

Rundskriv

Samtlige departementer
Statsministerens kontor

Deres ref
R-9/2019

Vår ref
19/4618 - 2

Dato
13.11.2019

Rundskriv R-9/2019 - Retningslinjer for materialet til regjeringens konferanse i mars om statsbudsjettet for 2021

1. INNLEDNING

Regjeringen fastsetter på budsjettkonferansen 16.–18. mars 2020 rammer for forslaget til statsbudsjett for 2021. Rundskrivet gir retningslinjene for materialet departementene skal forberede før budsjettbehandlingen i regjeringen.

Finansdepartementet tar sikte på at det skal utarbeides:

- et i størst mulig grad administrativt omforent konsekvensjustert budsjett
- oversikt over departementenes satsingsforslag i tråd med regjeringens føringer
- oversikt over mulige budsjetttiltak for å tilpasse statsbudsjettets utgiftsside og skape rom for nye satsinger
- foreløpig oversikt over flerårige budsjettkonsekvenser for perioden 2022–2024.

Fristen for innsending av forslag til konsekvensjustert budsjett er onsdag 15. januar 2020, slik at det før budsjettkonferansen er tid til kontakt på administrativt nivå mellom departementene og Finansdepartementet om konsekvensjusteringen. Forslag om satsinger må fremmes innen fredag 24. januar 2020. Frist for innsending av tabeller for nettobudsjetterte virksomheter er mandag 17. februar 2020. Materialet skal sendes elektronisk til Finansdepartementet. Utgangspunktet for alle innspill er Saldert budsjett 2020.

2. KONSEKVENJUSTERT BUDSJETT

2.1 Generelt

Fristen for innsending av forslag til konsekvensjustert budsjett er onsdag 15. januar 2020. Det

er viktig at forslaget til konsekvensjustert budsjett baseres på en mest mulig korrekt vurdering av det enkelte departements fremtidige utgifter og inntekter.

Konsekvensjustert budsjett skal synliggjøre de budsjettmessige konsekvensene av uendret politikk og gi et grunnlag for å vurdere omprioriteringer, og er dermed et viktig element i fastsettingen av det enkelte departements budsjetttrammer. Konsekvensjusteringen av budsjettet er et teknisk utgangspunkt og legger således ikke i seg selv føringer på de konkrete bevilgninger som foreslås på enkeltposter, men danner grunnlaget for departementenes omdisponeringer innenfor budsjetttrammen. Viktige unntak fra dette er regelstyrte ordninger og bevilgningene i postgruppen 90–99, som ikke omfattes av rammedisponeringsfriheten. For disse skal det konsekvensjusterte beløpet være et best mulig anslag på det forventede bevilgningsbehovet.

Forslag om økninger som bygger på politiske prinsippvedtak eller på fremlagte langtidsplaner for enkelte sektorer, skal ikke innarbeides ved konsekvensjusteringen. Slike forslag må eventuelt fremmes som satsingsforslag, jf. punkt 3.

Konsekvenser av tilsagnsfullmakter, bestillingsfullmakter eller andre særskilte romertallsvedtak i Stortinget forutsettes vanligvis dekket innenfor uforandret budsjetttramme for påfølgende år. Det må gis særskilt begrunnelse dersom et departement foreslår at bestillinger eller andre forpliktelser må føre til økt bevilgning.

Finansdepartementet ber departementene være oppmerksomme på kravet til realistisk budsjettering allerede fra første fase i arbeidet med statsbudsjettet for 2021.

I omtalen av konsekvensjusteringsforslag skal det inngå en oppsummerende tabell som viser alle konsekvensjusteringsforslag. Hvert enkelt konsekvensjusteringsforslag skal inneholde en kort oppsummering av de viktigste elementene i forslaget. En nærmere beskrivelse av hvordan innspillene skal utformes, er gitt i vedlegg 1 *Mal for innspill til konsekvensjusteringen*. Malen kan lastes ned fra Finansdepartementets nettside (<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>).

Valutakurser per 15. desember 2019 skal legges til grunn for innspillene.

2.2 Driftspostene (01–29)

Ved konsekvensjusteringen av driftspostene skal en som hovedregel videreføre samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2020. Dette gjelder ikke tidsbegrensede aktiviteter som helt eller delvis skal utfases. Da må beløpene i de påfølgende år reduseres tilsvarende.

2.3 Bygge-, anleggs- og utstyrsposter (30–49)

For enkeltstående bygg med tilhørende utstyr oppføres forslag til bevilgning for prosjektering og byggearbeid som er i gang eller skal settes i gang i 2020 etter planlagt fremdrift. Med unntak for brukerfinansierte byggeprosjekter (tidligere «kurantprosjekter») skal det ikke føres opp forslag til bevilgning til igangsetting av nye bygg i 2021, jf. nærmere omtale under punkt 6.

For videreføringsbevilgningene under kap. 530 Byggeprosjekter utenfor husleieordningen og kap. 2445 Statsbygg gjøres anslag over samlet behov for bevilgninger til videreføring av allerede igangsatte byggeprosjekter i tråd med planlagt fremdrift. Det skal legges ved spesifisert oversikt over kostnadsramme og styringsramme (prinsnivå medio 2020), benyttet bevilgning til og med 2020, foreslått bevilgning i budsjettåret, gjenstående bevilgningsbehov, samt tidspunkt for oppstart og ferdigstilling for hvert enkelt byggeprosjekt som inngår i bevilgningsanslagene.

For store nyinnkjøp utenom nybygg og for post 45 (Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold), skal samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2020 føres opp dersom det ikke foreligger store engangstiltak.

Større anleggsvirksomhet skal normalt føres opp med samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2020.

