

Rundskriv

Samtlige departementer
Statsministerens kontor

Nr.
R-9/2021

Vår ref
21/6231

Dato
13.12.2021

RETNINGSLINJER FOR MATERIALET TIL REGJERINGENS KONFERANSE I MARS OM STATSBUJSJETTET FOR 2023

1. INNHOLDSFORTEGNELSE

1.	Innholdsfortegnelse.....	1
2.	Innledning.....	2
2.1	Foreløpig tidsplan for arbeidet med 2023-budsjettet.....	2
3.	Konsekvensjustert budsjett.....	3
3.1	Generelt.....	3
3.2	Driftspostene (01–29).....	3
3.3	Bygge-, anleggs- og utstyrsposter (30–49).....	4
3.4	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.....	4
3.5	Overføringspostene (50–89).....	5
3.6	Utlån, statsgjeld mv. (90–99).....	6
3.7	Inntekter.....	6
3.8	Forvaltningsenhetene for statlige utlån.....	6
3.9	Innovasjon Norge.....	7
3.10	Retningslinjer for bruk av mellomværendet med statskassen og fullmakter.....	7
3.11	Flerårige budsjettkonsekvenser.....	8
3.12	Konsekvensjustering i BUDMOD.....	8
3.13	Medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter.....	9
4.	Satsingsforslag.....	9
4.1	Generelt.....	9
4.2	Krav til utredning.....	10
4.3	Forslag om endrede gebyrer og sektoravgifter.....	10
4.4	Forslag om nye lånetransaksjoner.....	11
4.5	Overordnede gevinstrealiseringsplaner.....	11
4.6	Forslag om igangsetting av nye digitaliseringsprosjekter.....	12
4.7	Koordinering av satsingsforslag.....	12
5.	Forslag om igangsetting av nye bygg.....	13
5.1	Byggeprosjekter innenfor husleieordningen der leietakeren dekker husleien innenfor gjeldende bevilgning.....	13

5.2	Byggeprosjekter innenfor husleieordningen der departementene ber om full eller delvis husleiekompensasjon og byggeprosjekter utenfor husleieordningen	14
6.	Statens prosjektmodell.....	14
7.	Endringer i budsjettforslag til kommunesektoren	15
7.1	Øremerkede tilskudd og kommunal medfinansiering av tiltak (egenandeler)	15
7.2	Særlig om omdisponering til og fra 60-poster	16
8.	Nettoføringsordningen for merverdiavgift i statsforvaltningen	16
9.	Spesifikasjon av driftspostene for 2022-budsjettet	16
10.	Prisomregning	17

2. INNLEDNING

Regjeringen fastsetter på budsjettkonferansen 14.– 16. mars 2022 rammer for forslaget til statsbudsjett for 2023. 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 2024–2026.

2.1 Foreløpig tidsplan for arbeidet med 2023-budsjettet:

Frist for spesifikasjon av driftspostene for 2022-budsjettet	5. januar 2022
Frist for innsending av materiale til konsekvensjusteringen	19. januar 2022
Frist for innsending av satsingsforslag	28. januar 2022
Frist for tabeller for nettobudsjetterte virksomheter	24. februar 2022
<i>Regjeringens marskonferanse</i>	<i>14.–16. mars 2022</i>
Utsending av Hovedbudsjettsskriv	Ultimo mars 2022
<i>Regjeringens augustkonferanse</i>	<i>31. august–1. september 2022</i>

Materialet skal sendes elektronisk til Finansdepartementet. Utgangspunktet for alle innspill er Saldert budsjett 2022.

3. KONSEKVENSJUSTERT BUDSJETT

3.1 Generelt

Konsekvensjustert budsjett skal vise de budsjettmessige konsekvensene av uendret politikk, og gi et grunnlag for å vurdere omprioriteringer. Det er dermed et viktig element i fastsettingen av det enkelte departements budsjettrammer.

