

# Innst. S. nr. 243.

(1989-90)

## Innstilling fra finanskomiteen om videre utvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem.

(St.prp. nr. 87.)

Til Stortinget.

### 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. I proposisjonen legges det fram 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 framover vil fortsette utviklingen gjennom de senere tiår, 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 framstilling og begrunnelse, og slik at Stortingets mulighet til å styre og kontrollere forvaltningen blir klarlagt.

I proposisjonen er det redegjort for behandlingen i Stortinget av de forslag som ble fremmet i St.prp. nr. 1 om fullmakt for Kongen til å gjennomføre forsøk hvor det var nødvendig med unntak fra bevilgningsreglementet. Om dette vises det til proposisjonen.

Regjeringen legger stor vekt på effektivisering av statsforvaltningen, og mener at spørsmålet om effektiv organisering av statsforvaltningen er en sentral forutsetning for vårt demokratiske systems virkemåte. Regjerin-

gen legger således vekt på at det videre reformarbeidet 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.

Det er stor interesse for en mer effektiv og resultatorientert forvaltning blant statsforvaltningens ledere og ansatte. Sentraladministrasjon og regjering må i sine forslag overfor Stortinget søke å avveie det behov den enkelte institusjon har for handlefrihet, 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 effektiviseringsarbeidet 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.

Finansdepartementet har fått utarbeidet en redegjørelse om de konstitusjonelle spørsmål som saken reiser. Redegjørelsen, som er utarbeidet av høyesterettsadvokat Arne Fliflet, 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 forslaget i NOU 1989:5 gjennomføres. Forslagene berører i hovedsak forvaltningsmyndigheten. Redegjørelsen framhever 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.

I proposisjonen er det redegjort for sentrale endringer og forslag til endringer i statens organisasjons- og budsjettssystem i 80-årene, jf. kap. 2. Om dette vises det til proposisjonen.

## DET VIDERE ARBEIDET MED ORGANISASJONS- OG BUDSJETTSPØRSMÅL

### Perspektivet framover.

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 opptrukne 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.

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.

Perspektivet vektlegger at staten bevisst bør velge hvilke styringsrelasjoner som skal være gjeldende 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 omstillingsevne. Det bør være et grunnleggende krav at statlige virksomheter

skal skape resultater. Statsregnskapet gir kun opplysninger om ressursbruk og liten informasjon om oppnådde resultater. I NOU 1989:5 er forbedringer på resultatsiden også blitt sterkt fokusert. Finansdepartementet er derfor av den prinsipielle oppfatning at hovedtilnærmingen i forvaltningspolitikken i årene framover 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 rammestyring av offentlige virksomheter.

### Hovedområder i det videre arbeid.

Tilknytningsformer til enkeltinstitusjoner har ikke vært gjenstand for en total gjennomgang ut fra styringsmessig og samordningsmessig perspektiv. I tiden framover vil det være behov for å se nærmere på hvordan ulike statlige institusjoner er tilknyttet statsforvaltningen.

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 framtiden vil det særlig være aktuelt å se på organisasjons- og tilknytningsformene til de store samferdselsetatene (Televerket, NSB, Postverket, Luftfartsverket) og Statkraft.

Arbeid med revidering av statselskapsloven av 1965 er i startfasen. Arbeidet gis høy prioritet med sikte på en snarlig fremming av lovforslag.

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

Det er ikke aktuelt å sette fram andre konkrete forslag om direkte endringer i det gjennomgående regelverket i denne proposisjonen, dvs. regelverk som gjøres generelt gjeldende 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 senere 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 i proposisjonen. Forslaget om å gi budsjettfullmakter direkte til enkeltvirksomheter med bevilgning på felles budsjettkapittel, vil departementet også komme tilbake til.

I spesielle tilfeller kan det være aktuelt å gi spesielle fullmakter i det enkelte tilfellet som bryter med hovedregelen for tilknytningsformer. I NOU 1989:5 blir bl.a. spørsmålet om adgang til nettobudsjettering og aktivering av investeringer for ordinære forvaltningsorganer reist. Også forslagene om låneordninger for investeringer, forskottering av driftsmidler til investeringer og langsiktige ressursvedtak kan ses i sammenheng ved å foreta spesialtilpasninger for enkeltinstitusjoner. Disse forslagene krever videre utredning før en kan ta stilling til om de kan gjøres gjeldende.

#### **Forsøksvirksomhet som offentlig reformstrategi.**

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 gjennomgripende reformer i første omgang kun gjøres gjeldende for et utvalg av enheter. Det dreier seg om tidsbegrensede unntak fra varige ordninger for bestemte grupper, institusjoner eller geografiske områder. Der som 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 fremviser en annen måte å organisere og utføre offentlige virksomheter og oppgaver på som blir synliggjort for deltakere og overordnet myndighet som inngår i forsøket. Videre åpner forsøk for en viss grad av prøving og feiling uten at kostnadene ved dette blir for store. Eventuelle positive erfaringer må være tilstrekkelig overbevisende før det fremmes forslag om å gjøre reformene generelle og gjennomgående.

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.

#### **Generelle krav til forsøk.**

Kravene når det gjelder faglig utredning og formell utforming av forsøk må settes likt

som for generelle endringer. 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. Eventuelle fullmakter eller dispensasjoner i forbindelse med forsøket må klargjøre hvilke bestemmelser eller rutiner det skal kunne gjøres unntak fra, og hva det skal være adgang til å kunne gjennomføre i stedet. 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. Det er likeledes 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. Rapporter, regnskaper og annet skriftlig materiale må også være tilgjengelig for Riksrevisjonens kontroll. For å sikre at erfaringer som gjøres under forsøket kan benyttes i en senere beslutningsprosess må det etableres et evalueringsopplegg.

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

#### **STORTINGETS MYNDIGHET OG KONTROLL MED FORVALTNINGEN**

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. Stortinget kan ved plenumsvedtak gi Regjeringen generelle instruksjoner eller instruksjoner om avgjørelse av enkelte tilfeller. Det kan medføre parlamentarisk ansvar for Regjeringen eller den enkelte statsråd å opptre i strid med Stortingets vedtak.

