

St.prp. nr. 87

(1989-90)

**Om videreutvikling av statens organisasjons-
og budsjettssystem**

INNHold

	Side		Side
1. Innledning	3	4.3 Tilknytningsformens betydning	16
1.1. Bakgrunn	3	4.4 Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen	16
1.2. Budsjettbehandlingen høsten 1989	3	4.5 Aktuelle forslags konsekvenser for Stortingets myndighet og kontroll med forvaltningen	17
1.3. Perspektivene i utviklingsarbeidet	4		
1.4. Om innhold og innretting av proposisjonen.	5		
2. Sentrale endringer og forslag til endringer i statens organisasjons- og budsjettssystem i 80-årene	6	5. Konkrete forslag	19
2.1. Innledning	6	5.1. Resultatprosjektet	19
2.2. Budsjettssystem og bevilgningsreglement	6	5.2. Stillingshjemmelsystemet - forslag til forsøksfullmakt	19
2.3. Organisasjons- og tilknytningsformer	6	5.3. Bruk av innsparte driftsmidler til investeringer	21
2.3.1. Tilknytningsformutvalget: Bakgrunn for oppnevning og mandat	7	5.4. Nytt avskrivningssystem i forvaltningsbedriftene	22
2.3.2. Nærmere om hovedinnhold og konklusjoner i NOU 1989:5	7	5.4.1. Gjeldende regler	22
2.4. Forvaltningsbedrifter og statseide selskaper	8	5.4.2. Aktualisering av problemstillingen	23
		5.4.3. Aktuelle avskrivningsmetoder	23
		5.4.4. Grunnleggende generelle problemstillinger og hensyn ved valg av avskrivningsmetoder	23
3. Det videre arbeidet med organisasjons- og budsjettsspørsmål	10	a) Hensynet til korrekt verdimåling	24
3.1. Perspektivet fremover	10	b) Hensyn til sammenlignbarheten med privat sektor	24
3.2. Hovedområder i det videre arbeid	11	c) Hensyn til praktiserbarhet av systemet ..	24
3.2.1. Endringer i organisasjons- og tilknytningsform for enkeltinstitusjoner	11	5.4.5. Forvaltningsbedriftenes vurdering	24
3.2.2. Grunnregelverket for bestemte tilknytningsformer	11	5.4.6. Finansdepartementets vurdering	24
3.2.3. Annet regelverk	11	5.4.7. Budsjettmessige konsekvenser av endringene	25
3.2.4. Spesielle tilpasninger for enkeltinstitusjoner	11	5.4.8. Økonomiske og administrative konsekvenser	26
3.3. Forsøksvirksomhet som offentlig reformstrategi	12		
3.4. Generelle krav til forsøk	13	Utkast til vedtak om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem	27
4. Stortingets myndighet og kontroll med forvaltningen	15	Vedlegg: Utredning av høyesterettsadvokat Arne Fliflet om konstitusjonelle spørsmål i forbindelse med forslag til retningslinjer for organisasjons- og budsjettreformer i staten m.m.	28
4.1. Stortingets forhold til forvaltningen	15		
4.2. Stortinget som bevilgende myndighet ...	15		

St.prp. nr. 87

(1989-90)

Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem

*Tilråding fra Finans- og tolldepartementet av 27. april 1990,
godkjent i statsråd samme dag.*

1. Innledning

1.1. BAKGRUNN

I forslaget til statsbudsjett for 1990 ble det fremmet forslag innen feltet budsjett- og organisasjonsreform i staten. Ved behandlingen av budsjettet i Finanskomiteen, ble det gitt uttrykk for et ønske om en mer samlet behandling av det aktuelle arbeid med budsjett- og organisasjonsreformer i staten med vekt på de konstitusjonelle forhold. Finanskomiteen var herunder opptatt av spørsmål rundt bruk av forsøksordninger og hvilke krav en burde stille til slike. Finanskomiteen anmodet på denne bakgrunn regjeringen om å legge frem for Stortinget egen sak med vurdering av denne typen spørsmål. I denne proposisjonen legges det frem en gjennomgang med utgangspunkt i de problemstillingene som ble reist under budsjettbehandlingen.

Proposisjonen inneholder forslag om tre vedtak vedrørende

- gjennomføring av forsøk med stillingshjemmelsystemet
- adgang til å benytte innsparte midler under driftspostene til investeringer
- overgang til lineært avskrivningssystem for forvaltningsbedriftene.

Endringer i forvaltningen i årene fremover vil fortsette utviklingen gjennom de senere år med større vekt på effektivitet og resultater og en tilpasning av organisasjons- og budsjettssystem for å oppnå dette. Forslag om organisasjonsendringer og andre gjennomgående endringer vil bli tatt opp med Stortinget på vanlig måte dvs. gjennom meldinger, proposisjoner eller som del av statsbudsjettet. Da vil forslagene kunne bli gitt en bred fremstilling og begrunnelse og slik at Stortingets mulig-

het til å styre og kontrollere forvaltningen blir klarlagt.

I enkelte tilfeller er det hensiktsmessig å gjennomføre forsøk for bedre å kunne ta stilling til om det er grunnlag for å gjøre endringen permanent for forsøksinstitusjonen, eller at endringen gjøres gjeldende for flere virksomheter. Forsøk av denne typen vil også bli tatt opp med Stortinget når de berører bevilgningsreglementets bestemmelser eller når det av andre grunner anses for riktig ut fra vanlig praksis å forelegge saken for Stortinget.

1.2. BUDSJETTBEHANDLINGEN HØSTEN 1989

Som et ledd i oppfølgingsarbeidet ble det i St. prp. nr. 1 (1989-90) fremmet forslag om fullmakt for Kongen til å gjennomføre forsøk hvor det var nødvendig med unntak fra bevilgningsreglementet. Fullmakten var begrenset til forslag fremmet i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, og gjaldt tidsavgrensede forsøk i et avgrenset antall institusjoner.

Finanskomiteen uttalte i Budsjett-Innst. S. I 1989-90:

«Komiteen finner at omtalen i kap. 7 i Gul bok av de foreslåtte reformer og fremlagte forslagene til endring og tidsbegrenset unntak fra bevilgningsreglementet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for komiteen til å vurdere forslagenes konsekvenser når det gjelder spørsmålet om Regjeringens ansvar og styringsmulighet, samt Stortingets rolle som bevilgende og lovgivende myndighet. Komiteen mener videre det i denne sammenheng er nødvendig å gå nøyere gjennom Riksrevisjonens mulighet til å fylle sine oppgaver, og komiteen viser i denne forbindelse også til at det som en del av denne reformen er foreslått opprettet en resultatrevisjonsenhet under Finansdepartementet.

Komiteen vil ut fra dette anmode Stortingets presidentskap om å vurdere behandlingsmåten når det gjelder forslagene om tidsbegrenset unntak fra og endring av bevilgningsreglementet, og herunder eventuelt innhente Riksrevisjonens uttalelse. Komiteen vil komme tilbake til behandlingen av de fremlagte forslag vedrørende bevilgningsreglementet i Budsjett-innst. S. II1989-90.»

Med bakgrunn i denne uttalelsen fremmet Regjeringen et nytt opplegg i salderingsproposisjonen for 1990 (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 13). Departementet uttalte da:

«På bakgrunn av Finanskomiteens innstilling og etter en fornyet vurdering har Finansdepartementet kommet til at det kan være hensiktsmessig at Stortinget tar konkret stilling til innen hvilket område det skal gjennomføres forsøk, fremfor nå å måtte ta stilling til en generell fullmakt til å gjennomføre forsøk. Departementet vil vurdere de fremsatte forslag og komme med forslag om hvilke det er aktuelt å gå videre med. De forslagene som departementet ønsker å prøve ut i forsøk, kan legges fram for Stortinget i de årlige budsjett-dokumenter. Stortinget vil da samlet kunne ta stilling til de nødvendige forslag til fullmakter, eventuelt bevilgningsmessige forslag og arten av forsøk.»

I samsvar med dette begrenset departementet seg til å legge frem ett forslag om forsøk. Dette forslaget ble begrenset til å gjelde fullmakt til å igangsette forsøk der forsøksinstitusjonene ble bemyndiget til selv å opprette og inn dra stillinger. Forslaget hadde følgende ordlyd:

«Kongen gis fullmakt til å sette igang forsøk slik at Statens Kartverk, Statens Institutt for folkehelse, kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten og Televerket gis myndighet til å opprette og inn dra stillinger innen rammen av gitt bevilgning. Forsøket gjelder alle stillinger i Televerket og gruppe II stillinger i de andre organ/etatene. Fullmakten gis for inntil 3 år, og Kongen fastsetter de nærmere vilkår for fullmakten.»

I Budsjett-Innst. S II (1989-90) tok Finanskomiteen inn omtale av brev fra Presidentskapet, vedlagt Riksrevisjonens uttalelse i saken. I denne budsjettinnstillingen heter det videre:

«Komiteen mener at det i utredningen NOU 1989:5 er lagt fram forslag som bør vurderes nærmere, og er enig i at det i denne forbindelse er hensiktsmessig å gjennomføre forsøk i et begrenset antall institusjoner.

Komiteen vil understreke nødvendigheten av at det gjennomføres reformer med sikte på økt effektivitet i offentlig sektor. Komiteen mener dette kan skje både gjennom organisasjonsendringer og en mer effektiv økonomistyring.

Komiteen viser til at det i Gul bok fremgår at forslag om forsøksfullmakt er fremmet for

at forsøkene kan klargjøres i 1990, men at det forutsettes at det først vil bli aktuelt å gjennomføre forsøkene fra 1991. Det legges opp til en presentasjon av forsøksvilkår og institusjoner i budsjettproposisjonen for 1991. Komiteen viser til nevnte brev fra Stortingets presidentskap og finner at det ved innledningen til forsøksvirksomheten bør foretas en mer omfattende vurdering av bl.a. de konstitusjonelle spørsmål som knytter seg til saken.

Komiteen vil derfor anmode Regjeringen om å legge fram egen sak overfor Stortinget med vurderinger av de forhold som er nevnt ovenfor samt en nærmere presisering av forsøksvilkår, herunder evalueringsopplegg og opplegg for tilbakemelding til Riksrevisjonen og Stortinget, og hvilke institusjoner som skal inngå i forsøksfullmakten.

Komiteen tar med henvisning til det som står ovenfor nå ikke stilling til de fremlagte forslag om forsøksfullmakter. Komiteen mener det vil være naturlig også å behandle forslaget om endringer av bevilgningsreglementets § 11 vedrørende omdisponering fra driftsutgifter til investeringer i forbindelse med ovennevnte sak.»

1.3 PERSPEKTIVENE I UTVIKLINGSARBEI- DET

NOU 1989:5 En bedre organisert stat gir følgende omtale av grunnlaget for forvaltningspolitikken:

«Det hovedspørsmålet utvalget har stått overfor er om statens virksomhet kan organiseres bedre. Utvalgets svar på dette spørsmålet er et ja. Det er mulig å organisere statens virksomhet på en bedre måte, og det er viktig at vi får en bedre organisert stat. Det er viktig for publikum og det samfunnet staten skal tjene. Det er viktig for de politisk ansvarlige og det er viktig for dem som har sitt virke som arbeidstakere i statens virksomhet. Den viktigste siden ved en bedre organisert stat er likevel den betydningen dette har for å virkeliggjøre et levende folkestyre. Det dreier seg om de organisatoriske og administrative betingelsene for at Regjeringen og det stortingsflertallet den er utgått fra, skal få omsatt sine politiske mål og programmer til praktiske styringstiltak og effektiv tjenesteyting.

Spørsmålet om organiseringen av statens virksomhet er et spørsmål om grunnleggende betingelser for demokratiets funksjonsdyktighet. For at Regjeringen skal kunne styre samfunnet i tråd med de mål og programmer som den har fått oppslutning om i valg, og som den skal ta ansvar for overfor velgerne, er det nødvendig at staten har organisert sin virksomhet slik at den på de ulike områder virker på grunnlag av de verdier og mål som er fastlagt, og etter de retningslinjer som er trukket opp. Dette krever at statens virksomhet er organisert på en slik måte at den lar seg styre på en effektiv og hensiktsmessig måte.»

Regjeringen legger stor vekt på effektivisering av statsforvaltningen og er enig i at spørsmålet om effektiv organisering av statsforvaltningen er en sentral forutsetning for vårt demokratiske systems virkemåte. Regjeringen legger således nettopp vekt på at det

videre reformarbeid skal foregå innenfor rammen av vårt konstitusjonelle system på en slik måte at sentrale myndigheter oppnår en bedre styring med viktige sider av offentlig virksomhet. Dette innebærer et særlig ansvar for å gi Stortinget, som lovgivende og bevilgende myndighet, et best mulig beslutningsgrunnlag som kan sikre gode resultater i alle deler av forvaltningen.

For å oppnå høyere effektivitet og bedre omstillingsevne, må en sette i fokus de ulike hensyn og verdier som offentlige virksomheter skal ivareta, organisering av og styring av offentlig virksomhet, statlige og kommunale virksomheter innretning og deres oppgaver i forhold til samfunn og næringsliv.

Det er stor interesse for en mer effektiv og resultatorientert forvaltning blant statsforvaltningens ledere og ansatte. Mange institusjoner er opptatt av å forbedre sin virksomhet. Sentraladministrasjon og regjering må i sine forslag overfor Stortinget søke å avveie behov den enkelte institusjon har for handlingsfrihet og de behov Storting, Regjering og overordnet departement har for overordnet styring og kontroll.

I revidert nasjonalbudsjett for 1990 vil Regjeringen gi en bred oversikt over effektiviseringsarbeid i norsk økonomi og i offentlig forvaltning i et eget strukturpolitisk program. Reformen i statens organisasjons- og budsjettssystem er en viktig del av tiltakene for økt produktivitet i offentlig sektor.

1.4 OM INNHOLD OG INNRETNING AV PROPOSISJONEN

Proposisjonen tar sikte på å gi et grunnlag for en bredere behandling av retningslinjene for det videre arbeid med endringer i statens organisasjonsformer og budsjettssystem, enn det som var mulig i Gul bok for 1990. I samarbeid med Finanskomiteens merknader i Budsj. Innst. S I og S II har departementet lagt hovedvekten på konstitusjonelle spørsmål som Stortingets og Regjeringens ansvar og roller, og Stortingets og Riksrevisjonens mulighet for kontroll. Proposisjonen inneholder også en vurdering av bruk av forsøk i det videre utviklingsarbeid.

Videre er det redegjort for utvikling i statens organisasjons- og budsjettssystem i 80-årene. Departementets syn på innretningen av arbeidet med videreutviklingen av statens organisasjons- og budsjettssystem er også gjennomgått. Departementet anser forslagene i NOU 1989:5 som et sentralt bidrag til endring

mot større effektivitet og omstillingsevne. Enkelte av forslagene gjelder mindre detaljer og kan gjennomføres raskt. Andre forslag har imidlertid et innhold som forutsetter ytterligere utredninger og vanskelige avveininger mellom hensynet til effektiv drift og hensynet til politisk styring. På denne bakgrunn finner departementet ikke grunnlag for å foreta en samlet vurdering av alle konkrete forslag i NOU 1989:5 nå.

Proposisjonen inneholder forslag til fullmakt for Kongen til å gjennomføre forsøk med stillingshjemmelsystemet, forslag til endring i avskrivningsprinsippene i forretningsdriften og forslag om adgang til å bruke innsparte midler under driftsposten til investeringer.

Finansdepartementet har fått utarbeidet en redegjørelse om de konstitusjonelle spørsmål denne saken reiser. Redegjørelsen er utarbeidet av høyesterettsadvokat Arne Fliflet. Hans oppdrag er gitt følgende formulering:

«Bakgrunnen for oppdraget er Finanskomiteens behandling av Regjeringens forslag i St. prp. nr. 1 (1989-90) og St. prp. nr. 1 tillegg nr 13 om forsøksfullmakt for Kongen.

Redegjørelsen bør inneholde en gjennomgang av forslag til retningslinjer for organisasjons- og budsjettreformer i NOU 1989:5 En bedre organisert stat på et generelt grunnlag, og en vurdering av om endringer videre i den retning utredningen skisserer, herunder bruk av forsøk, vil medføre:

- at Regjeringens ansvar og styringsmulighet vil bli svekket
- at Stortingets rolle som bevilgende og lovgivende organ vil bli endret, eller at Stortingets mulighet til reell politisk styring og kontroll med forvaltningen vil bli svekket
- at Riksrevisjonens kontroll vil bli vanskeligjort eller svekket.»

Redegjørelsen er tatt inn som trykt vedlegg til proposisjonen.

Konklusjonene i redegjørelsen er at verken Stortingets rolle som lovgivende eller bevilgende myndighet vil bli prinsipielt endret dersom forslagene i NOU 1989:5 gjennomføres. Forslagene berører i hovedsak forvaltningsmyndigheten. Redegjørelsen fremhever at det konstitusjonelle hovedspørsmål må være om Stortinget vil ha mulighet til å sikre at fullmaktene blir brukt som forutsatt. I konklusjonen hevdes det at forslagene ikke vil svekke Stortingets muligheter til forhåndskontroll, og at Stortinget vil ha midler til selv eller gjennom Riksrevisjonen å etterprøve hvorvidt de disposisjoner forvaltningen har foretatt er rettmessige og forsvarlige.

2. Sentrale endringer og forslag til endringer i statens organisasjons- og budsjettssystem i 80-årene

2.1 INNLEDNING

Det har spesielt innenfor den siste tiårsperiode funnet sted en sterkere grad av interesse for å skape en mer rasjonell organisering av offentlige virksomheter ved siden av å styrke virksomhetenes formåls- og kostnadmessige effektivitet. Sentralt element i denne sammenheng har vært å gi den enkelte virksomheter større selvstendighet i sitt løpende arbeid forutsatt at virksomhetene organiseres og styres slik at de blir mer resultatorienterte i den daglige drift. Et vesentlig hensyn i denne reformprosessen har vært å styrke den overordnede politiske styring i den statlige forvaltning. I denne forbindelse legger departementet vekt på å forbedre rutinene og formen for resultatrapportering og kontroll.

Å sikre en utvikling mot en bedre organisert og mer effektivt drevet stat oppnås ikke gjennom en tidsavgrenset aksjon. Arbeidet for å nå de oppsatte mål vil være en kontinuerlig del av regjeringens arbeid.

2.2 BUDSJETTSYSTEM OG BEVILGNINGSREGLEMENT

St.prp. nr. 52 (1984-85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet, pekte spesielt på behovet for å skape incitamentet til rasjonell drift av de statlige virksomhetene samt å utvikle budsjettssystemets evne til å registrere produktivtendringer. Bakgrunnen for dette var at budsjettssystemet i stor grad var rettet mot å opprettholde mulighetene for relativt detaljert politisk styring av inntekter og utgifter gjennom budsjettdokumentene. Budsjettets aktivitetsregulerende og fordelingspolitiske rolle sto sentralt.

En kan derfor si at budsjettens politiske funksjon var rimelig godt ivaretatt i budsjettregelverket. Budsjettene fungerte som godt egnede styringsinstrumenter for ulike prioriteringer mellom formål og for den samlede etterspørsel i økonomien. Budsjettens administrative funksjon, dvs. som hjelpemiddel til å drive statlig virksomhet så effektivt som mulig, var i noe grad mindre fremtredende i budsjettregelverket.

Fra slutten av 70-årene endret situasjonen seg når det gjaldt nivået for de offentlige ut-

gifter. Det ble ansett som nødvendig å føre en strammere finanspolitikk, noe som resulterte i moderat eller ingen vekst i statens egne driftsutgifter. Dette utløste en større bevissthet om å styrke budsjettets administrative funksjon. Økonomisering av statens midler og større krav til effektivitet i statlige virksomheter fikk en mer fremtredende plass på den politiske dagsorden. Det ble poengtert at departementene og overordnet myndighet måtte bli mer mål- og resultatorientert i styringen av underliggende virksomhet. Utvalgets mandat var derfor i stor grad fokusert omkring *bevilgningsreglementets evne* til å fremme effektivisering og økt produktivitet i statlig virksomhet generelt.

