette for enkelte investeringsinntekter. Regjeringen tilrår at en i stedet tar inn en generell hjemmel for Kongen til å gi nærmere bestemmelser om innholdet av de ulike utgifts- og inntektsavdelingene, jf. forslaget § 4 femte ledd.

3.2.3.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.2.4 Merknader til § 5 Bevilgningsvedtak

3.2.4.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

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

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

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

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

Paragrafen angir hvilke fullmaktsrammer som følger av bevilgningsvedtakene. Bestemmelsen svarer til gjeldende § 7, med visse endringer.

§ 5 første ledd - hva bevilgningsvedtakene er knyttet til

Vårt budsjettssystem bygger på at bevilgningsvedtakene knyttes til de enkelte utgifts- og inntektspostene. Dette viktige prinsippet kommer ikke klart til uttrykk i

gjeldende bevilgningsreglement, selv om det forutsettes i gjeldende § 7. Regjeringen foreslår at prinsippet klart forankres i det nye reglementet, jf. forslaget § 5 første ledd.

§ 5 annet ledd - beløps- og formålsbegrensning

Bevilgningsvedtaket setter en beløpsmessig grense for hva som kan benyttes. Det er derfor ikke adgang til å overskride en utgiftsbevilgning dersom Stortinget ikke har gitt en særlig fullmakt til dette. Dette prinsippet er slått fast i gjeldende § 7 første punktum og videreføres i forslaget § 5 annet ledd.

Bevilgningsvedtaket setter også grenser for hvilke formål bevilgningen kan brukes til. Grensene vil måtte bestemmes på grunnlag av en tolkning av bevilgningsvedtaket, der kapittel- og postbetegnelse, omtalen i proposisjonen og komitéinnstillingen vil være sentrale tolkningsmomenter. Formålsbegrensningen går ikke uttrykkelig fram av gjeldende reglement, men er presisert i forslaget § 5 annet ledd første punktum.

Selve bevilgningsvedtaket kan inneholde hjemmel til overskridelse ved at stikkordene "overslagsbevilgning" eller "kan nyttes under", knyttes til vedtaket, jf. gjeldende § 7 bokstavene a) og c). Forslaget § 5 annet ledd nr. 1 og 2, inneholder de samme stikkordsfullmaktene.

Etter gjeldende § 7 bokstav a), kan stikkordet "overslagsbevilgning" benyttes for "utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyler, og som om nødvendig må kunne overskrides." Formuleringen om at bevilgningen må bygge på "foreløpige kalkyler", er noe misvisende. Det er ikke tilstrekkelig at bevilgningsbehovet er usikkert og derfor må baseres på "foreløpige kalkyler". Gjeldende fortolkning av bestemmelsen har vært at stikkordet bare kan benyttes der forbruket under posten følger av et regelverk fastsatt av Stortinget. Dette innebærer at bruken av stikkordet i det alt vesentlige er anvendelig ved tilskudds- og lånebevilgninger til kommuner og private som er basert på slikt regelverk. Forslaget § 5 annet ledd nr. 1 er formulert i tråd med det som følger av gjeldende fortolkning.

Videre har gjeldende § 7 bokstav a) vært fortolket slik at stikkordet "overslagsbevilgning" ikke opphever plikten til å legge fram forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning. Normalt er det imidlertid tidsnok at dette gjøres etter at overskridelsen er et faktum, mens den vanlige regelen er at tilleggsbevilgning må innhentes før merforbruket skjer, jf. punkt 3.4.3 nedenfor. Dette går imidlertid ikke klart fram av gjeldende reglement, og er derfor presisert i forslaget § 5 annet ledd nr. 1.

Etter gjeldende § 7 bokstav c) kan stikkordet "kan nyttes under", med tilføyelse av nummeret på vedkommende kapittel og post, brukes ved utgiftsbevilgninger "hvor en innsparing skal kunne nyttes under andre utgiftskapitler i budsjettet for samme termin." Ordlyden i bestemmelsen er noe misvisende da den forutsetter at omdisponeringen skal skje mellom bevilgninger under ulike kapitler. Bestemmelsen er imidlertid ikke praktisert slik. Stikkordet brukes også for å hjemle omdisponeringer mellom bevilgninger under samme kapittel. I forslaget § 5 annet ledd nr. 2 er bestemmelsen omformulert slik at den samsvarer med praksis.

§ 5 Tredje ledd - overføring av ubrukte bevilgninger

Vårt budsjettssystem bygger på ettårsprinsippet, jf. punkt 3.2.2 ovenfor. En konsekvens av dette er at bevilgninger som ikke er brukt ved utløpet av budsjettåret, faller bort. Gjeldende § 7 hjemler imidlertid to unntak fra dette ved at det gis en viss overføringsadgang for driftsbevilgninger og bevilgninger med stikkordet "kan overføres". Disse unntakene videreføres i forslaget § 5 tredje ledd.

Etter gjeldende § 7 annet punktum, kan inntil 5 pst. av en driftsbevilgning overføres til neste budsjettår. Denne bestemmelsen er tatt med i forslaget § 5 tredje ledd nr. 1.

Når stikkordet "kan overføres" knyttes til en bevilgning, kan den overføres til de to følgende budsjettårene, jf. gjeldende § 7 bokstav b). Tilsvarende bestemmelse er tatt inn i forslaget § 5 tredje ledd nr. 2.

Vilkåret for å benytte stikkordet "kan overføres" foreslås presisert. Etter gjeldende reglement kan det benyttes "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." Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved Stortingets vedtak av 12. november 1993. Hensikten var å gi en klar hjemmel til å bruke stikkordet også for andre bevilgninger enn investeringsbevilgninger, for eksempel for tilskuddsbevilgninger og lånebevilgninger. Gjeldende fortolkning av bestemmelsen har vært at det må dreie seg om bevilgninger til ett eller flere prosjekter eller tiltak der framdrift, og dermed utbetalingstakt, kan være usikker. Stikkordet kan således ikke brukes på bevilgninger med et jevnt løpende forbruk. Forslaget § 5 tredje ledd nr. 2 er utformet slik at denne forutsetningen kommer klarere fram. Det forutsettes at stikkordet fortsatt skal kunne brukes både for statlige investeringsbevilgninger og andre typer bevilgninger, slik som for eksempel tilskudds- og lånebevilgninger. Det avgjørende er om usikker utbetalingstakt gjør bruk av stikkordet ønskelig.

3.2.4.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til omtalen av beløps- og formålsbegrensningen i bevilgningsreglementets § 5 annet ledd, hvor det fremgår at bruken av begrepet "overslagsbevilgning" foreslås endret fra å kunne brukes "ved utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyler," til "der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget".

Disse medlemmer viser videre til at departementet mener at denne foreslåtte endringen er i samsvar med gjeldende fortolkning.

Disse medlemmer har registrert at begrepet "overslagsbevilgning" i hovedsak blir benyttet ved budsjettering av utgifter hvor utgiftsbehovet følger av

regelverk fastsatt av Stortinget. Disse medlemmer mener likevel at en revisjon av bevilgningsreglementet ikke utelukkende bør stadfeste praksis, men også bør innebære en revisjon basert på hensiktsmessighetshensyn. Den gjeldende formulering om "utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyler" er etter disse medlemmers oppfatning en formulering som er mer hensiktsmessig. Bruken av "overslagsbevilgning" vil ikke under noen omstendighet likevel oppheve plikten til å legge frem forslag om tilleggsbevilgninger når overskridelsen av en overslagsbevilgning er et faktum.