2.4 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

For å gi et mer fullstendig bilde av statens utgifter og inntekter for virksomheter som omfattes av statsbudsjettet, skal nettobudsjetterte virksomheters brutto utgifter og inntekter synliggjøres etter tilnærmet like prinsipper som gjelder for bruttobudsjetterte virksomheter. Følgende sett med standardtabeller skal utarbeides for nettobudsjetterte virksomheter, jf. vedlegg 4. Tabellene kan lastes ned fra Finansdepartementets nettside (<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>):

- Tabell 1: Virksomhetenes brutto utgifter og inntekter fordelt etter art etter tilsvarende prinsipper som for de bruttobudsjetterte virksomhetene.
- Tabell 2: Virksomhetenes inntekter spesifisert etter inntektskilde (bevilgninger over statsbudsjettet til finansiering av statsoppdraget, bidrag av ulik art, samt oppdragsinntekter).
- Tabell 3.1: Virksomhetenes kontantbeholdninger pr. 31. desember med spesifisering av de formål som kontantbeholdningen skal brukes til. (Norges Forskningsråd skal benytte tabell 3.2, som er en variant av tabell 3.1).

Alle tabeller skal inneholde regnskapstall for budsjettårene 2017, 2018 og 2019. Tabellene 1 og 2 skal også inneholde en budsjettkolonne med budsjett for 2020. Videre skal tabell 3.1 (3.2) inneholde en endringskolonne som viser bevegelser i balanseposter mellom de to siste år.

Det er det ansvarlige departementet som skal utarbeide nøkkeltallene på grunnlag av et underlagsmateriale som de nettobudsjetterte virksomhetene har rapportert inn til departementet. Finansdepartementet vil bruke nøkkeltallene som en del av grunnlaget for sine fremstillinger og tilrådinger i forbindelse med regjeringens budsjettkonferanser i mars og august.

På grunn av arbeidet med virksomhetenes årsavslutninger vil det ikke la seg gjøre å ha endelig tallmateriale for siste regnskapsår klart til budsjettkonferansen i mars. Regnskapstall som presenteres for siste regnskapsår, vil derfor måtte være foreløpige. Frist for innsending av tabellene settes til mandag 17. februar 2020. Til budsjettkonferansen i august skal tallmaterialet foreligge med endelige tall.

2.5 Overføringspostene (50–89)

Under regelstyrte ordninger skal realistiske anslag oppgis i det konsekvensjusterte budsjettet, gitt at de lover, tilskudsregler, tilskuddssatser og forskrifter mv. som er lagt til grunn i budsjettet for 2020, holdes uendret i 2021–2024. Det skal blant annet tas hensyn til demografiske faktorer og prognoser for utviklingen i antall stønadsenheter hvor ytelsen følger pliktmessig, f.eks. av antall mottakere, pensjonister, elever/studenter som mottar lån/stipend mv.

Rammebudsjettering krever at det legges stor vekt på arbeidet med å fremskrive utgiftene forutsatt uendret regelverk. Det oppfordres derfor til å videreutvikle prognosemodellene for de store overføringsordningene. Det er viktig at de benyttede prognosemodellene beskrives kort, samtidig som det oppgis referanser til mer fullstendig dokumentasjon. De sentrale beregningsmessige forutsetningene må spesifiseres. Også for utgifter som ikke er pliktmessige, kan det foreligge et behov for å forbedre prognosemodellen. For folketrygden skal anslagene fra Beregningsgruppen for folketrygden legges til grunn i konsekvensjustert budsjett. Disse anslagene baseres på innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Utgiftene til næringsavtaler og rammetilskudd til kommunene føres opp med uendret nivå, dersom det ikke er fattet vedtak som tilsier en annen utvikling. I tilfeller der konsekvensjusteringen av postene 60–69 viser vesentlige endringer, må virkningen for eventuelle kommunale egenandeler beregnes, jf. punkt 8.1.

Overføringsbevilgninger som må anses som engangstiltak i 2020, videreføres ikke.

2.6 Utlån, statsgjeld mv. (90–99)

Postgruppen 90–99 skal konsekvensjusteres etter en vurdering av realistisk bevilgningsbehov i kommende år.

2.7 Inntekter

Departementenes inntektsposter skal også konsekvensjusteres. Der hvor det er direkte sammenheng mellom bestemte inntekter og utgifter, må inntektsanslaget endres i tråd med endringen på utgiftssiden.

2.8 Forvaltningsenhetene for statlige utlån

Det bes om følgende innspill for Lånekassen, Husbanken og boliglånsordningen i Statens pensjonskasse til regjeringens budsjettkonferanse i mars om 2021-budsjettet:

- Konsekvensjustert budsjett: Oppdaterte anslag på de kapitler og poster som gjelder forvaltningsenhetenes utlånsvirksomhet for årene 2021–2024. Anslagene skal baseres på Saldert budsjett 2020 og utestående fordringer per 1.1.2020.
- En generell redegjørelse for hvordan forsinkelsesrenter og rentesrente beregnes. Det bes om anslag for opptjente og betalte forsinkelsesrenter for årene 2020 og 2021 sammenlignet med regnskapsopplysninger fra 2019.

- For Lånekassen og Husbanken, som har fastrentelån, bes det opplyst hva som er regnskapsført av realisert over- og underkurs i 2019. Det bes videre oppgitt hva beregnet over- og underkurs per 31.12.2019 og per 1.1.2020 utgjør, forutsatt uendret utlånsportefølje. Ut fra samme utlånsportefølje, og tatt hensyn til avtalte nedbetalinger på fastrentelån gjennom budsjettåret 2021, bes det også om et anslag på over- og underkurs ved utgangen av 2020 (ev. inngangen til 2021) og ved utgangen av 2021.
- Ved utregninger for årene 2020 og 2021 legges det til grunn faste renter for Lånekassen som ble tilbudt i desember 2019 med virkning fra 1.1.2020, og for Husbanken legges til grunn fastrenter som blir tilbudt i januar 2020 med virkning fra 1.2.2020. For flytende renter brukes anslagene oppgitt av Finansdepartementet for årene 2020 og 2021, jf. eget brev om renteforutsetninger.

