

## Rundskriv R

Samtlige departementer  
Statsministerens kontor  
Riksrevisjonen

Nr.	Vår ref	Dato
R-110	13/4469 ATV	25.11.2013

### Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet

#### 1. Innledning

Stortinget vedtok 26. mai 2005 et nytt bevilgningsreglement på grunnlag av St.prp. nr. 48 (2004–2005) Om bevilgningsreglementet, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005). Reglementet trådte i kraft 1. januar 2006.

Bevilgningsreglementet inneholder en del fullmakter for Kongen til å gjøre unntak fra eller utfylle reglementets bestemmelser. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er disse fullmaktene, med et par unntak, delegert til Finansdepartementet. Med hjemmel i resolusjonen fastsetter Finansdepartementet i dette rundskrivet departementenes fullmakter til å gjøre unntak fra enkelte av bevilgningsreglementets hovedprinsipper, jf. punkt 2. I tillegg blir det redegjort for fullmakter som ikke delegeres til departementene, men som åpner for at departementene kan søke om samtykke fra Finansdepartementet i enkeltsaker, jf. punkt 3. Punkt 4 redegjør for et par andre fullmakter som Finansdepartementet har fått, mens punkt 5 inneholder bestemmelser om ikrafttredelse.

Dette rundskrivet erstatter rundskriv R-110 av 5. desember 2005. Krav til bruk av underposter er tatt ut av punkt 2.2, jf. endringer i bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 18. september 2013. For øvrig er det gjort bare språklige endringer i rundskrivet.

#### 2. Departementenes fullmakter til å benytte bevilgningsreglementets annalsbestemmelser

##### 2.1 Innledende merknader

Ved Finansdepartementets rundskriv R-110 av 5. desember 2005 fikk departementene enkelte fullmakter til å gjøre unntak fra bevilgningsreglementets hovedprinsipper. Disse fullmaktene fornyes i punktene 2.2– 2.6 nedenfor. I punkt 2.7 gis en del fellesbestemmelser for fullmaktene.

##### 2.2 Fullmakt til nettobudsjettering ved utskifting av utstyr

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd første setning er at utgifter skal føres brutto i budsjett og bevilgningsregnskap. Samme ledd annen setning gir imidlertid Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om nettoføring i forbindelse med utskifting av utstyr.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å samtykke i nettoføring ved utskifting av utstyr på følgende vilkår:

- a) Inntekter fra salg av brukt utstyr kan nettoføres på post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter, med inntil 5 prosent av bevilgningen på den aktuelle posten.
- b) Salgsinntektene må skrive seg fra utskiftinger som er ledd i en rutinemessig fornyelse av utstyr. I praksis vil dette gjelde inntekter fra salg av utstyr som er av en slik art at det ved anskaffelsen skal dekkes under post 01 Driftsutgifter. Inntekter fra salg av utstyr som etter sin art skal dekkes under post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, må bruttoføres på vanlig måte.
- c) Salgsinntektene skal bokføres som en inntekt i kontoklasse 3 i standard kontoplan (jf. Finansdepartementets rundskriv R-102) og rapporteres til bevilgningsrådet på post 01 Driftsutgifter eller post 21 Spesielle driftsutgifter (jf. Finansdepartementets rundskriv R-101). Føringsen må gjøres slik at det er mulig å kontrollere at grensen på fem prosent ikke overskrides.

### **2.3 Fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret**

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 6 første ledd første setning er at staten bare kan pådra forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Etter samme paragraf, annet ledd, kan Kongen likevel på visse vilkår gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å samtykke i at det inngås leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret på følgende vilkår:

- a) Leieavtalene og avtalene om kjøp av tjenester må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av statlige virksomheter. Hvilke typer anskaffelser det her dreier seg om, vil kunne variere etter virksomhetens oppgaver, men alminnelige eksempler vil være leie av lokaler og kontorutstyr, samt kjøp av renholds- og vaktmestertjenester.
- b) Utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.
- c) For alle avtaler utover budsjettåret, må behovet for oppsigelsesklausuler nøye vurderes. Hensynet til den framtidige handlefriheten skal veie tungt ved vurderingen. Særlig gjelder dette ved langsiktige avtaler.