Disse medlemmer vil derfor kombinere det beste i någjeldende reglement med forslaget til nytt reglement, og fremmer derfor følgende forslag:

"§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

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

1. "overslagsbevilgning", som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget. Stikkordet kan også tilføyes ved bevilgninger som må baseres på foreløpige kalkyler.
2. "kan nyttes under", som gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innparing under den bevilgningen det henvises fra.

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

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

3.2.5 Merknader til § 6 Vedtak om forpliktelse for framtidige budsjettår

3.2.5.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår

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

Kongen kan likevel gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med

avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

Bestemmelsen er ny og erstatter gjeldende §§ 8 og 9.

§ 6 første ledd - hovedregler

Det følger av ettårsprinsippet at staten ikke kan påta seg forpliktelser som først skal dekkes i framtidige budsjettår. Dette viktige prinsippet kommer imidlertid ikke direkte til uttrykk i gjeldende reglement. I stedet er det gitt egne bestemmelser om en del praktisk viktige fullmakter slik som for:

- bestillingsfullmakter, jf. gjeldende § 8 første ledd
- tilsagnsfullmakter, jf. gjeldende § 8 annet ledd
- garantifullmakter, jf. gjeldende § 8 tredje ledd
- fullmakter til å inngå byggekontrakter, jf. gjeldende § 9

Bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter gis ved egne romertallsvedtak. Det samme gjelder også for andre fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, for eksempel fullmakter til å dekke forsikringstilfeller. Et unntak gjelder for fullmakter til å inngå byggekontrakter. Etter gjeldende § 9 første punktum, gir vedtak om startbevilgning til et bestemt anlegg, bygg eller særlig innretning "fullmakt til å slutte de nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslaget." Stortingets samtykke gis således her i en annen form enn et ordinært romertallsvedtak. En del virksomheter med store investeringer har imidlertid ved årlige romertallsvedtak fått adgang til å fravike forutsetningen i gjeldende § 9 om at fullmaktene skal knyttes til kostnadsoverslaget for det enkelte bygg mv. Her gis gjerne fullmakt til å inngå kontrakter utover gitt bevilgning innenfor en samlet ramme for et stort antall investeringsprosjekter.

Bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter kan bare gis for det enkelte budsjettår, jf. gjeldende § 8. Dette vilkåret er forstått slik at det bare er nødvendig med ny fullmakt når en ønsker å utvide forpliktelsene. Det er således ikke nødvendig med en egen fullmakt dersom det bare er tale om å videreføre allerede pådratte forpliktelser. Etter gjeldende § 9 er det ikke nødvendig å fornye en fullmakt for et nytt budsjettår så lenge nye forpliktelser bare pådras innenfor den opprinnelig angitte kostnadsrammen. I praksis blir imidlertid fullmaktene som oftest fornyet hvert år ved at kostnadsrammene justeres, bl.a. for prisstigning.

Videre må bestillings-, tilsagns- og garantifullmakter begrenses oppad til et bestemt beløp. Dette kommer riktignok ikke klart til uttrykk for garantifullmakter i gjeldende § 8 tredje ledd, men det er ikke noen tvil om at det gjelder også for disse fullmaktene. Maksimumsbeløpet angir øvre grense for udekkede forpliktelser som en til enhver tid kan ha stående uten dekning i gitte bevilgninger. For fullmakter til å inngå byggekontrakter er det den vedtatte kostnadsrammen som utgjør maksimumsbeløpet.

Regjeringen finner det mest hensiktsmessig at bevilgningsreglementet gir en generell, felles regel om fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, i stedet for kasuistiske bestemmelser slik som i dag. Dette innebærer at særbestemmelsene i gjeldende §§ 8 og 9 erstattes av den generelle bestemmelsen i forslaget § 6. Bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter, garantifullmakter og fullmakter til å inngå byggekontrakter vil da måtte forankres i den generelle bestemmelsen, sammen med andre fullmakter til å inngå forpliktelser som først skal dekkes i framtidige budsjettår.

Bestemmelsen i forslaget § 6 vil ikke innebære noen endringer for bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter, garantifullmakter og andre fullmakter som i praksis har vært gitt ved ordinære romertallsvedtak.

For bygge- og anleggsprosjekter som har vært regulert av gjeldende § 9, vil bestemmelsen i forslaget § 6 berøre formen på fullmaktsvedtakene ved at de heretter må synliggjøres i egne romertallsvedtak som må gjentas hvert år. De årlige romertallsvedtakene vil måtte gå ut på at det gis fullmakt til å slutte kontrakter innenfor rammen av et angitt kostnadsoverslag. Innholdet av fullmaktene vil imidlertid ikke bli berørt. Utgangspunktet vil fortsatt være at fullmaktene knytter seg til den fastsatte kostnadsrammen for det enkelte prosjekt. Det vil likevel ikke være noe i veien for å vedta fullmakter som i tråd med dagens praksis går utover dette, for eksempel ved at det gis en felles fullmaktsramme for flere prosjekter.

§ 6 annet ledd - særregler for driftsavtaler

Det er hevdvunnen praksis for at forvaltningen uten særlig fullmakt fra Stortinget kan inngå avtaler om lokalleie som er nødvendige for å holde i gang en virksomhet i det omfang som Stortinget har godkjent ved vedtak om driftsbevilgninger. Praksis er noe mer usikker når det gjelder leie av materiell og utstyr til drift av virksomheten eller ulike tjenesteleveranser, for eksempel til rengjøring og IT-drift.

Også her har det vært akseptert at forvaltningen i en viss utstrekning kan inngå leieavtaler utover budsjettåret uten særlig fullmakt fra Stortinget, i alle fall når leieutgiftene utgjør mindre beløp. Avgrensingen av hva forvaltningen kan gjøre uten særlig samtykke fra Stortinget, er imidlertid ikke entydig på dette området.

Etter Regjeringens syn vil det være en fordel å formalisere og klargjøre gjeldende praksis ved å gi den en hjemmelsmessig forankring i bevilgningsreglementet. Denne problemstillingen ble tatt opp med Riksrevisjonen for så vidt gjelder avtaler om leie av lokaler, jf. punkt 1. I sitt svar av 22. desember 2004 viste Riksrevisjonen til at et av hovedpoengene med å revidere bevilgningsreglementet er å regelfeste etablert praksis. Ut fra dette burde unntaket for slike avtaler tas inn i § 6. Generelt så Riksrevisjonen det som en fordel om unntakene er uttømmende.

Regjeringen antar at et unntak fra hovedregelen i forslaget § 6 bør gjelde både adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret når dette har tilknytning til statlige virksomheter ordinære

drift. Det synes mest hensiktsmessig å gi Kongen myndighet til å fastsette de nærmere reglene om vilkår for unntak. Forslaget § 6 annet ledd legger derfor opp til at Kongen kan gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret når dette har tilknytning til statlige virksomheters ordinære drift. Utgiftene i forbindelse med slike avtaler må kunne dekkes innenfor uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden. Bestemmelsen gjelder i prinsippet for alle slags avtaler, inklusive avtaler om leie av lokaler.