St.prp. nr. 52 (1984-85) som ble fremmet på bakgrunn av NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem, inneholdt forslag om en rekke endringer i gjeldende bevilgningsreglement. Forslagene var et ledd i å fremme produktiviteten i statlige virksomheter gjennom å gi økt frihet i disponeringen av driftsbudsjettet kombinert med økt ansvar for å nå de gitte politiske mål for virksomhetene. Departementet la avgjørende vekt på at de foreslåtte endringer ikke skulle vanskeliggjøre budsjettets politiske og konstitusjonelle funksjon.

Følgende forslag som berørte Bevilgningsreglementet ble fremmet:

- Budsjettforslagene skal gis beskrivelse av tilsiktede resultater samt plikt til å opplyse om oppnådde resultater i budsjettproposisjonen
- En generell omdisponeringsadgang mellom lønnsposten og posten for andre driftsutgifter.
- Adgang for den enkelte virksomhet til å overføre inntil 5 pst. av driftsbevilgningen til neste år.
- Fullmakt for Kongen til å fastsette regler som tillater at driftsutgiftene kan overskrides mot tilsvarende merinntekter.
- Fullmakt for Kongen til å fastsette regler som tillater nettobudsjettering ved utskifting av utstyr.
- Adgang for den enkelte virksomhet til å omgjøre ledig stilling til en annen stillingskategori under samme kapittel.

Stortinget vedtok endringer i bevilgningsreglementet i samsvar med Regjeringens forslag, og endringene ble gjennomført gradvis fra 1986 til 1988.

Det sentrale mål for endringene i bevilgningsreglementet var å konsentrere budsjettstyringen om mål som skal oppstilles for virksomhetens aktivitet, kombinert med økt grad av frihet for virksomhetene til å disponere over driftsbevilgningen og personellressursene. Budsjettssystemet skulle så langt som mulig ivareta incitamenter til rasjonell drift gjennom press og stimulanser av ulike slag.

Det ble gitt en nærmere omtale og evaluering av de enkelte endringene i bevilgningsreglementet i Gul bok 1990.

2.3 ORGANISASJONS- OG TILKNYTNINGSFORMER

2.3.1 Tilknyningsformutvalget: Bakgrunn for oppnevning og mandat

Mens forslagene i NOU 1984:23 og St.prp. nr. 52 (1984-85) hovedsaklig satte søkelyset på budsjettssystemet og bevilgningsreglementet, har oppmerksomheten i de senere år i større grad vært rettet mot de organisatoriske betingelsene for styring og drift og da i særlig grad mot tilknyningsformene mellom de statlige virksomheter og de sentrale statsmyndigheters representant, i første rekke ved de respektive departementer. Et viktig utgangspunkt har nødvendigvis måttet være at det innenfor statsforvaltningen finnes et bredt mangfold av institusjoner, organer og etater som ivaretar svært ulike oppgaver. Siktemålet med den gjennomgang av tilknyningsformene som det ble tatt initiativ til var derfor bl.a. å finne fram til organisasjonsformer som i større utstrekning kunne gi rom for tilpassning til de ulike særegne forhold og omstendigheter rundt de ulike institusjoners virksomhet. Gjennom fastlegging av tilknyningsformen bestemmes de vesentlige styrings- og kontrollrelasjoner mellom det politiske ansvarlige nivå og de utførende virksomheter. Dette tilsa at en i utredningen måtte vurdere hvorledes hensynet til økt differensiering og variasjon som svar på institusjonenes behov for økt handlefrihet kunne balansere mot hensynet til at den overordnede politiske styring og kontroll ikke skulle bli svekket.

Endringer i de institusjonelle rammebetingelser som ulike virksomhetene er pålagt å operere innenfor samt de oppgavene som er tillagt statlige virksomheter har skapt grunnlag for å vurdere behovet for en annen tilknyningsform for en del virksomheter. Det synes imidlertid generelt å være et større behov for å modifisere styringssystemer innenfor eksis-

terende tilknyningsformer. En del virksomheter har også på selvstendig grunnlag fremmet ønske om endrede styrings- og organisasjonsformer.

Presset henimot endrede tilknyningsformer, og spesielt oppblomstringen av stiftelsesformen, fremdrev et behov for en mer generell og prinsipiell avklaring av statlige styrings- og organisasjonsformer til ulike oppgavetyper. Regjeringen ønsket derfor en bredere og mer samordnet utredning om valg av tilknyningsformer.

Regjeringen Harlem Brundtland nedsatte derfor det såkalte tilknyningsformutvalget for å beskrive de eksisterende tilknyningsformene og hvilket spillerom disse gir for individuell variasjon og tilpassning på den ene siden og mulighetene for overordnet politisk, konstitusjonell og administrativ styring og kontroll på den andre siden. Videre å utrede og fremme forslag for hvordan staten best burde organisere sin virksomhet, herunder hvilke retningslinjer som burde gjelde i valg av tilknynings- og organisasjonsformer.

2.3.2 Nærmere om hovedinnhold og konklusjoner i NOU 1989:5

NOU 1989:5 konkluderte med at eksisterende sett av tilknynings- og organisasjonsformer er tilfredsstillende, men at det er behov for en større grad av differensiering innenfor disse. Et utbredt variert statlig engasjement fordrer en viss variasjon i styrings- og organisasjonsformer. Behovet for sentral statlig styring på sin side fordret en differensiering innenfor et *begrenset antall* hovedtilknyningsformer.

I hovedsak bør en i følge utvalget organisere statlig virksomhet gjennom forvaltningsorganer eller statlige selskap, eventuelt som deltakelse i selskap. Når det gjelder stiftelser og stiftelseslignende organer bør en ut i fra styrings- og ansvarsmessige betraktninger kun unntaksvis benytte denne tilknyningsformen. Utvalget fremholdt videre at forvaltningsorganformen bør være den viktigste formen for kanalisering av statlig engasjement i det de fleste statlige oppgaver vil være av en slik karakter at statsmyndighetene må ha et direkte politisk og økonomisk ansvar. En bør imidlertid legge opp til en mer systematisk differensiering av forvaltningsorganformen samt åpne for spesialtilpassede organisasjons- og styringsformer ut fra ulike verdihensyn, konkrete omstendigheter og praktiske behov.

NOU 1989:5 la videre opp til en sterkere vektlegging av målpresisering, resultatkrav og resultatoppfølging som styringsinstrument mellom overordnet departement og un-

derordnede virksomheter. I dette samspillet fremholder innstillingen betydningen av en større grad av delegering fra sentrale samordningsdepartementer som Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet til fagdepartement og underliggende virksomheter. Målet er så langt som mulig å delegerer beslutningsmyndighet til organene der arbeidet utføres. Samordningsdepartementenes oppgaver bør derfor i større grad være arbeide med tilrettelegging av hensiktsmessige gjennomgående regelverk og utarbeide rutiner for å følge opp at de resultater som forventes faktisk oppnås.

Hovedtyngden av de mer konkrete forslagene i NOU 1989:5 tar sikte på å forbedre forvaltningsorganformen for å gjøre disse statlige virksomheter i stand til å løse sine oppgaver på en mer effektiv måte. Forslagene kan sett under ett sies å inneholde to sentrale elementer. Det legges på den ene siden opp til effektivitetsforbedringer som følge av utstrakt delegering av beslutningsmyndighet, mens det på den andre siden forutsettes at resultater dokumenteres. For å oppnå den høyning av effektiviteten i statlige virksomheter som innstillingen tar sikte på, forutsetter dette et kontroll- og rapporteringssystem som gjør det mulig å korrigere eventuelle avvik mellom forventede resultater og budsjett. Dette er først og fremst fagdepartementene og den overordnede myndighets ansvar.

NOU:5 1989: En bedre organisert stat har vært ute på høring og de fleste høringsinstansene støtter de generelle prinsipper og ideer som utredningen legger til grunn, herunder prinsippet om at statlige virksomheter bør få større handlefrihet innenfor overordnede rammer og retningslinjer. Det er stort sett enighet om at antall hovedtilknytningsformer bør begrenses i henhold til de retningslinjer utvalget har trukket opp, mens det i større grad bør satses på å utvikle fleksible og godt tilpassede styringssystemer innenfor hver av hovedformene.

2.4 FORVALTNINGSBEDRIFTER OG STATELSE SELSKAPER

Forvaltningsbedrifter er en underform av forvaltningsorganformen. For de oppgaver som er tillagt forvaltningsbedriftene er statens styringsbehov, siden disse betjener etter spørrel i markeder noe mer begrenset enn for ordinære forvaltningsorganer. Hensynet til fleksibilitet og rask tilpasning i markedet tilsier en noe friere tilknytning til overordnet departement. Forvaltningsbedrifter skiller seg fra ordinære forvaltningsorganer ved at institusjonene driver mer markedsbasert forretningsvirksomhet og ved at den innholds-

messige styring er karakterisert ved ramme-lovgivning og målstyring. Dette i motsetning til mer tradisjonelle statlige forvaltningsopp-gaver der den innholdsmessige styring har mye større innslag av regelstyring.

Den administrative og budsjettmessige styringen av forvaltningsbedriftene utgjør en egen fullmaktsgruppe innenfor forvaltningsorganformen. På lik linje med de ordinære forvaltningsorganene inngår forvaltningsbedriftene i staten som juridisk og økonomisk person. Med visse unntak gjelder det samme regelverk for forvaltningsbedriftene som for forvaltningsorganene generelt. Det vesentligste unntaket er at forvaltningsbedriftenes driftsbudsjetter nettobudsjetteres. Dette innebærer at Stortinget ikke treffer særskilte budsjettvedtak for de ulike poster på utgifts- og inntektssiden i driftsbudsjettet.

I NOU 1989:5 foreslås det at det foretas en nærmere konkret gjennomgang av de overordnede rammebetingelsene og de aktuelle styringsformer for forvaltningsbedriftene. Siktemålet må være å effektivisere forvaltningsbedriftenes vare- og tjenesteproduksjon samtidig som sentrale myndigheter beholder den nødvendige grad av overordnet kontroll. En sentral problemstilling er om behovet for ytterligere å løse opp den styringsmessige tilknytningen til sentrale myndigheter for enkelte forvaltningsbedrifter og la virksomheten i større grad knyttes til spillereglene som finnes i markedet, kan skje innenfor rammen av forvaltningsorganformen eller om det er mer hensiktsmessig å organisere virksomheten i selskapsform. I innstillingen legges det vekt på at det er relativt store forskjeller mellom de enkelte forvaltningsbedriftene m.h.t. behov for politisk styring og organisatoriske løsninger. Det synes derfor neppe hensiktsmessig å utarbeide et felles opplegg for en ny enhetlig styringsmodell. En mer fruktbar strategi vil være å ta utgangspunkt, i den enkelte forvaltningsbedrift og grupper av disse, og vurdere behovet for organisasjonstilpasning og eventuelt overgang til selskapsform konkret.

Statlig næringsdrift er organisert i ulike typer selskaper. I dag er i prinsippet tre modeller i bruk. En del selskaper er organisert etter aksjeloven, noen er organisert etter statselskapsloven av 1965, mens forholdsvis mange er organisert etter særlover. De selskaper som i dag er organisert etter loven om visse statsbedrifter av 1965 eller egen særlov, driver en type virksomhet der også andre hensyn enn de rent forretningsmessige spiller en avgjørende rolle.

Felles for stateide selskaper er at de er egne selvstendige rettssubjekter, der staten i

prinsippet kun har et begrenset ansvar for den økonomiske virksomheten. Det er selskapernes formelle organer som tar de strategiske og driftsmessige beslutninger. Staten kan gjennom sitt eierskap ta viktige strategiske beslutninger uten at den har direkte instruksjons- og styringsrett. Ansvarsforholdene har imidlertid ofte vist seg å være noe uklare for disse selskapene.

Bruk av selskaper er etter utvalgets vurdering en godt egnet organisasjonsform for å ivareta statlig forretningsmessig orientert næringsvirksomhet og tjenesteyting. Selskapene tillegges imidlertid ofte andre formål enn de rent forretningsmessige og næringspolitiske. Selskapsformen bør derfor differensieres etter hva slags karakter næringsengasjementet har. I innstillingen foreslås det å skille de sel-

skaper som har en klar sektorpolitisk rolle, jf. Vinmonopolet, og de som i overveiende grad har et generelt næringsøkonomisk eller distriktmessig formål. Selskaper med klare sektorpolitiske formål både de som er organisert etter dagens selskapslov, eller særlover, og enkelte forvaltningsbedrifter bør vurderes organisert innenfor en modernisert utgave av statselskapsloven av 1965 for å markere statens klare ansvar for driften og de relativt tette styringsrelasjonene til overordnet departement. Virksomheter som derimot drives på et rent forretningsmessig grunnlag foreslås derimot organisert som statsaksjeselskaper for at de på denne måten skal få understreket at selskapene skal drive på det samme grunnlag som private selskaper drives og at det ansvar staten har som aksjonær er begrenset.

3. Det videre arbeidet med organisasjons- og budsjettspørsmål

3.1 PERSPEKTIVET FREMOVER

Offentlig sektor står overfor krevende oppgaver: Statsforvaltningen har blitt mer sammensatt og komplisert, og samfunnet stiller økende krav til en tilpasningsdyktig offentlig sektor. Statsforvaltningen og styringen av denne må derfor være gjenstand for tilbakevendende vurdering og omvurdering. Målet vil hele tiden være en mest mulig effektiv forvaltning både innenfor den enkelte virksomhet, men også om ressursene fordeles mellom områdene i samsvar med brukernes behov.

De siste åra har flere statsinstitusjoner undergått endringer såvel i tilknytningsform som i sine interne budsjett- og styringssystemer. Innføring av nytt styringssystem i NSB med oppdeling i en kjørevegsdel og en trafikkdel fra årsskiftet 1990 er ett eksempel på det. Flere institusjoner har fått endret tilknytningsform til staten. Opprettelsen av stiftelser innen den industrielle rådgivningstjenesten illustrerer denne typen endringer. I disse tilfellene ble de ordinære forvaltingsorganene STI og ViNN omdannet til stiftelser. Statens Datasentral er eksempel på en annen endring i tilknytningsform. I dette tilfellet er en forvaltingsbedrift omdannet til et statsaksjeselskap.

I NOU 1989:5 og annet pågående utviklingsarbeid sikter en mot en bedre og mer effektiv stat gjennom å velge organisasjonsformer som både ivaretar hensynet til de enkelte virksomheter og styringsbehovet til overordnet myndighet. Dette søkes løst gjennom å knytte den politiske styringen til spørsmål av prinsipiell og strategisk betydning, mens virksomhetene selv får innrette den praktiske virksomhet innenfor optrukne mål, rammer og retningslinjer. Med dette utgangspunktet foreslås styringssystemer med større grad av delegering og differensiering enn hva tilfellet er i dag. Motposten vil være strengere krav til målpresisering, resultatoppfylning og kontroll.

De endringer det er aktuelt å gjennomføre, vil bygge på tidligere endringer i organisasjons- og budsjettssystemet i staten. NOU 1989:5 blir et helt sentralt bidrag i dette arbeidet. Aktuelle forslag vil bli fremmet individuelt for Stortinget. På den måten vil Stortinget, slik det er lagt opp til for forslagene i denne proposisjonen, få anledning til å vurdere det enkelte forslag uten å måtte ta stilling til alle forslag som ligger i NOU 1989:5.

Høsten 1989 ble det nedsatt en bredt sammensatt referansegruppe til å følge det videre arbeidet med budsjett- og organisasjonsreformer sammensatt av tjenestemenn fra ulike deler av forvaltningen og forskningsmiljøene.

Et sentralt spørsmål i et organisasjons- og styringsperspektiv vil være om dagens organisering av de statlige virksomheter er tilfredsstillende og i hvilken grad det er behov for endringer i tilknytningsformene. NOU 1989:5 fokuserer på bruken av tilknytningsformer i staten, og kommer med forslag om endringer ut fra prinsipielle tilrådniger om hvordan ulike oppgaveløsninger bør være koplet til statssystemet.

Begrepet tilknytningsform refererer seg primært til det rettslige forholdet mellom den enkelte virksomhet og de sentrale statsmyndigheter. Tilknytningsformperspektivet er derfor en vesentlig innfallsvinkel til å forstå styringsforholdet mellom disse. En bestemt tilknytningsform gir imidlertid ikke grunnlag for en *entydig* oppfatning om hvordan den *faktiske* styringen av virksomheten foregår. Det er muligheter for store variasjoner i graden av overordnet styring innenfor samme tilknytningsform. Perspektivet er allikevel nyttig som et generelt utgangspunkt for å vurdere endringer i kanaliseringen av det statlige engasjement.

Perspektivet vektlegger at staten bevisst bør velge hvilke styringsrelasjoner som skal være gjeldene mellom en enkelt virksomhet og overordnet myndighet. I valg av styringssystem vil hensynet til en rekke materielle og verdimessige krav spille inn, som f.eks. politisk styrbarhet, rettsikkerhetshensyn, effektivitet og omstillingssevne.

Uavhengig av valg av styrings- og tilknytningsform bør det i utgangspunktet være et grunnleggende krav at statlige virksomheter skal skape resultater. Det har vært påpekt at en er lite flink til systematisk å registrere og følge opp de resultater som forutsettes i budsjettdokumenter, virksomhetsplaner og tildelingsbrev, og at det er betydelig potensiale for forbedringer i staten når det gjelder målstyring og resultatoppfølging. Statsregnskapet gir eksempelvis kun opplysninger om ressursbruk og liten informasjon om oppnådde resultater. I NOU:5 1989 er forbedringer på resultatsiden også blitt sterkt fokusert. Finansdepartementet er derfor av den prinsipielle oppfatning at hovedtilnærmingen i forvalt-

ningspolitikken i årene fremover blir å fokusere sterkere på *mål* og *resultater* i offentlig virksomhet og på å lage styringssystemer som medvirker til *effektiv ressursbruk*. Dette er en viktig forutsetning for økte krav til ramkestyring av offentlige virksomheter.

3.2 HOVEDOMRÅDER I DET VIDERE ARBEID

3.2.1 Endringer i organisasjons- og tilknytningsform for enkeltinstitusjoner

Tilknytningsformen til enkeltinstitusjoner har stadig vært til vurdering. Enkeltsaker har blitt fremmet ut fra konkrete behov og problemstillinger uten at forslagene har vært vurdert ut fra et overordnet synspunkt. Feltet har ikke vært gjenstand for en total gjennomgang ut fra styringsmessig- og samordningsmessig perspektiv. I tiden fremover vil det være behov for å se nærmere på hvordan ulike statlige institusjoner er tilknyttet statsforvaltningen. Det vil måtte legges større vekt på koordinering av arbeidet med tilknytnings spørsmål og tilknytningsformspørsmålene bør behandles etter visse prinsipielle retningslinjer. I dette arbeidet vil en nå som før måtte ta utgangspunkt i det spesifikke ved det aktuelle feltet. Det vil likevel være nødvendig å se til at bruken av organisasjonsmodell ivaretar overordnede krav til styring- og samordning på feltet.

Det vil ikke være hensiktsmessig med en samlet gjennomgang av alle virksomheter og etater. Sakene vil bli fremmet enkeltvis i de årlige budsjettproposisjoner eller som egne meldinger/proposisjoner.

I den nærmeste fremtiden vil det særlig være aktuelt å se på organisasjons- og tilknytningsformene til de store samferdselsetatene (Televerket, NSB, Postverket, Luftfartsverket) og Statskraft. Det er forskjeller mellom de enkelte forvaltningsbedrifter m.h.t. behov for politisk styring og organisatoriske løsninger. Disse virksomhetenes tilknytningsform og fullmakter bør derfor vurderes enkeltvis.