Det vises for øvrig til bevilgningsreglementet § 10 første ledd der det bl.a. kreves at utgiftsbevilgninger skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater, samt til tilsvarende krav i økonomireglementet § 4. På dette området innebærer disse bestemmelsene både et krav til å vurdere mulige alternativer til leie og kjøp av tjenester, og til utformingen av vilkårene i eventuelle avtaler om leie og kjøp av tjenester.

Det understrekes at bestemmelsene i punkt 2.3 bare gjelder adgangen til å pådra forpliktelser utover budsjettåret. Departementene må derfor være oppmerksom på at det på enkelte områder

kan være fastsatt bestemmelser som også regulerer adgangen til å inngå driftsavtaler av den art det her er tale om<sup>1</sup>. Slike bestemmelser kommer selvsagt i tillegg.

#### **2.4 Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter**

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning er at det ikke er adgang til å overskride utgiftsbevilgninger. Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 1 inneholder imidlertid et unntak ved at Kongen kan gi bestemmelser om overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter på følgende vilkår:

- a) Postene 01 Driftsutgifter og 21 Spesielle driftsutgifter kan overskrides med inntil 2 prosent av bevilgningen mot tilsvarende merinntekter. De aktuelle utgifts- og inntektspostene må høre under utgifts- og inntektskapitler som gjelder samme virksomhet.
- b) Merinntekt og merutgift må beregnes i forhold til den samlede bevilgningen på hver av postene. Overskridelsen må minimum dekkes av merinntekter som rapporteres til bevilgningsregnskapet i samme budsjettår.
- c) Merinntekten må være et resultat av økt aktivitet i forhold til budsjettforutsetningene for vedkommende år.
- d) Den inntektsbringende aktiviteten må ligge innenfor det som er virksomhetens mål, oppgaver og rammevilkår.
- e) Den inntektsfinansierte aktiviteten må ikke binde opp et høyere aktivitetsnivå enn det som dekkes av utgiftsbevilgningen dersom merinntektene faller bort.

Departementene kan for det enkelte budsjettår søke Finansdepartementet om spesielle fullmakter for enkelte driftsbevilgninger under postene 01 og 21 til å overskride utover 2 prosent av bevilgningen under de aktuelle postene mot tilsvarende merinntekt.

Finansdepartementet vil etter en konkret vurdering kunne gi slike fullmakter begrenset til det budsjettåret bevilgningene er gitt for, og på de vilkår som er gitt under bokstavene b) – e) ovenfor, eventuelt også med tilleggsvilkår.

Dersom merinntekten er større enn merutgiften i et budsjettår, kan den overskytende merinntekten tas med ved beregning av overføring av ubrukte driftsbevilgninger i medhold av bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 1. De samlede beløp som overføres kan imidlertid ikke overskride 5 prosent av vedkommende driftsbevilgning.

#### **2.5 Fullmakt til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel**

Det følger av hovedregelen i bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning at det ikke er adgang til å omdisponere et bevilget utgiftsbeløp fra en post til en annen.

Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 2 inneholder imidlertid et unntak ved at Kongen

---

<sup>1</sup> I *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor* reguleres lokalanskaffelser i statlig sivil sektor. Instruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon 20. januar 2012, med senere endringer, fra 1. januar 2014 forvaltes saksområdet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

kan gi bestemmelser om overskridelse av investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å omdisponere fra driftsbevilgninger til investeringsbevilgninger på følgende vilkår:

- a) Det kan omdisponeres inntil 5 prosent av bevilgningen under post 01 Driftsutgifter til post 45 Større utstysanskaffelser og vedlikehold, under samme kapittel.
- b) Omdisponeringen må ikke føre til økte utgifter ved at den binder opp framtidige drifts- og investeringsutgifter.

Beløp som er omdisponert fra post 01 Driftsutgifter kan tas med ved beregningen av overførbart beløp under post 45 Større utstysanskaffelser og vedlikehold.