Til budsjettkonferansen i mars skal det utarbeides en systematisk oversikt (regneark/ matrise) som viser sammenhengene mellom og bevegelsene i balanseposter (brutto utlån / inngående og utgående saldo), herunder hvordan opptjente og innbetalte renter fremkommer under den enkelte post i bevilgningen, samt størrelsen på opptjente og betalte forsinkelsesrenter som inngår i disse tall. For tilskuddspostene skal det fremkomme hvilke beløp som gjelder dekking av manglende avdrag og hvilke beløp som gjelder opptjente renter i budsjettåret. Oversikten må ta utgangspunkt i og vise endringer fra regnskapsåret 2019 og Saldert budsjett 2020. Det vises i denne forbindelse til de oversikter som ble utarbeidet i forbindelse med 2020-budsjettet.

Det skal redegjøres for hvilke forutsetninger og sentrale parametere som er lagt til grunn i beregninger og anslag. For Lånekassens utlån bes det i tillegg om opplysninger om fordelingen mellom rentebærende og ikke-rentebærende utlån.

I forslaget til statsbudsjett for 2021 forutsettes det at det presenteres et anslag for virkelig verdi (nåverdi) av statens fordringer i de ulike låneordningene, jf. tidligere års tilnærming til beregning og dokumentasjon av dette.

Det vil bli sendt ut eget brev fra Finansdepartementet med renteforutsetninger for flytende rente for årene 2020–2024.

2.9 Innovasjon Norge

Til regjeringens budsjettkonferanse i mars om 2021-budsjettet bes det om følgende innspill om Innovasjon Norge:

- Konsekvensjustert budsjett; Oppdaterte anslag på de kapitler og poster som refererer til Innovasjon Norges ut- og innlånsvirksomhet for årene 2021–2024. Bevilgningsforslagene skal baseres på Saldert budsjett 2020.
- Nye satsingsforslag; Eventuelle forslag til endrede innvilgningsrammer.

I tillegg til ovennevnte bes det om følgende informasjon for årene 2021–2024 om Innovasjon Norge:

Lavrisikolåneordningen og risikolåneordningene

- Gjennomsnittlig innlån fra staten.
- Fordelingen mellom korte og lange innlån.

- Anslag for innvilgninger av landsdekkende og distriktsrettede risikolån i 2020–2024.
- Gjennomsnittlig utestående lån til landbruksformål og fordelingen mellom fast og flytende rente for disse lånene.

Det vil bli sendt ut eget brev fra Finansdepartementet med renteforutsetninger for årene 2020–2024.

2.10 Konsekvenser av endrede regler for mellomværendet med statskassen og refusjoner ved utlegg og utgiftsdeling (fra 2020 og 2021)

I de senere års statsbudsjett, senest i Gul bok 2020, punkt 8.2.3, er det informert om arbeidet med normering av regler for regnskapsmessig håndtering av mellomværendet med statskassen og for refusjoner ved utlegg og utgiftsdeling.

Forslag til normerte regler ble sendt på høring til departementene og Riksrevisjonen høsten 2017. Etter høringen vurderte Finansdepartementet at iverksettingstidspunktet for regulering av mellomværendet og for refusjoner først burde skje med virkning fra budsjettåret 2020, ettersom det for noen virksomheter vil være behov for enkelte budsjett- og regnskapstekniske tilpasninger.

Finansdepartementet har fulgt opp forslagene til regelverksendringer i statsbudsjettet for 2020, og nye regler er innarbeidet i økonomiregelverket i staten i september 2019, med virkning fra budsjettåret 2020.

Vedr. mellomværendet med statskassen (fra 2020)

Det er i bestemmelsene om økonomistyring i staten tatt inn en klargjøring av sammenhengen mellom kontantprinsippet og at det kan oppstå et mellomværende med statskassen. Det fremgår at det skal gjøres enkelte *unntak fra kontantprinsippet* i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*¹. Andre unntak i enkeltsaker krever uttrykkelig vedtak av Stortinget. I tråd med dette er det i statsbudsjettet for 2020 foreslått flere nye romertallsfullmakter, som i hovedsak gjelder kodifisering av eksisterende praksis med bruk av mellomværendet. Det vises til forslag til romertallsvedtak under det enkelte departement.

Det legges opp til at disse nye, årlige romertallsfullmaktene videreføres for 2021. Dette påvirker ikke budsjetttrammene. Dersom departementene vurderer at det er behov for å ta inn ytterligere slike fullmakter, eller justering av de etablerte, må dette tas opp med Finansdepartementet.

Vedr. refusjoner av utlegg og utgiftsdeling (fra 2021)

I bestemmelsene om økonomistyring i staten er det klargjort at det skal gjøres enkelte *unntak fra bruttoprinsippet* i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-101². Dette gjelder ved innbetalinger ved refusjoner av utlegg og utgiftsdeling. Slike innbetalinger skal nettoføres, dvs. føres som en utgiftsreduksjon. Virkningstidspunktet for denne endringen er satt til 2021. Eventuelle budsjettmessige konsekvenser må derfor innarbeides i Statsbudsjettet 2021.

¹ Se R-101 punkt 5.1.1, og omtale under kontogruppe 70, 71 og 72 om mellomværendet.

² Se R-101 og spesielt omtale under punkt 4.3.1 om utgiftspostene 01-29, og punkt 4.4.1 om inntektspostene 01-29 vedr. håndtering av refusjon av utlegg og utgiftsdeling.