Stortingets rett til å bruke midler til statlige utgifter er fastsatt i Grunnlovens § 75 d. 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.

Det har siden 1814 vært store forskjeller i detaljeringsgraden i Stortingets bevilgningsvedtak, fra åpne sekkeposter og til stor grad av spesifikasjon.

Bevilgningsreglementet fastsetter flere gjennomgående prinsipper som regulerer virkningene av et bevilgningsvedtak. Dette gjelder *ettårs-prinsippet* som er nedfelt i bevilgningsreglementets § 7. Dette prinsippet fastslår at bevilgningen som hovedregel står til disposisjon i budsjetterminen som løper fra 1. januar til 31. desember. Bevilgede midler som ikke er disponert ved terminens utløp kan ikke lenger disponeres, så fremt 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 budsjettertermin hvor den blir kontant utbetalt eller innbetalt.

*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 måten.

*Fullstendighetsprinsippet* er slått fast og presisert i bevilgningsreglementets § 4 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal budsjettet omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.

#### **Tilknytningsformens betydning.**

Bevilgningsreglementet har bestemmelser som åpner for å organisere statsinstitusjoner 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. 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 et reguleringsfond.

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.

*Statsselskapene* er egne juridiske personer og skal som utgangspunkt holde utgiftene til drift og betjening av lånekapital og av egenkapital innenfor rammen av sine inntekter. Disse selskapene er derfor ikke behandlet i statsbudsjettet på samme måte som andre statlige virksomheter.

#### **Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen.**

Grunnlovens § 75 k bestemmer at Stortinget skal utnevne "5 Revisorer, der aarligen skulle gennemse Statens Regnskaber". Med bakgrunn i lov om statens revisjonsvesen av 8. februar 1918 og Grunnloven foretar Riksrevisjonen kontroll av forvaltningens aktiviteter. Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og er ikke underlagt Regjeringens instruksjonsmyndighet. I proposisjonen er det redegjort nærmere for Riksrevisjonens virksomhet og oppgaver.

#### **Aktuelle forslags konsekvenser for Stortingets myndighet og kontroll med forvaltningen**

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 tilknytningsform 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 statsselskapsloven av 1965 som er aktuell, jf. pkt. 3.2.3 i proposisjonen. 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. 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. En endelig 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.

Innen forvaltningsorganformen fremmer utvalget (NOU 1989:5) 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 utvalg til forvaltningsorgan etter en konkret vurdering. Utvalget legger vekt på at en mulighet til å differensiere innenfor forvaltningsorganformen, vil være et effektivt bidrag for å 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, jf. kap. 5 i proposisjonen. Andre eksempler på forslag er aktivisering av investeringer, avvikling av låneposter og låneordning for lønnsomme investeringer. Disse forslagene er foreløpig ikke vurdert i departementet.

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

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 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 bevilgningsreglementet, andre stortingsvedtak og praksis. Det er derfor snarere forvaltningsmyndigheten enn bevilgningsmyndigheten som berøres av de forslagene som her er fremsatt.»

Forslagene gjennom NOU 1989:5 vil i samsvare 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 politiske kontroll. 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 har 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.»

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 i dag 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.

I brev 29. mai 1990 til Stortinget (90/6258 C JE) har Finansdepartementet gjort oppmerksom på enkelte feil som har kommet inn under trykkingen av proposisjonen. I brevet heter det:

«St.prp. nr. 87 (1989–90) om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem.»

I St.prp. nr. 87 (1989–90) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem er det dessverre kommet inn enkelte feil under trykkingen.

Første avsnitt i annen spalte på s. 13 er en gjentakelse av foregående avsnitt.

Øverst på s. 14, første spalte er følgende tekst falt ut:

«For å sikre at erfaringer som gjøres under forsøket kan benyttes i en senere beslutningsprosess må det etableres et evalueringsopplegg. Omfanget og innretningen av dette opp-...»

På s. 21, annen spalte og på s. 27 i utkastet til vedtak I om forsøk med stillingshjemmel-systemet er det tatt inn galt kapittelnummer for Televerket. Riktig kapittelnummer er 2453.

På s. 25 første spalte annet avsnitt skal siste setning strykes. Avsnittets ordlyd blir da:

«Finansdepartementet foreslår at et lineært avskrivningssystem for statens forvaltningsbedrifter innføres fra 1. januar 1991.»

Departementet gjør oppmerksom på disse feilene.

Kopi av dette brevet er sendt Finanskomiteen.»

#### Komiteens generelle merknader.

Komiteen, lederen, Alsaker, Aune, Ellefsen, Guldbrandsen, Halvorsen, Holten, Johnsen, Kvidal, Brørby Larsen, Løken, Maribo, Meland, Schjøtt Pedersen, Restad, Solberg, Thoresen og Wara, viser til sine merknader i Budsjett-innst. S I og S II for 1989-90 vedrørende budsjett- og organisasjonsreform i staten, og at komiteen der understreket nødvendigheten av at det gjennomføres reformer med sikte på økt effektivitet i offentlig sektor samtidig som komiteen ba Regjeringen legge fram en mer omfattende vurdering av bl.a. de konstitusjonelle spørsmål som knytter seg til saken.

Komiteen viser videre til den redegjørelse som er gitt i proposisjonen og i vedlegg til proposisjonen og til merknader nedenfor hvor komiteen slutter seg til de fremlagte forslag til forsøksfullmakt og endring av bevilgningsreglementets § 11.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet, viser til at det i proposisjonen heter at de vesentlige styrings- og kontrollrelasjoner mellom det politiske og ansvarlige nivå og de utførende virksomheter bestemmes gjennom fastlegging av tilknytningsformen. Valg av tilknytningform vil derfor ha stor betydning.

Flertallet er enig i at tilknytningsformperspektivet er en vesentlig innfallsvinkel når det gjelder organiseringen av statlig virksomhet. Det er vesentlig å utvikle større bevissthet om hva de ulike tilknytningsformer innebærer med hensyn til effektiv drift og tjenesteproduksjon på den ene siden og muligheten for å sette virksomheten inn i en overordnet prioritering og styring på den annen side.