3.2.5.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.2.6 *Merknader til § 7 Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten*

3.2.6.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

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

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

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

Forslaget § 7 gir en del særregler for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. Særreglene knytter seg til bestemmelsene om nettoføring av driftsresultatet, og avskrivninger av statens bokførte kapitalgjenstander, samt renter av kapital og mellomværende med statskassen. Forslaget svarer i hovedsak til gjeldende § 6. Det legges opp til en kortere og enklere paragraf som begrenser seg til å slå fast hovedprinsippene om nettobudsjettering, avskrivninger og renter.

Gjeldende § 6 bruker betegnelsen "statens forretninger". Med dette uttrykket siktes til de såkalte forvaltningsbedriftene. Dette er forretningsdrivende virksomheter som formelt er en del av statsforvaltningen. De skiller seg således fra statlig forretningsvirksomhet som er skilt ut i egne rettssubjekter, som for eksempel aksjeselskap eller statsforetak. I forslaget til nytt reglement brukes betegnelsen "forvaltningsbedrifter" i stedet for "statens forretninger". Betegnelsen forvaltningsbedrifter gir en mer treffende beskrivelse av at det her dreier seg om virksomheter som er en del av statsforvaltningen.

I statsbudsjettet for 2005 er det ført opp følgende forvaltningsbedrifter:

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

I tillegg kommer Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten og NVE Anlegg som rent budsjettmessig håndteres som forvaltningsbedriftene.

§ 7 første ledd - nettoføring

Etter gjeldende § 6 tredje ledd skal forvaltningsbedriftenes driftsbudsjetter nettobudsjetteres slik at bare netto driftsresultat føres opp til bevilgning på statsbudsjettets utgiftsside. I samme paragrafs femte ledd gis en tilsvarende bestemmelse for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, bortsett fra at netto driftsresultat her forutsettes ført opp til bevilgning på statsbudsjettets inntektsside.

Gjeldende § 6 tredje og femte ledd gir også en del bestemmelser om hvordan netto driftsresultat skal beregnes. Etter tredje ledd skal nettoresultatet for forvaltningsbedriftene framkomme ved at driftsinntektene "fratrekkes driftsutgifter, avskrivning, renter og eventuelle fondsavsetninger". Tilsvarende heter det i femte ledd at nettoresultatet for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten skal beregnes ved at "driftsutgifter, lete- og feltutviklingsutgifter, avskrivninger og renter fratrekkes driftsinntektene". Dessuten uttaler gjeldende § 6 annet ledd at "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".

Regjeringen foreslår at de nevnte bestemmelsene framstilles enklere. Bevilgningsreglementet bør begrense seg til å slå fast at det er netto driftsresultat som skal føres opp til bevilgning for de virksomhetene det her er tale om. Det er ikke nødvendig at reglementet beskriver hvordan driftsresultatet skal beregnes eller hvordan avsetninger til eller trekk på forvaltningsbedriftenes reguleringsfond skal håndteres rent budsjettteknisk. Videre er det heller ikke behov for at reglementet regulerer hvorvidt netto driftsresultat skal føres opp på budsjettets utgifts- eller inntektsside. Regjeringen foreslår i tråd med dette at forslaget § 7 første ledd bare gir en regel om nettobudsjettering. Hvordan nettobudsjetteringen rent teknisk skal gjennomføres, trenger ingen annen hjemmelsmessig forankring enn de årlige bevilgningsvedtakene. Departementet er innstilt på at gjeldende oppstillingsmåte i budsjettet videreføres.

§ 7 annet ledd - avskrivninger

Gjeldende § 6 første og femte ledd bestemmer at det skal beregnes avskrivninger på statens kapital i henholdsvis forvaltningsbedriftene og for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. Reglementet gir imidlertid ikke noen nærmere bestemmelser om hvordan avskrivningene skal beregnes. Beregningsreglene for forvaltningsbedriftene beror delvis på fast praksis og delvis på egne stortingsvedtak. Hovedreglene er følgende:

- Avskrivningene for forvaltningsbedriftene beregnes etter fast praksis på grunnlag av de kapitalgjenstandene som er bokført per 31. desember året før

budsjettåret. Det beregnes således ikke avskrivninger av kapitalgjensstander anskaffet i løpet av budsjettåret.

- Avskrivningene skal baseres på historisk anskaffelsespris for hver enkelt kapitalgjensstand. Dette prinsippet ble slått fast ved Stortingets vedtak av 11. juni 1990 på grunnlag av St.prp. nr. 87 (1989-90), jf. Innst. S. nr. 243 (1989-90).
- Det skal anvendes et lineært avskrivningsprinsipp. Avskrivningene på de enkelte kapitalgjensstandene skal foretas med like store beløp hvert år basert på en fastsatt avskrivningsperiode (antatt levetid for vedkommende kapitalgjensstand).

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

Regjeringen legger til grunn at gjeldende bestemmelser og praksis for avskrivning for forvaltningsbedriftene og statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, videreføres. Departementet finner det hensiktsmessig at reglementet begrenser seg til å gi bestemmelser om plikten til å beregne avskrivninger. Det vises til forslaget § 7 annet ledd. Regjeringen forutsetter at de årlige budsjettproposisjonene gir en oversikt over hovedtrekkene i avskrivningene for de ulike forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Som nevnt i punkt 3.2.2, er avskrivninger kalkulatoriske størrelser. Bruk av avskrivninger i statsbudsjettet innebærer derfor et unntak fra kontantprinsippet. Dette unntaket foreslås uttrykkelig hjemlet i forslaget § 3 tredje ledd.

§ 7 annet ledd - renter

Gjeldende § 6 første og femte ledd, inneholder også bestemmelser om at det skal beregnes renter på statens kapital for henholdsvis forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. Reglementet gir heller ikke noen nærmere bestemmelser om hvordan rentene skal beregnes. Gjeldende bestemmelser om renter av den faste kapitalen er vedtatt av Stortinget 9. juni 1982 på grunnlag av St.prp. nr. 115 (1981-1982), jf. Innst. S. nr. 285 (1981-1982). Reglene er:

- Det skal betales rente av statens årlige netto investeringsbidrag til virksomhetene. Det årlige netto investeringsbidraget er lik investeringsbevilgningene under postene 30-49 med fradrag for avskrivninger, særskilte avsetninger til investeringsformål og andre inntekter i tilknytning til bygg og anlegg mv.
- Netto investeringsbidrag anses gitt 1. juli i budsjettåret. I dette året skal det således bare betales rente for et halvt år. Rentesaften for dette investeringsbidraget holdes fast i 5 år. Etter 5 år reguleres renten til den satsen som da gjelder. Rentesaften for det enkelte år fastsettes på grunnlag av gjen-

nomsnittlig rente på 5-års obligasjonslån i 12-månedersperioden regnet bakover fra 30. september året før budsjettåret. Denne måten å fastsette renten på, har vært gjeldende siden budsjettet for 1994, jf. St.prp. nr. 1 (1993-1994) Tillegg nr. 7, jf. Budsjett-innst. S. II (1993-1994). Den rentesaften som fastsettes på dette grunnlaget hvert år, vil gjelde for budsjettårets netto investeringsbidrag og det tidligere netto investeringsbidraget som konverteres etter 5-årsregelen. Dette innebærer at virksomheten i løpet av en 5-årsperiode vil få fem porteføljer for netto investeringsbidrag med ulike rentesatser.