3.2.2 Grunnregelverket for bestemte tilknytningsformer

NOU 1989:5 legger ikke opp til noen endring av hovedformene som benyttes i dag. Det gjøres likevel forslag om justeringer og moderniseringer innenfor eksisterende former. Et konkret forslag gjelder statsselskapsloven. I innstillingen legges det opp til at den bør moderniseres og brukes i større grad til organisering av næringsvirksomhet med sektorpolitiske målsettinger.

Arbeid med revidering av statsselskapsloven av 1965 er i startfasen. Arbeidet vil gis høy

prioritet med sikte på en snarlig fremming av lovforslag. I kjølvannet av en eventuell endring av statsselskapsloven vil det være naturlig å vurdere den organisatoriske tilknytning til blant annet selskap som i dag er organisert etter særlover og for forvaltningsbedriftene.

Et annet viktig forhold på dette gjennomgående feltet vil være den betydelig sterkere fokusering departementet vil legge på å få frem mål og resultater gjennom hele statssystemet. Dette vil legge grunnlaget for vesentlig mer vekt på de enkelte virksomheters eget ansvar for å arbeide effektivt og mest mulig i samsvar med de fastlagte mål. I den forbindelse må en også regne med større ansvar for den enkelte virksomhetsleder med de negative og positive konsekvenser for disse en kan tenke seg dette vil kunne ha.

3.2.3 Annet regelverk

NOU 1989:5 går inn for at innsparte midler på driftspost skal kunne brukes til investeringer. Forslaget ble fulgt opp høsten 1990, men Stortinget forutsatte at det skulle behandles sammen med de foreslåtte forsøksfullmaktene. Forslaget settes på ny frem i denne proposisjonen.

Det er ikke aktuelt å sette frem andre, konkrete forslag om direkte endringer i den gjennomgående regelverket i denne proposisjonen, dvs. regelverk som gjøres generelt gjeldene for alle institusjoner innen en tilknytningsform. NOU 1989:5 har en del forslag som ønskes gjennomført direkte, og som det kan være aktuelt å fremme på et seinere tidspunkt. Det gjelder bl.a. etablering av en enhet for resultatvurderinger i Finansdepartementet. Dette spørsmålet vil departementet komme tilbake til etter at det har vært arbeidet mer inngående med etablering av resultatsystemer i staten, først og fremst i form av bedre spesifisering av mål- og resultater i budsjett-sammenheng og i andre beslutningsdokumenter.

Også andre forslag vurderes gjennomført. Spørsmålet om å fjerne underposter i budsjettproposisjonene for 1991 vil kunne bli vurdert for enkelte institusjoner, særlig for de institusjoner som deltar i resultatprosjektet som foreslås i pkt. 5.1. Forslaget om å gi budsjettfullmakter direkte til enkeltvirksomheter med bevilgning på felles budsjettkapittel vil departementet også komme tilbake til.

3.2.4 Spesielle tilpasninger for enkeltinstitusjoner

I den grad en ikke finner at en institusjon eller mindre grupper av institusjoner finner

en naturlig plass innenfor hovedformene for tilknytning, kan det i spesielle tilfeller være aktuelt å gi spesielle fullmakter i det enkelte tilfellet som bryter med hovedregelen for tilknytningsformer. Dette kan gjelde innenfor alle tilknytningsformene. I NOU 1989:5 er det særlig fokusert på spesialtilpasninger for ordinære forvaltningsorganer, og forskningsrådene brukes som eksempler på spesialtilpasninger av denne typen. I utredningen blir blant annet spørsmålet om adgang til nettobudsjettering og aktivisering av investeringer for ordinære forvaltningsorganer reist. Også forslagene om låneordninger for investeringer, forskottering av driftsmidler til investeringer og langsiktige ressursvedtak kan ses i sammenheng med å foreta spesialtilpasninger for enkeltinstitusjoner. Disse forslagene krever videre utredning før en kan ta stilling til om de kan gjøres gjeldende.

3.3 FORSØKSVIRKSOMHET SOM OFFENTLIG REFORMSTRATEGI

Som en del av det videre utredningsarbeid og klarlegging av de enkelte forslags egnethet, er det, slik det foreslås i NOU 1989:5, aktuelt å gjennomføre forsøk i et mindre antall institusjoner og over et relativt kort tidsrom. Forsøk vil være et supplement i spesielle tilfeller til ordinære utredningsmetoder og prosedyrer.

Forsøksvirksomhet foregår i dag i et relativt begrenset omfang på de fleste departementers ansvarsområder. Stortinget bevilger midler og gir retningslinjer på en rekke områder innenfor forsøksvirksomhetene. Det har i de senere år i større grad blitt fokusert på bruk av forsøk som en metode det offentlige kan benytte for å endre og utvikle sin egen virksomhet. Forsøksvirksomheten er underlagt departementenes styring som enten selv har egne enheter som koordinerer og analyserer forsøksvirksomheten eller de har satt bort analyse og evalueringdelen til institusjoner utenfor departementene.

Bakgrunnen for en økende bruk av forsøk kan knyttes til ulike forhold. Blant annet er det ofte slik at sentral statsmyndighet ikke alltid kan forutsi alle konsekvenser av endringer som foretas. Samfunnet og statsforvaltningen har blitt mer komplisert og det har blitt vanskeligere å etablere sikker viten om omfattende endringer som gjennomføres gjennomgående og samtidig. Det kan i visse situasjoner være vanskelig å forutsi bestemte utviklings- og hendelsesløp ved bestemte beslutninger og handlingsvalg.

En måte å unngå for mange uventede og uønskede virkninger av innføring av endrede

styringssystemer i statsforvaltningen er at gjennomgripende reformer iverksettes gradvis eller som ledd i et eget forsøksopplegg, der de gjennomgripende reformer i første omgang kun gjøres gjeldende for et utvalg av enheter.

Forsøksvirksomheten er begrenset i tid og rom. Det dreier seg om tidsbegrensede unntak fra varige ordninger for bestemte grupper, institusjoner eller geografiske områder. Forsøksperioden gir erfaringsgrunnlag for å vurdere om ordningen skal bli gjennomgående med eventuelle modifikasjoner. Dersom erfaringene vurderes som utilfredsstillende gis det anledning for de besluttede myndigheter å avvikle ordningen.

Forsøk gir anledning til en viss grad av læring i forsøksperioden, og da spesielt i forhold til hvorvidt de forsøksvise reformene virker etter hensikten. Er man usikre på noen av konsekvensene gir denne reformtilnærmingen de statlige eller kommunale myndigheter mulighet til å studere de faktiske virkningene uten at eventuelle overraskende negative virkninger får for stort nedslagsfelt.

Forsøk kan også virke gunstig på en mer pedagogisk måte. Forsøket fremviser en annen måte å organisere og utføre offentlige virksomheter og oppgaver på, og som derfor blir *synliggjort* for de deltakere og overordnet myndigheter som inngår i forsøket. Alternativet lar seg sammenligne med hva som er gjennomgående praksis, og kan derfor være gjenstand for å foreta relevante sammenligninger.

Videre åpner forsøk for en viss grad av prøving - og - feiling uten at kostnadene ved dette blir for store. Siden forsøket ikke er irreversibel prosess, kan en innenfor en begrenset ramme tillate en større grad av dristighet i utformingen av forsøksvilkårene. Regler/ retningslinjer kan i større grad tilpasses underveis på bakgrunn av de erfaringer forsøksvirksomheten danner for deltakerne. Slike muligheter er vanskeligere dersom det allerede er fastsatt et gjennomgående regelverk.

Bruken av forsøk forutsetter en tilstrekkelig grad av kommunikasjon mellom alle som deltar i forsøket, og kjennetegnes således ved en kontinuerlig utveksling av erfaringer under forsøksperioden. De ulike erfaringene knyttet til forsøket danner grunnlag for den overordnede myndighet til å avpasse eventuelle regler og forsøksvilkår slik at hensikten med de gjennomgående endringer er mest mulig tilfredsstillende.

I flere forsøk som er gjennomført har det vært benyttet «motiverte» deltakere, dvs. at forsøksinstitusjonene selv er enig i behovet for endring på det område det er tale om. Alle forsøk vil imidlertid ikke være av den karak-

ter at forsøksobjektet ser seg umiddelbart tjent med å delta. Selvtvlgelse kan derfor vanskelig sies å være en nødvendig betingelse for at forsøksvirksomheten, ut i fra et overordnet synspunkt, skal kunne bli vellykket.

Departementet vil være spesielt oppmerksom på at selve forsøksprogrammet vil kunne gi andre og sannsynligvis også mer positive resultater enn man ellers kunne forvente ved at deltakerne er mer motiverte enn ellers. Dette kan gi grunnlag for å overvurdere de faktiske virkningene ved å gjøre reformene gjennomgående. Dette er derfor viktig å utforme forsøksvilkårene på en måte som ikke i unødig grad forsterker en slik tendens.

Et vesentlig bidrag til å gjøre forsøkene egnet som en test for videre arbeid med budsjett- og organisasjonsreformer er at det under evalueringen kan *dokumenteres resultater* som følge av de endrede rammebetingelsene. Resultatene må være entydige og åpenbare også for de som ikke selv er en del av forsøksprosjektet. Eventuelle positive erfaringer må være tilstrekkelig overbevisende før det fremmes forslag om å gjøre reformene generelle og gjennomgående.

Frikommuneforsøkene er det mest sentrale eksempel i de senere årene på forsøk som endringsstrategi. Storting og Regjering har sett dette forsøksprogrammet som svært viktig for å vurdere regelverk for kommunesektoren og for kommunenes innbyggere.

Alt i alt mener departementet at bruk av forsøk som et supplement til ordinære utrednings- og beslutningsmetoder i staten vil kunne gi fruktbare resultater og erfaringer som kan danne basis for generelle, gjennomgående endringer i tilknytningsformer og budsjettssystem.

3.4 GENERELLE KRAV TIL FORSØK

Som beskrevet ovenfor kan det i enkelte sammenhenger være fordeler ved å gjennomføre forsøk før det tas stilling til om en reform skal gjøres gjeldende generelt. Kravene når det gjelder faglig utredning og formell utforming av forsøk må settes likt som for generelle endringer. Dette er viktig for at forsøket skal gi den erfaring som er nødvendig for å ta stilling til om en generell reform skal gjennomføres. Like viktig er det at forsøket får en utforming som klargjør ansvarsforhold, fullmakter, kontrollrutiner og andre formelle spørsmål.

Det er avgjørende for å kunne gjennomføre et vellykket forsøksprosjekt at målet med forsøket er klarlagt på forhånd, og hvilke resultater som skal dokumenteres.

Det er avgjørende for å kunne gjennomføre et vellykket forsøksprosjekt at målet med forsøket er klarlagt på forhånd, og hvilke resultater som skal dokumenteres.

I den utstrekning et forsøk skal gjøre unntak fra gjeldende bestemmelser vil det bli nødvendig med en fullmakt eller dispensasjon for å gjennomføre forsøket. Fullmakten eller dispensasjonen må klargjøre hvilke bestemmelser eller rutiner det skal kunne gjøres unntak fra, og hva det skal være adgang til å gjennomføre i stedet. Det vil i praksis si hva forsøket skal kunne gå ut på. Forsøk som forutsetter dispensasjon fra bevilgningsreglementet må vedtas av Stortinget.

En fullmakt til å gjennomføre forsøk må gjøre det klart hvilket omfang forsøket skal ha. I mange tilfeller vil det være mest hensiktsmessig at det går frem av fullmakten hvilke virksomheter som skal kunne være med i forsøket. Enkelte ganger kan det imidlertid være behov for at fullmakten til å gjennomføre forsøkene gis før det tas endelig stilling til hvilke virksomheter som skal delta, slik det har vært gjort i frikommuneforsøket. I slike tilfeller bør forsøket begrenses i omfang ved at det fastsettes et øverste antall virksomheter som kan delta, eller at det fastsettes andre begrensninger som f. eks. virksomheter innen en bestemt sektor.

Kriteriene for utvelgelse av forsøksinstitusjoner kan variere alt etter forsøket. Ofte vil interesse for deltakelse fra institusjonens side være en fordel. På den annen side vil det ofte være en forutsetning for å få holdbare resultater at institusjonene er representative for de virksomheter som eventuelt skal omfattes av en generell endring. Dette kan tale for at også institusjoner som ikke har en uttalt positiv holdning til forsøket bør delta.

En risiko ved forsøk er at de går over så lang tid at forsøkspreget forsvinner og at det blir vanskelig å gjeninnføre ordinært regelverk etter at forsøksperioden er over dersom dette er ønskelig. Derfor er det viktig at det alltid fastsettes hvor lang tid forsøket skal kunne vare. Denne tiden bør ikke være lengre enn det som er nødvendig for å høste de erfaringer forsøket er innrettet mot.

Det er av sentral betydning at det går klart frem hvem som har ansvaret for gjennomføringen av forsøket og fastsettelse av kontrollrutiner. Kontrollrutinene må utformes slik at forsøksinstitusjonene, overordnet departement og eventuelt andre som har ansvar for gjennomføringen av forsøket har mulighet til å undersøke at forsøket drives innenfor de fastsatte rammer. Rapporter, regnskaper og annet skriftlig materiale må også være tilgjengelig for Riksrevisjonens kontroll.

legget må tilpasses det enkelte forsøk. Siktemålet må være å fange opp alle endringer forsøket medfører for den enkelte virksomhet, ansatte, eventuelle brukere og overordnede myndigheter som departement, Regjering og Storting. Særlig viktig vil det være å fange opp endringer i evnen til økonomistyring og evnen til å nå fastsatte mål.

I første rekke vil evalueringsoppleggene være direkte knyttet opp mot selve forsøket. Som supplement til dette kan det også være aktuelt å iverksette mer generell vurdering av forsøkene i samarbeid med forskningsmiljøene.

Stortinget må informeres om foreløpige erfaringer så langt de foreligger, i de årlige budsjettdokumenter. I tillegg må det gis rapport til Stortinget etter at forsøket er avsluttet og evalueringen gjennomført. Rapporten må redegjøre for forsøket og hvilke erfaringer som er gjort. Videre må det fremgå om erfaringene gir grunnlag for å fremme forslag om generell endring. Dette vil kunne gjøres i en av de årlige budsjettdokumenter, eller i et eget dokument.

4. Stortingets myndighet og kontroll med forvaltningen

4.1 STORTINGETS FORHOLD TIL FORVALTNINGEN

Grunnlovens § 3 fastsetter at den utøvende makt er hos Kongen. Dette innebærer at Kongen er den øverste leder av forvaltningen. Kongen kan gi bestemmelser om forvaltningens organisasjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse.

Stortinget er i Grunnlovens § 75 tillagt oppgaver som gir omfattende mulighet til å styre forvaltningen. Dette gjelder særlig lovgivningsmyndigheten og bevilgningsmyndigheten.

Etter legalitetsprinsippet kan inngrep i borgernes rettigheter bare skje i eller i medhold av lov. De forbud, påbud og andre inngrep som forvaltningen i dag bruker som virkemidler f.eks. i næringspolitikken er avhengig av at Stortinget har vedtatt de nødvendige lovhjemler. Gjennom utforming av lovhjemmelen fastsetter Stortinget premissene for forvaltningens myndighetsutøvelse. Stortinget kan også fastsette rammer for utøvelse av myndighet som tilligger forvaltningen, eller bestemme at myndighet skal flyttes fra forvaltningen og til et uavhengig organ. Stortinget kan også fastsette generelle bestemmelser som forvaltningen må følge når den utøver sin myndighet, f. eks. saksbehandlingsregler for enkeltvedtak.

Stortingets adgang til å gjøre inngrep i den myndighet Grunnloven spesielt tillegger Kongen, de såkalte prerogativene, er imidlertid begrenset. Stortinget kan ikke bestemme at myndigheten etter prerogativene skal legges til organer uavhengig av Kongen. Men selv når det gjelder prerogativene har Stortinget myndighet til ved lov å fastsette generelle regler om Kongens utøvelse av sin myndighet.

Gjennom sin utøvelse av bevilgningsmyndighet kan Stortinget øve stor innflytelse på forvaltningens virksomhet. Ved å gi eller nekte å gi bevilgninger, ved å sette forutsetninger for bevilgninger eller å spesifisere bevilgningene kan Stortinget styre detaljer i forvaltningens virksomhet. Dette vil bli nærmere omtalt nedenfor.

Også utover dette har Stortinget mulighet til å påvirke forvaltningens virke. Stortinget kan ved plenumsvedtak gi Regjeringen generelle instruksjoner eller instruksjoner om avgjørelse av enkelttilfeller. Det kan medføre parlamentarisk ansvar for Regjeringen eller den enkel-

te statsråd å opptre i strid med Stortingets vedtak.

4.2 STORTINGET SOM BEVILGENDE MYNDIGHET

Stortingets rett til å bevilge midler til statlige utgifter er fastsatt i Grunnlovens § 75 d. Denne bestemmelsen lyder:

«Det tilkommer Stortinget; at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer;»

I tillegg til denne bestemmelsen har Stortinget vedtatt et eget bevilgningsreglement med bestemmelser om saksbehandling, budsjettets oppbygning og om fordeling av myndighet til å fatte bestemte avgjørelser. En rekke rutiner og ordninger har også utviklet seg gjennom praksis. Mye av denne praksis og utfyllende regelverk for administrasjonens budsjettarbeide er nedfelt i rundskriv fastsatt ved Kgl. res. eller av Finansdepartementet.

Grunnlovens bestemmelse om Stortingets bevilgningsmyndighet er så åpen at Stortinget har stor grad av frihet til å utforme bevilgningsvedtakene. Det har siden 1814 vært store forskjeller i detaljeringsgraden i Stortingets bevilgningsvedtak, fra åpne sekkeposter og til stor grad av spesifisering. Grunnloven er tolket slik at den åpner adgang for at andre enn Stortinget i visse situasjoner samtykker i at staten pådras utgifter uten dekning i bevilgede midler. Dette har Stortinget fastsatt bestemmelser om i bevilgningsreglementets § 11, der Regjeringen og Finansdepartementet når bestemte vilkår er oppfylt, bemyndiges til å samtykke i overskridelse av gitt bevilgning.

Bevilgningsreglementet fastsetter flere gjennomgående prinsipper som regulerer virkningen av et bevilgningsvedtak. Dette gjelder *ettårsprinsippet* som er nedfelt i bevilgningsreglementets § 7. Dette prinsippet fastslår at bevilgningen som hovedregel står til disposisjon i en budsjett-termin. Budsjett-terminen løper fra 1 januar til 31 desember. Bevilgede midler som ikke er disponert ved terminens utløp kan ikke lenger disponeres, såfremt bevilgningen ikke uttrykkelig er overførbar. I 1985 vedtok Stortinget en oppmyking av denne regelen ved å innføre en generell adgang til å overføre inntil 5 pst. av bevilgningen på driftspost til etterfølgende termin.

Kontantprinsippet er fastslått i bevilgningsreglementets § 14 og fastsetter at en utgift skal regnskapsføres i bevilgningsregnskapet for den budsjetttermin hvor den blir kontant utbetalt eller innbetalt. Dette i motsetning til regnskapsprinsippet hvor regnskapsføringen skjer på det tidspunkt utgiften er påløpt. Kontantprinsippet gjelder også for bevilgningsbudsjettet.

I budsjett og regnskap forekommer poster med store beløp som er av kalkulatorisk art. Dette gjelder i første rekke aktivering innen forretningsdriften hvor renter og avskrivninger tas med for å gi et riktigere bilde av kostnadene ved bruk av kapital. Dette er utgifter (og inntekter) som ikke vedrører kontante inn- og utbetalinger fra den samlede statskassen. Kontantprinsippet er således ikke til hinder for bruk av kalkulatoriske budsjett- og regnskapsposter f.eks. i forbindelse med aktivering og internpringsystemer.