Etter flertallets syn tilsier dette at det må legges stor vekt på de drøftingene som leder fram mot valg av tilknytningform for den enkelte institusjon. Målsetningene for og formålene med vedkommende institusjons virksomhet bør presiseres i størst mulig utstrekning. Det samme gjelder hvilke avvik som eventuelt bør gjøres i forhold til en ren markedsmessig tilpasning. Dette vil gi et grunnlag for å vurdere hvilken tilknytningsform som er mest hensiktsmessig. I tillegg vil den gi en klar oversikt over rammevilkårene som skal legges til grunn. Valget av tilknytningsform må ses i sammenheng med formålet for den aktuelle virksomhet og behovet for styring og kontroll.

I proposisjonen vises det til at de enkelte institusjoners tilknytningsform ikke har vært gjenstand for total gjennomgang ut fra styringsmessig og samordningsmessig perspektiv, men at endel virksomheter etter hvert vil bli gjennomgått i forbindelse med de årlige budsjettproposisjoner, eller i egne meldinger/proposisjoner.

Flertallet er enig i at det bør legges opp til en slik etappevis gjennomgang av virksomhetens tilknytningsform.

Flertallet understreker at den enkelte institusjons tilknytningsform må gjøres til gjenstand for en grundig vurdering, før eventuelle forslag til endringer legges fram. Det er videre hensiktsmessig at mindre institusjoner og institusjoner av likeartet karakter ses i sammenheng og at forslag om endringer ikke fremmes enkeltvis.

Når det gjelder større organisasjonsmessige omlegginger eller endringer som gjelder mer prinsipielle spørsmål mener flertallet at disse bør legges fram for Stortinget.

Flertallet har merket seg at det i første omgang vil være særlig aktuelt å se på tilknytningsformene til de store samferdselsetatene (Televerket, NSB, Postverket og Luftfartsverket). Flertallet antar at det innenfor disse områder i noen grad kan være motsetning mellom hensynet til virksomhetens handlingsfrihet og politisk styrbarhet, og at det derfor vil være nødvendig å foreta en avveining mellom disse hensyn, hvor en eventuelt også vil måtte vurdere alternative måter for å realisere politiske mål som hittil har blitt iverksatt direkte gjennom virksomhetene.

Flertallet viser til at det i proposisjonen er en omfattende drøfting av forsøksvirksomhet som offentlig reformstrategi.

Flertallet vil understreke betydningen av at det på forhånd klargjøres hva som skal være forsøkets formål, hvordan resultatene skal dokumenteres og at forsøksvirksomhetene bør velges ut fra dette. Det er også vesent-

lig at rapporter, regnskaper og annet skriftlig materiale er tilgjengelig for Riksrevisjonens kontroll.

Flertallet vil videre understreke betydningen av at forsøk generelt må gis en utforming som klargjør ansvarsforhold, fullmakter, kontrollrutiner og andre formelle spørsmål.

Flertallet vil samtidig peke på at det knytter seg flere fordeler til det å ha et enhetlig regelverk. Det letter oversikten og samsvarer ofte med et ideal om like betingelser f.eks. i ulike deler av landet. Omfanget av forsøksvirksomheten må derfor vurderes nøye. Det må videre påses at det forhold at en ordning introduseres gjennom et forsøk undergis grundig behandling, ved igangsettingen av forsøket og når ordningen eventuelt gjøres generell.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at statens forretningsvirksomhet bør organiseres i aksjeselskaper og drives etter bedriftsøkonomiske kriterier. Disse selskaper bør vurdere staten som kunde og staten kan styre foretaket gjennom eventuelle konsesjonsbestemmelser og i egenskap av kunde. Dette gjelder særlig samferdselsbedriftene Televerket, NSB, Postverket og Luftfartsverket, men også andre etater som driver forretningsmessig virksomhet.

Disse medlemmer vil videre påpeke at den beste form for å fremskaffe sikkerhet for økonomisk forsvarlig og rasjonell drift, er at flest mulig oppgaver kjøpes av private bedrifter i konkurranse med hverandre. Konkurransen vil da sikre effektiviteten. Der hvor det er mulig, bør også intern prising av tjenester etter konsernorganisasjonsmodellen innføres. Systemet bør legges opp slik at den som bestemmer at noe skal utføres, bør pålegges å dekke kostnadene. Myndighet og ansvar må samles langt mer enn tilfellet er i dag.

Disse medlemmer vil hevde at en omfattende privatisering, slik den er beskrevet i Dokument nr. 8:42 for 1989-90, vil sikre en bedre styring av ressursbruken på en automatisk måte, og privatisering bør derfor være et nøkkelord i en offentlig reformstrategi.

Komiteen mener at effektiviseringsarbeid og utprøving av nye måter å løse offentlige oppgaver på bør være en innarbeidet del av institusjonenes virksomhet. På enkelte områder av offentlig sektor som særlig gjelder forvaltningsoppgaver bør effektivitetskrav underordnes hensynet til bl.a. rettssikkerhet. Det bør imidlertid som hovedregel stilles like strenge krav til produktivitetsvekst i offentlig sektor som i sammenlignbar privat virksom-

het. På samme måte som i privat virksomhet må det meste av arbeidet med effektivisering skje innenfor eksisterende rammebetingelser. Det vil for offentlig virksomhet bety innenfor eksisterende bevilgnings- og stillingsrammer og regelverk.

Komiteen vil advare mot tanken om at endrede rammebetingelser er en nødvendig forutsetning i arbeidet for økt produktivitet. Tilknytningsformer og rammebetingelser må også kunne revurderes og endres, men komiteen vil også peke på at det i det langsiktige arbeidet med produktivitetsforbedring kan være ønskelig med stabilitet i rammebetingelsene. Stabile rammebetingelser vil bidra til å rette søkelyset mot effektiviseringsmuligheter internt i virksomheten.

Komiteen mener det er viktig å utvikle systemer som sikrer at institusjonene blir ledet til å tilpasse seg og å handle på en slik måte at myndighetenes mål med virksomheten blir innfridd i størst mulig utstrekning.