Regjeringen foreslår at gjeldende bestemmelser om renteplikt for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten videreføres i det nye reglementet. En finner det mest hensiktsmessig å holde de detaljerte bestemmelsene om renteberegningen utenfor. Det vises til forslaget § 7 annet ledd.

Forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten betaler for øvrig også renter av det løpende mellomværende med statskassen. Mellomværende med statskassen kan betraktes som en bruks- og kassakredittkonto for håndtering av kortsiktige likviditetssvingninger i forvaltningsbedriftene. Gjeldende § 6 inneholder ikke noen bestemmelse om renter av mellomværende med statskassen. Etter Regjeringens syn bør denne ordningen hjemles i bevilgningsreglementet, jf. forslaget § 7 annet ledd.

Særlig om avskrivninger og renter for Statsbygg

Gjeldende § 6 første ledd annet og tredje punktum lyder: "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." Bestemmelsen kom inn i bevilgningsreglementet ved Stortingets vedtak av 11. juni 1991 etter forslag i St.prp. nr. 65 (1990-1991), jf. Innst. S. nr. 176 (1990-1991), i forbindelse med omorganiseringen av det tidligere Statens bygge- og eiendomsdirektorat fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift. Omorganiseringen skjedde med virkning fra 1. januar 1993, og forvaltningsbedriften fikk navnet Statsbygg.

Fra 1. januar 1999 har imidlertid kapital nedlagt før 1. januar 1993 blitt aktivert i Statsbyggs balanse, med unntak av ikke inntektsgivende kapital, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (1998-1999), Arbeids- og administrasjonsdepartementets fagproposisjon. I samsvar med vanlig praksis ble avskrivninger av den delen av Statsbyggs kapital beregnet første gang i år 2000. Det er etter dette ikke lenger grunnlag for å ha en egen unntaksbestemmelse for Statsbygg i bevilgningsreglementet, og Regjeringen legger opp til at den ikke videreføres i forslaget § 7.

Byggekontrakter

Gjeldende § 6 fjerde ledd lyder: "Stortinget kan gi fullmakt til at statens forretninger slutter nødvendige kontrakter til anlegg, bygg eller særlig innretning innenfor en fastsatt ramme, utover gitt bevilging, uten at fullmakten er knyttet til bestemte prosjekter." Bestemmelsen må sees i sammenheng med regelen i gjeldende § 9 om at fullmaktsrammene normalt skal knyttes til kostnadsrammen for den enkelte investering. I praksis har enkelte forvaltningsbedrifter, for eksempel Statsbygg, fått slike særskilte fullmakter knyttet til felles byggerammer. Fullmaktene gis normalt ved romertallsvedtak i tilknytning til budsjettbehandling.

Etter Regjeringens syn er det ikke behov for å videreføre bestemmelsen i gjeldende § 6 fjerde ledd. Slik den nå er utformet, gir den ikke noen selvstendig hjemmel for et unntak, og er således unødvendig. Det vil fortsatt kunne fremmes forslag for Stortinget om fullmakter knyttet til felles byggerammer. Siden det her dreier seg om fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, må slike fullmakter innhentes i samsvar med bestemmelsen i forslaget § 6.

3.2.6.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.3 Kapittel 3 Kongens forslag til statsbudsjett

3.3.1 Kapitlets innhold

3.3.1.1 SAMMENDRAG

Kapittel 3 Kongens forslag til budsjett, inneholder visse prosedyrebestemmelser knyttet til Kongens forslag til statsbudsjett:

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

Gjeldende § 2 inneholder frist for å legge fram forslag til statsbudsjett for kommende budsjettår, samt bestemmelser som gjelder innholdet av budsjettforslaget. Forslaget §§ 8 og 9 viderefører og utdyper disse bestemmelsene.

Gjeldende reglement inneholder bare prosedyrebestemmelser rettet mot regjeringens budsjettforberedelse, og bare for den delen som direkte gjelder forholdet til Stortinget. Bestemmelsene om Stortingets egen budsjettbehandling finnes i Stortingets forretningsorden. Et mulig alternativ kunne være å samle hovedbestemmelsene om både Stortingets og regjeringens budsjettbehandling i bevilgningsreglementet, men Regjeringen har ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå dette.

3.3.2 Merknader til § 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett

3.3.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett

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

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

Paragrafen angir fristene for framleggelse av Kongens forslag til statsbudsjett, og svarer til § 2 første ledd i gjeldende reglement, men supplert med en frist for såkalte tilleggsnummer til budsjettforslaget. Videre inneholder paragrafen en ny bestemmelse om framleggelse av proposisjon om saldering av neste års budsjett.

§ 8 første ledd - fristen for framleggelse av Kongens forslag til statsbudsjett

Bestemmelsen angir fristen for framleggelse av Kongens forslag til statsbudsjett for neste år. Budsjettforslaget fremmes i praksis i St.prp. nr. 1 for vedkommende år. St.prp. nr. 1 består av "Gul bok" som inneholder selve det formelle forslaget til budsjett, samt fagproposisjonene (vedleggene til Gul bok) som inneholder den nærmere beskrivelse av forslagene.

§ 8 annet ledd - fristen for framleggelse av tilleggsforslag

Etter at St.prp. nr. 1 er lagt fram, er det normalt behov for å fremme en del forslag om endringer i det opprinnelige budsjettforslaget. Slike forslag fremmes i form av St.prp. nr. 1 Tillegg nr... Etter Stortingets forretningsorden § 19 annet ledd, skal Stortingets finanskomité senest 20. november avgi innstilling (Budsjettinnst. S. I) om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, med forslag til rammevedtak for bevilgningene. Tilleggsforslagene fra regjeringen må derfor fremmes så tidlig at de kan behandles av finanskomiteen før den skal avgi sin innstilling. Statsministerens kontor har fastsatt fristen til 10. november, jf. retningslinjer av august 2003 om forberedelser av saker til statsråd. Regjeringen finner det hensiktsmessig at også fristen for å fremme tilleggsforslag forankres i bevilgningsreglementet, jf. forslaget § 8 annet ledd.

I gjeldende § 2 annet ledd uttales at forslag "fra Kongen om tillegg eller endringer i budsjettforslaget for den kommende budsjett-termin bør redegjøre for forslagens innpassning i regjeringens samlede opplegg til budsjett for neste år." I praksis gis ikke slike redegjørelser i tilknytning til de enkelte tilleggsforslagene som fremmes. I stedet fremmes et samlet forslag til saldering av neste års budsjett kort tid før 10. november når en har oversikt over alle tilleggsforslagene. Salderingen vil ofte skje ved justeringer av kapittel 2309 Tilfeldige utgifter og kapittel 5999 Statslånemidler. Denne praksisen foreslås heretter forankret i forslaget § 8 annet ledd annet punktum.

3.3.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.3.3 **Merknader til § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene**

3.3.3.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene

Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

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

Bestemmelsen i paragrafens første ledd er ny. Paragrafens annet ledd svarer til gjeldende §§ 2 tredje ledd og 13 fjerde ledd.