## **2.6 Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre følgende budsjettår**

Som nevnt i punkt 2.4, er hovedregelen i bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning at det ikke er adgang til å overskride en utgiftsbevilgning. Etter bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3 kan imidlertid Kongen gi bestemmelser om overskridelse av driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 gis departementene fullmakt til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål på følgende vilkår:

- a) Postene 01 Driftsutgifter og 21 Spesielle driftsutgifter kan overskrides med inntil 5 prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår. Forsvarsdepartementet omfattes ikke av fullmakten.
- b) Innsparingen må utgjøre minst en tredel av overskridelsen i første påfølgende budsjettår og minst to tredeler av samlet overskridelse ved utløpet av andre budsjettår. Innsparingen må skje under de driftsposter som ble overskredet.
- c) Overskridelsen må gå til dekning av utstysanskaffelser eller bygningsmessige arbeider.
- d) Fullmakten kan benyttes sammen med fullmakten til å omdisponere inntil fem prosent av bevilgningen under post 01 Driftsutgifter, til post 45 Større utstysanskaffelser og vedlikehold. Dette innebærer at beløp det er gitt samtykke til å overskride post 01 med, kan omdisponeres til post 45 dersom utstysanskaffelsen eller de bygningsmessige arbeidene er så store at de bør posteres der og ikke under post 01. For post 21 foreligger ikke tilsvarende muligheter til omdisponering.

## **2.7 Fellesbestemmelser for fullmaktene**

### **2.7.1 Departementenes bruk av fullmaktene. Delegasjon**

Departementene kan velge mellom å beholde fullmaktene selv eller delegere dem til sine underliggende virksomheter. I førstnevnte tilfelle må de underliggende virksomhetene søke departementet om samtykke til å foreta de aktuelle disposisjonene, mens de i sistnevnte tilfelle kan beslutte dem selv. Både i forbindelse med enkeltsamtykker eller delegasjon kan departementene sette vilkår utover de som følger av dette rundskrivet.

I en del tilfeller kan det være aktuelt å delegere fullmaktene til flere virksomheter som tildeles budsjettmidler fra samme budsjettpost. Finansdepartementet minner om at alle fullmakter som

er omtalt i dette rundskrivet knytter seg til budsjettposten som helhet. Departementene må derfor sørge for å etablere rutiner som gjør det mulig å holde virksomhetenes samlede disposisjoner innenfor fullmaktens rammer.

Enkeltsamtykker eller delegasjonsvedtak skal utformes skriftlig. Når et departement eller en virksomhet bruker myndigheten på eget kapittel, bør skriftlig samtykke gis fra den enheten som har ansvaret for den interne budsjettkontrollen.

### **2.7.2 Varigheten av fullmaktene**

De generelle fullmaktene som Finansdepartementet har gitt departementene i dette rundskrivet, gjelder inntil de blir trukket tilbake.

Finansdepartementet forutsetter imidlertid at departementene bare skal benytte de generelle fullmaktene til å fatte konkrete vedtak med virkning for ett budsjettår. Dette innebærer at departementenes fullmakter bare kan delegeres til underliggende virksomheter for ett budsjettår om gangen, fortrinnsvis i de årlige tildelingsbrevene. Videre må enkeltstående samtykker begrenses til vedkommende budsjettår. Finansdepartementet legger til grunn at dette vil gi best oversikt over de fullmakter som gjelder til enhver tid. Videre vil dette være mest i samsvar med de regler som gjelder for bestillingsfullmakter, sagsfullmakter og andre særlige budsjettfullmakter som Stortinget gir i egne romertallsvedtak. Slike fullmakter er normalt ettårige.

### **2.7.3 Kontroll**

Departementene skal føre kontroll med at fullmaktene nyttes etter forutsetningene, og skal ta skriftlig forbehold om at samtykket ellers kan trekkes tilbake.

I forklaringene til statsregnskapet må departementene vise til hjemmelsgrunnlaget og påvise at de foretatte disposisjonene ligger innenfor fullmaktene. Forklaringene til statsregnskapet sendes Riksrevisjonen med kopi til Finansdepartementet.