Komiteen viser til at dette vil stille store krav til metodene som anvendes til å vurdere resultatene.

Komiteen viser til at det i proposisjonen forutsettes at forsøk som krever dispensasjon fra bevilgningsreglementet må legges fram for Stortinget. Komiteen slutter seg til dette og mener at slike saker vanligvis bør fremmes for Stortinget som egen sak og at unntak fra bevilgningsreglementet skjer ved eksplisitte vedtak i henhold til reglementets § 1.

I proposisjonen er det vist til at det siden 1814 har vært store forskjeller i detaljeringsgraden i Stortingets bevilgningsvedtak, fra åpne sekkeposter til stor grad av spesifisering.

Komiteen viser til at det i etterkrigstiden har vært en forholdsvis spesifisert fremlegging og behandling av budsjettet, selv om tendensen fra 1985 har gått mer i retning av mindre spesifisering. Komiteen viser til at det er Stortinget som avgjør hvor spesifikt budsjettet skal settes opp. Budsjettet må til enhver tid spesifiseres så nøye at Stortingets prioritering kommer til uttrykk.

Komiteen viser til at den bebudete revisjon av statselskapsloven av 1965 etter departementets oppfatning ikke vil medføre konsekvenser for forholdet mellom Storting og Regjering, men at den endelige vurdering først kan foretas etter at det planlagte lovutvalget har utarbeidet et utkast til ny lov og dette er behandlet på vanlig måte.

I proposisjonen refereres utvalgets (NOU 1985:5) forslag om å differensiere innen forvaltningsorganformen, bl.a. for å begrense presset i retning av organisering som stiftelser. Slik differensiering kan skje ved unntak fra et eller flere av de gjennomgående prinsip-

per i bevilgningsreglementet. Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til disse forslagene. Det vises i proposisjonen til at de aller fleste forslagene i NOU 1985:5 vedrørende budsjettfullmakter i dag blir praktisert i en eller annen form innenfor deler av statlig virksomhet, og at det nye i utvalgets forslag er adgangen til å anvende disse ordningene også for forvaltningsorgan.

Departementet viser til at Grunnlovens bestemmelser om bevilgningsmyndigheten er så generell, og at 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 knyttet til bevilgningsmyndigheten.

Komiteen viser også til at det i meldingen heter at den løpende tilpasning av enkeltinstitusjoners tilknytningsform innen rammen av gjeldende regelverk ikke medfører endringer i forholdet mellom Storting og Regjering.

I proposisjonen refereres ettårsprinsippet, kontantprinsippet, bruttoprinsippet og fullstendighetsprinsippet som de grunnleggende prinsipper i bevilgningsreglementet. I tillegg er stillingshjemmelsystemet en del av ordningen i reglementet.

Komiteen er enig i at enkeltvis og anvendt på enkeltvirksomheter representerer ikke forslagene i NOU 1989:5 noe brudd med konstitusjonell praksis eller prinsipielle endringer i forholdet mellom Storting og Regjering. Komiteen vil imidlertid peke på muligheten for vesentlige endringer i forholdet mellom Storting og Regjering ved at tyngdepunktet når det gjelder tilknytningsformer forskyves fra forvaltningsorgan-formen og fra de prinsippene som nå er nedfelt i bevilgningsreglementet, til tilknytningsformer med større handlefrihet for virksomhetene.

Komiteen viser i denne forbindelse til at det i proposisjonen understrekes at Stortingets mulighet for styring og kontroll vil bli gjennomgått i tilknytning til de forslag som vil bli fremmet i årene framover.

Komiteen vil understreke at det i forbindelse med forslag som tar sikte på å løse opp de begrensninger Stortinget har satt på forvaltningens handlefrihet samtidig må introduseres instrumenter, herunder dokumentasjons- og rapporteringssystemer som gir Stortinget tilfredsstillende styring og kontroll.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Dokument nr. 8:42 for 1989-90 der det blir redegjort for Fremskrittspartiets syn på hvordan offentlig virksomhet best mulig kan effektiviseres. Disse medlemmer konstaterer at det foreløpig

ikke er flertall for Fremskrittspartiets primære syn og finner det derfor riktig - med noen få unntak - å slutte seg til komiteens merknader, da de foreslåtte endringer er et skritt i riktig retning.

Disse medlemmer vil hevde at mest mulig bruk av private tilbydere vil være den beste måte å effektivisere den offentlige sektor på. På de aller fleste områder vil styring av økonomien gjennom prissignaler i et fritt marked være mest effektivt. I et fritt marked, der fortjenestemotivet tillates en fremtredende rolle og konkurransen er sterk, vil ressursene automatisk bli maksimalt utnyttet og ledet til sin mest lønnsomme bruk.

Forsøkene på å sentraldirigere økonomien, enten gjennom planøkonomi av øst-europeisk type, eller blandingsøkonomi, har overalt vist seg mislykket. Derfor tar stadig flere land i bruk markedet for å løse problemene. Hovedårsaken til planøkonomiens mangler, er at den forutsetter at tilstrekkelig kunnskap kan samles i sentrale organer, og at disse organer så handler rasjonelt på bakgrunn av denne kunnskapen. Selv på det makroøkonomiske nivå har det vist seg vanskelig å styre og lage pålitelige prognoser. Den høye arbeidsløsheten i Norge i dag er et aktuelt eksempel på dette. Denne har blitt langt høyere enn Regjeringen trodde og la opp til. Dette hovedsakelig fordi variablene som inngår i prognosen endres raskt og sammenhengene mellom de ulike faktorer er så komplisert.

Steigum-utvalget (s. 15) peker på at «erfaringen fra de 15 siste årene tilsier at makroøkonomisk styring mot sterke markedskrefter lett kan bli mislykket», og videre:

«En bedre strategi er å utnytte selvregulerende mekanismer i stabiliseringspolitikken. Det krever at markedsforholdene og de økonomiske incentiver blir innrettet slik at det blir stor grad av overensstemmelse mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.»