Finansdepartementet vurderer at den nye bestemmelsen vil ha begrenset betydning for departementenes budsjetter, og at det hovedsaklig vil ha betydning for enkelte eksisterende romertallsfullmakter som åpner for nettobudsjettering/nettopostering i tilknytning til spesifikke kapitler og poster. Etter de nye bestemmelsene vil slike fullmakter være overflødige og kan tas ut av budsjettdokumentene.

Finansdepartementet vil likevel peke på at det finnes en rekke inntektsposter i budsjettet som er betegnet «refusjoner» og som det er knyttet merinntektsfullmakter til. Departementene bes i materialet til budsjettkonferansen i mars om statsbudsjettet for 2021 vurdere om slike, eller andre poster på sitt budsjettområde, faller inn under definisjonen av refusjoner i henhold til oppdatert regelverk. I så fall er det aktuelt å justere ned inntektsposten og utgiftsposten med samme beløp i konsekvensjustert budsjett. Departementene bes da omtale hvilke budsjettkapitler og poster som berøres, samt utarbeide anslag for eventuelle endringer. Dette skal omtales og innarbeides i budsjettforslaget der det er aktuelt. Departementene bes også gi en vurdering av konsekvenser som regelendringen har for utformingen av romertallsfullmakter på sine ansvarsområder.

2.11 Flerårige budsjettkonsekvenser

Gul bok for 2021-budsjettet skal vise flerårige budsjettkonsekvenser for perioden 2022–2024. Budsjettkonsekvensene skal synliggjøres gjennom helhetlige fremskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter utenom skatter og avgifter. På denne bakgrunn bes departementene om å utarbeide budsjettfremskrivninger for de viktigste endringene i perioden 2022–2024. Fremskrivingene må gi et godt overordnet bilde av utviklingen i utgifter og inntekter i årene fremover. I lys av usikkerheten i anslag frem i tid, bør de forventede endringene av utgifter og inntekter i hovedsak være større enn 100 mill. kroner for at disse skal tas med i fremskrivingene.

Erfaringer viser at det er hensiktsmessig å benytte saldert budsjett som grunnlag for konsekvensjusteringen. Fremskrivingene for perioden 2022–2024 skal derfor ta utgangspunkt i Saldert budsjett 2020.

Departementene må være oppmerksomme på følgende forhold ved utarbeidelse av budsjettfremskrivingene for budsjettårene 2022–2024:

- Utgifter til regelstyrte ordninger fremskrives med de utgiftskonsekvenser som følger av regelverket. For de store utgiftspostene (praktisk avgrenset til 500 mill. kroner) må forutsetningene i prognosene beskrives kort, jf. punkt 2.5.
- Forslag om økninger som bygger på politiske prinsippvedtak eller på fremlagte langtidsplaner for enkelte sektorer, skal ikke innarbeides i budsjettfremskrivingene som rapporteres inn i forbindelse med konsekvensjusteringen. Slike forslag må eventuelt fremmes som satsingsforslag med redegjørelse for flerårige budsjettkonsekvenser, jf. nærmere omtale i punkt 3.
- Utgifter til store, enkeltstående investeringer som er igangsatt eller igangsettes i 2020 fremskrives i takt med forutsatt fremdriftsplan. På områder der flere enkeltinvesteringer inngår i en større investeringsramme, videreføres rammen på uendret nivå eller i tråd med tidligere vedtak. I denne sammenheng anses alle byggeprosjekter under Statsbygg som enkeltstående investeringer.

- Ved fremskrivingen korrigeres det for engangsutgifter eller engangsinntekter i budsjettforslaget for de kommende årene.
- Ekstraordinære utbytter fra statlige selskaper fremskrives i tråd med nivået for normal utbyttepolitikk.
- Avgifts- og gebyrinntekter fremskrives basert på gjeldende satser.
- For øvrig videreføres utgifter og inntekter med uendret nivå.

2.12 Konsekvensjustering i BUDMOD

Konsekvensjusteringen skal også leveres elektronisk via Budkom, som er tilgjengelig for alle departementer. Meldingstypen er "Konsekvensjustering". Ved behov for brukerstøtte, ta kontakt med DSS Brukerstøtte BUDMOD.

Tabellen som leveres inn via BUDMOD er satt opp på følgende måte:

År	Fdeprnr	Omrnr	Katnr	Kap	Post	Upost	2021	2022	2023	2024
2021	16	00	30	0020	1	1	482	482	482	482
2021	16	23	10	1600	1	2	100	500	-500	-500

- Tallene som skal føres opp i kolonnene for 2021, 2022, 2023 og 2024 er endring i tusen kroner i forhold til Saldert budsjett 2020.
- Poster som viser nedgang føres opp med negativt fortegn ("-") plasseres foran tallet).

I regjeringens interne budsjettarbeid må departementene spesifisere lønnsutgifter og utgifter til kjøp av varer og tjenester på underposter selv om bevilgningsforslagene er slått sammen til en felles driftspost når de fremmes for Stortinget. Dette er nødvendig for å kunne foreta en korrekt prisomregning av budsjetttrammene. Under driftsutgifter post 01 benyttes teknisk underpost 1 Lønn og godtgjørelser³ og underpost 2 Varer og tjenester. Alle 24-poster spesifiseres også på underpost.

Ingen andre poster skal splittes opp på underpost.

Spørsmål rettes til Elise Solberg (tlf. 22 24 43 07).

2.13 Medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter

Medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter ble etablert i 2016. Ordningen gir statlige virksomheter anledning til å søke om støtte til digitaliseringsprosjekter. Det er et krav at 50 pst. av identifiserbare nettogevinster hos prosjekteier skal realiseres ved reduksjon av fremtidige budsjetttrammer. Det er det ansvarlige fagdepartementet som skal innarbeide gevinstuttrekket i sitt forslag til konsekvensjustert budsjett. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk skal orienteres om konsekvensjusteringer som følger av kravene i medfinansieringsordningen innen 15. januar 2020. Til marskonferansen skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samråd med

³ Fra 2014 er kravet til bruk og rapportering av underposter for post 01 driftsutgifter erstattet med det generelle kravet til bruk og rapportering av standard kontoplan til statsregnskapet. Teknisk underpost 1 svarer til Lønn og godtgjørelser etter kontoklasse 5 i standard kontoplan. Teknisk underpost 2 svarer til øvrige utgifter på post 01 driftsutgifter.

ansvarlige departementer, sende Finansdepartementet en samlet oversikt over budsjettgevinster relatert til medfinansieringsordningen.