§ 9 første ledd - alminnelig regel

Gjeldende reglement inneholder enkelte bestemmelser med krav til redegjørelse for budsjettforslagene. § 2 tredje ledd krever at de resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Videre krever § 13 fjerde ledd at 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.

Regjeringen antar at reglementet for fullstendighetens skyld bør inneholde et generelt krav til redegjørelse for budsjettforslagene. Et slikt krav er innarbeidet i forslaget § 9 første ledd. Bestemmelsen innebærer ikke noe strengere krav til redegjørelse enn den praksis som i dag følges.

§ 9 annet ledd - redegjørelse for resultater

Som nevnt ovenfor, inneholder gjeldende §§ 2 tredje ledd og 13 fjerde ledd krav om resultat- og regnskapsinformasjon. Mål- og resultatstyring er en sentral styringsform i staten. Det er derfor viktig at det i tilknytning til budsjettforslagene redegjøres både for tilsiktede resultater og resultater av tidligere innsats. Kravet til resultatinformasjon bør derfor fortsatt framheves i en egen bestemmelse. Forslaget § 9 annet ledd viderefører derfor de kravene som i dag følger av gjeldende §§ 2 tredje ledd og 13 fjerde ledd.

3.3.3.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.4 **Kapittel 4 Gjennomføring av statsbudsjettet**

3.4.1 **Kapitlets innhold**

3.4.1.1 SAMMENDRAG

Gjeldende reglement inneholder enkelte bestemmelser om gjennomføringen av vedtatt budsjett. Bestemmelsene er av noe ulik karakter. §§ 11 og 12 gjelder i hovedsak hvilke fullmakter forvaltningen har til å overskride de bevilgninger Stortinget har vedtatt eller pådra utgifter der det ikke er gitt bevilgninger på forhånd. § 17 inneholder et pålegg til forvaltningen om at det i forbindelse med tilskudd til ikke-statlige virksomheter må tas forbehold om adgang for tilskuddsforval-

ter og Riksrevisjonen til å kontrollere bruken av midlene.

Etter Regjeringens syn bør bevilgningsreglementet inneholde de mest sentrale generelle fullmakter og pålegg Stortinget gir forvaltningen for disponering av det vedtatte budsjettet. Det er da naturlig å videreføre de fullmakter og pålegg som er nevnt ovenfor, i det nye reglementet, jf. forslaget §§ 11 og 12. Reglementet bør imidlertid gjøres mer fullstendig. Det bør således suppleres med en generell bestemmelse om disponering av gitte bevilgninger, noe som mangler i dag, jf. forslaget § 10 første ledd. Videre er det behov for en hjemmel for forvaltningen til å fravike stortingsvedtak om samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår etter samme prinsipper som gjelder for bevilgninger, jf. forslaget § 11 femte ledd. Forslaget kapittel 4 Gjennomføring av budsjettet inneholder etter dette følgende paragrafer:

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

3.4.2 **Merknader til § 10 Disponering av gitte bevilgninger**

3.4.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 10 Disponering av gitte bevilgninger

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

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

Forslaget § 10 annet ledd svarer til gjeldende § 17 med enkelte endringer, mens bestemmelsen i forslaget første ledd er ny.

§ 10 første ledd - alminnelig regel for disponering av gitte bevilgninger

Stortingets bevilgningsvedtak innebærer både en fullmakt og et pålegg til forvaltningen om bruk av bevilgningen. Forvaltningen må sørge for at disponeringen skjer innenfor de rammer vedtaket setter, og at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Gjeldende § 7 første punktum slår fast at det ikke er adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp. Bevilgningsreglementet stiller imidlertid ikke noe uttrykkelig krav om effektiv bruk av de bevilgede midlene. Det er imidlertid ikke noe tvil om at dette er en underliggende forutsetning for Stortingets bevilgningsvedtak. Riksrevisjonen baserer for øvrig også sin revisjon på denne forutsetningen.

Regjeringen foreslår at det i § 10 første ledd tas inn en bestemmelse som generelt gir uttrykk for hvilke rammer og krav som gjelder for forvaltningens disponering av gitte bevilgninger. I bestemmelsen vises således både til de rammene som følger av § 5 om bevilg-

ningsvedtak, samtidig som det stilles krav om at bevilgede midler skal brukes på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. I brev av 22. desember 2004 støtter for øvrig Riksrevisjonen en slik regel, jf. punkt 1.

§ 10 ANNET LEDD - FORBEHOLD OM KONTROLL

Gjeldende § 17 lyder:

"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."

Bestemmelsen gjelder både for statlige tilskudd og utlån.

Regjeringen foreslår at den nevnte bestemmelsen videreføres i forslaget § 10 annet ledd. Det er imidlertid ikke lenger nødvendig å ta forbehold overfor offentlige eller private virksomheter som mottar tilskudd om kontrolladgang for Riksrevisjonen. Etter § 12 tredje ledd i lov 7. mai 2004 om Riksrevisjonen, har revisjonen nå fått lovhjemmel for å kreve innsyn hos slike tilskuddsmottakere for å kontrollere at tilskuddet benyttes etter forutsetningene. Det legges for øvrig opp til en noe enklere språklig utforming av bestemmelsen, men uten at det tas sikte på noen realitetsendringer.

3.4.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.4.3 *Merknader til § 11 Budsjettendringer i løpet av budsjettåret*

3.4.3.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 11 *Budsjettendringer i løpet av budsjettåret*

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

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

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

Kongen kan for øvrig gi bestemmelser om overskridelse av:

1. driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.
2. investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.

3. driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

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

Forslaget § 11 svarer i hovedsak til gjeldende § 11, men med enkelte presiseringer og forenklinger som vil bli omtalt nedenfor. Bestemmelsen i forslaget § 11 femte ledd er ny.

§ 11 *første ledd - de generelle vilkårene for budsjettendringer*

Etter forslaget § 11 første ledd, er det et vilkår for å kunne fremme forslag om tilleggsbevilgninger eller for å kunne gi samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning etter paragrafens annet og tredje ledd, at det dreier seg om en "uforutsett utgift". I prinsippet følger dette vilkåret allerede av kravet til realistisk budsjettering, jf. forslaget § 3 annet ledd. I tillegg forutsetter forslaget § 11 første ledd at det bare skal fremmes forslag om tilleggsbevilgning eller gis samtykke etter annet og tredje ledd, når dette er "nødvendig". Dette innebærer en plikt til å vurdere mulighetene for å dekke de uforutsette utgiftene ved omprioriteringer innenfor gitte bevilgninger, eller eventuelt utsette utgiftene eller unnlate å pådra dem. De nevnte kravene gjelder også i dag, men kommer ikke klart til uttrykk i gjeldende § 11.

Som nevnt i kommentarene til forslaget § 5 annet ledd, setter bevilgningsvedtaket også grenser for hvilke formål bevilgningen kan brukes til. Dersom en bevilgning helt eller delvis skal kunne benyttes til andre formål enn forutsatt av Stortinget, må framgangsmåten i forslaget § 11 også følges for disse sakene.