Bruttoprinsippet følger av bevilgningsreglementets § 4 annet ledd. Dette prinsippet innebærer at selv om utgifter og inntekter refererer seg til samme virksomhet bevilger Stortinget utgifter og inntekter hver for seg på forskjellige kapitler, og utgifter og inntekter skal regnskapsføres på samme måte.

Fullstendighetsprinsippet er slått fast og presisert i bevilgningsreglementets § 4 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal budsjettet omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjett-terminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt. Prinsippet bidrar til å gi en best mulig samlet oversikt over statens finanser under behandlingen av statsbudsjettet hver høst. I utgangspunktet skal alle utgifter og inntekter for statlige virksomheter tas med. Prinsippet stiller også krav om forutseenhet, slik at omfanget av tilleggsbevilgninger utover året skal bli minst mulig.

4.3 TILKNYTNINGSFORMENS BETYDNING

Statens engasjement spenner over et betydelig felt, både i omfang og i innhold. For en del oppgaver er det behov for større fleksibilitet og raskere beslutninger enn det hovedprinsippene i bevilgningsreglementet legger opp til. Derfor har bevilgningsreglementet bestemmelser som åpner for å organisere statlige institusjoner eller virksomheter slik at det kan gjøres unntak fra enkelte av hovedprinsippene i bevilgningsreglementet.

Forvaltningsbedriftene har som det vesentligste unntaket en generell nettobudsjettering av driftsbudsjettene. Det vil si at Stortinget ikke vedtar de enkelte utgifts- og inntektspostene, men vedtar et netto driftsresultat. For-

valtningsbedriftene kan således fravike de forutsatte utgifter og inntekter, så lenge driftsresultatet ikke forverres. I mange tilfeller er bedriftenes handlefrihet allikevel begrenset fordi Stortinget fastsetter hvilke priser eller takster som skal gjelde for bedriftenes tjenester eller produkter.

Flere forvaltningsbedrifter som i noen tid har hatt balanse i sine driftsutgifter og inntekter, har i tillegg adgang til å bygge opp reguleringsfond. Ved løpende overskudd beholdes overskuddet helt eller delvis i bedriften og avsettes i reguleringsfondet. Løpende underskudd dekkes tilsvarende ved tilbakeføring fra fondet.

Investeringene i forvaltningsbedriftene bruttobudsjetteres på vanlig måte. Det betyr at bedriften som hovedregel ikke kan bruke et bedre overskudd enn forutsatt til investeringer, uten samtykke fra Stortinget. Investeringene i disse bedriftene aktiveres. Det vil si at løpende kapitalkostnader i form av avskrivninger og rentebelastning fremkommer i budsjett og regnskap.

Statsselskapene er egne juridiske personer og skal som utgangspunkt holde utgiftene til drift og betjening av lånekapital og egenkapital innenfor rammen av sine inntekter. Disse selskapene er derfor ikke behandlet i statsbudsjettet på samme måte som andre statlige virksomheter. Som hovedregel er det bare eventuelt utbytte av virksomheten som føres inn i et inntektskapittel. Stortinget kan bevilge tilskudd til driften for å dekke eventuelle underskudd. Staten kan også gi lån eller eventuelt garantere for lån gitt av andre.

4.4 RIKSREVISJONENS KONTROLL MED FORVALTNINGEN

Grunnlovens § 75 k bestemmer at Stortinget skal utnevne «fem Revisorer, der aarligen skulle gjennomse Statens Regnskaber». Nærmere bestemmelser om Riksrevisjonen er gitt i lov om statens revisjonsvesen av 8. februar 1918. Med bakgrunn i denne loven og Grunnloven foretar Riksrevisjonen kontroll av forvaltningens aktiviteter. Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og er ikke underlagt Regjeringens instruksjonsmyndighet.

Riksrevisjonen foretar først og fremst en revisjon av selve statsregnskapet og de enkelte departementers bakgrunnsmateriale for posteringene i statsregnskapet. Dette kalles vanligvis en regnskapsteknisk revisjon og omfatter kontroll med at inntekter er gått riktig inn, at utgifter er legitimert ved bilag, at beholdningen er tilstede og posteringene riktige. I tillegg prøver Riksrevisjonen om disposisjonene er i strid med lover, stortingsvedtak og

andre bindende bestemmelser. Denne formen for revisjon innbefatter også å prøve om disposisjonene er økonomisk forsvarlige.

Riksrevisjonen foretar også en viss kontroll med statlige virksomheter som ikke inngår i statsregnskapets bevilgningsregnskap. Dette gjelder statselskapene og aksjeselskaper der staten har mer enn 50 prosent eierandel. Riksrevisjonen foretar kontroll av statsrådets myndighetsutøvelse og forvaltning av statens eierinteresser. Under kontrollen med statselskapene har Riksrevisjonen vide fullmakter til å innhente de informasjonen den finner nødvendig fra departement, selskap og selskaps eksterne valgte revisor.

For å sikre at Riksrevisjonen kan foreta en tilstrekkelig kontroll med stiftelser som helt eller delvis finansieres med statlige midler må det tas inn i vedtektene en bestemmelse som sikrer Riksrevisjonen innsyn.

Riksrevisjonen avgir hvert år en innstilling til Odelstinget om regnskaper avgitt av Regjeringen og departementene. I innstillingen tar Riksrevisjonen opp merutgifter og mindreinntekter mellom statsregnskapet og statsbudsjettet. Uenighet mellom Riksrevisjonen og det ansvarlige departement om forståelsen av lover og forskrifter blir tatt opp i innstillingen. Videre blir uhjemlede utgifter og uforvarlige disposisjoner foretatt av departementene eller institusjoner underlagt deres instruksjonsmyndighet tatt opp. Odelstinget vedtar på bakgrunn av innstillingen om regnskapet skal godkjennes og merknader som skal gis til de saker som er tatt opp.

4.5 AKTUELLE FORSLAGS KONSEKVENSER FOR STORTINGETS MYNDIGHET OG KONTROLL MED FORVALTNINGEN

Hovedsiktemålet med arbeidet med videreutvikling av statens organisasjonsformer og budsjettssystem er å øke effektiviteten og omstillingsevnen og skape bedre grunnlag for prioritering mellom forskjellige oppgaver og formål. Forslagene som gjelder forvaltningsorganformen vil medføre økte fullmakter for departementene og deres underliggende institusjoner, samtidig som regjeringens og Stortingets politiske styring og kontroll opprettholdes og rettes ytterligere inn mot de resultater som en ønsker å oppnå. I denne forbindelse er Stortingets mulighet til kontroll gjennom Riksrevisjonens virksomhet av sentral betydning.

Den løpende tilpasning av enkeltinstitusjoners tilknytningsform innen rammen av gjeldende regelverk medfører ingen prinsipielle endringer i forholdet mellom Storting og Regjering. At en virksomhet får endret tilknyt-

ningsform vil imidlertid få betydning for etter hvilke prinsipper den skal styres og dermed også betydning for i hvilken utstrekning og i hvilken form Storting og Regjering vil kunne gripe inn i de daglige gjøremål.

Av større revisjoner av hovedtilknytningsformer er det bare revisjon av statselskapsloven av 1965 som er aktuell, jf. pkt 3.2.2. Siktemålet for dette arbeidet har fra tilknytningsformutvalgets side bl. a. vært å skape et selskapsalternativ der staten har fullt ansvar for virksomhetens gjeld, til anvendelse på virksomheter som i tillegg til å drive med økonomisk avkastning også skal ivareta sektorpolitiske hensyn. Utvalget har ønsket et mer enhetlig styringssystem for denne type virksomheter, slik at mange av de særlover som er vedtatt for enkeltvirksomheter kan oppheves. Arbeidet vil i hovedsak ha form av opprydning og klargjøring av ansvar innenfor allerede etablerte ordninger, og vil etter departementets oppfatning ikke medføre konsekvenser for forholdet mellom Storting og Regjering. Den endelige vurdering av dette kan imidlertid først foretas etter at det planlagte lovutvalg har utarbeidet et utkast til ny lov og dette er behandlet på vanlig måte.

Innenfor forvaltningsorganformen fremmer utvalget en rekke forslag til endringer i budsjettregelverket. Dette gjelder dels gjennomgående forslag som vil gjelde alle forvaltningsorgan, dels forslag som vil kunne komme til anvendelse på enkelte utvalgte forvaltningsorgan etter en konkret vurdering. Utvalget legger vekt på at en mulighet til å differensiere innenfor forvaltningsorganformen vil være et effektivt bidrag for begrense presset i retning av organisering som stiftelser.

Av de gjennomgående forslagene er opphevelse av stillingshjemmelsystemet og adgangen til å bruke innsparte midler under driftspostene til investeringer eksempler. Disse er nærmere omtalt og beskrevet i proposisjonens kapittel 5. Andre eksempler på forslag er aktivisering av investeringer, avvikling av underposter og låneordning for lønnsomme investeringer. Disse forslagene er foreløpig ikke vurdert i departementet. Dersom departementet kommer til at disse forslagene vil kunne bidra til å effektivisere statsforvaltningen, og det lar seg gjøre å utforme ordningene på en måte som tilfredsstillende kravene til overordnet styring og kontroll, vil departementet fremme disse forslagene for Stortinget på et senere tidspunkt.

Av forslagene som bare unntaksvis er ment brukt innenfor forvaltningsorganformen er nettobudsjettering og endringer i investeringsordningen eksempler. Disse forslagene er foreløpig ikke tilstrekkelig utredet til at det

kan tas endelig stilling til dem. Etter departementets oppfatning vil disse forslagene under enhver omstendighet ikke være egnet for hovedgruppen av forvaltningsorgan. Den endelige utforming av forslagene vil være avgjørende for om, i hvilken utstrekning og under hvilke betingelser disse ordningen vil være aktuell for ordinære forvaltningsorgan.

De aller fleste av forslagene i NOU 1989:5 vedrørende budsjettfullmakter blir i dag praktisert i en eller annen form innenfor deler av statlig virksomhet. Det nye i utvalgets forslag er adgangen til å anvende disse ordningene også for forvaltningsorgan. Etter Finansdepartementets oppfatning er Grunnlovens bestemmelser om bevilgningsmyndigheten så generell, og praksis har vært så varierende at det ikke kan finnes holdepunkter for at noen av forslagene i NOU 1989:5 vil være i strid med disse reglene, eller konstitusjonell praksis utviklet i tilknytning til bevilgningsmyndigheten. Dette syn har også støtte i den redegjørelse om konstitusjonelle spørsmål som er utarbeidet av hr.adv. Arne Fliflet og tatt inn som trykt vedlegg til denne proposisjonen. I redegjørelsen uttaler Fliflet bl. a.:

«Jeg kan ikke se at noen av de fremsatte forslag vil innebære at Stortingets rolle som lovgivende myndighet vil bli prinsipielt endret. Ingen av forslagene griper direkte inn i lovgivningsmyndigheten. Jeg kan heller ikke se at forslagene indirekte innebærer noe inngrep i konkret lovgivning.»

og:

«Bevilgningsmyndighet vil si å stille midler til disposisjon. Kort kan det sies at de forslag som er fremsatt berører administrative bindinger som er utviklet gjennom bevilgningsreglement, andre stortingsvedtak og praksis. Det er derfor snarere forvaltningsmyndigheten enn bevilgningsmyndigheten som berøres av de forslag som er fremsatt.»

Forslagene i NOU 1989:5 vil i samsvar med målet om økt effektivitet og omstillingsevne gi forvaltningsorgan noe større handlefrihet. Dette innebærer imidlertid ingen formell begrensning i Stortingets adgang eller mulighet til å styre forvaltningen gjennom lov-, budsjett eller andre vedtak. Enkelte av forslagene vil kunne kreve en videreutvikling av styrings- og kontrollsystemet for å sikre Storting og Regjering den etablerte politiske kontroll. I dette arbeidet vil det pågående arbeide med utvikling av resultatstyring og resultatoppfølging stå sentralt. Økt fokusering på forventede og oppnådde resultater vil kunne gjøre den resultatrevisjon Riksrevisjonen i dag utfører enklere og til et enda bedre kontrollredskap for Stortinget. Om dette har hr. adv. Arne Fliflet uttalt i sin betenkning:

«Det konstitusjonelle hovedspørsmål må etter dette antas å ligge i om Stortinget vil ha muligheter til å sikre at fullmaktene blir brukt som forutsatt, dvs. til en mer effektiv og rasjonell forvaltning av statsmidlene. Videre vil det også være nødvendig for Stortinget å sikre seg at fullmaktene ikke blir brukt på en måte som motvirker andre politiske målsetninger Stortinget måtte ha satt.»

Videre konkluderer Fliflet:

«Jeg kan ikke se at forslagene om forsøk vil innebære at Stortingets forhåndskontrollmuligheter med forvaltningen vil bli svekket. Forslagene betyr imidlertid at forvaltningen får en større frihet til å handle. De bindinger som idag ligger i systemet forutsettes oppmyket, men de kan ikke sies å svekke Stortingets muligheter til å styre forvaltningen i ønsket retning.

Når det gjelder etterhåndskontrollen vil Stortinget fortsatt ha midler til både selv eller gjennom Riksrevisjonen å etterprøve hvorvidt de disposisjoner forvaltningen har foretatt er rettmessige og forsvarlige.»

Stortingets mulighet for styring og kontroll vil bli gjennomgått i tilknytning til de forslag som vil bli fremmet i årene fremover.

5. Konkrete forslag

5.1 RESULTATPROSJEKTET

Økt frihet fra staltige regelverk og overordnede myndigheter innebærer større resultatansvar for virksomhetene. Finansdepartementet ønsker derfor i tiden fremover å fokusere sterkere på mål og resultater i offentlige virksomheter og lage styringssystemer som medvirker til effektiv ressursbruk. I denne sammenheng reiser det seg problemer som knytter seg til måling av *resultater og effekter*. Videre vil det være en utfordring å lage styrings- og rapporteringsordninger som er tilpasset de overordnede mål og politiske hensyn som gjelder for området, og som tilfredsstiller Stortingets styringsbehov, forvaltningens styringsbehov og virksomhetens egne behov.

I NOU 1989:5 fremmes det flere forslag om å utvide virksomhetenes fullmakter. Formålet med forslagene er å fremme mer *effektive* driftsopplegg som skal gi bedre ressursutnyttelse. Finansdepartementet vil presisere, slik utvalget også gjør det, at det samtidig med innføring av fullmakter og større frihet og ansvar for virksomheten er nødvendig å etablere bedre styringssystemer med økt vekt på resultatrapportering og resultatoppfølging. Virksomheten og den enkelte virksomhets leder får gjennom en eventuell fullmaktsdelegering økt frihet og ansvar. Det vil si økt frihet til å gjennomføre et opplegg som gir best uttelling i forhold til de fastsatte resultatmål, og samtidig økt ansvar for å oppnå de resultater som er forutsatt og å legge frem resultatdokumentasjon. Som ansvarlig for hensiktsmessigheten av budsjettssystemet bør Finansdepartementet her generelt spille en aktiv rolle med sikte på å få gjennomført denne type produktivitetsfremmende reformer. Dette er også i samsvar med Riksrevisjonens antegnelse til Statsregnskapet 1986.

Det kan også være behov for egnede former for sanksjoner både overfor den enkelte virksomhetsleder og overfor virksomheten som organisasjon. Grunnlag for sanksjoner vil være enten praktiseringen av delegerte fullmakter eller de resultater som virksomhetene oppnår. Finansdepartementet mener at det også av denne grunn er viktig å prøve ut om det for statlig virksomhet er mulig å *lage styringssystemer som er tilstrekkelig gode for evaluering og eventuelle sanksjoner*.

I et antall virksomheter vil Finansdepartementet medvirke til utvikling av et styrings-

system i den retning som er skissert. I første omgang tas det sikte på å bedre budsjettpresentasjonen for disse virksomhetene i 1991 budsjettet. Budsjettforslag vil bli mer konsentrert om virksomhetens sentrale mål og hvilke resultater som forventes oppnådd. Deretter vil det bli lagt vekt på å utvikle resultatrapporteringen til overordnet departement og Storting. Det anses tilstrekkelig at resultatrapporteringen til Stortinget skjer i forbindelse med de årlige budsjetter. De virksomheter som er tiltenkt å delta i dette prosjektet er Statens Kartverk, Kredittilsynet, Lostjernen og Det norske Radiumhospital.

Ved etablering av målstruktur og resultatmål må det påses at disse:

- tilfredsstiller overordnede politiske målsetninger på området
- tilfredsstiller spesielle styringsbehov på området
- gir et tilfredsstillende bilde av virksomheten
- er på et operasjonelt nivå både for virksomheten selv og for overordnet politisk og administrativt nivå
- er av mest mulig objektiv karakter og robuste over tid

Finansdepartementet vil legge vekt på at virksomhetene gjennom et nytt styringssystem skal ha incitament som støtter opp om resultatmålene. Det vil derfor bli lagt vekt på å trekke virksomheten og overordnet departement aktivt med i utformingen av et nytt opplegg.

5.2 STILLINGSHJEMMELSYSTEMET - FORSLAG TIL FORSØKSFULLMAKT

Det er Stortinget som oppretter eller innordrer stillinger i statlige virksomheter. Dette er fastsatt i bevilgningsreglementets § 10. Dette gjelder imidlertid ikke uten begrensninger. Forvaltningsbedriftene har fått delegert myndighet til selv å opprette og inndra stillinger i gruppe-II. Fra 1986 har det også vært en generell adgang for alle statlige organ til å omgjøre ledig stillingshjemmel i gruppe-II til annen type stilling innen samme gruppe under samme kapittel.

Regjeringen gikk i Perspektivmeldingen (St. meld. nr. 4 (1987-1988)) inn for å vurdere et forsøk med større frihet på stillingsområdet,

innen rammen av tildelte ressurser. Under behandling av meldingen stilte Finanskomiteen seg positiv til forslaget og uttalte:

«Komiteen er enig i at denne mulighet for mer effektiv ressursutnyttelse må utprøves videre.» (Innst. S. nr. 14 (1988-1989)).

I NOU 1989:5 «En bedre organisert stat» fremheves det at etter at alle stillingshjempler ikke lenger budsjetteres fullt ut, betyr stillingshjemplene lite eller ingenting for styringen av utgiftsveksten. Stillingshjemsystemet kan derimot virke hemmende på omstillingsmulighetene i virksomhetene.

Tidligere var stillingshjemsystemet et vesentlig virkemiddel for Stortinget i styringen av den enkelte statlige virksomhets aktivitet og omfang. Den gang ble det bevilget tilstrekkelig midler på virksomhetens lønnspost til lønn og sosiale utgifter for samtlige stillinger for hele året. Ledighet i stillingene som følge av permisjoner, jobbskifte eller andre grunner førte til at det faktiske behovet for lønnsmidler til de opprettede stillingene var lavere enn det bevilgede beløp. Virksomhetene hadde derfor som oftest ledige lønnsmidler igjen ved slutten av året, og kunne ha ansatt flere personer dersom stillingshjemsystemet ikke hadde satt begrensninger.

Fra og med 1986 ble det innført såkalt realistisk budsjettering på lønnspostene. Bevilgningene er nå ikke større enn at de dekker det faktiske behov for lønnsmidler. De fleste virksomheter føler i dag mangelen på lønnsmidler som en mer begrensende faktor for ekspansjon enn mangelen på stillingshjempler. Dette gjør at lønnsbevilgningen i dag er det mest effektive styringsmiddel for å begrense aktiviteten og stillingsomfanget i statlige virksomheter.