På det makroøkonomiske plan mener derfor Fremskrittspartiet at ambisjonsnivået for økonomisk styring bør reduseres betraktelig. I enda større grad gjelder dette mikronivået, styringen av den enkelte bedrift. Vår nære historie er full av eksempler på at politikernes forsøk på å drive næringsvirksomhet har endt med store tap. Dette både fordi politikere ikke har den nødvendige kompetanse eller de nødvendige incentiver til å drive lønnsom næringsvirksomhet, og fordi slike forsøk på politisert næringsvirksomhet som regel nettopp er et forsøk på å styre mot markedene.

Disse medlemmer vil peke på at fungerende marked som styres gjennom prissignaler, er et overlegent instrument for ressursal-



lokering i samfunnet. Mens sentralplanlegging tilsier kunnskap om alle de faktorer som er med på å danne prisen, er dette ikke nødvendig i en fri økonomi, der prisene får danne seg fritt på bakgrunn av markedsforholdene. Da vil kunnskapen ligge innbakt i prisene. Dersom markedsstyring basert på prissignaler skal være effektivt, forutsettes størst mulig grad av konkurranse. Fremskrittspartiet tar derfor sikte på å fjerne flest mulig av de stengslene for fri konkurranse som i dag finnes i næringslivet, i form av subsidier, vridende skatter og avgifter og offentlig beskyttelse mot konkurranse fra inn- og utland. Fremskrittspartiet vil også hindre karteller og monopoldannelser. Det er også et mål at mest mulig av dagens offentlige virksomhet utsettes for fri konkurranse. Dette kan gjøres selv om en overordnet offentlig kontroll og offentlig finansiering beholdes. Dette er i samsvar med Steigum-utvalgets beskrivelse (s. 146):

«Det må likevel påpekes at mange av de vanlige argumentene for offentlig drift er argumenter for offentlig kontroll med produksjon og forsyning, og ikke argumenter for at produksjonen skal foregå i offentlig regi.»

Steigum-utvalget (s. 20) peker også på problemene ved at det i store deler av offentlig sektor ikke opereres med markedsliknende mekanismer som bidrar til å avveie nytte mot kostnader. Det er Fremskrittspartiets mål å innføre slike markedsmekanismer på en rekke områder innen det som i dag er offentlig sektor. Ett tiltak er å la offentlig virksomhet dekke sitt kapitalbehov i det private kapitalmarked til reelle priser.

Steigum-utvalget beklager at det i liten grad er gjort undersøkelser som viser utviklingen i produktiviteten i offentlig sektor i Norge, men viser til svenske undersøkelser som viser en nedgang i produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon på 1,5 pst. pr. år mellom 1970 og 1980. Selv om slike beregninger ikke er eksakte og tilsvarende norske undersøkelser ikke finnes, er det all mulig grunn til å tro at de forhold som tilsier ineffektivitet i offentlig sektor også får slike praktiske resultater i Norge.

Den offentlige inngripen skal altså være minimal. Markedet skal i meget stor grad erstatte offentlig styring.

Selv om Fremskrittspartiet ønsker en størst mulig grad av privatisering av offentlig virksomhet, innser disse medlemmer at det er vanskelig å oppnå politisk flertall for dette synet. Det er derfor viktig å få en styringsform i offentlig sektor som gir størst mulig effektivitetsgevinst. Etter disse medlemmers oppfatning, er det nødvendig å omforme ledelsesformene i den offentlige sektor et-

ter mønster av konkurransedyktige, internasjonale konsern. Selv om det er en vesentlig forskjell mellom offentlig virksomhet og private bedrifter, er det fullt mulig å overføre den ledelsesformen man har i private bedrifter til offentlig virksomhet. Når utviklingen i ledelsesformer som har funnet sted i våre store store konkurranseutsatte bedrifter ikke har smittet over til offentlig sektor, kommer dette av forhold som kan belyses på følgende måte:

Et norsk sykehus er forskjellig fra en norsk privateid storbedrift. Mens ledelsen i bedriften forholder seg til - og kan søke støtte hos - eiere med sterk eierinnflytelse, er eiersiden i sykehuset representert ved politikere og fylkeskommunalt ansatte. Disse har verken kompetanse eller tid til å utøve noen reell innflytelse på sykehusets drift. En sykehusdirektør ville derfor ha liten støtte hos eierne dersom en reform skulle gjennomføres. En annen viktig forskjell er at bedriften driver i et konkurransemarked der man er nødt til å ta hensyn til kundene. Hensynet til kundene blir et viktig styringssignal som også de ansatte må ta hensyn til. Slik er det ikke med sykehuset. Sykehusets kunder er pasienter som ikke betaler for seg, men står i kø for å oppnå et privilegium, nemlig behandling. Dette innebærer at hensynet til kundene vil ha liten vekt når sykehusets rutiner og opplegg fastlegges og utvikles. Mens ledelsen i bedriften får styringssignaler og støtte både fra eierne og kundene, kan sykehuset drive sin virksomhet uavhengig av både eier og kunder.

Disse medlemmer vil fremheve viktigheten av å styrke eiersiden i den offentlige sektor og utvikle moderne styringsideologier hos politikere og ledelse. De erfaringer som er gjort i våre moderne bedrifter må overføres til offentlig sektor. Det har ingen hensikt at politikere og ledere i offentlig virksomhet reiser til utlandet for å se på tilsvarende kommunale bedrifter som kanskje er enda dårligere styrt. Den kommunale bedriften burde heller henvende seg til store, norske, konkurranseutsatte aksjeselskap med vel utviklet moderne ledelsesform. Slike bedrifter ville offentlig virksomhet ha mye å lære av. Det er svært viktig å få offentlige bedrifter bort fra den fagstyring man har i dag og over til uavkortet lederansvar. Et slikt lederansvar vil skape en holdningsendring i hele bedriften, slik at det blir bedre ressursutnyttelse og effektivitet, samtidig som det forebygges korrupsjon. For at ledelsen i offentlig virksomhet skal få den nødvendige holdningsendring, vil det, etter disse medlemmers syn, være nødvendig å engasjere gode ledere fra det private næringsliv til å introdusere den nye lederstilen i offentlig forvaltning gjennom kurs- og rådgivningsvirksomhet.