Gjeldende § 11 annet ledd annet punktum uttaler at tilleggsforslaget bør redegjøre for de endringer som er påkrevd ved budsjettets nye saldering. I praksis gjøres ikke dette ved enkeltstående tilleggsbevilgninger gjennom budsjettåret. Regjeringen ser ingen grunn til å endre denne praksisen. I tråd med dette henvises i forslaget § 11 første ledd siste punktum til at den årlige oppsummeringen av budsjettendringene skal skje i nysalderingsproposisjonen. Den årlige samleproposisjonen om bevilgningsendringer som fremmes samtidig med revidert nasjonalbudsjett, inneholder for øvrig anslag på regnskap for vedkommende år.

Etter gjeldende § 11 annet ledd siste punktum kan det ikke fremmes forslag om tilleggsbevilgning etter utløpet av det budsjettåret beløpet ble utgiftsført. Regjeringen finner det ikke nødvendig å videreføre denne bestemmelsen i det reviderte reglementet. Ettårsprinsippet tilsier at bevilgningene skal følge budsjettåret (kalenderåret), jf. forslaget § 3 første ledd.

§ 11 *annet ledd - Kongens fullmakt til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning*

Forslaget § 11 annet ledd første punktum svarer med enkelte endringer til gjeldende § 11 første ledd, jf. samme paragraf annet ledd. Bestemmelsen inneholder vilkårene for Kongens alminnelige fullmakt til samtykke i å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dek-

ning. Fullmakten gir adgang både til å overskride gitte bevilgninger som følge av uforutsette utgifter og til å utgiftsføre uten bevilgning.

I gjeldende § 11 annet ledd første punktum heter det at dersom saken gjelder en "større sum", bør forslag om tilleggsbevilgning legges fram for Stortinget. Uttrykket "større sum" gir en nokså skjønsmessig grense. I praksis har det i en årrekke vært lagt til grunn en beløpsmessig grense for Kongens myndighet på om lag 3,5 mill. kroner for den enkelte bevilgning. Regjeringen finner det ønskelig at Kongens alminnelige fullmakt til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning fastlegges klarere enn i dag. Det foreslås derfor at det innarbeides en beløpsmessig grense for Kongens fullmakt i bevilgningsreglementet, og at denne settes til 5 millioner kroner under den enkelte utgiftspost.

For saker som gjelder en "større sum", skal forslag om tilleggsbevilgning legges fram for Stortinget "om mulig før utgiften blir pådratt", jf. gjeldende § 11 annet ledd første punktum. Dersom saken er av en slik karakter at det er nødvendig å legge den fram for Stortinget, har forvaltningen normalt ikke adgang til å pådra utgifter før Stortinget har gitt en tilleggsbevilgning. Formuleringen "om mulig før utgiften blir pådratt" i gjeldende reglement, åpner likevel for at dette kan skje i unntakstilfeller. De nærmere vilkårene går ikke fram av bestemmelsen. I praksis har en imidlertid lagt til grunn at unntaksbestemmelsen kan brukes i hastesaker der det ikke anses mulig å vente med enhver utbetaling inntil Stortinget har gitt en tilleggsbevilgning. Slike hastesaker kan være helt nødvendige tiltak pga. brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Det kan også gjelde forpliktelser som oppstår ved dom eller voldgift, og der forfall inntreffer før Stortinget kan fatte vedtak. Kongens myndighet i slike situasjoner er ikke begrenset til noe bestemt beløp, men det forutsettes at de utbetalinger som foretas i mellomtiden, begrenses til det helt nødvendige. Samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning kan således i første omgang gis ved kongelig resolusjon, men det må fremmes proposisjon om tilleggsbevilgning så snart som mulig etterpå.

Forslaget § 11 annet ledd annet og tredje punktum, legger til grunn at gjeldende ordning videreføres, men at vilkårene for bruk av unntakshjemmelen tas inn i bestemmelsen.

Det legges til grunn at Kongens fullmakt etter forslaget § 11 annet ledd ikke kan delegeres utover det som følger av paragrafens tredje ledd, jf. også kommentarene til tredje ledd nedenfor. Det er derfor i forslaget § 11 annet ledd presisert at fullmakten skal benyttes av "Kongen i statsråd".

§ 11 tredje ledd - fullmakt for Regjeringen

Etter forslaget § 11 tredje ledd kan Kongen gi Regjeringen fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning i saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur. Det svarer til bestemmelsen i gjeldende § 11 første ledd annet punktum. I praksis har en lagt til grunn en beløpsmessig grense for Regjeringens fullmakt på om lag 1,5 mill. kroner.

Gjeldende § 11 første ledd annet punktum forstås slik at Kongen bare kan delegere sin myndighet til Regjeringen og på de vilkår som nevnt i bestemmelsen. Regjeringen legger samme tolkning til grunn for bestemmelsen i forslaget § 11 tredje ledd.

§ 11 fjerde ledd - diverse overskridelsesfullmakter

Gjeldende § 11 tredje til femte ledd gir Kongen fullmakt til å gi Regjeringen fullmakt til å bemyndige departementene og deres underliggende virksomheter til å:

- overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter, jf. gjeldende § 11 tredje ledd.
- omdisponere mellom driftsbevilgninger og fra driftsbevilgninger til investeringsbevilgninger under samme kapittel, jf. gjeldende § 11 fjerde ledd.
- overskride driftsbevilgninger med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår, jf. gjeldende § 11 femte ledd.

Disse fullmaktene er videreført i forslaget § 11 fjerde ledd nr. 1 - 3, med en viss redaksjonell forenkling. I nr. 2 er for øvrig ikke lenger tatt med fullmakten til å overskride en driftsbevilgning mot tilsvarende innsparing under en annen driftsbevilgning under samme kapittel. Denne fullmakten har ikke lenger noen praktisk betydning etter at de gamle driftspostene 1 Lønn og godtgjørelser og 11 Varer og tjenester ble slått sammen til en felles driftspost 1 Driftsutgifter i 1998.

§ 11 femte ledd - adgang for Kongen og Regjeringen til å samtykke i at staten pådras forpliktelser som først skal dekkes i framtidige budsjettår

Som nevnt ovenfor i punkt 3.2.5, kreves samtykke fra Stortinget for å pådra staten forpliktelser som først skal dekkes i framtidige budsjettår. I løpet av budsjettåret vil det kunne oppstå behov for å gå utover samtykket Stortinget har gitt til å pådra staten forpliktelser i framtidige budsjettår, eller til å innhente et nytt samtykke. Som utgangspunkt må slike saker legges fram for Stortinget til avgjørelse. Bevilgningsreglementet gir ikke i dag noen direkte hjemmel for Kongen og Regjeringen til å samtykke i slike tilfeller. I praksis har imidlertid bevilgningsreglementets bestemmelser om bevilgningsendringer og overskridelser vært anvendt etter en utvidet tolkning. En har lagt til grunn at Kongen og Regjeringen har adgang til å samtykke i at staten pådras forpliktelser som først skal dekkes i framtidige budsjettår etter samme prinsipper og på samme vilkår som for adgangen til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning i løpet av budsjettåret.

Regjeringen ser det som en fordel om den praksis som har vært fulgt, hjemles uttrykkelig i bevilgningsreglementet. Det vises til forslaget § 11 femte ledd.

3.4.3.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.4.4 Merknader til § 12 Nødsfullmakter

3.4.4.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 12 Nødsfullmakter

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

Forslaget § 12 svarer til gjeldende § 12, men er språklig noe forenklet. Det legges for øvrig til grunn at Kongens fullmakt til å bemyndige fylkesmannen og andre lokale organer, ikke kan delegeres. Dette er i tråd med fortolkningen av gjeldende § 12.