Stillingshjemsystemet har også betydning for omstillingsevnen til statlige virksomheter. De stadig raskere omstillinger i samfunnet får også stor betydning for offentlige sektorer. Dels gjelder dette endringer i samsfunnsforhold som påvirker etterspørselen etter offentlige tjenester. Endringene i arbeidsløsheten og i antallet asylsøkere er eksempler på dette. Men også endringer i teknologi kan i endel tilfeller skape ønsker om raske omstillinger for å utnytte bevilgningene mest mulig effektivt. Denne type omstillinger kan skape behov for å kunne variere antallet ansatte hyppigere enn det som er praktisk innenfor rammen av dagens system.

Forvaltningsbedriftene har allerede i dag adgang til selv å opprette og inndra stillinger i gruppe-II. Allikevel er det etter departementets oppfatning nødvendig å innhente ytterligere erfaringsmateriale før det tas stilling til

om dette skal innføres som generell regel for alle. Det er et særtrekk ved forvaltningsbedriftene at de gjennomgående har mange ansatte i forhold til de fleste forvaltningsorganer. Dermed er personalforvaltningen i forvaltningsbedriftene ofte mer prioritert og bedre oppbygget enn i ordinære forvaltningsorganer. For å skape sikkerhet om at dette forhold ikke gjør ordinære forvaltningsorganer mindre egnet enn forvaltningsbedriftene til selv å opprette og inndra stillinger, foreslår Finansdepartementet et forsøk i fem statlige forvaltningsorgan. Institusjonene er Statens Kartverk, Statens Institutt for folkehelsen, kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten og Televerket.

I det følgende gis en nærmere omtale av disse institusjonene:

Statens institutt for folkehelse er landets sentralinstitutt for forebyggende helsearbeid. SIFF skal innen sine fagområder skaffe seg best mulig oversikt over befolkningens helsestilstand og over faktorer som påvirker helsestilstanden. På denne bakgrunn skal instituttet formidle informasjon og gi råd til helsemyndighetene, helsetenesta og andre. SIFF har et budsjett på 152,5 mill. kr. for 1990. Selvfinansieringsgraden er om lag 15 %. Inntektene skriver seg fra salg av medisinske produkter, godtgjørelser for undersøkelser m. m. SIFF disponerer om lag 430 stillingshjempler. Utover dette kommer endel bidragsfinansierede hjemler.

Lostjenesten skal sikre ferdsele i norske farvann i form av losformidling til skip. Administrasjonen av Lostjenesten er underlagt kystadministrasjonen i Kystdirektoratet. Vedtatt budsjett for 1990 er på 161,4 mill. kr. I tillegg kommer en del kostnader som dekkes over Kystdirektoratets budsjett. Lostjenesten er selvfinansiert gjennom gebyrinntekter. Det er knyttet om lag 400 stillinger til Lostjenesten.

Kartverket har til oppgave å dekke felles databehov for kart og annen geografisk informasjon. I tillegg utfører etaten en del forvaltningsoppgaver som drift av Norges offisielle register over eiendommer, adresser og bygninger, og har dessuten ansvaret for standarder og regelverk innen kart og oppmåling m. m. Kartverket er organisert i sentraldivisjoner og fylkeskartkontor knyttet til miljøvernveddelingene ved fylkesmannsembeta. Vedtatt budsjett for 1990 er på i overkant av 354 mill. kr. Kartverket har en selvfinansieringsgrad på 23 % i budsjettet for inneværende år. Inntektene kommer fra salg av kart og andre spesialprodukter, spesialleveranser m. m. Kartverket disponerer om lag 580 stillinger, inkludert 17 knyttet til oppdragsinntekter.

Kap. 1730 omfatter *forsvarets* primære, militære virksomhet eller den stridende delen av forsvaret. Under kap. 1740 ligger operative forvaltningsfunksjoner (forsyningskommandoer) underlagt departementet. Forsøket vil dekke størstedelen av stillingene i forsvaret. En del stabsfunksjoner som Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets boligjeneste m. fl. holdes utenfor forsøket. De to kapitlene 1730 og 1740 dekker mer enn halvparten av budsjettet på om lag 22 mrd. kr. for 1990.

Televerket skal bidra til å dekke Norges behov for tale-, tekst-, data- og bildekommunikasjon. Televerket vil prioritere utbygging av den generelle infrastrukturen og de tenestene som Televerket har enerett på. Engasjement i verdiøkende tenester vil komme deretter. Budsjettert overskott i prosent av driftsinntekter er på 10,5 % for 1990. Budsjettet baserer seg på en bemanning på 16 700 årsverk.

Forsøksinstitusjonene vil etter forslaget få fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger, innenfor rammen av gitt bevilgning. Det er et vilkår for forsøket at virksomhetene har eller utvikler et tilfredsstillende personal- og økonomistyringssystem. Videre må alle disposisjonene som foretas på stillingsområdet ha budsjettmessig dekning, dvs. at enhver merutgift som pådras gjennom slike disposisjoner må ha dekning innenfor gitt bevilgning i løpende termin, og at helårsvirkningen i påfølgende terminer må ha dekning innenfor budsjetttrammene. Dette innebærer en overgang fra styring gjennom stillingshemler til styring gjennom budsjetttrammer.

Forsøket er for samtlige av virksomhetene, med unntak av Televerket, begrenset til stillinger i gruppe II. Stillinger i gruppe I, som har betydning for virksomhetenes organisering, vil etter forslaget fortsatt bli opprettet og inndradd av Stortinget. Særordningen for Televerket skyldes at denne virksomheten allerede har fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger i gruppe II, og at det er ønskelig å hørte erfaringer med at en forvaltningsbedrift også har adgang til å opprette og inndra organisatoriske stillinger.

Forsøket innebærer ingen endringer i gjeldende lov, regelverk eller retningslinjer, bortsett fra at myndigheten til å opprette og inndra stillinger er delegert til den enkelte institusjon som deltar i forsøket. Dette innebærer at lønnsfastsettingen skjer på vanlig måte.

I NOU 1989:5 ble det reist spørsmål om de ansattes oppsigelsesvern dersom stillingshjemmelsystemet avvikles i staten. Personaldirektoratet har igangsatt arbeid med å utrede dette spørsmålet. Denne utredningen vil trolig være ferdig om kort tid. Det vil si at alle sider ved oppsigelsesvernet vil være utredet

før det kan bli aktuelt å fremme forslag om generell avvikling av stillingshjemmelsystemet.

Hensikten med forsøket er å bedre ressursstyringen og stillingsdisponeringen i forsøksstatene. Det vil bli utarbeidet retningslinjer for forsøket i kontakt med de ansattes organisasjoner. Gjennom retningslinjene vil de ansattes vern mot usaklig oppsigelse bli opprettholdt. Ved at forsøket først settes i verk fra 1. januar 1991, vil det ved utarbeidelse av retningslinjene bli mulig å ta hensyn til den utredning som nå pågår. Retningslinjene vil bl. a. presisere at gjeldende bestemmelser om avskjed som følge av den ansattes forhold, som f.eks. uskikkethet, ikke vil bli endret. Videre vil institusjonene bli pålagt å ha drøftelser med organisasjonen dersom det blir aktuelt å inndra en besatt stilling. Departementet vil videre fastsette øvrige saksbehandlingsregler og kriterier for opprettelse og inndragning av stillinger. I samarbeid med Personaldirektoratet vil det bli satt i gang opplæring i forsøksinstitusjonene om retningslinjene og om statstjenestemenns rettigheter til intern omplassering, fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn.

Forsøksinstitusjonene vil bli pålagt periodis rapportering til Finansdepartementet, for en senere evaluering av forsøket. Rapportene vil være tilgjengelige for Riksrevisjonen. Evalueringresultatet vil bli lagt frem for Stortinget. Stortinget vil også bli løpende informert om antall ansatte i virksomhetene i de årlige budsjettproposisjonene. Dette vil gi Stortinget full oversikt over det faktiske stillingsforbruk i virksomhetene og mulighet til å gripe inn etter behov.

Forsøket vil kunne vare i inntil tre år.

Forslaget til fullmakt er gitt følgende ordlyd:

«Kongen gis fullmakt til å bemyndige Statens kartverk (kap. 1455), Statens Institutt for folkehelse (kap. 770), kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten (kap. 1066) og Televerket (kap. 2353) til selv å opprette og inndra stillinger innenfor rammen av gitt bevilgning i inntil tre år fra 1. januar 1991. Fullmakten gjelder alle stillinger i Televerket og stillinger i gruppe II i de øvrige etatene.»

5.3 BRUK AV INNSPARTE DRIFTSMIDLER TIL INVESTERINGER

I Gul bok for 1990 ble det fremmet forslag om endring i bevilgningsreglementets § 11 fjerde ledd slik at Finansdepartementet fikk fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å omdisponere fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer under samme kapit-

tel. Som omtalt under kapittel 1 uttalte Finanskomiteen at det vil være mest naturlig å behandle dette forslaget i forbindelse med forslaget om forsøksfullmakt.

Utvalget som utredet statlige tilknytningsformer foreslo at virksomhetene bør ha adgang til å kunne benytte innsparte midler under driftspostene til investeringer. Utvalget foreslo at overordnet departement bør kunne samtykke til overføringen. Utvalget la vekt på at tiltaket ytterligere kan stimulere virksomhetene til alternativ tenkning med sikte på å bedre produktiviteten. Utvalget har forutsatt at plikten til å forelegge det enkelte tilfelle for overordnet departement vil sikre kontrollen med at det ikke gjennomføres investeringer som ikke er politisk prioritert.

Finansdepartementet slutter seg til utvalgets vurderinger.

Departementene har siden 1986 hatt adgang til å overføre bevilgninger mellom driftspostene. Denne adgangen ble i 1988 benyttet under 115 av statsbudsjettets 255 kapitler. Beløpene som ble overført varierte fra det ubetydelige og opp til 20 pst. av bevilgningen på den enkelte post. Samlet for hele statsbudsjettet ble det overført 125 mill. kroner, eller 0.33 pst. av bevilget beløp på alle 01 og 11 poster. Etter Finansdepartementets oppfatning viser dette at behovet for denne type overføringsadgang er sterkt varierende, og at innsparingspotensialet for driftsmidler ikke er så stort at det medføre styringsmessige problemer. For den enkelte virksomhet som overfører beløp av noe større omfang har adgangen imidlertid stor betydning.

Finansdepartementet antar at en adgang til å overføre driftsmidler til investeringer vil få mindre omfang enn overføringene mellom driftspostene. Imidlertid vil det bli nødvendig å innføre retningslinjer for bruken av fullmakten. Retningslinjene må fastsette at innsparte driftsmidler ikke må brukes til investeringer som vil medføre økte driftsutgifter i fremtiden, eller binde opp fremtidige investeringer. Videre må retningslinjene fastsette at det inntil videre bare er adgang til å innføre inntil 5 pst. av samlet driftsbevilgning til investeringer. Etter at ordningen har vært praktisert en tid og det er høstet erfaringer med bruken av fullmakten kan det eventuelt vurderes å endre eller oppheve begrensningen. Dette vil først bli aktuelt etter at ordningen er evaluert og resultatet av evalueringen er forelagt Stortinget. Retningslinjene må også fastsette at omdisponeringene må begrunnes nærmere i forklaringene til statsregnskapet. Dette vil gjøre det mulig for såvel Riksrevisjonen og Finansdepartementet å kontrollere bruken av fullmakten. Retningslinjene bør

begrense fullmakten til bare å gjelde ordinære forvaltningsorgan. For forvaltningsbedriftene vil omdisponeringene kunne bli av en slik størrelsesorden at departementet ikke vil legge opp til en generell fullmakt for disse. For forvaltningsbedriftene vil slike fullmakter, som i begrenset grad har vært praktisert tidligere, kunne vedtas særskilt i budsjett-sammenheng.

Finansdepartementet foreslår at bevilgningsreglementets § 11 femte ledd endres med virkning fra 1 januar 1991 til:

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

5.4 NYTT AVSKRIVNINGSSYSTEM I FORVALTNINGSBEDRIFTENE

Stortinget vedtok 9.juni 1982, på bakgrunn av St.prp.nr.115 (1981-82) og Innst.S.nr.285 (1981-82) nye rente- og avskrivningsbestemmelser for statens forretningsdrift. Vedtaket innebar at det ble innført avskrivninger for all statlig forretningsdrift, og saldoavskrivninger ble valgt som system. Gjeldende regler for avskrivninger i statens forretningsdrift er basert på ovennevnte vedtak.

5.4.1 Gjeldende regler

Det er fastsatt særlige avskrivningssatser for forvaltningsbedriftene NSB, Postverket, Televerket og Statskraftverkene. For de institusjoner der det ikke er utarbeidet særlige avskrivningssatser, benyttes de maksimalsatser og regler som er fastsatt i skatteloven og tilhørende bestemmelser. Avskrivningene skal beregnes på grunnlag av bokført kapital pr. 31.desember i året før budsjettåret.

Til og med budsjettåret 1988 har det eksistert visse overgangsordninger for avskrivningene. Fra og med budsjettåret 1989 er imidlertid alle avskrivninger foretatt etter saldometoden. For Statskraftverkene er alle avskrivninger foretatt etter saldometoden f.o.m. 1988. For NSB skal investeringer som er foretatt før 01.04.84 fortsatt avskrives lineært. Ved behandlingen av St.prp.nr.29, jfr. også St.prp.nr.1, Tillegg nr.4 (1989-90), har Stortinget sluttet seg til at Statsbanenes kjøreveg tas ut av NSBs balanse, og at det ikke lenger føres opp avskrivninger for anleggsmidler i kjørevegen.

Det beløp som beregnes som avskrivninger for budsjettåret, føres opp som særskilt spesifisering under post 24 Driftsresultat. Det tas samtidig som inntekt på statsbudsjettets inn-

tektsside under kap. 5491 Avskrivninger på statens kapital.

Fra og med budsjettåret 1983 ble det også gjennomført nye regler for beregning av renter på statens kapital i forretningsdriften. Det totale beregningsgrunnlag er den samlede kapital («samlede lån fra staten») pr. 1.juli i budsjettåret. Denne samlede kapital ble delt i 5 «lån» som forrentes etter forskjellige rentesatser.

Nye «lån» fastsettes etter en nettobetraktning. Dette innebærer at det tas utgangspunkt i bruttobevilgningene til investeringsformål (postene 30-49), og gjøres fratrukk for samlede avskrivninger og eventuelle andre investeringsinntekter. Det nye «lånet» ansees som jevnt opptatt i budsjettåret, d.v.s. at lånet ansees som opptatt i sin helhet pr. 1.juli i budsjettåret.

Alle «lån» får en løpetid på 5 år. I denne 5-års perioden er renten for det enkelte lån fast. Etter 5 år skal lånene konverteres til nye 5-års lån med ny rentesats. Rentesatsen skal tilsvare gjennomsnittrenten for statens 5-års obligasjonslån.

5.4.2 Aktualisering av problemstillingen

Spørsmålet om avskrivningsprinsipper i statens forretningsdrift er senere blitt revurdert bl.a. i NOU 1987:5 «Nytt økonomisk styringssystem for Norges Statsbaner». Innstillingen fra dette utvalget er fulgt opp i St.meld.nr.34 (1987-88) «Om et nytt økonomisk styringssystem for Norges Statsbaner». På side 20 i meldingen heter det: «Utviklingen i de senere år har vist at næringslivet i sine eksterne forretningsregnskaper i mindre grad enn antatt har gått over til saldoprinsippet. Finansdepartementet vil derfor nedsette en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som skal gjennomgå de nåværende avskrivningsprinsippene. Forslag til eventuelle endringer vil bli forelagt Stortinget senere.»

Avskrivningsprinsipper i NSB er videre omtalt i St.meld. nr. 54 (1988-89) og Innst. S. nr. 246 (1988-89) «Norsk jernbaneplan 1990-93.»

Stortingets energi- og industrikomite har under behandlingen av St.meld. nr. 38 for 1986-87 (Energimeldingen) og St.meld. nr. 19 for 1987-88 (Tilleggsenergimeldingen) bedt Olje- og energidepartementet vurdere om det er naturlig i regnskapssammenheng å benytte saldoprinsippet ved avskrivning av statens vannkraftanlegg.

Utvalget til utredning av statlige tilknytnings- og organisasjonsformer har i NOU 1989:5 foretatt en vurdering av avskrivningssystemer i forvaltningsbedriftene. Utvalget

konkluderer med at lineære avskrivningssystemer bør innføres for forvaltningsbedriftene.

Stortingets finanskomite har lagt til grunn at Regjeringen i løpet av 1990 vil gi Stortinget en samlet vurdering av avskrivningssystemet for statsbedriftene, jfr. Budsjett-innst. S. nr. 6 (1989-90). Energi- og industrikomiteen i Stortinget har videre forutsatt at en vurdering av rente- og avskrivningssystemet i statens forretningsdrift blir lagt frem for Stortinget så snart som mulig, jfr. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1989-90).

5.4.3 Aktuelle avskrivningsmetoder

Avskrivninger vil kunne foretas på grunnlag av anskaffelsespriser (historisk kost) eller gjenanskaffelsespriser. Etter gjeldende regler beregnes avskrivningene i statens forretningsdrift på basis av historiske kostnader. Når en ikke tar hensyn til diskontering vil summen av avskrivningene over driftsmidlets levetid dermed bli lik investeringsutgiften.

I gjenanskaffelsesverdimodellen er verdien av et varig driftsmiddel hva det koster å gjenanskaffe et tilsvarende driftsmiddel på oppgjørstidspunktet. Teoretisk måles avskrivningskostnaden direkte på grunnlag av informasjon om gjenanskaffelseskost. Avskrivningskostnaden i et år er forskjellen mellom hva det driftsmidlet foretaket hadde ved begynnelsen av året ville ha kostet nå og hva det koster etter å ha vært i bruk i året. I praksis vil det ofte bli benyttet indekser som antas å være dekkende for prisstigningen på vedkommende eiendel, slik at avskrivningskostnaden måles indirekte ved å justere den historiske avskrivningskostnaden.

Avskrivningene kan være lineære, degressive eller progressive. Videre kan avskrivningene variere etter aktivitet eller bruk, jfr. bl.a. produksjonsenhetsmetoden som benyttes for anleggsmidler knyttet til oljeutvinning.

Lineære avskrivninger innebærer at kostprisen fordeles med like store beløp over driftsmidlets antatte levetid. Saldometoden er et eksempel på en degressiv avskrivningsmetode, der avskrivningene beregnes som en fast prosent av driftsmidlets bokførte verdi. Driftsmidlet vil dermed teoretisk aldri bli fullt avskrevet. Annuitetsmetoden vil være et eksempel på en progressiv avskrivningsmetode.

5.4.4 Grunnleggende generelle problemstillinger og hensyn ved valg av avskrivningsmetoder

Finansdepartementet er av den oppfatning at følgende prinsipper må tillegges vekt ved

valg av avskrivningssystem for forretningsdriften.

a) Hensynet til korrekt verdimåling

Teoretisk sett kan en måle årlig avskrivning som verdifallet for et driftsmiddel. Verdifallet for et driftsmiddel i en periode kan knyttes til endringer i verdien av den produksjon som genereres av driftsmidlet.

Selv om det legges til grunn en målsetting om at avskrivninger skal avspeile verdifall, vil en i praksis ofte hevde at målsettingen er å fordele en koststørrelse over levetid på en systematisk måte. Dette trenger ikke å stå i motsetningsforhold til verdifallsfilosofien. Det kan nettopp representere det systematiske.