Komiteen vil peke på at når forslag til omdanning og forsøk med enkeltvirksomheter blir behandlet enkeltvis må overordnede perspektiver, helhet og prinsipper legges til grunn for behandlingen.

Et av problemene i offentlig virksomhet i dag er sterk grad av sektorisering og derved delmålstyring, uten tilstrekkelig samordning.

På denne bakgrunn mener komiteen at det bør legges fram for Stortinget en vurdering av NOU 1989:5, med hovedvekt på en bred gjennomgang av statens oppgaver, prinsipielle retningslinjer for valg av tilknytningsform og konkrete reformforslag.

Komiteen viser til at forslagene om utvikling av statens organisasjons- og budsjett-system reiser viktige spørsmål også for Riksrevisjonen.

Komiteen vil understreke at det kan være aktuelt for Stortinget å komme tilbake til disse spørsmål.

## KONKRETE FORSLAG

### Resultatprosjektet.

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 at virksomheten og den enkelte virksomhets leder gjennom en eventuell fullmaktsdelegering får 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. Finansdepartementet bør spille en aktiv rolle med sikte på å få gjennomført denne type produktivetsfremmende reformer. Dette er også i samsvar med riksrevisjonens antegnelse til statsregnskapet 1986.

Finansdepartementet mener også at det er viktig å prøve ut om det for statlig virksomhet er mulig å lage styringssystemer som er tilstrekkelig gode for evaluering og eventuelle sanksjoner både overfor den enkelte virksomhetsleder og overfor virksomheten som organisasjon.

I et antall virksomheter vil Finansdepartementet medvirke til utvikling av et styringssystem i den retning som er skissert. I første omgang tas det sikte på å bedre budsjettrepresentasjonen for disse virksomhetene i 1991-budsjettet. Det vil blant annet bli lagt vekt på å utvikle resultatrapporteringen til overordnet departement og Storting. Det anses tilstrekkelig at resultatrapportering til Stortinget skjer i forbindelse med de årlige budsjetter. De virksomheter som er tiltenkt å delta i

dette prosjektet er Statens Kartverk, Kredittilsynet, Lostjenesten og Det norske Radiumhospital. Det vil bli lagt vekt på å trekke virksomhetene og overordnet departement aktivt med i utformingen av et nytt styringssystem.

Komiteen viser til redegjørelsen i proposisjonen for «resultatprosjektet». Komiteen er enig i at det gjennom et forsøk kan være verdifullt å prøve ut metoder for måling av resultater og effekter og i hvilken grad det for statlig virksomhet er mulig å lage styringssystemer som er tilstrekkelig gode for evaluering og eventuelle sanksjoner. Komiteen viser til at prosjektet skal omfatte Statens Kartverk, Kredittilsynet, Lostjenesten og Det Norske Radiumhospital.

Komiteen har merket seg at det er uttalt i proposisjonen at det også kan være behov for egnede former for sanksjoner både overfor den enkelte virksomhetsleder og overfor virksomheten som organisasjon. Komiteen forutsetter at dette spørsmålet blir nøye vurdert før nye sanksjonsmidler introduseres.

### Stillingshjemmelsystemet - forslag til forsøksfullmakt.

Stortinget oppretter eller inndrar stillinger i statlige virksomheter, jfr. bevilgningsreglementets § 10. Forvaltningsbedriftene har imidlertid 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 ledige stillingshjemler i gruppe II til annen type stilling innen samme gruppe eller samme kapittel.

I NOU 1989:5 fremheves det at etter at alle stillingshjemler ikke lenger budsjetteres fullt ut, betyr stillingshjemlene lite eller ingenting for styringen av utgiftsveksten. Stillingshjemmelsystemet kan derimot virke hemmende på omstillingsmulighetene i virksomhetene. Lønnsbevilgningen er i dag det mest effektive styringsmiddel for å begrense aktiviteten og stillingsomfanget i statlige virksomheter.

Stillingshjemmelsystemet har også betydning for omstillingsevnen til statlige virksomheter. Dels gjelder dette endringer i samsfunnsforhold som påvirker etterspørselen etter offentlige tjenester, men også endringer i teknologi kan i en del tilfeller skape ønske om raske omstillinger for å utnytte bevilgningsene 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 systemer.

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. Personalforvaltningen i forvaltningsbedriftene er ofte mer prioritert og bedre oppbygget enn de 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 forvaltningsorganer. Institusjonene er Statens Kartverk, Statens Institutt for folkehelse, kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten og Televerket. I proposisjonen er det gitt nærmere omtale av disse institusjonene.

Forsøksinstitusjonene vil få fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger, innenfor rammen av gitt bevilgning. 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 høste 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 å til opprette og inndra stillinger er delegert til den enkelte institusjon som deltar i forsøket. Dette innebærer at lønnsfastsettingen skjer på vanlig måte.

Gjennom NOU 1989:5 ble det reist spørsmål om de ansattes oppsigelsesvern dersom stillingshjemmelsystemet utvikles i staten. Personaldirektoratet har igangsatt arbeid med å utrede dette spørsmålet. Utredningen vil 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 utvikling av stillingshjemmelsystemet.

I samarbeid med Personaldirektoratet vil det bli satt igang opplæring i forsøksinstitusjonene om retningslinjene for forsøket og om statstjenestemenns rettigheter til intern omplassing, fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn.

Forsøksinstitusjonene vil bli pålagt periodevis rapportering til Finansdepartementet. Rapportene vil være tilgjengelige for Riksrevisjonen. Evalueringsresultatet 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 3 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. 2453) 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.»