3.4.4.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.5 Kapittel 5 Statsregnskapet

3.5.1 Kapitlets innhold

3.5.1.1 SAMMENDRAG

Kapitlet inneholder bestemmelser om statsregnskapet.

3.5.2 Merknader til § 13 Statsregnskapet

3.5.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 13 Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

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

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

I tilknytning til statsregnskapet skal det utarbeides oversikter som viser:

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

Melding om statsregnskapet skal sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger.

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

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet.

Forslaget § 13 svarer i hovedsak til gjeldende § 13, men med en del forenklinger og redaksjonelle endringer.

§ 13 første ledd - hva statsregnskapet skal omfatte

Etter forslaget § 13 første ledd skal statsregnskapet omfatte et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Det samme følger av gjeldende § 13 første ledd. Første ledd i gjeldende reglement inneholder dessuten en bestemmelse om at det for hver termin skal utarbeides oppgaver over statens garantier og tilsagns- og bestillingsfullmakter. Dette følger nå av forslaget § 13 fjerde ledd nr. 2, jf. nedenfor.

§ 13 annet ledd - bevilgningsregnskapets innhold

Forslaget § 13 annet ledd inneholder bestemmelser om bevilgningsregnskapets innhold.

Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise regnskapsførte utgifter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år. Dette svarer til gjeldende § 13 annet ledd. Samme bestemmelse i gjeldende reglement krever for øvrig at regnskapet skal vise hva staten har lånt i terminen. Regjeringen antar at det ikke er nødvendig å ha en egen bestemmelse om dette i forslaget annet ledd. Innlånene vil framgå under de aktuelle inntektspostene og av den låneoversikten som forutsettes tatt inn i meldingen om statsregnskapet, jf. forslaget § 13 fjerde ledd nr. 2.

§ 13 tredje ledd - kapitalregnskapets innhold

Forslaget § 13 tredje ledd inneholder bestemmelser om kapitalregnskapets innhold. Kapitalregnskapet skal inneholde en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld, og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Dette svarer til gjeldende § 13 sjette ledd.

§ 13 fjerde ledd - spesielle oversikter

Forslaget § 13 fjerde ledd inneholder bestemmelser om spesielle oversikter som skal utarbeides i tilknytning til statsregnskapet.

For det første skal det utarbeides en oversikt som viser hvilke samtykker som foreligger for å overskride budsjettet, jf. forslaget § 13 fjerde ledd nr. 1. Et tilsvarende krav står ikke i gjeldende reglement. I praksis utarbeides imidlertid slike hjemmelsoversikter som tas inn i den årlige stortingsmeldingen om statsregnskapet, og Regjeringen finner det hensiktsmessig at bevilgningsreglementet inneholder et krav om dette.

For det andre skal det utarbeides oversikter over samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene, jf. forslaget § 13 fjerde ledd nr. 2. Noenlunde tilsvarende krav finnes i gjeldende § 13 første ledd annet punktum, og annet ledd annet punktum. Formuleringsene i forslaget klargjør at det både skal gis oversikt over hjemmelsgrunnlag og hvilke forpliktelser som faktisk er pådratt i henhold til fullmaktene. Det forutsettes for øvrig at det bare skal gis oversikt over forpliktelser som står udekket ved utløpet av regnskapsåret.

For det tredje skal det utarbeides en oversikt over fullmakter til låneopptak, hva staten har lånt i henhold til fullmaktene og endringer i statsgjelden, jf. forslaget § 13 fjerde ledd nr. 3. Dette er en utfylling og presisering av gjeldende § 13 annet ledd annet punktum som inneholder krav om at regnskapet skal vise hva staten har lånt i terminen.

§ 13 femte ledd - stortingsmelding om statsregnskapet

Etter forslaget § 13 femte ledd skal melding om statsregnskapet sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger. Dette svarer til bestemmelsen i gjeldende § 13 åttende ledd.

§ 13 sjette ledd - forklaringer til Riksrevisjonen

Etter forslaget § 13 sjette ledd skal departementene i tilknytning til bevilgningsregnskapet gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. Dette svarer til bestemmelsen i gjeldende § 13 femte ledd. Forslaget presiserer imidlertid at det er Riksrevisjonen som er adressat for forklaringene.

§ 13 sjuende ledd - hjemmel for Kongen til å gi utfyllende bestemmelser

Etter forslaget § 13 sjuende ledd gis Kongen myndighet til å gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet. Slike utfyllende bestemmelser kan for eksempel gjelde kontoplaner eller hvilken tilleggsinformasjon som skal gis i tilknytning til regnskapet. Den foreslåtte bestemmelsen erstatter gjeldende § 13 tredje og sjuende ledd som gir Regjeringen myndighet til å fastsette underspesifikasjoner for postene i bevilgningsregnskapet, kontoplan for kapitalregnskapet, samt gi retningslinjer for føringen av kapitalregnskapet og forklaringer i tilknytning til dette.

Annet

Etter gjeldende § 13 fjerde ledd skal det gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår i vedkommende budsjettproposisjon sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av budsjettforslaget for kommende år. Denne bestemmelsen er videreført i forslaget § 9 annet ledd, jf. punkt 3.3.3.

3.5.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag. Komiteen viser til at Stortingets presidentskap våren 2005 satte ned en arbeidsgruppe som har arbeidet videre med Riksrevisjonens forslag om endret behandlingsmåte for statsregnskapet. Utredningen fra arbeidsgruppen er nå ferdigstilt, og vil bli sendt på høring til kontroll- og konstitusjonskomiteen og finanskomiteen.

3.6 Kapittel 6 Disponering av kontantbeholdningen

3.6.1 Kapitlets innhold

3.6.1.1 SAMMENDRAG

Kapittel 6 inneholder bestemmelser om forvaltningen av statskassens kontantbeholdning.

3.6.2 Merknader til § 14 Kontantbeholdningen

3.6.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 14 Kontantbeholdningen

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

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

Forslaget § 14 første punktum inneholder hovedreglene for forvaltningen av kontantbeholdningen, mens nr. 1 og 2 inneholder enkelte unntak. Bestemmelsen svarer til gjeldende § 16, men med enkelte forenklinger og tilpasninger til den praksis som har vært fulgt for forvaltningen av kontantbeholdningen.

§ 14 første punktum - hovedreglene for forvaltningen av kontantbeholdningen

Gjeldende § 16 første punktum lyder: "Statskassens og folketrygdens kontantbeholdning kan bare disponeres i samsvar med gitte bevilgninger. jf. dog bevilgningsreglementets §§ 11-12, eller særskilt fullmakt fra Stortinget." Ordlyden i forslaget § 14 første punktum er noe endret, men det tas ikke sikte på realitetsendringer i forhold til gjeldende praksis. Endringene i ordlyden kommenteres nedenfor.

Henvisningen til folketrygdens kontantbeholdning i gjeldende § 16 første punktum, er noe misvisende og er derfor sløffet i forslaget § 14 første punktum. Folketrygden har ikke noe eget kassehold, og dermed ikke noen annen kassebeholdning enn statskassen. Folketrygdfondet har derimot en egen kasse, og plasserer sine midler bl.a. som kontolån til statskassen. Fondet er imidlertid i dag en selvstendig enhet uten direkte kobling til folketrygden. På denne bakgrunn brukes bare uttrykket "statskassens kontantbeholdning".