Avskrivninger som korrekt måler verdifall, er av stor betydning både for kontroll- og beslutningsformål i offentlige forvaltningsbedrifter. Dette bør derfor etter Finansdepartementets oppfatning være det avgjørende kriterium for valg av avskrivningssystemer i statens forretningsdrift.

b) Hensyn til sammenlignbarheten med privat sektor

Finansdepartementet er av den oppfatning at praksis i sammenliknbare private foretak kan gi visse retningslinjer for hvordan avskrivninger kan måles i offentlige foretak. Den spesielle produksjonen som drives i de fleste offentlige forvaltningsbedrifter kan imidlertid ofte gjøre det problematisk å finne private foretak som er fullt ut sammenliknbare.

c) Hensyn til praktiserbarhet av systemet

Hensynet til praktiserbarhet vil nødvendigvis måtte tillegges vekt ved valg av avskrivningssystem. Ved bruk av lineære avskrivninger vil avskrivningene beregnes på grunnlag av anskaffelsespriser for hver enkelt kapitalgjenstand, mens bruk av saldoavskrivninger kun krever informasjon av samlet bokført verdi for de kapitalgjenstander som skal avskrives med en gitt saldopsats. Ved bruk av avskrivninger basert på gjenanskaffelsespriser vil det i prinsippet være nødvendig med informasjon om prisutviklingen for de enkelte kapitalgjenstander, uansett valg av avskrivningssystem forøvrig.

5.4.5 Forvaltningsbedriftenes vurdering

Spørsmålet om avskrivningsprinsipper for statlig forretningsdrift har vært forelagt Statskraft, NSB, Postverket, Televerket til vurdering. Disse forvaltningsbedriftene går alle inn for et lineært avskrivningssystem. De øvrige forvaltningsbedrifter har heller ikke merkna-

der til en eventuell innføring av et lineært avskrivningssystem.

Forvaltningsbedriftene benytter i stor grad lineære avskrivninger i sine interne regnskaper, og anfører at dette gir en mest mulig korrekt måling av verdiendringer på de aktuelle avskrivningsobjekter.

Forvaltningsbedriftene anfører at hensynet til sammenlikning med privat virksomhet og offentlig virksomhet i andre land tilsier bruk av lineære avskrivninger. Dette hensynet synes spesielt relevant for Statskraftverkene, der sammenliknbare private kraftverk i stor grad synes å benytte lineære avskrivninger. For samferdselsbedriftene synes det noe mer problematisk å finne fullt ut sammenliknbare private foretak.

Når det gjelder praktiserbarhet, viser bedriftene til at den omfattende bruken av lineære avskrivninger i interne regnskaper, vil gjøre at overgang til bruk av lineære avskrivninger i eksterne regnskaper i hovedsak ikke vil medføre vesentlige problemer. Forvaltningsbedriftene anfører imidlertid at det vil være problemer knyttet til å praktisere avskrivninger basert på gjenanskaffelsespriser.

5.4.6 Finansdepartementets vurdering

Som nevnt bør det viktigste hensynet ved valg av avskrivningsprofil være en så korrekt måling som mulig av verdifallet på de enkelte driftsmidlene. Et vesentlig problem i denne sammenheng er at det empiriske grunnlaget for hvordan den økonomiske verdiforringelsen faktisk utvikler seg over driftsmidlers levetid er svakt. Gruppen som har utredet forslag til reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen (NOU 1989:5) har i et eget appendiks redegjort for internasjonale studier som er gjort på dette området. Gruppen mener det er vanskelig å trekke klare konklusjoner på bakgrunn av dette materialet, men peker på at en del analyser underbygger at degressive avskrivninger beskriver faktisk verdifall på en god måte. Gruppen peker på at det kan tenkes at en for enkelte typer driftsmidler burde hatt lineære eller eventuelt progressive avskrivninger. Utredningsgruppen foreslo å beholde saldoavskrivningssystemet for skatteformål. Den la da avgjørende vekt på at saldo-systemet er rimelig godt innarbeidet i næringslivet og i likningsetaten.

Når det gjelder hensynet til korrekt måling av verdiendringer, vil Finansdepartementet understreke at de opplysninger som er gitt fra forvaltningsbedriftene ikke gir grunnlag for å hevde at lineære avskrivninger generelt gir mer korrekt måling av verdiendringer enn saldoavskrivninger. For enkelte av forvalt-

ningsbedriftene synes det imidlertid som om saldoavskrivninger ikke er velegnet for å beskrive det korrekte verdifall for en vesentlig del av bedriftenes kapitalgrunnlag, samtidig som det ikke i særlig grad synes å foreligge driftsmidler der verdiendringene utviser et klart ikke-lineært forløp. Finansdepartementet er derfor av den oppfatning at overgang til et lineært avskrivningssystem vil kunne gi grunnlag for mer korrekte verdimålinger i enkelte statlige forvaltningsbedrifter. En finner videre å legge stor vekt på de tilrådingene som foreligger fra forvaltningsbedriftene. Departementet vil derfor åpne for at lineære avskrivninger innføres for statens forretningsdrift.

Finansdepartementet foreslår at et lineært avskrivningssystem for statens forvaltningsbedrifter innføres fra 1.januar 1991. Det nye systemet forutsettes gjennomført fullt ut fra budsjettåret 1991.

Det vil bli vurdert nærmere om det er hensiktsmessig å endre avskrivningssystemet fra 1991 for de bedrifter der det er aktuelt å vurdere endret tilknytningsform til statsbudsjettet i den nærmeste framtid.

Spørsmålet om avskrivningsgrunnlag og virkninger for forvaltningsbedriftenes balanse vil bli omtalt i de ordinære budsjettproposisjoner. En vil i den sammenheng også komme tilbake til spørsmålet om valg av satter og fordeling av kapitalgjenstandene på avskrivningsklasser.

Når det gjelder renteberegning av statens kapital i forretningsdriften, ser Finansdepartementet det som viktig at de samlede kostnader knyttet til kapitalbruken kommer klart

frem. Finansdepartementet er av den oppfatning at dagens system for renteberegning på en hensiktsmessig måte uttrykker statens kostnader ved å stille kapital til disposisjon for forvaltningsbedriftene. En vil i den sammenheng vise til at også statens lån til statsbankene renteberegnes etter statens innlånsrenter, slik at subsidieringen fremkommer som egen postering. Finansdepartementet vil ut fra en samlet vurdering ikke foreslå endringer i dagens system for renteberegning av statens kapital i forretningsdriften.

5.4.7 Budsjettmessige konsekvenser av endringene

De fire største bedriftene innen forretningsdriften i kapitalkostnadssammenheng er Postverket, Televerket, Statskraftverkene og NSB. Nedenfor angis hvilke virkninger de foreslåtte endringer vil få på disse bedriftenes driftsresultater. For den øvrige forretningsdriften antas endringene å få mindre betydning. En vil foreta en gjennomgang av disse bedriftene som del av arbeidet med 1991-budsjettet med sikte på en innpassing av de foreslåtte endringer. *Det understrekes at beregningene er høyst foreløpige, og at en i budsjettproposisjonene vil komme tilbake med mer eksakte tall for alle bedriftene.* Stortinget vil således bli invitert til å ta stilling til den konkrete utformingen av det nye avskrivningssystemet for hver enkelt bedrift i den ordinære budsjettproposisjonen for 1991. Det vil i den forbindelse også bli redegjort for forslag til overgangsordning og virkningen på forvaltningsbedriftenes balanse.

Tabell Virkning av overgang til nytt kapitalssystem

		1991	1992	1993	1994
Statskraftverkene					
Gjeldende ordning	Avskrivning	1.689,1	1.596,1	1.850,9	1.743,9
	Renter	2.506,8	2.374,8	2.797,3	2.644,4
Nytt opplegg	Avskrivning	1.093,4	1.112,1	1.244,4	1.224,5
	Renter	2.862,9	2.789,0	3.284,2	3.193,7
Nettovirkning		239,6	69,8	119,6	+29,9
		1991	1992	1993	1994
Statsbanene					
Gjeldende ordning	Avskrivning	418,0	437,0	453,0	482,0
	Renter	220,0	247,0	280,0	313,0
Nytt opplegg	Avskrivning	370,0	415,0	463,0	517,0
	Renter	190,0	221,0	255,0	286,0
Nettovirkning		78,0	48,0	15,0	+8,0

Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem

		1991	1992	1993	1994
Postverket					
Gjeldende ordning	Avskrivning	240,0	262,0	275,0	291,0
	Renter	47,0	45,0	43,0	42,0
Nytt opplegg	Avskrivning	228,0	261,0	275,0	297,0
	Renter	47,0	45,0	43,0	42,0
Nettovirkning		12,0	1,0	0,0	+6,0

		1991	1992	1993	1994
Televerket					
Gjeldende ordning	Avskrivning	3.206,0	3.340,0	3.477,0	3.615,0
	Renter	2.137,0	2.096,0	2.029,0	1.945,0
Nytt opplegg	Avskrivning	3.075,0	3.232,0	3.404,0	3.634,0
	Renter	2.137,0	2.096,0	2.029,0	1.945,0
Nettovirkning		131,0	108,0	73,0	+19,0

5.4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringer av avskrivningssystemene for statens forretningsdrift vil ikke i seg selv ha realøkonomiske virkninger. Bruk av avskrivninger som gir korrekt måling av verdiendringer, vil imidlertid kunne ha realøkonomiske virkninger ved å gi bedre beslutningsgrunnlag for bedriftene og for overordnet myndighet. En finner det svært vanskelig å gi konkrete tallfestinger av eventuelle slike virkninger.

En endring av avskrivningssystemene for statens forretningsdrift vil kunne medføre et begrenset administrativt merarbeid knyttet

til selve omleggingen. Det legges imidlertid til grunn at endringer i avskrivningssystemene kan gjennomføres uten særlige administrative merutgifter for de berørte etater.

Finans- og tolldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt utkast til proposisjon til Stortinget om videreutvikling av statens organisasjons og budsjettssystem.

Vi OLAV, Norges Konge,

gjør vitterlig:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak i samsvar med et fremlagt utkast.

Tilråding fra Finans- og tolldepartementet ligger ved i avtrykk.

Utkast

til vedtak om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem

I

Kongen gis fullmakt til å bemyndige Statens kartverk (kap. 1455), Statens Institutt for folkehelse (kap. 770), kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten (kap. 1066) og Televerket (kap. 2353) til selv å opprette og inndra stillinger innenfor rammen av gitt bevilgning i inntil tre år fra 1. januar 1991. Fullmakten gjelder alle stillinger i Televerket og stillinger i gruppe-II i de øvrige etatene.

II

Bevilgningsreglementet endres med virkning fra 1. januar 1991 slik:

§ 11 fjerde ledd skal lyde: Kongen kan også gi Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å omdisponere mellom bevilgningene til driftsutgifter og fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer, under samme kapittel.

III

Det innføres nye avskrivningsbestemmelser for statens forretningsdrift i samsvar med retningslinjer i vedlagte proposisjon.

Vedlegg.**Utredning av høyesterettsadvokat Arne Fliflet****Konstitusjonelle spørsmål i forbindelse med forslag til retningslinjer for organisasjons- og budsjettreformer i staten m.m.****1. INNLEDNING**

Finansdepartementet har ved henvendelse 26. mars 1990 bedt meg gi en redegjørelse for de konstitusjonelle spørsmål som måtte reise seg i forbindelse med den videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem som nå er i gang. Mandatet er nærmere presisert slik:

«Bakgrunnen for oppdraget er Finanskomiteens behandling av Regjeringens forslag i St.prp. nr. 1 (1989-90) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 13 om forsøksfullmakt for Kongen.

Redegjørelsen bør inneholde en gjennomgang av forslag til retningslinjer for organisasjons- og budsjettreformer i NOU 1989:5 En bedre organisert stat på et generelt grunnlag, og en vurdering av om endringer videre i den retning utredningen skisserer, herunder bruk av forsøk, vil medføre:

- at Regjeringens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar vil bli svekket
- at Stortingets rolle som lovgivende og bevilgende myndighet vil bli endret, eller at Stortingets konstitusjonelle og parlamentariske kontrollmyndighet vil bli svekket
- at Riksrevisjonens kontroll vil bli vanskeligjort eller svekket.»

2. Ønsket om å få en gjennomgang av de konstitusjonelle spørsmål som knytter seg til arbeidet med budsjett- og organisasjonsreformene i staten har sin bakgrunn i at Finanskomiteen i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten 1989 påpekte at de konstitusjonelle forhold i forbindelse med behandlingen av spørsmålet om bruk av forsøksordninger burde søkes belyst nærmere. Det heter i Budsjett-innst. S. I - 1989-90 side 50-51:

«Komiteen viser til at de årlige budsjett- og stillingsvedtak, slik de blir gjort i samsvar med bevilgningsreglementet, etter dagens system er vesentlige styringsinstrumenter for Stortinget og Regjeringen. Komiteen finner at omtalen i pkt. 7 i Gul bok av de foreslåtte reformer og de fremlagte forslagene til endring og tidsbegrenset unntak fra bevilgningsreglementet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for komiteen til å vurdere forslagenes konsekvenser når det gjelder spørsmålet om Regjeringens ansvar og styringsmulighet, samt Stortingets rolle som bevilgende og lovgivende myndighet. Komiteen mener videre det i denne sammenheng er nødvendig å gå nøye gjennom Riksrevisjonens mulighet til å fylle sine oppgaver, og komiteen viser i denne

forbindelse også til at det som del av reformen er foreslått opprettet en resultatrevisjonsenhet under Finansdepartementet.

Komiteen vil ut fra dette anmode Stortingets presidentskap om å vurdere behandlingsmåten når det gjelder forslagene om tidsbegrenset unntak fra og endring av bevilgningsreglementet, og herunder eventuelt innhente Riksrevisjonens uttalelse. Komiteen vil komme tilbake til behandlingen av de fremlagte forslag vedrørende bevilgningsreglementet i Budsjett-innst. S. II for 1989-90.»

Spørsmålene ble tatt opp igjen i Budsjett-innst. S. II - 1989-90. Det heter her (side 43):

«I komiteens merknad til forslagene vedrørende bevilgningsreglementet i Budsjett-innst. S. I for 1989-90 ble det påpekt at omtalen i punkt 7 i Gul bok ikke ga tilstrekkelig grunnlag for komiteen til å vurdere forslagenes konsekvenser når det gjelder Regjeringens ansvar og styringsmulighet samt Stortingets rolle som bevilgende og lovgivende myndighet.»

I komiteinnstillingen vises det også til et brev fra Stortingets presidentskap som uttaler at

«saken har et omfang og reiser prinsipielle spørsmål av en slik rekkevidde at det fremstår som betenkelig å ta den opp til avgjørelse i Stortinget uten ytterligere meget grundige overveielser som det vanskelig kan bli tid til før jul.»

Etter å ha referert Regjeringens forskjellige forslag i Tillegg nr. 13 uttalte Komiteen:

«Komiteen viser til at Stortinget flere ganger i etterkrigsårene har drøftet og vedtatt endringer i budsjettssystemet. Det er vesentlig at organisasjonsformer og budsjettssystemer løpende vurderes i forhold til samfunnsmessige endringer og at foreliggende muligheter for effektivisering av forvaltningen utnyttes.

Komiteen vil samtidig understreke at en i forbindelse med slike endringer må sikre Stortingets muligheter for reell politisk kontroll.»

Deretter uttalte komiteen at den fant det «hensiktsmessig å gjennomføre forsøk i et begrenset antall institusjoner», og «nødvendigheten av at det gjennomføres reformer med sikte på økt effektivitet i offentlig sektor». Dette mente komiteen kunne skje «både gjennom organisasjonsendringer og en mer

effektiv økonomistyring». Komiteen viste så til at det av Gul bok fremgikk at det er lagt opp til «en presentasjon av forsøksvilkår og institusjoner i budsjettproposisjonen for 1991». Det påpekes endelig, under henvisning til et brev fra Stortingets presidentskap at det «ved innledningen til forsøksvirksomheten bør foretas en mer omfattende vurdering av bl.a. de konstitusjonelle spørsmål som knytter seg til saken».

2. ENDRINGSFORSLAGENE

2.1 Forslagene i St.prp. nr. 1 (1989-90) og Tillegg nr. 13

Både i St.prp. nr. 1 (1989-90) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 13 (1989-90) ble det tatt opp forslag om en såkalt «forsøksfullmakt» for Kongen. Forslaget inntatt i Gul bok for 1989-90 s. 84 IV var generelt formet og i prinsippet ubegrenset slik det fremsto. I Tillegg nr. 13 ble et modifisert forslag fremsatt. Forslaget var begrenset til å gjelde fullmakt til å igangsette forsøk der forsøksinstitusjonene ble spesielt angitt og der fullmakten var begrenset til å gjelde en adgang til selv å opprette og inndra stillinger. Forslaget lød:

«Kongen gis fullmakt til å sette igang forsøk slik at Statens Kartverk, Statens Institutt for Folkehelse, kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten og Televerket gis myndighet til å opprette og inndra stillinger innen rammen av gitt bevilgning. Forsøket gjelder alle stillinger i Televerket og gruppe II-stillinger i de andre organ/etatene. Fullmakten gis for inntil 3 år, og Kongen fastsetter de nærmere vilkår for fullmakten.»

Dette forslaget ble ikke tatt opp av Finanskomiteen i Budsjett-innst. S II (1989-90), se s. 43-44. Komiteen ba om at Regjeringen la fram egen sak om disse forhold.

2.2 Forslagene til retningslinjer for organisasjons- og budsjettreformer i NOU 1989:5. En bedre organisert stat

NOU 1989:5, En bedre organisert stat, inneholder en rekke forslag om organisasjonsmessige endringer i staten med ulike valg av tilknytningsformer mellom institusjoner/etater og stat. Jeg viser her til redegjørelsen i St.prp. nr. 1 (1989-90) s. 79. De konstitusjonelle spørsmål som disse forslag reiser vil det føre for langt å gå inn på i sin fulle bredde. Spesielt reiser organisasjons- og tilknytningsformene til staten konstitusjonelle spørsmål som har vært gjenstand for flere omfattende utredninger i etterkrigstiden. Jeg går ikke nærmere inn på de konstitusjonelle spørsmål i denne forbindelse. I innstillingen er det forøvrig påpekt at «det nåværende settet av organisa-

sjons- og tilknytningsformer er tilfredsstillende».

NOU 1989:5 inneholder også en rekke forslag om budsjettreformer med sikte på å effektivisere forvaltningen. Om «budsjett- og styringssystemene» heter det i St.prp. nr. 1 (1989-90) s. 79, 2. spalte:

«Hovedtendensen i innstillinga er større grad av delegering fra sentrale samordningsdepartement som Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet til fagdepartement og underliggende etater. Siktet er å legge beslutningene så nær der arbeidet blir utført som råd er, og i større grad å skreddersy regelverket etter behov. Samordningsdepartementenes oppgaver vil bli å konsentrere seg om og utvikle systemer og styringsformer, og rutiner for resultatoppfølging snarere enn å drive med detaljstyring. Dette innebærer sterkere vektlegging på målpresisering, resultatkrav og resultatoppfølging som styringsinstrument mellom overordnet departement og underordnede etater enn tilfellet er idag.»

De konkrete forslagene i NOU 1989:5 tar for det første sikte på å legge forholdene til rette for en mer rasjonell kapitalforvaltning og bedre investeringsbeslutninger i staten. Målet må være at de statlige beslutningstakere i større grad blir stilt overfor en reell pris på kapital for å motiveres til mer effektiv ressursbruk. Det tas derfor til orde for å starte forsøksordninger med aktivisering av investeringer i enkelte ordinære forvaltningsorganer. Utvalget tenker seg at virksomhetenes kapitalkostnader skal synliggjøres gjennom avskrivninger og rentebelastninger.

I innstillingen ble også foreslått å opprette en «låneordning» fra Statskassen for på den måten å stimulere til lønnsomme investeringer.

Utvalget foreslår også å tillate forvaltningsorganer å overskride driftsbudsjett med inntil 5% for å finansiere lønnsomme investeringer i driftsutstyr, samt at innsparinger under en driftspost skal kunne nyttes til investeringer. Et forslag om overgang fra saldoprinsipp til lineært avskrivningsprinsipp søker å bidra til å få frem kostnadsriktige priser. Utvalget har også enkelte forslag i tilknytning til eiendomsforvaltningen.