Komiteen viser til det som står i proposisjonen om at stillingshjemmelsystemet, jf. bevilgningsreglementets § 10, har fått mindre betydning etter at det fra 1986 ble innført såkalt realistisk budsjettering på lønnspostene. Komiteen deler denne vurdering og komiteen er også enig i at stillingshjemmelsystemet kan skape unødig treghet i forhold til institusjonenes omstillingsbehov. Mot dette vil komiteen peke på at stillingshjemmelsystemet har hatt en viktig funksjon som instrument for presis prioritering, både når det gjelder å styre omfanget av den enkelte virksomhet og statens samlede virksomhet. Hjemmelssystemet har også, som det er pekt på i proposisjonen, betydning for stillingsstrukturen og lønnsystemet og for de tilsatte rettigheter bl.a. når det gjelder oppsigelsesvernet. Komiteen forutsetter at arbeidstakernes rettigheter bl.a. i forhold til oppsigelsesvernet blir ivaretatt i forsøksperioden. Komiteen mener at alle disse sider ved hjemmelssystemet bør vurderes grundig før det eventuelt fremmes forslag om generell utvikling av systemet.

Komiteen viser til at det gjeldende stillingshjemmelsystemet også har hatt betydning for lønnsdannelsen i staten. Komiteen forutsetter at konsekvensene i forhold til lønnsdannelsen vil bli drøftet nøye i forbindelse med eventuelle nye framlegg om oppmyking av hjemmelssystemet. Videre forutsettes det at eventuelle endringer på dette området følges svært nøye i forbindelse med de foreslåtte forsøkene. Det bør unngås at det åpnes adgang til en generell lønnsglidning innen den offentlige sektor.

I proposisjonen er det vist til at personalforvaltningen i forvaltningsbedriftene ofte er mer prioritert og bedre oppbygget enn i ordinære forvaltningsorganer. For å skape større sikkerhet for at dette forhold ikke gjør ordinære forvaltningsorganer mindre egnet enn forvaltningsbedriftene til selv å opprette og inndra stillinger, foreslås forsøk med hjemmelssystemet i fem statlige forvaltningsorga-

ner: Statens Kartverk, Statens institutt for folkehelse, kap. 1730 og 1740 under Forsvarsdepartementet, Lostjenesten og Televerket.

Komiteen slutter seg til forslaget i proposisjonen. Komiteen mener det særlig er interessant å høste erfaring med forsøk med stillingsshjemmelsystemet i etater som delvis finansieres med egne inntekter.

Komiteen viser til at offentlige institusjoner og bedrifter som tilbyr varer og tjenester overfor publikum ofte vil ha betydelig markedsrett. I enkelte tilfeller vil publikum endog ved lov eller andre bestemmelser være pålagt å nyttiggjøre seg av tilbudet fra vedkommende organ. Det er en risiko for at institusjonene vil kunne utnytte denne situasjonen. Institusjonens praksis m.h.t. prissetting og innkreving av gebyr m.v. må derfor overvåkes nøye.

Komiteen viser videre til at det for Televerket også blir adgang til å opprette og innordne stillinger i gruppe I. Komiteen mener det i denne sammenheng vil være interessant å følge utviklingen i etatens stillingstall og stillingsstruktur. I denne sammenheng vil det være hensiktsmessig at rapportene fra forsøket også inneholder sammenlignbare oversikter over stillinger da forsøkene ble satt i gang. Komiteen vil understreke de forutsetninger som er lagt inn i proposisjonen vedrørende forsøket og forutsetter at forsøket skal rettes inn mot bedre ressursstyring og stillingsdisponering og ikke i seg selv medføre økte utgifter.

#### **Bruk av innsparte driftsmidler til investeringer.**

Utvalget som utredet statlige tilknytningsformer foreslår at virksomhetene bør ha adgang til å kunne benytte innsparte midler under driftspostene til investeringer. Utvalget foreslår 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.

Finansdepartementet slutter seg til utvalgets vurderinger.

Finansdepartementet antar at en adgang til å overføre driftsmidler til investeringer vil få forholdsvis lite omfang. 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 overføre inntil 5 pst. av samlet driftsbevilgning til investeringer. Det vil først bli aktuelt

å utvide ordningen etter at den er evaluert og resultatet av evalueringen er forelagt Stortinget. Retningslinjene må også fastsette at om-disponeringene må begrunnes nærmere i forklaringene til statsregnskapet. Retningslinjene bør begrense fullmakten til bare å gjelde ordinære forvaltningsorganer. For forvaltningsbedriftene vil om-disponeringene 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 budsjettsammenheng. Finansdepartementet foreslår at bevilgningsreglementet § 11, 5. ledd endres med virkning fra 1. januar 1991 til:

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

Komiteen viser til at det i proposisjonen foreslås endring av bevilgningsreglementets § 11, 5. ledd slik at Kongen kan gi Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å om-disponere fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer under samme kapittel. Komiteen har merket seg at innsparingspotensialet for driftsmidler ikke er så stort at en slik overføringsadgang vil medføre styringsmessige problemer. For den enkelte virksomhet, som overfører beløp av noe større omfang kan imidlertid en slik overføringsadgang ha stor betydning. Komiteen har merket seg at det i retningslinjene vil bli fastsatt at det bare er adgang til å overføre 5 pst. av samlet driftsbevilgning til investeringer. Komiteen er enig i at ordningen foreløpig pålegges en slik begrensning og at det først kan bli aktuelt å oppheve denne begrensningen etter at ordningen er evaluert og resultatet av evalueringen er forelagt Stortinget. Komiteen har videre merket seg at fullmakten foreløpig begrenses til å gjelde ordinære forvaltningsorganer, men at det for forvaltningsbedriftene kan være aktuelt eventuelt å foreslå slike fullmakter i budsjettsammenheng. På samme måte som da det ble åpnet adgang til å overføre mellom driftspostene i 1986 forutsetter komiteen at om-disponeringsadgangen gjennomføres på en slik måte at ordningen i seg selv ikke bidrar til å øke statens faktiske utgifter.

Komiteen har merket seg at det i proposisjonen heter at retningslinjene må fastsette at innsparte driftsmidler ikke må brukes til

investeringer som vil medføre økte driftsutgifter i fremtiden eller binde opp fremtidige investeringer.

#### Nytt avskrivningssystem i forvaltningsbedriftene.

Stortinget vedtok 9. juni 1982, på bakgrunn av St.prp. nr. 115 for 1981-82 og Innst. S. nr. 285 for 1981-82 nye rente- og avskrivningsbestemmelser for Statens forretningsdrift. Vedtaket innebar at det ble innført avskrivninger for all statlig forretningsdrift, og fra og med 1989 er alle avskrivninger foretatt etter saldo-metoden.