Forslaget til konsekvensjustert budsjett skal baseres på en mest mulig korrekt vurdering av det enkelte departements fremtidige utgifter og inntekter. Konsekvensjusteringen av budsjettet er et teknisk utgangspunkt og legger ikke i seg selv føringer på de konkrete bevilgninger som foreslås på enkeltposter, men danner grunnlaget for departementenes omdisponeringer innenfor budsjettrammen. 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 4.

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

Finansdepartementet ber departementene være oppmerksomme på kravet til realistisk budsjettering allerede fra første fase i arbeidet med statsbudsjettet for 2023.

I innspillet til Finansdepartementet 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 ([Finansdepartementets rundskriv - regjeringen.no](https://finans.dep.no/finansdepartementets-rundskriv-regjeringen.no)).

Valutakurser per 15. desember 2021 skal legges til grunn for innspillene.

3.2 Driftspostene (01–29)

Ved konsekvensjusteringen av driftspostene skal en som hovedregel videreføre samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2022. Dette gjelder ikke tidsbegrensede aktiviteter som helt eller delvis skal utfases. Da må beløpene i de påfølgende år reduseres tilsvarende.

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

Utgifter til store enkeltinvesteringer som er igangsatt med særskilt finansiering skal konsekvensjusteres i tråd med en realistisk fremdriftsplan. Når prosjektet er ferdigstilt skal midlene konsekvensjusteres ut. Bevilgningsforslag for 2023 skal være i tråd med forventede utbetalinger i 2023. Dersom bevilgningsforslaget avviker vesentlig fra tidligere forutsatt fremdriftsplan, for eksempel som følge av forsinkelser i prosjektet, skal dette redegjøres for og begrunnes. Som redegjort for i 4.2 skal bevilgningsforslag ta utgangspunkt i styringsrammen (p50). Dersom det er forventet at prosjektets samlede kostnader vil oversige styringsrammen for prosjektet (p50) og det er behov for å utløse usikkerhetsavsetning innenfor kostnadsrammen (p85), må dette forklares og begrunnes. Det må synliggjøres hvilke kostnadsreducerende tiltak som er iverksatt for å opprettholde planlagt styringsramme.

For langtidsplanene på forsvars- og samferdselsområdet, der flere enkeltinvesteringer inngår i en større ramme, videreføres rammen på uendret nivå.

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 (prisnivå medio 2022), benyttet bevilgning til og med 2022, foreslått bevilgning i budsjettåret, gjenstående bevilgningsbehov, samt tidspunkt for oppstart og ferdigstilling for hvert enkelt byggeprosjekt som inngår i bevilgningsanslagene. Vedrørende forslag om igangsetting av nye bygg vises det til punkt 5.

Øvrige bevilgninger til bygge-, anleggs- og utstyrsinnkjøp skal normalt føres opp med samme nominelle beløp som i Saldert budsjett 2022.

3.4 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 ([Finansdepartementets rundskriv - regjeringen.no](https://finansdepartementet.no/rundskriv-regjeringen)):

- 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 2019, 2020 og 2021. Tabellene 1 og 2 skal også inneholde en budsjettkolonne med budsjett for 2022. 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 er 14. februar 2022. Til budsjettkonferansen i august skal tallmaterialet foreligge med endelige tall.

3.5 Overføringspostene (50–89)

For regelstyrte ordninger skal realistiske anslag oppgis i det konsekvensjusterte budsjettet, gitt at de lover, tilskuddsregler, tilskuddssatser og forskrifter mv. som er lagt til grunn i budsjettet for 2022 holdes uendret i 2023–2026. 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 7.1.

Overføringsbevilgninger som må anses som engangstiltak i 2022, videreføres ikke.

3.6 Utlån, statsgjeld mv. (90–99)

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

3.7 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.