I NOU 1989:5 fremsettes også flere forslag knyttet til virksomhetenes driftsbudsjetter. Utvalget foreslår at underposter bør fjernes når virksomhetens driftsbudsjetter presenteres i budsjettproposisjonen. I stedet bør budsjettforslaget inneholde mer informasjon om mål, oppgaver, prioriteringer, planlagte resultater og forutsatt bruk av ressurser. Utvalget foreslår også å utvide og forbedre gjeldende regler for nettobudsjettering ved utskiftning av utstyr og merinntektsfullmakten. Utvalget

foreslår også at fullmakter gis direkte til virksomheter som får bevilgning på samme budsjettkapittel.

Utvalget tar også opp spørsmål i tilknytning til stillingshjemmelsystemet.

Forslagene til endringer er i hovedsak referert i kap. 8 i NOU 1989:5 side 170 flg. En oppsummering av forslagene er inntatt på side 190-191.

Regjeringen tok i Gul bok opp noen få av de forslag som var fremsatt i NOU 1989:5, men pekte samtidig på at forslagene forøvrig krevet nærmere utredninger. Flere av forslagene i NOU 1989:5 ville kreve endringer i bevilgningsreglementet og disse mente departementet det ville være hensiktsmessig å følge opp ved forsøksprosjekter. Forslaget i Gul bok om fullmakt for Kongen til å gjøre unntak fra bevilgningsreglementet tok sikte på å legge forholdene til rette for å kunne gjennomføre slike forsøksprosjekter.

I Gul bok ble det videre tatt opp forslag om adgang til å sette i verk en forsøksordning med større handlefrihet på stillingsområdet. Forsøket skulle baseres på en oppmyking av stillingshjemmelsystemet og skulle begrenses til å gjelde visse etater. Endelig ble det i Gul bok tatt opp forslag om en endring i bevilgningsreglementet § 11, fjerde ledd. Endringsforslaget tok sikte på å etablere en ordning der overordnet departement kunne samtykke i en overføring av innsparte midler under driftsutgifter til investeringer.

De endringer som forslås i NOU 1989:5 er ikke utkrystallisert i konkrete forslag. Det er derfor vanskelig å ta opp til drøfting de konstitusjonelle spørsmål de antydete forslag reiser. Spesielt reiser, som påpekt foran, problemene omkring valg av de organisasjonsmessige tilknytningsformer i staten en rekke spørsmål som har vært gjenstand for omfattende konstitusjonelle utredninger i etterkrigstiden. Disse spørsmål finner jeg det hensiktsmessig å la ligge i denne utredning. Jeg vil i denne utredning derfor konsentrere meg om budsjettreformforslagene og de konstitusjonelle spørsmål som saken reiser med utgangspunkt i forslaget om forsøksfullmakt for Kongen. De organisasjonsmessige forhold berøres dog noe i forbindelse med behandlingen av de såkalte prerogativer, se nedenfor under pkt. 4.3.

3. STORTINGETS LOVGIVNINGSMYNDIGHET OG BEVILGNINGSMYNDIGHET

3.1 Hva lovgivningsmyndigheten, bevilgningsmyndigheten og forvaltningsmyndigheten omfatter

Departementet har for det første bedt om at de fremsatte forslag vurderes i lys av Stortingets lovgivningsmyndighet og bevilgningsmyndighet.

Som lovgivningsmyndighet har Stortinget kompetanse til å treffe enhver bestemmelse som ikke er forbudt i Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett. Lovgivningsmyndigheten er således alminnelig. Lovgivningsmyndigheten kan, som Castberg formulerer det, anvendes «overalt hvor ikke spesielle bestemmelser i grunnloven eller særlige hensyn medfører at denne form ikke er brukbar».

Bevilgningsmyndigheten omfatter myndigheten til å stille midler til disposisjon og representerer det grunnleggende element av den statsfinansielle myndighet.

Forvaltningsvirksomheten hører under Kongens (Regjeringens) ansvarsområde. Hvilke oppgaver eller funksjoner som hører under forvaltningsmyndigheten redegjøres for nedenfor under pkt. 4.1. Kongen har således alminnelig myndighet til å treffe bindende bestemmelser, både generelt og i enkeltsaker, om forvaltningens organisasjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse. Avgjørelser som ikke griper inn i borgernes rettigheter og plikter krever ikke lovhjemmel.

3.2 Stortingets myndighet på forvaltningens område

Etter sikker konstitusjonell sedvanerett har også Stortinget alminnelig kompetanse til å gi bindende regler om forvaltningens organisasjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse. Begrensningene for Stortingets myndighet ligger her bare i de såkalte prerogativer, se nedenfor under pkt. 4. Avgjørelser som ikke griper inn i borgernes rettssfære kan treffes ved plenarvedtak, forutsatt at de ikke berører forhold som allerede er regulert i formell lov.

Dersom det gjelder bestemmelser som ikke tidligere er gitt i lov og dersom det ikke er tale om bestemmelser som griper inn i borgernes rettigheter og plikter, kan Stortinget således, på statens eget rettsområde, benytte plenarvedtaks form for sine vedtak. Det er ikke nødvendig å bruke lovgivningsmyndigheten i disse tilfeller.

Jeg kan ikke se at noen av de fremsatte forslag vil innebære at Stortingets rolle som lovgivende myndighet vil bli prinsipielt endret. Ingen av forslagene griper direkte inn i lovgivningsmyndigheten. Jeg kan heller ikke se

at forslagene indirekte innebærer noe inngrep i konkret lovgivning.

Jeg peker i denne forbindelse på at en økt frihet for forvaltningen til å disponere over bevilgede midler ikke må svekke forvaltningens plikt til å dekke krav som borgerne har med hjemmel i lov. De fullmakter som er omtalt i de foran refererte forslag synes ikke å innebære noe inngrep eller forøvrig berøre slike økonomiske forpliktelser staten har påtatt seg eller pålagt seg gjennom lovgivningen - såkalt *bundne* statsutgifter. Den økte handlefrihet for forvaltningen som er foreslått, begrenser seg til disponering over forhold som angår statens eget rettsområde. Man skal imidlertid være oppmerksom på at en økt frihet for forvaltningen kan indirekte få konsekvenser for forvaltningens muligheter for å løse sine lovbestemte oppgaver. Disse forhold bør analyseres i forbindelse med igangsetting av forskning.

Til de statsfinansielle disposisjoner hører også låne- og garantidisposisjoner, samt de disposisjoner som gjelder skatteoppkreving, bestyrelse av statens eiendommer og forvaltningen av statskassen. Av stor praktisk og rettslig betydning er så de beslutninger som går ut på å bestemme hvordan statens midler skal forvaltes og anvendes. I egentlig forstand er dette forvaltningsvirksomhet, men da disse bestemmelser om bruken og forvaltningen av statsmidlene er så nært knyttet til selve bevilgningsmyndigheten, er det vanlig å se disse disposisjoner som utslag av eller del av bevilgningsmyndigheten. Det konstitusjonelt sett avgjørende i denne forbindelse er Stortingets myndighet på dette området. Etter sikker konstitusjonell praksis kan Stortinget treffe bestemmelser av enhver art på det statsfinansielle området - også slike disposisjoner som egentlig regnes som forvaltningsmessige disposisjoner. Den eneste begrensning som foreligger her er det som følger av de såkalte prerogativer. Disse er imidlertid av liten praktisk betydning, se nedenfor.

3.3 Nærmere om Stortingets binding av forvaltningsmyndigheten og forslagene om nå å stille forvaltningen friere

Kort kan det sies at de forslag som er fremsatt berører de administrative bindinger som er utviklet gjennom bevilgningsreglement, andre stortingsvedtak og praksis. Det er derfor snarere forvaltningsmyndigheten enn bevilgningsmyndigheten som blir berørt av de forslag som er fremsatt. Noen praktisk og rettslig betydning har dette imidlertid ikke.

Det er meningen med forslagene å kunne stille forvaltningen friere i sine muligheter til selv å organisere sin virksomhet og til å dispo-

nere over de midler som er stilt til rådighet gjennom Stortingets bevilgninger. Det er m.a.o. tale om å stille forvaltningen friere i sin utøvelse av forvaltningsmyndighet. Stortinget har gjennom langvarig praksis og vedtakelse av bevilgningsreglementet begrenset forvaltningens handlefrihet. Vedtakelsen av statsbudsjettet representerer derfor, både gjennom de forutsetninger som er knyttet til bevilgningene, de vedtak som ellers blir truffet i forbindelse med budsjettet, samt det som følger av bevilgningsreglementet, vesentlige begrensninger på forvaltningens handlefrihet. Dette har dels vært gjort for å sikre Stortingets styring over forvaltningen og dels for å sikre Stortingets kontrollmuligheter.

De begrensninger som er lagt på Regjeringens og forvaltningens forvaltningsmyndighet har særlig utviklet seg i forbindelse med Stortingets budsjettbehandling. Derfor sees gjerne disse forhold i sammenheng med, ja nesten som en del av selve bevilgningsmyndigheten. Rettslig sett er imidlertid det sentrale her at Stortinget, i forbindelse med utøvelsen av bevilgningsmyndigheten, også direkte griper inn i forvaltningsmyndigheten. Det konstitusjonelle hovedspørsmål er derfor om den innflytelse Stortinget idag har på forvaltningsområdet kan eller vil bli endret gjennom de fremsatte forslag, og eventuelt på hvilken måte. I forlengelsen av dette reiser spørsmålet seg om hvordan man skal kunne sikre seg at styrings- og kontrollmyndigheten bevares og trygges, eventuelt videreutvikles på best mulig måte for Stortinget.

De aktuelle forslagene tar sikte på å stille forvaltningen friere. Forsåvidt kan det sies i utgangspunktet å svekke Stortingets stilling. Det må imidlertid understrekes at formålet med forslagene er å sikre en mer effektiv og rasjonell utnyttelse av statens midler, en målsetting som også Stortinget uttrykkelig har gitt sin tilslutning. Videre forutsetter forslagene at forvaltningen skal kunne dokumentere høyere effektivitet og bedre resultater, og at den økte frihet skal kombineres med en bedre administrativ kontroll. Spesielt skal bedre dokumentasjons- og rapporteringssystemer og en organisering av en egen resultatsrevisjonshet i Finansdepartementet søke å bidra til å bedre økonomistyringen. Det siste vil formentlig også bidra til å bedre Stortingets og Riksrevisjonens kontroll, se nedenfor.

3.4 Det konstitusjonelle hovedspørsmål. Behovet for kontroll

Det konstitusjonelle hovedspørsmål må etter dette antas å ligge i om Stortinget vil ha muligheter til å sikre at fullmaktene blir brukt som forutsatt, dvs. til en mer effektiv og

rasjonell forvaltning av statsmidlene. Videre vil det også være nødvendig for Stortinget å sikre seg at fullmaktene ikke blir brukt på en måte som motvirker *andre* politiske målsettinger Stortinget måtte ha satt.

For å oppnå dette, må Stortinget i forbindelse med den økte disponeringsfrihet søke å styrke sin kontroll med forvaltningen. Jeg ser det derfor slik at det konstitusjonelle hovedspørsmål denne sak reiser knytter seg til Stortingets kontroll med forvaltningen. Forholdet til Stortingets kontroll med forvaltningen behandles nedenfor under pkt. 6.

4. REGJERINGENS ANSVAR OG STYRINGSMULIGHETER

Finansdepartementet har også bedt meg vurdere hvorvidt Regjeringens ansvar og styringsmuligheter vil bli svekket ut fra de foran refererte forslag. Jeg skal her kort redegjøre for det ansvar Regjeringen har som er av betydning for de foran refererte forslag.

4.1 Regjeringens ansvar for forvaltningens organisasjon og virksomhet

Det er Regjeringen (Kongen) som etter Grunnloven § 3 innehar ledelsen av statsforvaltningen. «Forvaltning» omfatter en lang rekke forskjelligartede oppgaver eller funksjoner og det kan være vanskelig å gi en felles karakteristikkk. Forvaltningsvirksomhet innebærer for det første den virksomhet som er knyttet til å iverksette lovgivningsmyndighetens vedtak. Dette er den «utøvende makt» i egentlig forstand. «Forvaltning» omfatter imidlertid også det som gjøres på det man gjerne kaller «statens eget rettsområde». Det gjelder her disposisjoner som ikke innebærer utøvelse av offentlig myndighet overfor private individer, men slik virksomhet som knytter seg til organisering og tilrettelegging av statstjenesten og forvaltning og disponering av statens midler. Organiseringen av statstjenesten omfatter oppbyggingen av forvaltningsapparatet, bestemmelser om hvilke tjenestemenn man skal ha, ansettelse og avskjed av tjenestemenn, utferdigelse av instruksjer om tjenestemennenes virksomhet m.m. Disposisjoner på statens eget rettsområde vil dessuten omfatte forvaltning av statens midler og inngåelse av avtaler på statens vegne. Statens forretningsdrift og statens representasjon overfor andre ved inngåelse av avtaler representerer således også forvaltningsvirksomhet.

De under 2 foran refererte forslag berører alle det ansvar Regjeringen har for organiseringen av statstjenesten og for disponeringen over og anvendelsen av statens midler. An-

svaret for disse oppgaver følger først og fremst av Grunnlovens § 3, men også av særskilte bestemmelser i Grunnloven.

4.2 Begrensningene i Regjeringens handlefrihet på forvaltningens område

I sin forvaltningsvirksomhet er Regjeringen naturligvis først og fremst underlagt de begrensninger som følger av forfatningen, Grunnloven og konstitusjonell sedvanerett. Dernest har Stortinget gjennom lov og plenarvedtak regulert en rekke sider av forvaltningens virksomhet. Gjennom lov og plenarvedtak er det således både gitt bestemmelser om hvilke organer som skal ha ansvaret for de forskjellige typer virksomhet og det er også gitt bestemmelser om hvordan forvaltningen nærmere skal skje. Selv om ansvaret for forvaltningsvirksomheten ligger under Regjeringen, har Stortinget derfor en omfattende myndighet til å bestemme hvordan den nærmere skal drives. Det er særlig gjennom behandlingen og vedtakelsen av statsbudsjettet at Stortinget som nevnt øver innflytelse på forvaltningens virksomhet generelt. Men også i forbindelse med behandlingen av andre saker vil Stortinget kunne treffe bestemmelser av betydning for forvaltningsvirksomheten. Denne kompetanse til å gripe inn i Regjeringens forvaltningsvirksomhet er i dag forankret i Grunnloven og i konstitusjonell sedvanerett.

4.3 Nærmere om de såkalte «prerogativer»

Adgangen for Stortinget til å gi bestemmelser om hvilke organer som skal utøve de forskjellige typer forvaltningsvirksomhet er bare begrenset av Grunnlovens regler om den organisasjonsmessige plassering av forvaltningsansvaret. Det er disse bestemmelser vi gjerne kaller Kongens *prerogativer*. Utenriksforvaltningen, ledelsen av Forsvaret, benådningensmyndigheten, skatteoppkrevingsmyndigheten er således eksempler på at Grunnloven begrenser Stortingets adgang til å foreta organisasjonsmessige bestemmelser i vanlig lov. Stortinget som lovgiver er således avskåret fra å bestemme at andre organer enn Regjeringen (Kongen) skal kunne gi bestemmelser om hvorvidt benådning skal gis eller ikke, jfr. Grunnlovens § 20. Videre vil Stortinget være avskåret fra å legge ledelsen av kirkeforvaltningen til andre enn Kongen. Det kan heller ikke ved lov bestemmes at utnevning og avskjed av «embetsmenn» skal foretas av andre enn Regjeringen, jfr. Grunnlovens § 21. Skatteoppkrevingsmyndigheten må også være underlagt Kongen, jfr. Grunnlovens § 18.

4.4 Nærmere om prerogativenes og Stortingets instruksjons- og styringsrett

Selv om Stortinget ved lov eller plenarvedtak er avskåret fra å legge det organisasjonsmessige ledelsesansvar til andre organer enn Kongen i de foran nevnte tilfeller, kan Stortinget gjennom utøvelse av bevilgningsmyndigheten og gjennom sin instruksjonsmyndighet på forvaltningens område øve avgjørende og vesentlig innflytelse på forvaltningen. Spørsmålet om Stortingets myndighet til å treffe vedtak som binder forvaltningen er behandlet i Innst. S. nr. 277 (1976-77) s. 6 flg. Disse spørsmål har også vært gjenstand for omfattende behandling i den juridiske teori. I teorien har det vært uttrykt en viss skepsis til en del av det utenriks- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 277 (1976-77).

De forfatningsrettslige spørsmål som reiser seg i forbindelse med utøvelse av prerogativmyndigheten knytter seg for det første til hvorvidt Stortinget ved lov eller plenarvedtak kan gi generelle regler på de områder som ved Grunnloven særskilt er lagt til Kongen. Som hovedregel kan det sies at Stortinget har adgang til å gi rettslig bindende generelle regler om utøvelsen av myndighet som særskilt er lagt til Kongen etter spesielle grunnlovsbestemmelser.

Det er også alminnelig antatt at Kongen har adgang til å gi Regjeringen instruks gjennom plenarvedtak med generelle bestemmelser om hvordan forvaltningsvirksomheten skal drives. Stortinget må derfor gjennom plenarvedtak både kunne fastsette organisatoriske bestemmelser om forsvaret, utenriksstjenesten og statstjenesten i sin alminnelighet. Det er imidlertid antatt i teori og praksis at Stortinget ikke kan treffe bindende vedtak i enkelttilfeller på områder som Grunnloven har lagt til Kongen. Stortinget kan således ikke, verken ved lov eller plenarvedtak, bestemme hvem som skal utnevnes til et embete eller om en domfelt skal undergis benådning.

Hvorvidt Stortinget kan gi rettslig bindende instruks til Regjeringen og forvaltningen i de tilfeller lovgivningen legger myndighet til Kongen er noe uklart. Det må antas at Stortinget kan gi generelle instruks forutsatt at disse er i samsvar med loven og dens formål. I enkeltsaker er det mer tvilsomt om Stortinget kan gi rettslig bindende instruks. Også her er det grunn til å anta at Stortinget kan gi slik instruks, forutsatt at den er i samsvar med loven og dens formål. Under enhver omstendighet må Stortinget kunne gi uttrykk for sin oppfatning og det vil da være både korrekt og forsvarlig av Regjeringen å tillegge denne oppfatning avgjørende vekt når den fatter sin beslutning. Forutsetningen må selvsagt være

at Stortingets uttrykte oppfatning er i samsvar med loven og dens formål.

4.5 Nærmere om spørsmålet om «rettslig» eller «politisk» bindende pålegg

Både når det gjelder den grunnlovbestemte myndighet og den lovhjemlede myndighet, har det vært vanlig å presisere instruksjonsadgangen for Stortinget dithen at Stortinget ikke kan gi Regjeringen *rettslig* bindende pålegg, men at Stortinget må nøye seg med å gi instruks og pålegg som bare er politisk bindende. I praksis vil dette skillet ha liten betydning, men i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 7 (1972-73) ble dette skillet understreket. Jeg skal derfor knytte noen videre kommentarer til dette.

I Andenæs, Statsforfatningen i Norge, s. 335, er det påpekt at utenriks- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 7 holdt sterkere på tradisjonen og la større vekt på «de formelle kompetansenormer enn det har vært vanlig i nyere teori». Det heter videre hos Andenæs:

«At stortingsviljen til enhver tid skal være avgjørende uten hensyn til formelle regler, kan karakteriseres som det ultrademokratiske syn, som man i teorien kanskje har vært tilbøyelig til å ta som selvsagt etter gjennomføringen av parlamentarismen. Utenrikskomiteen setter her bremsene på. Det ser ut til at tenkemåten hos universitetsjuristene ikke har vært helt i takt med tenkemåten hos det store flertall innenfor Stortinget.»