Finansdepartementet er av den oppfatning at følgende prinsipper må tillegges vekt ved valg av avskrivningssystem for forretningsdriften:

##### a) Hensynet til korrekt verdimåling.

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

##### b) Hensyn til sammenlignbarheten i privat sektor.

Finansdepartementet er av den oppfatning at praksis i sammenlignbare private foretak kan gi visse retningslinjer for hvordan avskrivninger kan måles i offentlige foretak. Det kan imidlertid være problematisk å finne private foretak som er fullt ut sammenlignbare.

##### c) Hensyn til praktiserbarhet av systemet.

Ved bruk av lineære avskrivninger vil avskrivningene regnes 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 saldoposisjon. 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 for øvrig.

Spørsmålet om avskrivningsprinsipper for statlig forretningsdrift har vært forelagt Statkraft, NSB, Postverket og Televerket til vurdering. Disse forvaltningsbedriftene går alle inn for et lineært avskrivningssystem. De øvrige forvaltningsbedrifter har heller ikke merknader til en eventuell innføring av et lineært avskrivningssystem.

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

Gruppen som har utredet forslag til reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen (NOU 1989:14) foreslo å beholde saldoavskrivningssystemet for skatteformål. Den la da avgjørende vekt på at saldo-systemet er rimelig godt innarbeidet i næringslivet og i ligningsetaten. 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 en mere korrekt måling av verdiendringer enn saldoavskrivninger. For enkelte av forvaltningsbedriftene 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. 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 tilknytningssystem til statsbudsjettet i den nærmeste fremtid.

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 vil ut fra en samlet vurdering ikke foreslå endringer i dagens system for renteberegning av statens kapital i forretningsdriften.

Stortinget vil bli invitert til å ta stilling til den konkrete utformingen av det nye avskriv-

ningssystemet for hver enkelt bedrift i den ordinære budsjettproposisjon for 1991. Det vil i den forbindelse også bli redegjort for forslag til overgangsordning og virkningen på forvaltningsbedriftenes balanse.

De foreslåtte endringer av avskrivningssystemene for statens forretningsdrift vil ikke i seg selv ha realøkonomiske 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.

#### Komiteens merknader.

Komiteen viser til at Stortinget i 1982 valgte å legge saldoprinsippet til grunn for avskrivningene i all statlig forretningsdrift og alle avskrivninger fra og med 1988 er foretatt etter denne metoden. Komiteen viser videre til at det i proposisjonen åpnes adgang for lineært avskrivningssystem i forvaltningsbedriftene fra 1. januar 1990.

Komiteen er enig i at et viktig kriterium for valg av avskrivningssystemer i statens forretningsdrift bør være at systemet korrekt måler verdifall. Komiteen har merket seg at det ikke er grunnlag for å hevde generelt at lineære avskrivninger gir mer korrekt måling av verdiendringer enn saldoavskrivninger, men at det for enkelte av forvaltningsbedriftene synes som om saldoavskrivninger ikke er velegnet for å beskrive det korrekte verdifall for en vesentlig del av bedriftenes kapitalgrunnlag.

Komiteen viser videre til at departementet i St.meld. nr. 48 for 1989-90 går inn for at saldoavskrivningssystemet generelt skal anvendes for skattemessige avskrivninger i næringslivet, men at det kan være grunn til å vurdere overgang til lineære avskrivninger senere, etter at Regnskapslovutvalgets vurdering foreligger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at det ikke er avgjørende å ha et felles system for skattemessige avskrivninger i privat sektor og for avskrivninger i forvaltningsbedriftene. Flertallet mener imidlertid at hensynet til likebehandling bør tillegges vekt i den videre behandling av avskrivningssystemene.

Flertallet viser til at forslag om den konkrete utformingen av avskrivningssystemet for de enkelte bedrifter vil bli lagt fram i budsjettproposisjonen for 1991 og det vil i denne forbindelse også bli redegjort for forslag til

overgangsordning og virkningen på forvaltningsbedriftenes balanse.

Flertallet viser til at Stortinget med dette bare inviteres til å ta prinsipiell stilling til spørsmålet om å innføre adgang til lineære avskrivning i forvaltningsbedrifter fra 1. januar 1991.

Flertallet vil med dette fremme følgende forslag:

«Det innføres nye avskrivningsbestemmelser for statens forretningsbedrift i samsvar med retningslinjene i St.prp. nr. 87 for 1989-90 og finanskomiteens merknader til denne proposisjonen i Innst. S. nr. 243 for 1989-90.»

Flertallet viser i denne forbindelse spesielt til at departementet i brev 29. mai 1990, som er gjengitt foran, har bedt om at annet avsnitts siste setning på side 25 første spalte i proposisjonen skal strykes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er viktig at avskrivningssystemet er det samme innenfor privat og offentlig sektor. Aarbakkegruppen gir i NOU 1989:14 uttrykk for at det ikke foreligger tungtveiende grunner for å endre avskrivningssystemet fra saldoavskrivninger, som er godt innarbeidet, til lineære avskrivninger. Gruppen hevder videre at dette ikke gir noe mer realistisk uttrykk for faktisk verdifall på driftsmidler enn f.eks. degressive avskrivninger (saldoavskrivninger). I St.meld. nr. 48 for 1989-90 gir også departementet uttrykk for at det ikke er sterke grunner som taler for at saldoavskrivninger bør erstattes av lineære avskrivninger i private bedrifter. Disse medlemmer mener derfor at det vil være naturlig og mer hensiktsmessig å fortsette med saldoavskrivninger i statlig forretningsdrift, og vil stemme imot flertallets forslag som åpner for innføring av lineært avskrivningssystem.

#### Komiteens tilråding.

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står foran og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

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 St.prp. nr. 87 for 1989–90 og finanskomiteens merknader til denne proposisjonen i Innst. S. nr. 243 for 1989–90.

Oslo, i finanskomiteen, den 11. juni 1990.

**Per-Kristian Foss,**  
leder og ordfører.

**Mary Kvidal,**  
sekretær.