3. SATSINGSFORSLAG

Departementenes innspill om satsingsforslag må være i tråd med regjeringens føringer. På øvrige områder finansieres nye tiltak som en hovedregel gjennom omprioriteringer. Frist for å sende inn en rangert liste over satsingsforslag til Finansdepartementet er 24. januar 2020. Fristen gjelder også ev. forslag på departementenes fagområder som må behandles innenfor skatte- og avgiftsopplegget.

I omtalen av satsingsforslagene skal det inngå en rangert, oppsummerende tabell som viser alle satsingsforslag. Finansdepartementet vil i materialet til budsjettkonferansen fremstille departementenes satsingsforslag i en tabell rangert fra høyest til lavest prioriterte forslag. Departementenes rangering bør være i samme format. Lavt prioriterte forslag vil kunne bli gitt en summarisk omtale i materialet til budsjettkonferansen.

Alle satsingsforslag til marskonferansen skal inneholde **kortfattede svar på de seks spørsmålene** i kapittel 2-1 i Utredningsinstruksen. Satsingsforslag som forventes å ha *vesentlige* nytte- eller kostnadsvirkninger skal i tillegg omfatte en full samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse i tråd med forholdsmessighetskravet i kapittel 2-2 i Utredningsinstruksen. Det er viktig at både positive og negative virkninger av forslaget beskrives, herunder at budsjettmessige konsekvenser blir klarlagt og at det legges vekt på samfunnsøkonomiske analyser av forslagene.

En nærmere beskrivelse av hvordan innspillene om satsingsforslag skal utformes er gitt i vedlegg 2 *Mal for innspill om satsingsforslag*. Malen legger til grunn at forslagene er utredet iht. utredningsinstruksen. Merk at det for hvert satsingsforslag skal fylles ut en «superside» som oppsummerer de viktigste sidene ved forslaget. Malen kan lastes ned fra Finansdepartementets nettside (<http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>).

Satsingsforslag til marskonferansen skal også følges av **en overordnet gevinstrealiseringsplan**, der hvor dette er relevant. Se punkt 4 under og vedlegg 3.

Finansdepartementet ber om at:

- Forslag også sendes med kopi til Statsministerens kontor.
- Forslag som berører kommunesektoren også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Kommunalavdelingen.
- Forslag som gjelder forskning og utvikling (FoU) også sendes til Kunnskapsdepartementet v/Avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid.
- Forslag som gjelder IKT-relaterte tiltak også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk.
- Forslag som berører Fylkesmannen også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Statsforvaltningsavdelingen.
- Forslag som gjelder statlige byggeprosjekter også sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/Statsforvaltningsavdelingen.

- Forslag som berører klima- og miljøområdet også sendes til Klima- og miljødepartementet v/Organisasjonsavdelingen.
- Forslag som gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak⁴ også sendes til Justis- og beredskapsdepartementet. Det skal redegjøres for:
 - Forslagets betydning for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.
 - Forslagets betydning for å løse tverrsektorielle utfordringer innen samfunnssikkerhet og beredskap.
 - Forslagets relevans for departementets egne mål innen samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.
 - Hvilke alternative tiltak som har blitt vurdert for å oppnå ønsket sikringsnivå.
 - En vurdering av om kostnadene ved tiltaket står i et rimelig forhold til det som kan oppnås ved tiltaket, jf. § 4-3 i ny lov om nasjonal sikkerhet.

Tiltak som er mangelfullt utredet og dokumentert vil normalt ikke bli foreslått ført til profilbehandling. Ved beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet legges det til grunn at kostnads- og nyttesiden av et tiltak tallfestes og dokumenteres så langt det er mulig. I Finansdepartementets vurdering av hvilke satsingsforslag som anbefales ført til profilbehandling legges det bl.a. vekt på i hvilken grad tiltaket bidrar til å gi budsjettet en profil som er i tråd med regjeringens hovedprioriteringer, og tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det vises til Utredningsinstruksen av 19. februar 2016 og rundskriv R-109/2014 om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

I tilfeller der det ikke har latt seg gjøre å foreta en tilfredsstillende utredning av satsingsforslagene med full samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse, kan Finansdepartementet, etter en særskilt vurdering, godta at departementet kommer tilbake på et senere tidspunkt med supplerende informasjon. Dette må i så fall skje senest samtidig med innsendelsen av rammefordelingsforslaget. Når forslaget sendes inn 24. januar 2020, må det komme klart frem hva en vil utrede, hvilken metodikk som vil bli brukt, hvor detaljert utredningen vil være og når den vil foreligge.

Det skal opplyses om tiltakets samlede budsjetteffekter for staten. For prosjekter er det ofte utarbeidet en usikkerhetsanalyse for kostnadene, og det foreligger anslag for styringsramme (P50) og kostnadsramme (P85). Dette gjelder bl.a. for prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2). Kostnads- og styringsramme skal oppgis inkludert mva. For prosjekter som tidligere har fått fastsatt styringsmål (kostnadsstyrt prosjektutvikling for bygg) skal endringer fra styringsmålet oppgis og begrunnes. Dersom tiltaket i tillegg krever utgifter til drift, vedlikehold, utstyr eller lignende som ikke inngår i kostnads- og styringsrammen, må det gis tilleggsinformasjon om dette.