Det syn Utenriks- og konstitusjonskomiteens flertall ga uttrykk for i 1977 er det naturlig å forstå slik at den ønsket å markere at det rettslige ansvar for de beslutninger som forvaltningen treffer skal ligge hos Regjeringen. Legges til grunn at Stortingets instruks er rettslig bindende for Regjeringen, må det også fritta Regjeringen for konstitusjonelt ansvar. En aksentuering av at instruksene som gis er politisk bindende, men ikke rettslig bindende, bidrar til å skjerpe Regjeringens ansvar for de beslutninger som fattes: Når instruksene kun er politisk bindende, betyr det at Regjeringen må foreta en selvstendig vurdering av situasjonen slik den foreligger når den treffer sin beslutning. Den kan ikke fri seg fra sitt ansvar ved å henvise til Stortingets beslutning.

Det er kanskje vanskelig å se hvilken praktisk betydning denne sondringen kan få, men det står ikke til å nekte at Stortinget vel ville ha «løftet» det rettslige ansvar fra Regjeringens skuldre dersom man hadde akseptert at Stortingets instruks til Regjeringen var rettslig bindende.

Jeg nevner også at Høyesterett i en dom i Rt. 1961 s. 554 har påpekt betydningen av å skille mellom de rettslig bindende og de politisk bindende direktiver. Førstvoterende fremholdt nemlig at «Regjeringen ikke juridisk var bundet til å følge Stortingets vedtak. Rettslig sto den fritt, og måtte ta det konstitusjonelle ansvar for den resolusjon som ble vedtatt.» Meget taler etter dette for at Utenriks- og konstitusjonskomiteen i 1977 så det slik at en understreking av at direktivene er politisk bindende, men ikke rettslig bindende, innebærer en aksentuering av at Regjeringen fortsatt må ha det rettslige og konstitusjonelle ansvar. Regjeringen ville derfor fortsatt ha det konstitusjonelle ansvar for de beslutninger som fattes, også i de saker der Stortinget måtte ha gitt uttrykk for en oppfatning om hvordan avgjørelsen burde være.

De reformer i budsjettssystemene i staten vi står overfor i denne sak synes ikke å reise praktiske konstitusjonelle problemer i forhold til Kongens prerogativer.

5. REGJERINGENS KONSTITUSJONELLE OG PARLAMENTARISKE ANSVAR

Det konstitusjonelle ansvar eller riksrettsansvaret er det strafferettslige ansvar Regjeringens (og Stortingets og Høyesteretts) medlemmer har for utførelsen av sine funksjoner som medlemmer av Kongens råd og som administrative ledere for sine departementer. Dette ansvar har sin forankring i Grunnloven og er nærmere definert i ansvarlighetsloven av 5.2.1932 nr. 1. Det konstitusjonelle ansvar er således et strafferettslig ansvar som må håndheves med vanlige strafferettslige sanksjoner som fengsel og bøter. Ansvarret kan bare gjøres gjeldende av Odelstinget som anklagemyndighet og av Riksretten som dømmende myndighet.

Det parlamentariske ansvar er det politiske ansvar Regjeringen eller dens medlemmer har overfor Stortinget for utførelsen av sine funksjoner som medlemmer av Kongens råd eller som ledere for sine departementer. Dette ansvar håndheves av Stortinget. Når det gjøres gjeldende mot Regjeringen eller dens medlemmer, utløser det en plikt for disse til å tre tilbake. Håndhevelsen av ansvaret skjer ved at Stortinget erklærer mistillit til Regjeringen eller vedkommende statsråd.

6. DEN PARLAMENTARISKE OG KONSTITUSJONELLE KONTROLL

6.1 Forhåndskontroll og - etterhåndskontroll

Med Stortingets *kontroll* med forvaltningen menes for det første Stortingets herredømme over forvaltningen. Uttrykket kontroll brukes

da i vid betydning og omfatter alle former for styring og påvirkning av forvaltningens virksomhet. Kontroll brukt i denne vide betydning omfatter da både en «forhåndskontroll» og en «etterhåndskontroll». En styring ved «forhåndskontrollen» utøver Stortinget gjennom sine budsjettvedtak, andre stortingsvedtak, lovgivning osv. Regjeringen utøver en tilsvarende styring overfor den underordnede forvaltning gjennom forskrifter, instruksjoner, bestemmelser osv.

Disse sider av kontrollvirksomheten er behandlet foran. Som påpekt der vil de aktuelle budsjettreformforslag berøre «forhåndskontrollen», særlig fordi de vil innebære en større frihet for forvaltningen i anvendelsen og bruken av bevilgede midler. Ansvarret for Regjeringen vil dermed bli mer omfattende, og vel også vanskeligere å skulle forholde seg til for de konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlige statsråder. Regjeringens og underliggende forvaltningsorganers økte frihet vil kreve vanskeligere avveining og mer kompliserte beslutninger. Med en større handlefrihet øker mulighetene og risikoen for kritikk i etterhånd for de beslutninger som er fattet.

6.2 Nærmere om Regjeringens ansvar for tilrettelegging og organiseringen av forsøksvirksomheten

Som nevnt omfatter Regjeringens ansvar for forvaltningens virksomhet også et ansvar for at forvaltningens midler blir anvendt på en så god og rasjonell måte som mulig. Både organiseringen av og tilretteleggingen av arbeidet i forvaltningen og bestemmelser om hvordan statens midler skal disponeres er forvaltningsvirksomhet som er underlagt Regjeringens styringsansvar. Når Regjeringen nå skal organisere dette arbeidet under større frihet, på en ny måte, med nye midler, for å oppnå bedre resultater, da vil det også medføre en større risiko for å gjøre «feil». I alle fall vil Regjeringen risikere kritikk i større grad enn før, da handlefriheten var mindre.

Regjeringen vil derfor ha behov for å sikre seg så god innsikt og oversikt som mulig på de områder der forvaltningen nå skal gis større frihet. En effektiv styring krever effektive og gode rapporteringssystemer. Å legge forholdene til rette for det er en administrativ oppgave som hører under Regjeringens forvaltningsmessige ansvar.

6.3 Spørsmålet om en effektiv styring krever samordning

Den økte forvaltningsmessige frihet som reformene vil medføre, vil etter dette stille nye krav til organiseringen av forvaltningens ad-

ministrative styringsfunksjoner. Her synes spesielt å være et behov for en organisasjonsmessig samordning på det administrative plan. Disse forhold er omtalt av Riksrevisjonen i antegnelse til statsregnskapet i 1986, og er også påpekt av Finanskomiteen i Budsjett-innst. S. I - 1989-90 (referert foran).

En slik samordningsfunksjon er det naturlig at Regjeringen legger til et departement og det naturlige vil vel være at Finansdepartementet gis denne oppgaven. Som koordinerende budsjettinstans har Finansdepartementet fra før den beste samlede oversikt over statens samlede virksomhet. Å koordinere disse forvaltningsoppgavene i Finansdepartementet vil også gjøre den *etterfølgende* kontroll enklere. For Stortinget og Riksrevisjonen vil det være mest rasjonelt å ha et departement å forholde seg til når reformvirksomheten skal vurderes og evalueres. Reformarbeidet representerer en spesiell form for forvaltningsvirksomhet som bør koordineres sentralt.

6.4 Nærmere om forholdet til etterpåkontrollen

Denne forhåndskontroll må sees i sammenheng med *etterpåkontrollen*. Etterpåkontrollen er den kontroll som i etterhånd gjøres for å undersøke om regler, retningslinjer og forutsetninger er fulgt. Etterpåkontrollen skal også ta sikte på å avdekke feil og mangler og rette på feil og mangler eller uriktige avgjørelser som måtte være tatt.

Denne kontroll tar for det første sikte på å håndheve det parlamentariske og konstitusjonelle ansvar. I denne henseende har kontrollen i det vesentligste en tilbakeskuende funksjon. Etterpåkontrollen har imidlertid også vesentlige virkninger som peker fremover. Hvis kontrollen avdekker feil og mangler, gir det grunnlag for å foreta korreksjoner og endringer. Som Eckhoff påpeker i Forvaltningsrett s. 632: «Reaksjonen mot det som har skjedd, kan m.a.o. skape normer for det som skal skje».

Etterhåndskontrollen omfatter altså kontrollen med det som har skjedd. Riksrevisjonens og Stortingets konstitusjonelle og parlamentariske kontroll er først og fremst en etterpåkontroll. For at denne etterpåkontrollen med reformvirksomheten skal bli mest effektiv og gi best mulig grunnlag for fremtidige disposisjoner, bør opplysningene om gjennomføring og virkninger av reformtiltakene behandles sentralt. Styrkingen av etterpåkontrollen vil etter det som er fremholdt foran ikke bare ha en ansvarsmessig og tilbakeskuende betydning, men også være av sentral be-

tydning for de fremtidsrettede forvaltningsmessige disposisjoner. Spesielt i forhold til forsøksvirksomheten er dette viktig.

6.5 Nærmere om Stortingets kontrollmidler

De konstitusjonelle og parlamentariske kontrollmidler er flere. Dels utøver Stortinget kontrollen direkte selv eller Stortinget benytter andre organer til å utføre det primære kontrollarbeid som så utgjør det videre grunnlag for Stortingets egen kontroll. Kontrollmidlene har for det første forankring i Grunnloven, men også i lovgivningen og i Stortingets forretningsorden og praksis. De konstitusjonelle og parlamentariske kontrollmidler flyter over i hverandre og det har liten hensikt å skille mellom dem. De tjener alle som virkemidler for håndhevelsen av både det konstitusjonelle og det parlamentariske ansvar.

De konstitusjonelle kontrollmidler har for det første sin forankring i Grunnlovens § 75 f og g om statsrådsprotokollenes og traktaters gjennomgåelse. Stortingets adgang til å innkalle til avhør, Grunnlovens § 75 h, brukes i praksis ikke, men er også et eksempel på et kontrollmiddel Stortinget har til rådighet. Stortingets forretningsorden inneholder bestemmelser om interpellasjoner og spørsmål til Regjeringen og dens medlemmer. Interpellasjons- og spørreinstutttet er viktige midler til å skaffe til veie opplysninger om forhold i forvaltningen.

Viktigst og av størst praktisk betydning har imidlertid de opplysninger som sendes til Stortinget i meldinger og de forklaringer som gis i forbindelse med statsbudsjettet. Av stor konstitusjonell og praktisk betydning må også nevnes de opplysninger om forvaltningsvirksomheten som kommer til Stortinget gjennom Riksrevisjonens gjennomgåelse av statens regnskaper.

Stortingsmeldingene spiller en viktig rolle som rapporteringsinstrument. Meldingene bidrar til å bringe frem for offentligheten informasjon om forvaltningsorganenes virksomhet, forvaltningsområder og andre viktige saker. Selv om alle stortingsmeldinger ikke i like stor grad blir gjenstand for debatt og omtale i Stortinget, kan meldingene ha stor praktisk og administrativ betydning. Foruten å bringe frem opplysninger for offentligheten, kan administrasjonens eget arbeid med meldingene bidra til å klargjøre, effektivisere, rydde opp i osv. forvaltningsmessige forhold. Meldingenes betydning kan derfor ikke bare måles etter den omtale og publisitet de måtte få i forbindelse med stortingsbehandlingen av dem.

6.6 Bruk av stortingsmeldinger og statsbudsjettet til rapportering om departementenes virksomhet

I NOU 1972:38 om Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. ble det påpekt at *departementene* «bare i liten utstrekning er trukket inn i rapportvirksomheten». Dette forhold synes ikke å ha endret seg siden dengang. Fortsatt må det kunne sies at departementenes egen virksomhet bare i liten utstrekning trekkes inn i meldingsvirksomheten. Det må derfor fortsatt kunne sies at stortingsmeldingene bare gir «et begrenset innsyn i den virksomhet som departementene driver». Ingvaldsenutvalget foreslo en ordning med rapportering i forbindelse med statsbudsjettet, noe Utenriks- og konstitusjonskomiteen i sin Innst. S. nr. 277 (197677) s. 22 fant nok ville «bli meget vanskelig å håndtere for Stortinget og derfor ikke bety en forbedring av Stortingets kontrollmyndighet». Komiteen uttalte videre:

«Tanken om å koble gjennomgåelsen av rapportene sammen med budsjettbehandlingen, vil etter komiteens oppfatning ikke bli effektiv idet det må antas at fagkomiteen også i fremtiden i sterkere grad vil konsentrere seg om budsjettforslaget enn om rapporten om forrige års virksomhet. Kontrollordningen kan på denne måten bli illusorisk.»

Avslutningsvis uttalte komiteen at den

«vil foreslå at det arbeides videre med utarbeiding av et rapportsystem som dekker Stortingets behov for å kunne ha oversikt over forvaltningens virksomhet. Det ville være naturlig at skisse til en mer fullstendig rapportordning forelegges administrasjonsgrenene til uttalelse før det treffes endelig beslutning om rapportsystemet.»

Såvidt vites ble ikke dette fulgt opp.

Eckhoff påpeker i sin bok *Forvaltningsrett* (s. 648) at Stortinget har «større betydning som forum for etterfølgende kontroll og kritikk av forvaltningen, enn som bidragsyter til planlegging av dens fremtidige virksomhet.» Eckhoff påpeker i denne forbindelse at muligheten for å øve etterfølgende kontroll vil være avhengig av hvilken adgang Stortinget har til å skaffe seg kunnskap om det som foregår i forvaltningen. Bruk av stortingsmeldinger kan være et middel til å gi informasjon om forsøksvirksomheten.

Dersom Stortinget og Riksrevisjonen skal sikre seg at omleggingen i budsjettssystemet med større frihet for etater og institusjoner til å disponere bevilgede midler ikke skal svikte sitt formål eller bli misbrukt, bør det overveies å etablere egne meldingssystemer for forsøksvirksomheten.

Mer praktisk vil det kunne være å gi rappor-

tering og tilbakemelding i forbindelse med budsjettbehandlingen. Statsbudsjettet inneholder allerede i dag mer omfattende og detaljerte redegjørelser om forvaltningens virksomhet, om realisering av mål og bruk av midler osv, enn forholdet var før. Denne forbedrede rapporteringsvirksomhet i forbindelse med statsbudsjettet er et ledd i de reformer som budsjettbehandlingen kontinuerlig har undergått i de senere år. Å bruke statsbudsjettet i rapporteringsvirksomheten om forsøksvirksomheten til Stortinget, vil således være en videreutvikling og en videreføring av statsbudsjettet som styringsinstrument for Stortinget. Dersom man baserer seg på at tilbakemeldinger og rapportering kun skal skje i forbindelse med budsjettframleggene, vil man kunne risikere en sammenblanding av den etterfølgende kontroll og selve budsjettbehandlingen. Det bør holdes fast ved at budsjettbehandlingen først og fremst skal ivareta styringsfunksjonene. Etterpåkontrollen bør derfor også søkes sikret på annen måte. Jeg antar at Riksrevisjonen vil stå sentralt her, se nedenfor.

6.3 Konklusjoner

Jeg kan ikke se at forslagene om forsøk vil innebære at Stortingets forhåndskontrollmuligheter med forvaltningen vil bli svekket. Forslagene betyr imidlertid at forvaltningen får en større frihet til å handle. De bindinger som idag ligger i systemet forutsettes oppmyket, men de kan ikke sies å svekke Stortingets muligheter for å styre forvaltningen i ønsket retning.

Når det gjelder etterhåndskontrollen vil Stortinget fortsatt ha midler til både selv eller gjennom Riksrevisjonen å etterprøve hvorvidt de disposisjoner forvaltningen har foretatt er rettmessige og forsvarlige.

For at kontrollen i etterhånd imidlertid skal bli effektiv og meningsfylt, må det angis så klare og presise mål for de forskjellige virksomheter som mulig. Dersom målene ikke er presist angitt, vil det vanskeliggjøre Stortingets og Riksrevisjonens muligheter for i ettertid å kunne kontrollere om midlene som er bevilget er anvendt som vedtatt og forutsatt.

Valget av kontrollmidler vil her være et praktisk spørsmål. Antakelig vil meldingssystemet kunne være praktisk å ta i bruk. Det vil iallfall gi Stortinget anledning til å drøfte forsøksvirksomheten på særskilt og prinsipielt grunnlag, uavhengig av budsjettbehandlingen. Da rapporteringene i forbindelse med statsbudsjettet i de senere år er utbygget og forbedret, vil naturligvis en videreutvikling av disse ordningene også bidra til å bedre etterhåndskontrollen.

7. NÆRMERE OM RIKSREVISJONENS KONTROLL

Hjemmelen for Riksrevisjonens kontroll finner vi i Grl. § 75 k, og lov om statens revisjonsvesen av 1918. Det er videre gitt en instruks om Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen gjennomgår for det første statsregnskapet. Også statens spesialregnskaper gjennomgås av Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens oppgaver består i å kontrollere alle disposisjoner over statens midler, statens penger, forråd og verdier av enhver art. Riksrevisjonen skal kontrollere at inntekter er gått riktig inn og at alle utgifter er korrekt legitimert og at alle poster er riktige. Arbeidet til Riksrevisjonen består også i å kontrollere at de disposisjoner som er foretatt ikke er i strid med Stortingets bevilgningsvedtak og de forutsetninger som ligger til grunn for disse. Riksrevisjonen skal også påse at disposisjonene er i samsvar med lover, stortingsvedtak og andre bestemmelser om forvaltningen og anvendelsen av statsmidler.

Endelig har Riksrevisjonen som oppgave å kontrollere at forvaltningens disposisjoner er økonomisk forsvarlige. Hvor langt denne kontrollmyndighet går er det vanskelig å si noe eksakt om. Det må imidlertid kunne slås fast at kontrollen med hvorvidt disposisjonene er økonomisk forsvarlige, er begrenset til forhold som øver påviselig innflytelse på regnskapene.

Det skal også nevnes at Riksrevisjonen har en viktig veiledningsoppgave. Riksrevisjonen skal gjennom råd og veiledning ikke bare søke å medvirke til bedre resultater, men også til å bedre de administrative ordninger og den indre kontroll, der det er mulig. Riksrevisjonens oppgave vil således også være fremtidsrettet.

Forslagene til endringer i bevilgningsreglementet berører muligheten for Riksrevisjonen til å øve kontroll og gi veiledning. Disse forhold er omtalt i brev fra Riksrevisjonen. Jeg finner det mest korrekt og hensiktsmessig å vise til det som er fremholdt der. Jeg begrenser meg til å understreke at det vil være av vesentlig betydning for at Riksrevisjonen skal kunne fylle sine oppgaver, at de midler til å skaffe seg innsyn, informasjon og redegjørelse fra forvaltningen, ikke blir svekket.

Riksrevisjonen har etter revisjonsloven en vidtgående rett til å kreve opplysninger fra offentlige organer og tjenester, jfr. lovens § 2, annet ledd. De aktuelle endringsforslag vil i og for seg ikke berøre Riksrevisjonens vidtgående kompetanse til å kreve opplysninger osv. Imidlertid vil det bli nødvendig at administrasjonen i sin forvaltning legger forholdene til rette for, ved målangivelser, dokumentasjon etc. å gi Riksrevisjonen praktiske muligheter for å utøve sine kontrollfunksjoner. Antakeligvis vil også særskilte meldinger kunne bidra til å effektivisere Riksrevisjonens kontroll.

Endelig vil den forvaltningsmessige organisering av forsøksvirksomheten være av betydning for kontrollmulighetene. En samordning av styringsfunksjonene i Finansdepartementet vil formentlig bidra til å lette både innsynet og oversikten over forsøksvirksomheten, noe som også vil gjøre revisjonens arbeid bedre og mer effektivt. Det er mulig at dette rent praktisk vil skape behov for en korresponderende revisjonsetat underlagt Riksrevisjonen. Dette er et praktisk spørsmål som jeg ikke finner grunn til å gå nærmere inn på.

Oslo, 20. april 1990

Arne Fliflet