Videre er henvisningen til bevilgningsreglementet §§ 11-12 i gjeldende § 16 unødvendig da disse bestemmelsene i denne forbindelse må regnes som særlige samtykker fra Stortinget. Henvisningen er derfor sløffet i forslaget.

Gjeldende § 16 bokstav a) gir Kongen fullmakt til å plassere statskassens kontantbeholdning som innskudd på folio i Norges Bank. Etter forslaget § 14 første punktum skal statskassens kontantbeholdning plasseres på denne måten. I praksis innebærer ikke dette noen realitetsendring, da en konsekvent har lagt denne plasseringsmåten til grunn med de unntak som følger av gjeldende § 16 bokstavene b) og c). Noen annen hovedform for plassering er heller ikke aktuell. Det synes derfor mest hensiktsmessig å regelfeste plassering av kontantbeholdningen som en obligatorisk ordning.

§ 14 nr. 1 - innskudd i banker

Etter gjeldende § 16 bokstav b) har Kongen fullmakt til å plassere statskassens kontantbeholdning som innskudd i andre banker eller på postgiro i den utstrekning det er nødvendig for at Regjeringen og statens andre kasserere kan utføre sine arbeidsoppgaver på hensiktsmessig måte. Det forutsettes at innskuddene ikke overstiger behovet for nærmeste framtid.

Bestemmelsen er utformet med tanke på ordningen for å tilføre statlige virksomheter likviditet som gjaldt før statens konsernkontoordning gradvis ble innført fra 1992. Statlige virksomheters ut- og innbetalinger skjedde da gjennom lokale statlige kasserere som igjen fikk tilført sitt likviditetsbehov fra Regjeringen og overføring fra statens foliokonto i Norges Bank. Den tilførte likviditeten ble midlertidig plassert i bank eller postgiro i samsvar med § 16 bokstav b).

I det økonomireglementet for staten som ble vedtatt 26. januar 1996, ble det tatt inn bestemmelser om at statlige virksomheters betalingsformidling gjennom konsernkontoordningen skulle være tilknyttet statens foliokonto i Norges Bank. Statens konsernkontoordning er basert på at statens ut- og innbetalinger utføres av banker som har avtale med staten om betalingsformidling. Statlige virksomheter har arbeidskonti for å gjennomføre ut- og innbetalingene. Kontiene skal imidlertid hver dag gjøres opp mot statens foliokonto i Norges Bank gjennom virksomhetenes oppgjørskonti i banken. Arbeidskontiene vil i dette systemet ikke ha stående midler over natten og statens likviditet samles derfor i Norges Bank på daglig basis.

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

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

Gjeldende § 16 bokstav c) gir Kongen fullmakt til å benytte kontantbeholdningen til "oppkjøp av statsobligasjoner i avdragsøyemed". Hensikten med bestemmelsen er å sikre at bevilgningsreglementet ikke begrenser adgangen til å drive effektiv forvaltning av statens gjeld og likviditet. Rammene for denne forvalt-

ningen fastsetter Stortinget normalt gjennom behandlingen av den årlige proposisjonen om fullmakt til å ta opp statslån mv., som fremmes i tilknytning til budsjettforslaget for neste år.

Målet for statens gjelds- og likviditetsforvaltning er å finansiere staten til lavest mulig kostnad, hensyn tatt til risiko og behov i pengepolitikken. Det siste vil normalt være knyttet til behovet for å styre pengemarkedets likviditet. I tråd med dette, og på bakgrunn av råd fra Norges Bank, vurderer Regjeringen statens opplåningsbehov og instrumentbruk løpende, herunder eventuelt tilbakekjøp i utestående lån. Store daglige svingninger i inn- og utbetalingene på statens konti gir behov for stor fleksibilitet i instrumentbruken.

For å reflektere at dagens finansmarkeder åpner for flere instrumenttyper og stiller andre krav til gjelds- og likviditetsforvaltningen enn det som lå til grunn for utformingen av gjeldende § 16, er ordlyden i forslaget § 14 nr. 2 gjort mer generell. Fullmakten knyttes ikke til et bestemt finansielt instrument, men avgrenses av at formålet med disposisjonene skal være å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitiske hensyn. Det innebærer også en tilpasning til dagens praksis, der for eksempel kjøp av statens egne obligasjoner kan gjøres som en del av markedspleien, uten at det foreligger plan om umiddelbar innløsning.

Videre er henvisningen til folketrygdens kontantbeholdning sløyfet, ettersom den ikke lenger gir mening, jf. omtale av forslaget § 14 første punktum.

3.6.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

3.7 Kapittel 7 Ikrafttredelse

3.7.1 *Kapitlets innhold*

3.7.1.1 SAMMENDRAG

Kapitlet inneholder en bestemmelse om ikrafttredelse av det reviderte reglementet.

3.7.2 *Merknader til § 15 Ikrafttredelse*

3.7.2.1 SAMMENDRAG

Forslaget lyder:

§ 15 *Ikrafttredelse*

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

Etter at Stortinget har vedtatt et revidert bevilgningsreglement, vil Kongen og Regjeringen fastsette en del utfyllende regelverk innenfor de fullmakter som er gitt i reglementet. Dette vil ta noe tid. Det foreslås at det reviderte reglementet trer i kraft fra 1. januar 2006. Budsjettforslaget for 2006 vil da bli utarbeidet på grunnlag av de nye bestemmelsene.

3.7.2.2 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

4. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

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

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

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

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

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til endret regelverk for budsjettarbeidet slik at de langsiktige gevinstene ved forebygging kan bli hensyntatt og at Stortinget derved kan bidra effektivt til å stimulere forebyggende virksomhet.

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Bevilgningsreglementet

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Virkeområde

Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden.

§ 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet

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

Kapittel 2 Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet

§ 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde

Budsjettet vedtas for kalenderåret.

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

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

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

§ 4 Statsbudsjettets inndeling

Budsjettet skal inndeles i kapitler og poster.

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

Utgiftspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

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

Inntektspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

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

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

§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

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

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

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

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

§ 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår

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

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

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

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

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

Kapittel 3 Kongens forslag til statsbudsjett

§ 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett

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

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

§ 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene

Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

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

Kapittel 4 Gjennomføring av statsbudsjettet

§ 10 Disponering av gitte bevilgninger

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

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

§ 11 Budsjettendringer i løpet av budsjettåret

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

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

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

Kongen kan for øvrig gi bestemmelser om overskridelse av:

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

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

§ 12 Nødsfullmakter

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

Kapittel 5 Statsregnskapet§ 13 *Statsregnskapet*

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

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

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

I tilknytning til statsregnskapet skal det utarbeides oversikter som viser:

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

Melding om statsregnskapet skal sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger.

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

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet.

Kapittel 6 Disponering av kontantbeholdningen§ 14 *Kontantbeholdningen*

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

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

Kapittel 7 Ikrafttredelse§ 15 *Ikrafttredelse*

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

Oslo, i finanskomiteen, den 19. mai 2005

Siv Jensen
leder

Torstein Rudihagen
ordfører