Det skal videre gis informasjon om den budsjettmessige innfasingen kommende år fordelt på kapittel og post. Kravet til realistisk budsjettering tilsier at budsjetteffekten av satsingsforslag må ta utgangspunkt i den mest sannsynlige belastningen prosjektet vil ha i budsjettåret, dvs. med utgangspunkt i P50.

⁴ Med *samfunnssikkerhet* menes den evnen samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (Meld. St. 29 (2011–2012)). Med *beredskap* menes planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte (NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*, NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*). Jf. også ny Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) av 2018.

Mva. håndteres i tråd med reglene for nettoføringsordningen. Se punkt 9.

Finansdepartementet viser til rundskriv R-112/2015 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2016. Et krav i bestemmelsen er at det ikke skal være overprisede gebyrer. I den sammenheng kan det være behov for å tilpasse enkelte av de eksisterende gebyrordningene og sektoravgiftene. Eventuelle forslag om å endre sektoravgifter eller overprisede gebyrer må fremmes som et ordinært satsingsforslag i budsjettprosessen. Dette gjelder også forslag om å endre satsene for gebyrer som ikke er overprisede. Gebyrer og sektoravgifter skal ha som hovedformål å finansiere en myndighetsbestemt tjeneste. Satsingsforslag som gjelder endringer i gebyrer og avgifter må provenyberegnes, og kostnader knyttet til de aktuelle myndighetsbestemte tjenestene må dokumenteres. Endringer i og innføring av nye gebyrer og sektoravgifter inngår i skatte- og avgiftsopplegget.

Satsingsforslag må være av en viss beløpsmessig størrelse. Dette innebærer at departementene selv må prioritere mindre forslag innenfor departementsrammen som fastsettes av regjeringen.

Eventuelle sektorovergrepene satsingsforslag må koordineres med andre berørte departementer.

Det er avgjørende for den samlede budsjettbehandlingen at eventuelle tiltak som omtales i sektormeldinger tilpasses prioriteringene og timeplanen for den ordinære budsjettprosessen, og at det i slike meldinger ikke legges føringer for skatte- og avgiftsopplegget.

4. OVERORDNEDE GEVINSTREALISERINGSPLANER

Satsingsforslag til marskonferansen skal følges av **en overordnet gevinstrealiseringsplan, der hvor dette er relevant**. Dersom fagdepartementet mener at det ikke er relevant med en overordnet gevinstrealiseringsplan, må det begrunnes særskilt. En overordnet gevinstrealiseringsplan vil, i hovedsak, være relevant å utarbeide for forslag som resulterer i nettobudsjettgevinster for offentlig sektor, samt for forslag hvor realisering av gevinster krever en målrettet oppfølging.

Formålet med den overordnede gevinstrealiseringsplanen er å gi regjeringen og departementene et bedre grunnlag for systematisk utredning og rapportering om gevinster fra arbeid med tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk og økt handlingsrom, herunder oppfølging av områdegjennomganger og arbeid med strukturtiltak.

Malen for overordnede gevinstrealiseringsplaner er vedlagt som vedlegg 3. Gevinstrealiseringsplanen skal inneholde en oversikt over nettogevinster for offentlig sektor med budsjetteffekt. For tiltak som ikke gir reduserte kostnader, skal det beskrives hvordan man kan synliggjøre og måle gevinster som kommer i form av høyere kvalitet i tjenestene og økt produksjon for samme ressursinnsats.

For alle relevante satsingsforslag som føres til profil, skal ansvarlig departement legge frem **en oppdatert overordnet gevinstrealiseringsplan** til augustkonferansen. Denne planen skal også ta utgangspunkt i malen for den overordnede gevinstrealiseringsplanen, jf. vedlegg 3.

Slike overordnede gevinstrealiseringsplaner må ikke forveksles med ordinære gevinstrealiseringsplaner, som primært vil være et verktøy for etatene i det mer detaljerte arbeid med å hente ut gevinster, jf. [DFØs veileder i gevinstrealisering](#) (2014). Den overordnede gevinstrealiseringsplanen skal gi en oversikt over gevinstene på et mindre detaljert nivå, tilpasset behovet for beslutninger i regjeringen om statsbudsjettet.

5. FORSLAG OM IGANGSETTING AV NYE DIGITALISERINGSPROSJEKTER

Forslag om nye digitaliseringsprosjekter må utredes og dokumenteres i tråd med de krav som gjelder for andre satsingsforslag, jf. punkt 3. Fra og med 21. september 2019 skal digitaliseringsprosjekter med en anslått kostnadsramme (P85) over 300 mill. kroner følge kravene i statens prosjektmodell, jf. punkt 7 under. Forslagene må også planlegges i tråd med føringene i det årlige Digitaliseringsrundskrivet.

Digitaliseringsrådet tilbyr rådgivning om gjennomføring av digitaliseringsprosjekter. Digitaliseringsrådet er en frivillig ordning for statlige virksomheter. Det anbefales at virksomhetene får rådets vurdering av forslag om igangsetting av nye digitaliseringsprosjekter. Departementene bør også redegjøre for oppfølgingen av rådets anbefalinger i omtalen av satsingsforslagene.

6. FORSLAG OM IGANGSETTING AV NYE BYGG

Rutinene for behandling av forslag om igangsetting av byggeprosjekter avhenger av om prosjektene er innenfor eller utenfor husleieordningen, og om departementene ber om husleiekompensasjon eller ikke.