## **3. Kongens og Finansdepartementets fullmakter til å samtykke i budsjettendringer**

### **3.1 Kongens fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning**

#### **3.1.1 Kongens alminnelige fullmakt til å samtykke**

Etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd første punktum kan "Kongen i statsråd på vilkår som nevnt i første ledd, samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost."

De alminnelige vilkårene for budsjettendringer som følger av bevilgningsreglementet § 11 første ledd må være oppfylt for at det ved kongelig resolusjon skal kunne pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning. Vilkårene er:

- *Tilleggsutgiften må være "uforutsett".* Det salderte budsjettet skal dekke alle utgifter som det er mulig å forutse når budsjettet vedtas, og som i tillegg er høyt nok prioritert til å komme med i budsjettet. Bevilgningsreglementets adgang til å endre budsjettet gjennom tilleggsbevilgninger og samtykker skal ikke brukes til å fremme forslag om å dekke utgiftsbehov som var kjent på bevilgningstidspunktet, men som var for lavt prioritert til å komme med i det ordinære budsjettet for vedkommende år. Typiske eksempler på uforutsette utgifter er utgifter i forbindelse med brann, maskinelle sammenbrudd, naturkatastrofer mv.

- *Tilleggsutgiften må være "nødvendig".* Kravet om at utgiften må være "nødvendig" bygger på forutsetningen om forvaltningens plikt til å disponere slik at det ikke blir behov for tillegg til budsjettet i løpet av budsjettåret. Dette stiller krav til planlegging, oppfølging og kontroll av forbruket. Det er etter dette ikke nok å konstatere at det isolert sett er ønskelig med et tillegg. Forvaltningen har plikt til å vurdere mulighetene for å dekke de uforutsette utgiftene ved omprioriteringer innenfor den aktuelle utgiftsposten eller gjennom bruk av særlige fullmakter, for eksempel merinntektsfullmakter eller fullmakter til å overskride med innsparing. Det må også vurderes om utgiftene kan utsettes eller helt unnlates.
- *Tilleggsutgiften må ikke pådras før det er gitt hjemmel til dette ved en tilleggsbevilgning eller samtykke.* Bevilgningsreglementet §§ 5 annet ledd og 11 første ledd forutsetter at det må sørges for hjemmel ved bevilgning eller samtykke før det settes i verk tiltak som ikke har dekning i gitte bevilgninger. Dette gjelder ikke bare når et tiltak umiddelbart vil føre til overskridelse, men også når det belaster bevilgningen så sterkt at det vil føre til overskridelse senere i budsjettåret. Det er likevel adgang til å forberede slike saker fordi planlegging og forberedelse er et normalt ledd i forvaltningens ordinære virksomhet. Enkelte forberedende handlinger vil imidlertid faktisk kunne handle Stortingets handlefrihet i betenkelig grad. Som eksempel kan nevnes forhandlinger med interesseorganisasjoner om godtgjørelser og inngåelse av avtaler med forbehold om Stortingets samtykke, innhenting av tilbud mv. Dersom det i slike tilfelle ikke foreligger tilsvarende avtaler fra før og Stortinget heller ikke har gitt særskilt fullmakt, må det vurderes om saken er av en slik størrelse og viktighet at det er naturlig at den forelegges Stortinget for å innhente fullmakt før de forberedende handlinger foretas.

Bevilgningsreglementet § 11 annet ledd setter en beløpsmessig grense for Kongens fullmakt på 5 mill. kroner. Dersom det dreier seg om høyere beløp enn dette, må det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning, dersom tilfelle ikke faller inn under Kongens ekstraordinære fullmakter, jf. punkt 3.1.2.

Fullmakten er begrunnet i behovet for å kunne håndtere relativt beskjedne budsjettendringer som oppfyller vilkårene i bevilgningsreglementet § 11 første ledd, raskere og lettere enn ved å måtte legge fram proposisjon med etterfølgende stortingsbehandling. Den bør imidlertid ikke brukes mer enn denne begrunnelsen tilsier. Dersom det for eksempel likevel skal fremmes en proposisjon om andre budsjettendringer, bør departementene i denne også ta med forslag som ellers kunne vært avgjort ved kongelig resolusjon.

### **3.1.2 Kongens ekstraordinære fullmakt til å samtykke**

Etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd annet og tredje punktum kan Kongen i statsråd samtykke til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for høyere beløp enn 5 mill. kroner dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Videre kreves at det må fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig etterpå, og at utgiftene må begrenses til det strengt nødvendige inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning.

Fullmakten kan som nevnt bare brukes når det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Dette kan for eksempel være situasjonen i forbindelse med brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Dersom det til tross for en akutt situasjon er mulig å vente på Stortingets bevilgning, kan imidlertid fullmakten ikke brukes. Det må i denne forbindelse tas hensyn til at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner og at Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. I enkelte tilfeller kan det også være mulig å avvente Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke.

Når fullmakten benyttes, skal det fremmes bevilgningsforslag for Stortinget så snart som mulig. Inntil Stortinget har ferdigbehandlet forslaget om tilleggsbevilgning, må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

### **3.2 Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning**

Etter bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd kan Kongen bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er Finansdepartementet gitt fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil 2 mill. kroner når saken ikke er av prinsipiell natur. Saker som gjelder høyere beløp, eller som er av prinsipiell natur, må avgjøres ved kongelig resolusjon eller tilleggsbevilgning. De alminnelige vilkårene for budsjettendringer etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd gjelder også for saker som avgjøres av Finansdepartementet, jf. punkt 3.1.1.

Dersom det likevel skal fremmes proposisjon om andre budsjettendringer, bør departementene i denne også ta med forslag som ellers kunne vært avgjort ved samtykke fra Finansdepartementet, jf. punkt 3.1.1 siste avsnitt.

### **3.3 Kongens og Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår**

Som hovedregel kreves samtykke fra Stortinget for å kunne pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, jf. bevilgningsreglementet § 6 første ledd, første setning.

På samme måte som for bevilgninger kan det i løpet av budsjettåret bli behov for en ny fullmakt eller utvidelse av en tidligere gitt fullmakt. Etter bevilgningsreglementet § 11 femte ledd skal saken i så fall håndteres i samsvar med første, annet og tredje ledd i samme paragraf.

Dette innebærer at Kongen har samme fullmakt til å samtykke i at det pådras forpliktelser utover budsjettåret som til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning i budsjettåret. Videre har Kongen myndighet til å gi Finansdepartementet fullmakt i saker som ikke er av prinsipiell natur. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har Finansdepartementet fått fullmakt til å samtykke opp til 2 mill. kroner.

De alminnelige vilkårene for budsjettendringer etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd må være til stede. Dette innebærer:

- Behovet for fullmakten må være uforutsett.
- Fullmakten må være nødvendig.
- Det kan ikke pådras forpliktelser for framtidige budsjettår før det er innhentet samtykke.

Det vises til punkt 3.1.1 der det nærmere innholdet av disse vilkårene er omtalt.

### **3.4 Framgangsmåten i forbindelse med budsjettendringer**

Alle saker som gjelder budsjettendringer ved tilleggsbevilgning eller samtykke fra Kongen eller Finansdepartementet, skal først legges fram for Finansdepartementet som vil vurdere både om vilkårene for budsjettendringer er tilstede og i tilfelle hvilken instans som er den rette for å vedta dette.

#### 4. Andre fullmakter for Finansdepartementet

Til orientering nevnes at Finansdepartementet ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 har fått fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om

- hvilke utgifter og inntekter som faller inn under de enkelte avdelingene for avdelingene for utgifts- og inntektsposter, jf. § 4 femte ledd i bevilgningsreglementet
- føringen av statsregnskapet, jf. § 13 sjuende ledd i bevilgningsreglementet
- plassering av deler av statskassens kontantbeholdning, jf. § 14 i bevilgningsreglementet

#### 5. Ikrafttredelse

Bestemmelsene i dette rundskrivet gjelder fra 1. januar 2014.

*Med hilsen*

Pål Longva e.f.  
*ekspedisjonssjef*

Astri Tverstøl  
*avdelingsdirektør*

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur.*

Kopi:

Stortingets administrasjon  
Direktoratet for økonomistyring

Erstattet av R-110, 13.1.2017