3.8 Forvaltningsenhetene for statlige utlån

Det bes om følgende innspill for Lånekassen, Husbanken og boliglånsordningen i Statens pensjonskasse til budsjettkonferansen i mars:

- Konsekvensjustert budsjett: Oppdaterte anslag på de kapitler og poster som gjelder forvaltningsenhetenes utlånsvirksomhet for årene 2023–2026. Anslagene skal baseres på Saldert budsjett 2022 og utestående fordringer per 1.1.2022.
- En generell redegjørelse for hvordan forsinkelsesrenter og rentesrente beregnes. Det bes om anslag for opptjente og betalte forsinkelsesrenter for årene 2022 og 2023 sammenlignet med regnskapsopplysninger fra 2021.
- For Lånekassen og Husbanken, som har fastrentelån, bes det opplyst hva som er regnskapsført av realisert over- og underkurs i 2021. Det bes videre oppgitt hva beregnet over- og underkurs per 31.12.2021 og per 1.1.2022 utgjør, forutsatt uendret utlånsportefølje. Ut fra samme utlånsportefølje, og tatt hensyn til avtalte nedbetalinger på fastrentelån gjennom budsjettåret 2023, bes det også om et anslag på over- og underkurs ved utgangen av 2022 (ev. inngangen til 2023) og ved utgangen av 2023.
- Ved utregninger for årene 2022 og 2023 legges det til grunn faste renter for Lånekassen som ble tilbudt i desember 2021 med virkning fra 1.1.2022, og for Husbanken legges til grunn fastrenter som blir tilbudt i januar 2022 med virkning fra 1.2.2022. For flytende renter brukes anslagene oppgitt av Finansdepartementet for årene 2022 og 2023, 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 tallene. 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 2021 og Saldert budsjett 2022. Det vises i denne forbindelse til de oversikter som ble utarbeidet i forbindelse med 2022-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 2023 skal det videre 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 2022–2026.

3.9 Innovasjon Norge

Til regjeringens budsjettkonferanse i mars om 2023-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 2023–2026. Bevilgningsforslagene skal baseres på Saldert budsjett 2022.
- Nye satsingsforslag; Eventuelle forslag til endrede innvilgningsrammer.

I tillegg til ovennevnte bes det om følgende informasjon for årene 2023–2026 om Innovasjon Norge:

Lavrisikolåneordningen og risikolåneordningene

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

Det vil bli sendt ut eget brev fra Finansdepartementet med renteforutsetninger for årene 2022–2026.

3.10 Retningslinjer for bruk av mellomværendet med statskassen og fullmakter

I bestemmelsene om økonomistyring i staten er det fra 2020 tatt inn en klargjøring av sammenhengen mellom kontantprinsippet og at det kan oppstå et mellomværende med statskassen. 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, og det vises til eksempler på slike etablerte romertallsvedtak under aktuelle departement.

Dersom departementene vurderer at det er behov for å supplere eller justere etablerte fullmakter, må dette tas opp med Finansdepartementet.

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

3.11 Flerårige budsjettkonsekvenser

Gul bok for 2023-budsjettet skal vise flerårige budsjettkonsekvenser for perioden 2024–2026. Til budsjettkonferansen i mars tas det sikte på å utarbeide en foreløpig oversikt over flerårige konsekvenser. På denne bakgrunn bes departementene om å utarbeide budsjettfremskrivinger for de viktigste endringene i perioden 2024–2026.

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.

Departementene må være oppmerksomme på følgende forhold ved utarbeidelse av budsjettfremskrivingene for budsjettårene 2024–2026:

- Fremskrivingene skal ta utgangspunkt i Saldert budsjett 2022.
- 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 3.5.
- Forslag om økninger som bygger på politiske prinsippvedtak eller på fremlagte langtidsplaner for enkelte sektorer, skal ikke innarbeides i budsjettfremskrivingene. Slike forslag må eventuelt fremmes som satsingsforslag med redegjørelse for flerårige budsjettkonsekvenser, jf. nærmere omtale i punkt 4.
- Utgifter til store, enkeltstående investeringer som er igangsatt eller igangsettes i 2022, 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.
- Avgifts- og gebyrinntekter fremskrives basert på gjeldende satser.
- For øvrig videreføres utgifter og inntekter med uendret nivå.

3.12 Konsekvensjustering i BUDMOD

Konsekvensjusteringen skal også leveres elektronisk via Budmod. Ved behov for brukerstøtte, ta kontakt med DSS Brukerstøtte BUDMOD.

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

År	Fdepnr	Omrnr	Katnr	Kap	Post	Upost	2023	2024	2025	2026
2023	16	00	30	0020	1	1	482	482	482	482
2023	16	23	10	1600	1	2	100	500	-500	-500

- Tallene som skal føres opp i kolonnene for 2023, 2024, 2025 og 2026 er endring i tusen kroner i forhold til Saldert budsjett 2022.
- 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 godtgjørelser² 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).

3.13 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 14. januar 2022. Til marskonferansen skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samråd med ansvarlige departementer, sende Finansdepartementet en samlet oversikt over budsjettgevinster relatert til medfinansieringsordningen.

4. SATSINGSFORSLAG

4.1 Generelt

Departementenes innspill om satsingsforslag må være i tråd med regjeringens føringer. Alle satsingsforslagene skal rangeres. Lavt prioriterte forslag vil kunne bli gitt en summarisk omtale i materialet til budsjettkonferansen.

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

Forslag som skal behandles som en del av skatte- og avgiftsopplegget må inkluderes i departementets innspill.

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

² 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.

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 ([Finansdepartementets rundskriv - regjeringen.no](https://finansdepartementet.no/rundskriv)).

Det skal opplyses om tiltakets samlede budsjetteffekter for staten. Merverdiavgift håndteres i tråd med reglene for nettoføringsordningen der det er relevant. Se punkt 8.

4.2 Krav til utredning

Tiltak som er mangelfullt utredet og dokumentert vil normalt ikke bli foreslått ført til profilbehandling. I Finansdepartementets vurdering av hvilke satsingsforslag som anbefales ført til profilbehandling legges det vekt på tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Ved beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal kostnads- og nyttesiden av et tiltak tallfestes og dokumenteres så langt det er mulig. Det vises til rundskriv R-109/2021 om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.

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 til augustkonferansen. I innspillet til marskonferansen må det da komme klart frem hva en vil utrede, hvilken metodikk som vil bli brukt, hvor detaljert utredningen vil være og når den vil foreligge.

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 merverdiavgift. 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. P50.

4.3 Forslag om endrede gebyrer og sektoravgifter

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. Sektoravgiftene skal fastsettes slik at sektoravgiften oppfyller sitt finansieringsformål, og deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt. I den sammenheng kan det være behov for å tilpasse enkelte av de eksisterende gebyrordningene og sektoravgiftene. Oversikter i Prop. 1 LS (2021–2022) viser at anslått overprising av gebyrordninger fortsatt er

betydelig, noe også Riksrevisjonen påpeker i Dokument 1 (2020–2021). Eventuelle forslag om å endre sektoravgifter eller overprisede gebyrer skal fremmes som ordinære 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. Forslag om reduksjon av overprisede gebyrer og forslag om endringer i eller innføring av sektoravgifter inngår i skatte- og avgiftsopplegget.

4.4 Forslag om nye lånetransaksjoner

Rammeverket for finanspolitikken trekker et klart skille mellom ordinære utgifter og lånetransaksjoner (90-poster). Årlig omtale i Gul bok avsnitt 2.3 redegjør for dette skillet. Lånetransaksjoner er formuesomplasseringer og prinsipielt sett å betrakte som utlån fra statskassen. Lånetransaksjonene finansieres ved at staten tar opp lån. For forslag om nye tiltak budsjettert som lånetransaksjon, skal etablerte prinsipper og praksis for budsjettering av lånetransaksjoner legges til grunn, jf. nærmere redegjørelse i avsnitt 8.2 i Gul bok for 2022. Normalt må følgende to vilkår være oppfylt for at noe skal kunne budsjetteres som lånetransaksjon og føres på 90-post:

1. Tiltaket må gi en forventet avkastning som svarer til risikoen ved plasseringen.
2. Avkastningen må være finansiell og stamme fra inntekter i et marked.

Forslag om nye lånetransaksjoner skal fremmes i den ordinære budsjettprosessen i henhold til fristene for satsingsforslag i dette rundskrivet. FIN bør involveres tidlig i utredningen av den budsjettmessige håndteringen av nye forslag.

4.5 Overordnede gevinstrealiseringsplaner

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

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 er et verktøy for virksomhetenes 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.

4.6 Forslag om igangsetting av nye digitaliseringsprosjekter

Fra og med 21. september 2019 skal digitaliseringsprosjekter med en anslått kostnadsramme (P85) over 300 mill. kroner følge kravene i statens prosjektmodell, jf. punkt 6 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.

4.7 Koordinering av satsingsforslag

Eventuelle sektorovergripende satsingsforslag må koordineres med andre berørte departementer.

Finansdepartementet ber om at:

- Forslag også sendes med kopi til Statsministerens kontor.
- Forslag som berører kommunesektoren også sendes til Kommunal- og distriktsdepartementet 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 distriktsdepartementet v/Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk.
- Forslag som berører Statsforvalteren også sendes til Kommunal- og distriktsdepartementet v/Statsforvaltningsavdelingen.
- Forslag som gjelder statlige byggeprosjekter også sendes til Kommunal- og distriktsdepartementet v/Statsforvaltningsavdelingen.
- Forslag som berører klima- og miljøområdet også sendes til Klima- og miljødepartementet v/Organisasjonsavdelingen.

- Forslag som berører distriktspolitikken også sendes til Kommunal og distriktsdepartementet v/Regionalpolitisk avdeling
- Forslag som gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak³ 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 lov om nasjonal sikkerhet.

5. 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.

5.1 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 distriktsdepartementet 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 brukerfinansiert 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 likevel legges frem for regjeringen for godkjenning før de igangsettes. Se retningslinjer: [Retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer \(kurantprosjekter\) - regjeringen.no](#)

³ 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.

5.2 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 brukerutstysprosjekter 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. Spørsmålet om eventuell husleiekompensasjon skal derfor senest besluttet av regjeringen samtidig med spørsmålet om tildeling av investeringsmidler til byggeprosjektet fra profilpotten. 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 4 foran.

6. 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 utdyping 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 forslag fra forprosjektet, men må oppdateres på bakgrunn av ekstern kvalitetssikring KS2 før innsending av rammefordelingsforslaget. Vi ber derfor departementene legge til grunn at kvalitetssikringen av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) igangsettes innen 1. mars 2021. Dette gjelder uavhengig av om kvalitetssikringen gjøres gjennom Finansdepartementets rammeavtale eller etter eget system.

7. 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 distriktsdepartementet. Dette gjelder både forslag om endring av bevilgningene over kap. 571/572 på Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett (rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner) og forslag om endring av øremerkede bevilgninger til kommunene og fylkeskommunene over 60-poster på fagdepartementenes budsjetter. Hvert departement må i innspillene til budsjettkonferansen i mars redegjøre for planlagte forslag som berører kommunesektoren i 2023. I det følgende blir det pekt på enkelte punkter det er viktig å være oppmerksom på ved utarbeidelse av forslag som berører kommunesektoren.

7.1 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 avvirket 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 2022.

Virkningen 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.

7.2 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 distriktsdepartementet spørsmålet om å flytte beløp mellom 60-poster og andre postgrupper. Det må i så tilfelle fremmes forslag til omdisponering for Kommunal- og distriktsdepartementet før det forelegges Finansdepartementet.

8. NETTOFØRINGSORDNINGEN FOR 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.

9. SPESIFIKASJON AV DRIFTSPOSTENE FOR 2022-BUDSJETTET

For å kunne foreta en tilfredsstillende fordeling av lønnsoppgjøret for statsansatte våren 2022, er det nødvendig å vite hvordan departementene vil fordele driftsutgiftene på post 01 i Saldert budsjett 2022 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 2022 skal fordeles på underpost 1 og underpost 2. Fristen for denne rapporteringen er 5. januar 2021.

10. PRISOMREGNING

Departementsrammene som fastsettes under marskonferansen om 2023-budsjettet, er i 2022-prisnivå. Omregning til 2023-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 2023-kroner.

Med hilsen

Colin Forthun e.f.
avdelingsdirektør

Richard Gjertsen
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:

[Finansdepartementets rundskriv - regjeringen.no](https://finansdepartementets.rundskriv-regjeringen.no)