6.1 Byggeprosjekter innenfor husleieordningen der leietakeren dekker husleien innenfor gjeldende bevilgning

Til konsekvensjusteringen av kap. 2445 Statsbygg, post 32 Prosjektering og igangsetting av brukerfinansierte byggeprosjekter (tidligere «kurantprosjekter») utarbeider Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslag over behovet for startbevilgninger til nye prosjekter (nybygg, rehabilitering). Dette er prosjekter som skal inngå i husleieordningen, og der leietakerne påtar seg å dekke husleien innenfor uendrede bevilgningsnivåer. For å sikre kontroll med bevilgningsbehovet i senere budsjettår, skal bevilgningen til et brukerfinansierte byggeprosjekt i det første budsjettåret utgjøre minst om lag 10 pst. av kostnadsrammen. Det understrekes at det ikke gis kompensasjon for husleie eller øvrige brukerkostnader for denne typen prosjekter.

Brukerfinansierte byggeprosjekter igangsettes uten at kostnadsrammen på forhånd er lagt frem for Stortinget. Alle prosjekter med en styringsramme på 100 mill. kroner eller mer, eller prosjekter hvor leietaker ikke tilhører rettssubjektet staten, skal imidlertid legges frem for regjeringen for godkjenning før de igangsettes. Se retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-kurantprosjekter>

6.2 Byggeprosjekter innenfor husleieordningen der departementene ber om full eller delvis husleiekompensasjon og byggeprosjekter utenfor husleieordningen

Forslag om investeringsmidler til oppstart av byggeprosjekter innenfor husleieordningen der brukerdepartementene ber om full eller delvis husleiekompensasjon, må fremmes som satsingsforslag av vedkommende departement. Det samme gjelder bygg utenfor husleieordningen dersom investeringsutgiftene ikke dekkes innenfor brukerdepartementets gjeldende bevilgninger. I likhet med øvrige satsingsforslag, må forslag om igangsetting av nye byggeprosjekter og ev. tilhørende brukerstyrsprosjekter fremmes til regjeringens budsjettkonferanse i mars.

I de tilfeller der fagdepartementet/virksomheten har behov for husleiekompensasjon, er det viktig at dette avklares på et tidlig stadium i byggeprosjekter. Spørsmålet om eventuell husleiekompensasjon skal derfor senest besluttes av regjeringen samtidig med spørsmålet om tildeling av investeringsmidler til byggeprosjektet fra profiltotten. Det presiseres at husleie som hovedregel skal dekkes innenfor uendrede budsjetttrammer.

For øvrig gjelder de samme krav til dokumentasjon som for andre satsingsforslag, jf. punkt 3 foran.

7. STATENS PROSJEKTMODELL

Finansdepartementet minner om at statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme (P85) over terskelverdien skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell, herunder gjennomgå ekstern kvalitetssikring ved to kontrollpunkter før prosjektet eventuelt legges frem for Stortinget. Terskelverdien er 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 mrd. kroner for øvrige prosjekter. Det vises til R-108/19 for en utdypning av kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Det ble inngått rammeavtale om ekstern kvalitetssikring 21. september 2019.

For større investeringsprosjekter, som er omfattet av kravene i statens prosjektmodell, skal kvalitetssikringen foreligge senest før innsending av rammefordelingsforslaget til augustkonferansen. Dette betyr at satsingsforslag knyttet til oppfølging av en konseptvalgutredning (KVU), kan baseres på KVU til marskonferansen, men forslaget må oppdateres etter en ferdigstilt KS1 før rammefordelingsforslaget sendes inn. For satsingsforslag med forslag til endelig investeringsbeslutning kan innspillet til marskonferansen basere seg på prosjektets forprosjektforslag, men må oppdateres på grunnlag av ekstern kvalitetssikring KS2 før innsending av rammefordelingsforslaget. Vi ber derfor departementene legge til grunn at kvalitetssikringen av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) bør igangsettes innen 1. mars 2020. Dette gjelder uavhengig av om kvalitetssikringen gjøres gjennom Finansdepartementets rammeavtale eller etter eget system.

8. ENDRINGER I BUDSJETTFORSLAG TIL KOMMUNESEKTOREN

Finansdepartementet gjør oppmerksom på at alle forslag til endring av bevilgninger til kommunesektoren må tas opp med både Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette gjelder både forslag om endring av bevilgningene over kap. 571/572 på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett (rammeoverføringer

til kommuner og fylkeskommuner) og forslag om endring av øremerkede bevilgninger til kommunene og fylkeskommunene over 60-poster under fagdepartementenes budsjetter. Hvert departement må i tilknytning til budsjettkonferansen i mars redegjøre for planlagte forslag som berører kommunesektoren i 2021. I det følgende blir det pekt på enkelte punkter det er viktig å være oppmerksom på når det gjelder forslag som berører kommunesektoren.

8.1 Øremerkede tilskudd og kommunal medfinansiering av tiltak (egenandeler)

Av hensyn til kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for å foreta en helhetlig vurdering av ressursfordelingen til ulike formål, må omfanget av særskilte øremerkede tilskudd vurderes kritisk. Øremerkede tilskudd skal bare benyttes som finansiering av utvalgte, høyt prioriterte tjenester som er i en oppstartsfase, eller i forbindelse med tjenester som bare noen få kommuner har ansvaret for. Departementene bør ved oppstarten av et nytt budsjettår vurdere kritisk om det er øremerkede tilskudd innenfor egen sektor som bør foreslås avviklet eller innlemmet i rammetilskuddet. Eventuelle forslag fra departementene om opprettelse av et øremerket tilskudd skal ledsages av:

- en begrunnelse for hvorfor det ikke er tilstrekkelig å kanalisere midlene gjennom inntektssystemet
- nærmere informasjon om hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet, herunder om tilskuddet skal utbetales etterskuddsvis
- et konkret etterprøvbart mål for tilskuddet og konkrete resultatkriterier som skal danne grunnlag for rapportering
- forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt, og eventuelt fases ut eller legges inn i inntektssystemet.

Opplysningene om konkrete etterprøvbare mål og resultatkriterier samt forslag til tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt, skal fremgå av materialet til budsjettkonferansen i mars.

Beregning av kommunale egenandeler

Kommunenes kostnader dekkes ikke alltid fullt ut av et øremerket tilskudd. Dersom en endring eller et nytt tiltak vil medføre krav om kommunal medfinansiering (egenandel som må dekkes av frie inntekter), må størrelsen på egenandelen beregnes. Slike beregninger forutsettes gjort av departementet. Det skal beregnes eventuell kommunal eller fylkeskommunal egenandel ved:

- reformer og satsingsforlag på nye og eksisterende 60-poster
- regelverksendringer (nye lover, forskrifter etc.)
- endringer av oppgavefordelingen

Disse beregningene må tas inn i innspillet til regjeringens konferanse i mars om statsbudsjettet for 2021.

Virkingen for eventuelle kommunale egenandeler må også beregnes i tilfeller der konsekvensjusteringen av en 60-post viser endringer av betydning.

Gebyrfinansiering, brukerbetaling

Dersom satsingsforslag, nye tiltak e.l. forutsetter endring i gebyrfinansiering eller annen egenbetaling fra brukere, må omfanget av dette beregnes. Det må også vurderes om kommunene/fylkeskommunene har en reell politisk mulighet til å gebyrfinansiere tiltaket.

8.2 Særlig om omdisponering til og fra 60-poster

60-postene inngår i beregningen av de samlede inntektene for kommunesektoren. Endringer på 60-postene vurderes derfor samlet. Departementene har likevel adgang til å ta opp med Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet spørsmålet om å flytte beløp mellom 60-poster og andre postgrupper. Det må i så tilfelle fremmes forslag til omdisponering for Kommunal- og moderniseringsdepartementet før det forelegges Finansdepartementet.

9. NETTOFØRINGSORDNINGEN FOR BUDSJETTERING OG REGNSKAPSFØRING AV MERVERDIAVGIFT I STATSFORVALTNINGEN

Ordningen med nettoføring av merverdiavgift i ordinære statlige forvaltningsorgan ble innført fra 1. januar 2015. Nettoføringsordningen innebærer at forvaltningsorganene som inkluderes i ordningen ikke belastes merverdiavgift for utgifter på post 01–49 i sine budsjetter og regnskaper, men kan føre merverdiavgiftsutgiftene på et sentralt kapittel for statlig betalt merverdiavgift under Finansdepartementet (kap. 1633).

Departementene skal i sine innspill redegjøre for alle nødvendige bevilgningsendringer som følger av sine forslag, herunder på poster under andre departementer der dette er relevant. For forslag om bevilgningsendringer for virksomheter som er inkludert i nettoføringsordningen, innebærer dette at departementene både skal foreslå bevilgningsendringer på eget budsjett samt redegjøre for større konsekvenser dette isolert sett vil medføre på det sentrale kapittelet for merverdiavgift under Finansdepartementet. Nettoføringsordningen er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-116, der det også gis en oversikt over statlige forvaltningsorganer som er holdt utenfor ordningen.

10. SPESIFIKASJON AV DRIFTSPOSTENE FOR 2020-BUDSJETTET

For å kunne foreta en tilfredsstillende fordeling av lønnsoppgjøret for statsansatte våren 2020, er det nødvendig å vite hvordan departementene vil fordele driftsutgiftene på post 01 i Saldert budsjett 2020 på underpost 1 for lønn og godtgjørelser og underpost 2 for kjøp av varer og tjenester. Finansdepartementet ber derfor departementene om å sende en egen oversikt over hvordan 01-postene i Saldert budsjett 2020 skal fordeles på underpost 1 og underpost 2. Fristen for denne rapporteringen er mandag 6. januar 2020.

11. PRISOMREGNING

Departementsrammene som fastsettes under marskonferansen om 2021-budsjettet er i 2020-prisnivå. Omregning til 2021-prisnivå vil på vanlig måte bli foretatt etter konferansen. Resultatet av prisomregningen blir meddelt i departementenes rammebrev. Forslag til nye satsinger inngår ikke i disse rammene, og satsingsforslagene inngår heller ikke i prisomregningen. Forslag til nye satsinger skal derfor fremmes i 2021-kroner.

12. FORELØPIG TIDSPLAN FOR ARBEID MED 2021-BUDSJETTET

12.1 Budsjettkonferansen i mars:

Frist for spesifikasjon av driftspostene for 2020-budsjettet	6. januar 2020
Frist for innlevering av materiale til konsekvensjusteringen	15. januar 2020
Frist for innmelding av satsingsforslag	24. januar 2020
Frist for tabeller, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	17. februar 2020
<i>Regjeringens marskonferanse</i>	<i>16.–18. mars 2020</i>
Utsending av Hovedbudsjettsskriv	Ultimo mars 2020

12.2 Budsjettkonferansen i august:

<i>Regjeringens augustkonferanse</i>	<i>26.–27. august 2020</i>
--------------------------------------	----------------------------

Med hilsen

Richard Gjertsen e.f.
kst. avdelingsdirektør

Sophie Kristoffersen
fung. fagsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Mal for innspill til konsekvensjusteringen
- Vedlegg 2: Mal for innspill om satsingsforslag
- Vedlegg 3: Mal for overordnet gevinstrealiseringsplan
- Vedlegg 4-1 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
 - Tabell 1: Virksomhetenes brutto utgifter og inntekter fordelt etter art
- Vedlegg 4-2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
 - Tabell 2: Virksomhetenes inntekter spesifisert etter inntektskilde
- Vedlegg 4-3 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
 - Tabell 3.1: Forhold mellom virksomhetenes kontantbeholdning, påløpte kostnader og avsetninger per 31. desember
 - Tabell 3.2 Norges Forskningsråd, forholdet mellom virksomhetenes kontantbeholdning, påløpte kostnader og avsetninger pr. 31. desember

Vedleggene kan lastes ned fra: <http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv>