

## Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Finansdepartementet kartlagt og vurdert ulike forhold knyttet til nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Formålet med prosjektet har vært å vurdere effektene av å benytte nettobudsjetteringsfullmakt, og å vurdere om disse effektene samsvarer med målene som var satt i forkant av overgangen til nettobudsjettering.

Prosjektet er gjennomført i perioden mars til september 2002. Vi vil benytte anledningen til å takke referansegruppen og informanter fra virksomheter, styrer og departementer for faktaopplysninger og nyttige innspill underveis.

Statskonsult er ansvarlig for faglig innhold, vurderinger og anbefalinger i rapporten.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Bjørn Gulbrandsen, Janne Kjøllesdal, Marit Rønning og Oddbjørg Bakli. Anne-Grete Lund har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, oktober 2002

Jon Blaalid  
direktør

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Mål for prosjektet.....	6
1.3 Mandat og Statskonsults fortolkninger og avgrensninger .....	6
1.3.1 Mandat .....	6
1.3.2 Fortolkninger og avgrensninger .....	7
1.4 Undersøkelsesopplegg.....	8
<b>2 Hva er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter? .....</b>	<b>10</b>
2.1 Bruken av begrepene forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ..... og nettobudsjettert forvaltningsorgan.....	10
2.2 Nettobudsjettering og bevilgningsreglementets hovedprinsipper .....	12
2.3 Prinsipper for styring av nettobudsjetterte virksomheter .....	15
<b>3 Kartlegging.....</b>	<b>16</b>
3.1 Begrunnelse for og formål med vedtak om nettobudsjettering.....	16
3.1.1 Forskningsinstituttene.....	17
3.1.2 Universiteter og høyskoler .....	18
3.1.3 Tilskudds- og fondsforvaltning .....	18
3.1.4 Virksomheter som ivaretar avgrensede interesser/verdier .....	19
3.2 Kjennetegn ved nettobudsjetterte virksomheter.....	20
3.3 Departementenes styring av underliggende virksomheter.....	22
3.3.1 Styring gjennom lov- og regelverk.....	22
3.3.2 Styringsdialog.....	23
3.4 Styrenes rolle og funksjon .....	26
3.5 Intern styring i virksomheten .....	28
<b>4 Analyse og vurderinger.....</b>	<b>31</b>
4.1 Forholdet mellom nettobudsjettering og andre fullmakter og særordninger .....	31
4.2 Har målene med endret tilknytningsform blitt realisert?.....	32
4.2.1 Faglig frihet innenfor statsforvaltningen .....	33
4.2.2 Brukerorientering.....	36
4.2.3 Effektivitet.....	36
4.3 Hvilke typer virksomheter egner seg for denne organiseringen? .....	38
4.4 Behov for endringer i økonomiregelverket.....	40
<b>5 Oppsummering og anbefalinger .....</b>	<b>41</b>



---

## Sammendrag

Finansdepartementet har gitt Statskonsult i oppdrag å vurdere ulike forhold knyttet til nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Målet med prosjektet har vært å analysere effektene av å benytte nettobudsjetteringsfullmakt, og å vurdere om disse effektene samsvarer med målene som var satt i forkant av overgangen til nettobudsjettering.

Rapporten bygger på en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter fra i alt 19 nettobudsjetterte forvaltningsorganer, og delvis strukturerte intervjuer med sju av virksomhetene (virksomhetsledelse og/eller økonomiansvarlig pluss styret) og deres overordnede departement. En referansegruppe har bistått prosjektgruppen.

Begrepet *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* ble introdusert av Hermansen -utvalget i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, der unntak fra bruttoprinsippet er én av flere fullmakter. Utviklingen i tiden etter at Hermansen -utvalgets innstilling kom, har medført at også den ordinære forvaltningsorganmodellen har fått en friere stilling gjennom generelle fullmaktsreformer. Dette gjelder ikke minst på lønns- og personalområdet. Den faglige friheten og unntaket fra bruttoprinsippet synes å være de viktigste fullmaktene for de fleste av forvaltningsorganene med særskilte fullmakter.

Dagens nettobudsjetterte forvaltningsorganer kan grupperes i fire kategorier:

- ?? Forskningsinstitutter
- ?? Universiteter og høyskoler
- ?? Tilskudds- og fondsforvaltning (Forskningsrådet og Opplysningsvesenets fond)
- ?? Virksomheter som ivaretar avgrensede interesser/verdier (Likestillingssenteret og Forbrukerrådet).

Uavhengighet i forhold til politisk styring, redusert bruk av stiftelser som organisasjonsform for offentlig virksomhet, økt brukerorientering samt formåls- og kostnadseffektivitetshensyn, er mål som har vært vektlagt i forkant av virksomhetenes omdanning til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (herunder nettobudsjettering). Etter Statskonsults vurdering kan disse målene sies å være delvis oppnådd.

Forskningsinstituttene er fortsatt en del av den sentrale statsforvaltningen, dvs. at ønsket om å demme opp for økt bruk av stiftelsesformen kan sies å ha vært vellykket. Omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter synes ikke å ha medført noen endring i forholdet mellom politisk styring og faglig uavhengighet i de virksomhetene som er kartlagt i dette prosjektet. Vedtektsfestelse av faglig frihet må ses som en formalisering av etablert praksis.

Et inntrykk fra kartleggingen er at økt uavhengighet av oppdragsinntekter har økt virksomhetenes bruk erfokus og også gjort oppdragsgiverne – det være seg departementer eller andre statlige oppdragsgivere – til bedre og mer bevisste bestillere. Etatsstyringsdialogen med overordnet departement er imidlertid ikke

---

vesentlig endret, og Statskonsult stiller spørsmål om departementene bør utnytte bedre de styringsvirkemidlene de har til disposisjon. Blant annet framstår styrenes rolle og ansvar innenfor denne organisasjonsmodellen som uklare. Det bør vurderes om virksomhetenes styrer kan utnyttes mer aktivt, for eksempel ved at deler av departementets kontrolloppgaver i forhold til underliggende organ delegeres til styrene, jmfør økonomireglementet § 20.3 med kommentarer.

Det er ikke noe som tyder på at økt avhengighet av oppdragsinntekter har ført til målforskynninger i virksomhetene. Kartleggingen og intervjuene indikerer at virksomhetene fortsatt er lojale mot og drives innenfor virksomhetens overordnede formål og rammebetingelser. For de fleste virksomhetene var en av begrunnelsene for innføringen av nettobudsjetteringsfullmakten at de skulle bli mer utadrettede og i større grad søke samarbeid med andre gjennom felles prosjekter og ekstern oppdragsfinansiering. På denne måten bygger insentivene i nettobudsjetteringsfullmakten oppunder virksomhetens formål. Utover dette har vi ikke godt nok grunnlag til å si noe entydig om virksomhetenes formåls-effektivitet, men vår vurdering er at nettobudsjettering neppe har ført til målforskynninger.

Vi har heller ikke data som synliggjør forbedringer i kostnadseffektivitet, men kartleggingen indikerer at nettobudsjettering har hatt til dels store effekter på den interne styringen og driften av virksomhetene. Økonomistyringen har blitt mer langsiktig og helhetlig – virksomhetene ser i større grad inntektsiden og utgiftssiden i sammenheng. Regnskapsføringen er lagt om – de fleste av de nettobudsjetterte virksomhetene har fått unntak fra konstantprinsippet og fører regnskap tilpasset regnskapsloven. Med noen unntak har de fleste virksomheter greid å balansere utgifter mot inntekter. Eventuelle underskudd er blitt dekket inn ved hjelp av tidligere opparbeidede overskudd og/eller gjennom kostnads-kutt, blant annet nedbemanning. Disse forholdene har til sammen virket disiplinerte, og har ført til økt fokus på kostnadssteder og ressursforbruk – medarbeiderne er blitt mer kostnadsbevisste og resultatorienterte. For mange virksomheter har imidlertid omstillingen vært krevende både kompetansemessig og kulturelt. I forbindelse med dette etterlyser de nettobudsjetterte virksomhetene blant annet utvidede fullmakter og insitamenter som bygger ytterligere opp under god økonomi- og likviditetsstyring.

Administrativt sett framstår nettobudsjettering som et enklere system enn bruttobudsjettering for de virksomhetene vi har intervjuet i dette prosjektet. Søknad om og oppfølging av eventuelle merinntektsfullmakter krever ressurser både i departementene og i underliggende virksomhet, og dette unngås ved nettobudsjettering.

Det er ikke mulig å lage noen liste over hvilke virksomheter som helt konkret egner seg for nettobudsjettering. Bruttobudsjettering er et av bevilgningsreglementets hovedprinsipper, og innenfor dagens system krever nettobudsjettering en særskilt begrunnelse. Kartleggingen tyder på at nettobudsjettering særlig har positive effekter i forhold til brukerorientering og mer effektiv intern styring og drift. Dette må i hvert enkelt tilfelle veies opp mot virksomhetens evne og mulighet til å kunne påvirk e egne inntekter og i hvilken grad dette er i overens-

---

stemmelse med virksomhetens overordnede formål. Videre må det ses hen til hva det er mulig å oppnå innenfor rammene av et bruttobudsjettert forvaltningsorgan, særlig når det gjelder å markere faglig frihet og avstand til departementet. Stortingets bevilgningsreglement åpner dessuten for å fravike hovedprinsippene i nærmere avgrensede tilfeller.

Når det gjelder Finansdepartementets pågående revidering av økonomiregelverket, har kartleggingen etter Statskonsults vurdering avdekket følgende behov:

- ?? Økonomiregelverket må presisere og tydeliggjøre styrenes rolle og ansvar i forhold til nettobudsjetterte forvaltningsorganer med bevilgning på 50 -post i statsbudsjettet.
- ?? Økonomiregelverket med tilhørende kommentarer og instruksjoner må bli mer tydelig på regnskapsprinsipper og regnskapsførsel når det gjelder netto - budsjetterte forvaltningsorganer.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Finansdepartementet ga vintere n 2002 Statskonsult i oppdrag å vurdere noen forhold knyttet til nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Hermansen -utvalget (NOU 1989:5) skiller i sin innstilling mellom ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Hoved -begrunnelsen for dette skillet er å markere at forvaltningsorganene med særskilte fullmakter har større grad av uavhengighet fra politisk styring enn de ordinære forvaltningsorganene.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter utgjør ingen ensartet gruppe, men i dagens organisasjonssystem er det med ett unntak nettobudsjetterings -fullmakten som definerer og avgrensner hvilke forvaltningsorganer som regnes til denne formen.

Omfanget av virksomheter som har fått status som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, har økt de seneste årene. Begrunnelsene for bruk av tilknytningsform har variert i de enkelte tilfeller. Det er i dag ikke nedfelt spesielle retningslinjer for når denne styringsformen anses som velegnet.

## 1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet er å analysere effektene av å benytte nettobudsjetterings -fullmakt, og om disse effektene samsvarer med de mål som var satt i forkant av overgangen til nettobudsjettering.

Resultatene av analysen skal også kunne bidra til å gi råd om en hensiktsmessig og formåls effektiv organisering av statlige virksomheter.

## 1.3 Mandat og Statskonsults fortolkninger og avgrensninger

### 1.3.1 Mandat

Finansdepartementet har gitt Statskonsult følgende oppdrag:

?? Å gi en oversikt over virksomheter som har fått status som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (herunder nettobudsjettering)

---

?? Å kartlegge bak grunn for og kjennetegn ved nettobudsjetterte forvaltningsorganer, herunder begrunnelse for og formål med vedtak om nettobudsjettering

?? Å kartlegge et utvalg nettobudsjetterte virksomheter med sikte på en vurdering av

- ?? om det er etablert en endring i praksis når det gjelder departementenes styring og kontroll av virksomheten, herunder transparens/åpenhet i forhold til overordnet myndighet (etatsstyringsdialog)
- ?? om det har skjedd endringer i den interne styringen av virksomheten
- ?? i hvilken grad nettobudsjettering har ført til en mer kostnads- og/eller formåls effektiv virksomhet
- ?? eventuelle styrers rolle og fullmakter
- ?? hvorvidt virksomhetens brukerrelasjoner har endret seg

?? Analysere og vurdere funnene i kartleggingen, og

- ?? vurdere hvorvidt de tilskattede mål med tilknytningsformen er oppnådd
- ?? vurdere hvorvidt det er behov for endringer i økonomiregelverket for denne typen virksomheter
- ?? vurdere hvilke typer eller kategorier virksomheter som egner seg for tilknytningsformen.

### 1.3.2 Fortolkninger og avgrensninger

Mandatet har fokus på nettobudsjetterte forvaltningsorganer og hvordan nettobudsjettering av enkeltvirksomheter påvirker overordnet departementsstyring, den interne styringen i virksomheten, virksomhetens brukerorientering m.m. Ut fra en slik fortolkning av mandatet drøftes ikke nettobudsjettering opp mot bruttobudsjettering som overordnet budsjettprinsipp, jmfør også utvalget Finansdepartementet har satt ned for å vurdere prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av statsbudsjettet og statsregnskapet.

Mandatet omhandler både forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og nettobudsjetterte forvaltningsorganer. I dagens organisasjonssystem er disse kategoriene forvaltningsorganer i hovedsak sammenfallende. Det redegjøres nærmere for forholdet mellom de to begrepene i punkt 2.1.

Med ett unntak mottar alle nettobudsjetterte forvaltningsorganer en basisbevilgning over en eller flere 50-poster i statsbudsjettet. Statsbudsjettets poster 50–59 gjelder overføringer til andre statsregnskaper og benyttes også for en rekke andre overføringer enn overføringer til nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Blant annet brukes 50-poster ved overføringer til statlige fond som er regnskapsmessig atskilt fra statens øvrige virksomhet, og der anvendelsen av fondet er bundet til et nærmere fastsatt formål av varighet utover ett budsjettår<sup>1</sup>. Enkelte fond administreres direkte av et departement (for eksempel en rekke fond på det regionalpolitiske området), mens andre (for eksempel Norsk filmfond og Norsk kulturfond) budsjetteres på 50-post, men administreres av

---

<sup>1</sup> Arbeidsnotat nr. 2: *Bevilgningsreglementet 70 år: Historikk og hovedprinsipper*, Finansdepartementet, Finansavdelingen 1998



---

underliggende virksomheter som mottar ordinær drifts bevilgning over statsbudsjettet.

Med nettobudsjetterte forvaltningsorganer har vi i dette prosjektet avgrenset oss til forvaltningsorganer som mottar bevilgninger til drift over 50 -poster. Det finnes også ett nettobudsjettert forvaltningsorgan (forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond) som er fullt ut selvfinansiert og ikke mottar basisbevilgning over statsbudsjettet. Hva nettobudsjettering formelt sett innebærer i forhold til å motta ordinære driftsbevilgninger, kommer vi nærmere inn på i kapittel 2.

Det norske fredskorps, Sametinget og Det Kgl. Hoff får også bevilgning på en 50-post, men blant annet fordi dette er svært spesielle institusjoner, er de utelatt fra undersøkelsen. Det samme gjelder fire regionale høyskoler som fikk tilskudd over 50-post fra og med 01.01.02.

Forvaltningsbedriftene omhandles særskilt i bevilgningsreglementet § 6. Forvaltningsbedriftenes driftsregnskap er unntatt fra bruttoprinsippet, og de skal aktivere og avskrive investeringer og beregne renter av statens kapital. Disse virksomhetene er ikke inkludert i gruppen av nettobudsjetterte forvaltningsorganer som behandles i dette prosjektet.

## 1.4 Undersøkelsesopplegg

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av en kombinasjon av dokumentstudier og intervjuer. Vi har gjennomgått sentrale grunnlags- og styringsdokumenter for alle de nettobudsjetterte virksomhetene med de avgrensninger som er omtalt under punkt 1.3. Vi har også trukket på en rekke andre skriftlige kilder, blant annet tidligere Statskonsultrapporter.

Utgangspunktet for undersøkelsen er at de nettobudsjetterte forvaltningsorganene ikke utgjør noen ensartet gruppe. For å få et best mulig innblikk i hvordan nettobudsjetterings fullmakten (og andre fullmakter og særordninger) virker i noen av forvaltningsorganene, har vi valgt å intervju sentrale personer tilknyttet et utvalg av virksomheter. Med få unntak har vi snakket med virksomhetsleder og/eller økonomiansvarlig i virksomhetene, styreleder og etatsstyringsansvarlig i departementet. På denne måten har vi fått belyst erfaringene med fullmaktene og særordningene fra tre sider. Det er gjennomført delvis strukturerte intervjuer, dvs. at de samme temaene er berørt i alle intervjuene, men vektlagt noe forskjellig – blant annet ut fra informantenes formelle posisjon, type virksomhet og aktuelle problemstillinger som dukket opp underveis.

Siden virksomhetene i utgangspunktet er forskjellige, er det ikke mulig å trekke generelle konklusjoner på grunnlag av intervjuene, og resultatene må ses på som eksempler. Dette er det tatt hensyn til i presentasjonen av funnene. Funnene kan likevel ses å være av mer generell karakter i de tilfellene der dokumentstudiene underbygger resultatene fra intervjuundersøkelsen.

---

I utvalget av intervjuobjekter har vi forsøkt å fange opp bredden innenfor denne gruppen av forvaltningsorganer. Vi har derfor lagt vekt på å få representert ulike oppgavetyper (forskningsinstitutter, universiteter, verdiforankrede virksomheter), ulike "eierdepartementer", ulik grad av ekstern finansiering i forhold til basisbevilgning osv. Enkelte virksomheter har vært nettobudsjettert i så kort tid (blant annet høyskolene og Forbrukerrådet) at det legges til grunn at det foreløpig ikke er høstet særlige erfaringer med organisasjonsformen. Vi har derfor ikke intervjuet noen av disse.

Følgende virksomheter er intervjuet:

- ?? Norges Forskningsråd (NFR)
- ?? Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
- ?? Veterinærinstituttet (VI)
- ?? Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
- ?? Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)
- ?? Universitetet i Bergen (UiB)
- ?? Likestillingssenteret.

I forbindelse med oppstarten av prosjektet ble det etablert en referansegruppe bestående av

- Anne Kristin Fosli, Finansdepartementet (FIN)
- Knut Sletta, Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD)
- Mona Larsen -Asp, Likestillingssenteret
- Kyrre Johansen, NFR
- Kjell Bernstrøm, UiB (vara: Sven -Egil Bøe, UiB)

Referansegruppen har gitt bistand til prosjektet på ulike måter, dels gjennom diskusjon og innspill på referansegruppens tre møter, dels gjennom bistand i forbindelse med dokumentinnsamlingen og intervjuene.

---

## 2 Hva er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter?

### 2.1 Bruken av begrepene forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og nettobudsjettert forvaltningsorgan

Begrepet *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* ble introdusert av Hermansen -utvalget i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, men er ikke nevnt i Administrasjonsdepartementets veiledningshefte fra 1994 om tilknytningsformer for statlige virksomheter. Hermansen -utvalgets mandat var å gjennomgå og eventuelt foreslå endringer i det statlige organisasjonssystemet. Med bakgrunn i mandatet, tok utvalget i sin vurdering utgangspunkt i visse krav til hvordan statens engasjement skal analyseres og statlige virksomheter organiseres:

- ?? Politisk styrbarhet
- ?? Ivaretagelse av rettssikkerhet og rettsstatshensyn
- ?? Effektivitet (kostnads- og formålseffektivitet)
- ?? Fornyelses- og omstillingsevne
- ?? Faglig kvalitet og profesjonalitet/uavhengighet
- ?? Verne om og fremme fellesskapsverdier
- ?? Deltagelse for berørte grupper

Utvalget la i sine vurderinger til grunn at det statlige organisasjonssystemet må åpne for ivaretagelse av alle disse kravene. Statlig virksomhet er imidlertid mangfoldig, og kravene vil ha ulike avhengig av hvilken type virksomhet det er snakk om. Hovedkonklusjonen når det gjaldt utformingen av organisasjonssystemet, var at utvalget anbefalte et system med få hovedtilknytningsformer, men med muligheter for differensiering innenfor disse. Utvalget så differensieringen av forvaltningsorganformen som særlig viktig, og pekte spesielt på nødvendigheten av å åpne for nettobudsjettering av ordinære forvaltningsorganer.

Utvalget understreket at de særskilte fullmaktene kunne være av ulikt slag, og at unntaket fra bruttoprinsippet er én fullmakt blant flere<sup>2</sup>. Under utvalgets drøfting framkommer det imidlertid at utvalget med begrepet *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* mener forvaltningsorganer som budsjetteres på 50 - poster i statsbudsjettet<sup>3</sup>. Denne bruken av betegnelsen har festet seg i tiden etter at utvalget avgav sin innstilling, og i dagens organisasjonssystem er det nettopp nettobudsjetteringsfullmakten som definerer og avgrenser hvilke forvaltningsorganer som regnes til denne formen. Ett unntak er Senter mot etnisk diskriminering under Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som mottar ordinær

---

<sup>2</sup> NOU 1989:5 side 49

<sup>3</sup> Ibid. s. 102

---

driftsbevilgning over statsbudsjettet, men der det ble presisert ved opprettelsen – og senere gjentatt ved omtalen i budsjettproposisjonene – at virksomheten skal regnes som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Hermansen -utvalget framhevet det å markere et forvaltningsorganes uavhengighet i forhold til politisk styring som hovedbegrunnelsen bak etableringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Et viktig motiv hos utvalget var også å demme opp for den økte bruken av stiftelser som organisasjonsform for offentlig virksomhet, slik den hadde utviklet seg i løpet av 1980-tallet. Fullmaktene skulle markere avstand fra politisk styring, men samtidig gjøre det mulig å beholde virksomhetene innenfor statsforvaltningen. Utvalget pekte på at uavhengigheten kunne ha sin begrunnelse blant annet i krav til faglig kvalitet og uavhengighet, men også i ivaretagelse av rettsstatsverdier og andre verdier og hensyn som er uavhengige av politiske vurderinger. I innstillingen heter det:

*Organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter gjelder aktiviteter som ligger til rette for betydelig faglig og verdimessig autonomi i forhold til statsmyndighetene (side 102).*

Samtidig legger utvalget

*... betydelig vekt på at anvendelse av nettobudsjetteringsprinsippet kan ha en positiv virkning for virksomhetens effektivitet (side 178).*

På det tidspunktet Hermansen -utvalget avga sin innstilling, innebar nettobudsjettering og de andre fullmaktene og særordningene en betydelig fristilling for et forvaltningsorgan. Utviklingen innenfor den ordinære forvaltningsorganmodellen har imidlertid gått i retning av at virksomhetene har fått en friere stilling i forhold til regjering/departement og Storting gjennom generelle fullmaktsendringer. Dette har ført til at den organisatoriske avstanden mellom forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og ordinære forvaltningsorganer er blitt mindre. De endringene som har hatt størst betydning for virksomhetene, er opphevelsen av skillet mellom lønns- og andre driftsutgifter (sammenslåing av 01 og 11-postene i statsbudsjettet)<sup>4</sup> og opphevelse av bevilgningsreglementet § 10 om at Stortinget oppretter og inndrar stillinger.<sup>5</sup> I løpet av 1990-årene har personalpolitikken dessuten gått i retning av en fortsatt desentralisering og differensiering, noe som blant annet har kommet til uttrykk gjennom det lokale lønns- og lederlønnssystemet.<sup>6</sup>

Begrepet *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter* omfatter altså i hovedsak forvaltningsorganer som er nettobudsjetterte og i tillegg er gitt andre fullmakter og særordninger. De nettobudsjetterte forvaltningsorganene er gitt en eller flere av følgende fullmakter og særordninger i tillegg til nettobudsjetteringsfullmakten<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup> Innst. S. nr. 243 (1996–1997).

<sup>5</sup> Statens lønnskomité, NOU 1990:32.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Knudsen, Gudmund: *Organisering av statlig virksomhet*. Vedlegg 5 til Mjøs-utvalgets innstilling NOU 2000:14.

---

?? *Fullmakter som avskjærer eller begrenser overordnet organs instruksjonsmyndighet i faglige saker:*

Av dagens nettobudsjetterte forvaltningsorganer har Kompetansesenter for likestilling og universitetene lovbestemt uavhengighet, mens andre har nedfelt uavhengigheten i vedtektene.

?? *Eget styre:*

Alle forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er ledet av et styre som er sammen satt av personer med særlig innsikt i virksomhetens fagområde. Alle virksomhetene har eget styre utpekt av Kongen i statsråd eller av departementet.

?? *Særordninger for tjenestemenn som unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven:*

Det er bare de tilsatte i Forskningsrådet som er unntatt statstjenestemannsloven.

?? *Særordninger i forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven:*

Virksomheten kan være helt eller delvis unntatt lovene (for eksempel forvaltningslovens klage regler). Av de nettobudsjetterte forvaltningsorganene er det i dag bare Forskningsrådet som har unntak fra forvaltningsloven.

På områder der det ikke er gitt særskilte fullmakter, gjelder de samme reglene som for ordinære forvaltningsorganer.

Det er viktig å understreke at ordinære forvaltningsorganer også kan ha en eller flere av de nevnte fullmaktene/særordningene, men de regnes vanligvis ikke til gruppen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter hvis de ikke nettobudsjetteres. Det finnes eksempler på at ordinære forvaltningsorganer ledes av et styre (for eksempel Arbeidstilsynet), og ordinære forvaltningsorganer kan gjennom lov eller på annen måte ha fått en faglig uavhengig stilling i forhold til overordnet departement (for eksempel en rekke klagenemder og ombud).

## **2.2 Nettobudsjettering og bevilgningsreglementets hovedprinsipper**

Bruttobudsjettering er ett av bevilgningsreglementets fire hovedprinsipper. Kravet om bruttoføring av utgifter og inntekter i statsbudsjettet er først og fremst begrunnet i at det gir oversikt over og økte muligheter til å styre det samlede omfanget av statlig virksomhet.

Stortinget fatter vedtak om nettobudsjettering av et forvaltningsorgan ved at det gis fritak for § 4 i Stortingets bevilgningsreglement. Videre fatter Stortinget ett eller flere budsjettvedtak (på 50 -post) som gjenspeiler direkte netto bidrag over statsbudsjettet. Inntekter og utgifter utover basisbevilgningen vil dermed ikke framkomme i statsbudsjettet eller statsregnskapet, og virksomheten kan selv bestemme fordelingen av det samlede budsjettet på drift og investeringer. For større investeringer som ikke kan dekkes innenfor de ordinære budsjett-

---

rammene, kan det gis særskilte bevilgninger. Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-11/88<sup>8</sup> innebærer nettobudsjettering et utvidet økonomiansvar i og med at virksomheten får disponere et eventuelt positivt årsresultat og må dekke et eventuelt negativt årsresultat.

Nettobudsjetteringsfullmakten kan ikke ses isolert fra de andre hovedprinsippene i bevilgningsreglementet, og innføring av nettobudsjettering innebærer i praksis også et brudd med de andre hovedprinsippene.

Dette gjelder for det første fullstendighetsprinsippet som er hjemlet i bevilgningsreglementet § 4, første ledd. Fullstendighetsprinsippet innebærer at alle statens utgifter og inntekter skal føres i ett budsjett/regnskap, og bruttoprinsippet er således en forutsetning for oppfyllelse av fullstendighetsprinsippet. Begrunnelsen for fullstendighetsprinsippet er at det gjør det lettere for regjering og Storting å prioritere mellom ulike politikkområder og dermed bruke offentlige midler mest mulig effektivt.

Det tredje av bevilgningsreglementets hovedprinsipper er kontantprinsippet. At statsregnskapet føres etter kontantprinsippet, medfører at basisbevilgningen<sup>9</sup> utgiftsføres ved overføringen til Norges Bank. 50-postvirksomhetene leverer ikke lenger regnskapsrapport direkte til Statsregnskapet. Det er kun en likvid rapport over bevegelsene på oppgjørskonto i Norges Bank som skal rapporteres. Rapporten må avstemmes i forhold til virksomhetens regnskap.

Det skal imidlertid utarbeides årsregnskap til overordnet departement med kopi til Riksrevisjonen. I årsregnskapet skal brutto regnskapsførte inntekter og utgifter rapporteres.

Rapporteringen til statsregnskapet er derfor betydelig forenklet, og de nettobudsjetterte virksomhetene står friere enn andre forvaltningsorganer til å velge regnskapsprinsipp, jmf. rundskriv R-11/98 fra Finansdepartementet. De fleste nettobudsjetterte virksomhetene fører sine regnskaper etter prinsippene i regnskapsloven. Andre statlige virksomheter kan også føre sine internregnskaper etter andre prinsipper enn kontantprinsippet, i tillegg til et eksternt regnskap etter kontantprinsippet.

I og med at basisbevilgningen utgiftsføres ved overføringen til Norges Bank og ikke når virksomheten foretar sine utbetalinger, er nettobudsjetterte virksomheter heller ikke omfattet av ettårsprinsippet, som er bevilgningsreglementets fjerde hovedprinsipp. Dette betyr at disse forvaltningsorganene fritt kan overføre midler mellom budsjettårene. Ettårsprinsippet henger sammen med begrensningene på Stortingets skattevedtak som ligger nedfelt i Grunnloven § 75 a, og er også et viktig prinsipp for den finanspolitiske styringen gjennom statsbudsjettet.

Nettobudsjettering medfører altså økt økonomisk frihet for et forvaltningsorgan. Bevilgningsreglementet åpner imidlertid for at også ordinære forvaltnings-

---

<sup>8</sup> Økonomiregelverkets rekkevidde overfor statlige virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet

<sup>9</sup> Basisbevilgningen utbetales fra fagdepartementet terminvis, etter likvidetsbehov

---

organer kan avvike hovedprinsippene på enkelte punkter. De viktigste punktene er:

- ?? *Femprosentregelen* som gir adgang til å overføre inntil fem prosent av driftsbevilgningen til en ny budsjettperiode (bevilgningsreglementet § 7).
- ?? *Bruk av stikkord som tilføyes i Stortingets bevilgningsvedtak*. De mest aktuelle stikkordene i denne sammenheng er *kan overføres*, som innebærer at ubrukt bevilgning uten begrensning kan overføres til de to påfølgende budsjettår, og *kan nyttes under...*, som innebærer at det er adgang til å omdisponere mellom nærmere angitte poster. Bruken av stikkord er regulert i bevilgningsreglementets § 7.
- ?? *Merinntektsfullmakt (bevilgningsreglementets § 11)*. Dersom det gjelder mindre beløp, kan Finansdepartementet gi adgang til at virksomheter kan overskride driftsutgiftene mot tilsvarende merinntekter. Stortinget kan også fatte eget vedtak om merinntektsfullmakt knyttet til nærmere angitte poster.
- ?? *Adgang til å omdisponere mellom drifts- og investeringsposter under samme kapittel* (regulert i bevilgningsreglementets § 11).
- ?? *Adgang til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil 5 prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjettår* (regulert i bevilgningsreglementets § 11).
- ?? *Bestillings-, tilsagns- og garantifullmakt (bevilgningsreglementets § 8)*. Stortinget kan, utover rammen av bevilgningene, gi fullmakt til å bestille materiell og lignende som skal leveres og betales helt eller delvis i senere terminer (bestillingsfullmakt), gi tilsagn om statsstøtte som først kommer til utbetaling i senere terminer (tilsagnsfullmakt) eller samtykke i at det gis tilsagn om statsgaranti for lån (garantifullmakt).

### **Spesielt om universiteter og høyskoler**

Som et ledd i Kvalitetsreformen er utkast til reglement med veileder om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler sendt på høring med frist 1. november 2002. Forslaget innebærer at universiteter og høyskoler vil få vide fullmakter til å opprette selskaper og forvalte dem innenfor rammer og regler som er trukket opp. Institusjonene vil også få fullmakt til å bruke eventuelt overskudd fra slike selskaper til den ordinære driften. Forslagene er en oppfølging av Mjøs-utvalgets innstilling NOU 1999:18. Organisering av oppdragsvirksomheten og Stortingets behandling av St.meld. nr. 27 (2000–2001), jmf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001).

Universiteter og høyskoler har tradisjonelt hatt større frihet når det gjelder å etablere underliggende selvstendige rettssubjekter, og i dag er slik eksternt finansiert virksomhet organisert forskjellig under de ulike institusjonene. Stortinget har gitt et generelt forhåndssamtykke i universitetsloven, der det er åpnet for opprettelse og deltakelse i aksjeselskaper. Hvert år setter Stortinget

---

den økonomiske rammen til dette formålet.<sup>10</sup> Bevilgningen har så langt vært svært liten, og institusjonene har måttet forelegge saker for departementet når det har vært aktuelt å gå inn i selskap eller etablere selskap. Forslaget gir imidlertid en større frihet til institusjonene til å etablere selskap eller medvirking i selskapsablering, men kapitalinnskuddet skal dekkes av institusjonenes overskudd av eksternt finansiert virksomhet. Unntaksvise kan kapitalinnskuddet søkes dekket av departementet.

## 2.3 Prinsipper for styring av nettobudsjetterte virksomheter

I likhet med resten av statsforvaltningen er nettobudsjetterte forvaltningsorganer underlagt prinsippene om mål- og resultatstyring (MRS), der følgende kjennetegn står sentralt:

- ?? Utvidet handlefrihet for underliggende virksomheter med hensyn til ressursdisponering
- ?? Styringsfokus fortrinnsvis på produkter/ytelser framfor på innsatsfaktorer og enkeltsaker
- ?? Formulering av (etterprøvbare) mål
- ?? Resultatmåling og resultatrapportering, eventuelt evaluering i forhold til oppstilte mål
- ?? Styringsdialog mellom departement og underliggende virksomhet der formidling av mål/forventninger og resultatinformasjon er sentrale elementer
- ?? Aktiv bruk av resultatinformasjon for framtidig ressurstildeling og/eller for læring (politikk utforming).

De generelle rammene for MRS i statsforvaltningen er nedfelt i økonomireglementet for staten (§3) med tilhørende funksjonelle krav, og i Stortingets bevilgningsreglement. Økonomireglementets krav gjelder med noen få unntak fullt ut også for forvaltningsorganer med utvidede fullmakter. Finansdepartementet har utarbeidet et rundskriv om *Økonomireglementets rekkevidde overfor statlige virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet*<sup>11</sup>. Rundskrivet omtaler spesielle forhold knyttet til økonomiforvaltningen i virksomheter med unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet.

---

<sup>10</sup> St.prp. nr. 1 (2001–2002) kapittel 281 post 90.

<sup>11</sup> Rundskriv R11/98 fra FIN



---

## 3 Kartlegging

I kartleggingen har det vært med 19 nettobudsjetterte virksomheter, jmfør avgrensningen, punkt 1.3.2. Virksomhetene er hovedsakelig forskningsinstitutter og virksomheter som ut fra sitt formål skal utøve en faglig selvstendighet innenfor sitt område. Universitetene og høyskolene utgjør en egen gruppe innenfor formen og driver både utdanning, formidling og grunn - og oppdragsforskning.

### 3.1 Begrunnelse for og formål med vedtak om nettobudsjettering

Nettobudsjetterte forvaltningsorganer utgjør ingen en særtet gruppe, men enkelte av virksomhetene har sterke fellestrekk når det gjelder oppgavetype. For å gi en oversikt over bakgrunn og begrunnelse for omgjøringen til nettobudsjettert forvaltningsorgan og innføringen av de andre fullmaktene og særordningene, finner vi det hensiktsmessig å gruppere forvaltningsorganene i fire kategorier etter oppgavetype:<sup>12</sup>

?? *Forskningsinstitutter:* Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Norsk institutt for landbruks- og økonomisk forskning (NILF), Norsk institutt for skogforskning (NISK), Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Planteforsk, Statens senter for forbruksforskning (SIFO), Veterinærinstituttet (VI).

?? *Universiteter og høyskoler:* De fire breddeuniversitetene (UiO, UiB, UiTø og NTNU), Norges Handelshøyskole (NHH), Norges idrettshøyskole (NIH), Norges landbrukshøyskole (NLH) og fire regionale høyskoler (Bodø, Stavanger, Oslo og Agder). Utdannings- og forskningsdepartementet forbereder nettobudsjettering av flere høyskoler samtidig som departementet utreder ytterligere fristilling for disse virksomhetene

?? *Tilskudds- og fondsforvaltning:* Norges forskningsråd (NFR) er statens forskningsstrategiske organ som forvalter tildeling av forskningsmidler til forskningsinstituttene. Opplysningsvesenets fond har ansvaret for forvaltning av kirkelige eiendommer og kapital

?? *Verdiforankrede virksomheter med kompetanse innenfor et særskilt fagområde:* Likestillingssenteret og Forbrukerrådet.

Formen har tidligere også vært benyttet for tjenesteproduserende virksomheter, for eksempel Rikshospitalet og Radiumhospitalet. Disse ble omgjørt til helseforetak i forbindelse med sykehusreformen.

---

<sup>12</sup> Jmfør punkt 4.3, *Hvilke typer virksomheter egner seg for denne organiseringen?*

---

### 3.1.1 Forskningsinstituttene

Flere av instituttene (NOVA, NILF, Planteforsk) ble etablert ved en sammen - slåing av mindre institutter ut fra et ønske om å skape bedre samordning av forskningsvirksomheten og mer slagkraftige enheter innenfor beslektede forskningsområder.

For alle forskningsinstituttene står den faglige friheten i forhold til departementet sentralt. Alle forskningsinstituttene har den faglige friheten nedfelt i sine vedtekter.

Et viktig gjennomgående motiv for etableringen av forskningsinstituttene som nettobudsjetterte forvaltningsorganer synes å ha vært å få instituttene til å bli mer utadrettet og brukorientert i sin virksomhet. Ett eksempel er Landbruksdepartementets budsjettproposisjon for 2002, der viktigheten av å orientere seg mot markedet og brukernes behov er understreket for flere av instituttene.

For FFI ble det ved vurderingen av tilknytningsform lagt vekt på at et forskningsmiljø med krav til faglig profesjonalitet og kvalitet i tillegg til klare politiske mål, må ha nødvendig handlefrihet og selvstendighet. Gjennom å beholde virksomheten som et forvaltningsorgan, markeres nærhet til Forsvaret, mens fullmaktene og særordningene ivaretar behovet for faglig autonomi. I Forsvarsdepartementets fagproposisjon for 2002 er det understreket at instituttet skal være utadrettet i sin virksomhet gjennom å tilpasse seg Forsvarets varierende behov og styrke samarbeidet med andre nasjonale FoU-organer.

SIFO ble omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter 1. januar 1998. Fram til dette tidspunktet hadde instituttet vært et ordinært forvaltningsorgan. Bakgrunnen for omgjøringen var at det innenfor instituttet hadde utviklet seg en betydelig kommersiell virksomhet knyttet til utvikling og salg av et data-program. Barne- og familiedepartementet fant etter hvert at den kommersielle delen av virksomheten ikke bygget oppunder forbrukerpolitiske målsettinger, og denne delen ble solgt til private aktører. I denne forbindelsen var det behov for en opprydning i organisasjonen. I valg av tilknytningsform for instituttet ble det sett hen til de andre forskningsinstituttene som ble omgjort til nettobudsjetterte virksomheter omtrent på samme tid.

I tillegg til den faglige uavhengigheten er det i SIFOs vedtekter særlig nevnt at instituttet skal drive forskning til nytte for forbrukerne. Denne formålsparagrafen setter rammer for hvilke aktiviteter og oppdrag SIFO kan påta seg.

Nettobudsjetteringen av forskningsinstituttene gjennomføres på noe ulike måter. Basisbevilgningene til forskningsinstituttene under Landbruksdepartementet kanaliseres via Norges forskningsråd, mens Landbruksdepartementet har sektoransvaret. Basisbevilgningene stilles til disposisjon for Forskningsrådet over en 50-post, og Stortinget gjør ikke særskilte bevilgningsvedtak for det enkelte institutt. I tillegg utfører instituttene forvaltningsoppgaver for departementet, og disse finansieres på 50-poster direkte over Landbruksdepartementets budsjett.

---

NUPI og NOVA mottar sine basisbevilgninger direkte over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. For å sikre en enhetlig behandling av forskningsinstituttene, ønsker departementet at bevilgningene i økende grad skal analyseres via Forskningsrådet.

SIFO mottar basisbevilgning direkte over Barne- og familiedepartementets budsjett.

### 3.1.2 Universiteter og høyskoler

Nettobudsjettering av universiteter og høyskoler må ses på bak grunn av kvalitetsreformen for høyere utdanning.<sup>14</sup> Ifølge Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) er målene med reformen ... *å styrke utdanningsinstitusjonenes evne til å møte nye utfordringer og foreta raske omstillinger.* Videre heter det at et viktig mål er ... *å bedre studiekvaliteten ved norske universiteter og høyskoler. Lærestedene skal legge til rette for en tettere oppfølging av hver enkelt student, og studieløpene skal være effektive og målrettede.* Virkemidlene for å nå disse målene er økt frihet og ansvarliggjøring av den enkelte institusjon.

I St. meld. nr. 27 (2000–2001) ble det gitt følgende begrunnelse for å netto-budsjettere universiteter og høyskoler: *For å gi institusjonene økt frihet vil de gjøres til nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner. Ved overgang til nettobudsjettering vil bruk av detaljerte bevilgningsforutsetninger falle bort. Nettobudsjetterte institusjoner kan beholde overskudd, og de kan fordele kostnader mellom drift og investeringer friere enn ordinære forvaltningsorganer. En overgang til nettobudsjettering forventes å gi effektiviseringsgevinster også som følge av bedre mulighet for å vurdere drifts- og investeringsmidler over statsbudsjettet i sammenheng med eksterne midler.*

Gjennom større økonomisk frihet og insentiver til å drive mer utadrettet virksomhet legges det i meldingen også til grunn at nettobudsjettering vil være et virkemiddel i forhold til å nå målet om at universiteter og høyskoler skal øke andelen forskning og utvikling finansiert av det private næringsliv. Det samme gjelder for oppfyllelse av målene i kompetansereformen gjennom å legge til rette for økt samhandling mellom universitets- og høyskolesektoren på den ene siden og samfunns- og næringsliv på den andre.

### 3.1.3 Tilskudds- og fondsforvaltning

#### Norges forskningsråd

Norges forskningsråd ble etablert 1. januar 1993. Etableringen var del av en omfattende omlegging av den tidligere forskningsrådsstrukturen, og innebar at Norges teknisk naturvitenskapelige forskningsråd, Norges allmennvitenskapelige forskningsråd, Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd, Norges

---

<sup>14</sup> NOU 2000:14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*  
St.meld. nr. 27 (200–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*  
Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*

---

fiskeriforskningsråd og Norges råd for praktisk samfunnsforskning ble slått sammen til ett forskningsråd. Målet var bedre koordinering og samarbeid mellom de tidligere forskningsrådene, økt ansvarliggjøring og organisatorisk forenkling. I stortingsmeldingen om etableringen<sup>15</sup> understrekes det at rollen som forskningsstrategisk organ krever betydelig faglig frihet og uavhengighet, og frikobling fra departementenes styring.

Før sammenslåingen til ett forskningsråd mottok de enkelte forskningsrådene sine bevilgninger over 50-poster i statsbudsjettet. Denne ordningen ble videreført ved etableringen av Norges forskningsråd, og nettobudsjettering innebar derfor ikke noen stor endring for det nye rådet. Det synes derfor ikke å ha vært noen omfattende vurdering av formålet med eller effektene av nettobudsjetteringsfullmakten ved opprettelsen av Norges forskningsråd.

### **Opplysningsvesenets fond**

Opplysningsvesenets fond ble etablert allerede i 1821 med bakgrunn i Grunnloven § 106, der det framgår at kirkelige eiendommer skal være skilt fra andre eiendommer som staten eier eller forvalter. Fondets virksomhet er i dag regulert i lov 7. juni 1996 nr. 33. Den beregnede verdien på fondets eiendommer var i 1999 på om lag 2,4 mrd. kroner, og den bokførte verdien av pengekapitalen (norske og utenlandske aksjer/obligasjoner samt lån til kirkelige formål) var ved utgangen av 2000 på 1,5 mrd. kroner.<sup>16</sup>

Fra 2001 er det opprettet et forvaltningsorgan for Opplysningsvesenets fond med et eget styre som har ansvaret for forvaltningen av fondets eiendommer og kapital. Fra og med 2002 er forvaltningsorganet nettobudsjettert. Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond skiller seg fra de øvrige nettobudsjetterte virksomhetene både i oppgavetype (formuesforvaltning) og ved at virksomheten er fullt ut selvfinansiert. Dette medfører at Stortinget ikke fatter noe bevilgningsvedtak for dette forvaltningsorganet.

Hovedbegrunnelsen bak nettobudsjetteringen var en forventning om at dette ville føre til mer effektiv forvaltning av fondet siden alle administrative kostnader da ville kunne ses i sammenheng. Dette var tidligere vanskelig på grunn av budsjetteringsmåten. I statsbudsjettet for 2002 ga Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttrykk for at administrasjonskostnadene for fondet bør reduseres.

### **3.1.4 Virksomheter som ivaretar avgrensede interesser/verdier**

Likestillingscenteret skal være en pådriver i likestillingsspørsmål i forhold til myndigheter, organisasjoner, arbeids- og næringsliv osv. Videre skal senteret være et knutepunkt for organisasjoner og instanser som arbeider med likestilling, utvikle informasjonsmaterieil, drive utrednings- og utviklingsarbeid og være et møtested og informasjonssentrum for et bredt publikum.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> St.meld. nr. 43 (1991–92) Et godt råd for forskning. *Om endringer i forskningsrådsstrukturen.*

<sup>16</sup> St.prp. nr. 1 (2001–2002)

<sup>17</sup> St.prp. nr. 1 (2001–2002)

---

Innføringen av nettobudsjettering og andre fullmakter og særordninger for Liketillingscenteret fra 1. august 1997 hadde først og fremst sin bakgrunn i departementets ønske om å markere at det ikke ville styre innholdet i senterets virksomhet. Dette hadde vært et viktig tema i debatten rundt etableringen av senteret. Nettobudsjettering skulle også være en spore til å gjøre virksomheten mer utadrettet og gi insentiver til å orientere seg mot stadig nye samfunns - områder. Gjennom å søke hel eller delvis ekstern finansiering av prosjekter, mente departementet dessuten at de totalt sett ville få mer ut av ressursene ved senteret.

Forbrukerrådet ble omgjort til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter fra 1. juli 2002. Ifølge vedtektene skal Forbrukerrådet arbeide for økt forbruker - innflytelse i samfunns - og næringsliv, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling i dagens og framtidens sam - funn. Innføringen av nettobudsjettering og andre fullmakter og særordninger var, ifølge St.prp. nr. 1 (2001–2002), et ledd i en tilpasning av organisasjonen til de økonomiske rammebetingelsene og samfunnets krav. Manglende opp - fyllelse av inntektskravet i statsbudsjettet har gjennom lengre tid vært et problem for Forbrukerrådet, samtidig som det har vært vanskelig å få gjennom - ført strukturelle endringer som kan redusere kostnadene i organisasjonen. Nettobudsjetteringsfullmakten vil føre til at inntektskravet i statsbudsjettet bortfaller, og den økte avstanden til departementet er ment å gjøre det lettere å få til organisasjonsmessige endringer.

### **3.2 Kjennetegn ved nettobudsjetterte virksomheter**

De nettobudsjetterte virksomhetene varierer mye i størrelse. Samlede inntekter for Universitet i Oslo i 2001 var 4,1 milliarder kroner og universitetet hadde 4 600 tilsatte, mens Liketillingscenterets inntekter var vel 7 millioner kroner og senteret hadde 7 fast tilsatte.

De fleste forskningsinstituttene ligger under sitt sektordepartement, unntatt NUPI og NOVA som er underlagt Utdannings - og forskningsdepartementet.

Finansiering av forskning er bygd på sektorprinsippet. Samordning ivaretas av regjeringens forskningsutvalg og et forskningsutvalg på departementalt nivå. Forskningsrådet skal være et strategisk virkemiddel på instituttsektoren, og 30 prosent av statlige forskningsmidler blir analysert gjennom NFR.

Finansieringsstrukturen for instituttsektoren er delt inn i en basisbevilgning, herunder grunnbevilgning og strategiske instituttprogrammer (SIP), og forskningsprogrammer og forsknings - og utviklingsprosjekter som forskningsinstituttene ”søker” om midler fra.<sup>18</sup> Formålene med differensiering av midlene er å fremme høyfaglig kvalitet i forskningen, effektivitet og målrettet arbeidsdeling mellom forskningsvirksomhetene.

---

<sup>18</sup> Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet : *Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter*

Tabell 1: Virksomhetenes samlede inntekter og bevilgningsandel for 2001

Virksomhet	Inntekter totalt (mill kr)	Bevilgning %-andel
VI	172	67
NILF	38	72
Planteforsk	219	42
NISK	74	54
NUPI	39	37
NOVA	58	36
SIFO	29	63
FFI	414	41
Likestillingssenteret	7	74 <sup>19</sup>
NFR	3615 <sup>20</sup>	97
UIO	4179	64
UIB	2008	68
NTNU	2567	73
UITØ	1127	73
NHH	189	80
NIH	103	84
NLH	706	73

Tabellen viser samlede inntekter og bevilgningsandel for 2001. I oversikten har vi utelatt Opplysningsvesenets fond og Forbrukerrådet, som begge ble netto - budsjettert i 2002, og noen regionale høyskoler.

Alle virksomhetene har inntekter fra flere kilder enn 50 -post bevilgningen, og bevilgningsandelen<sup>21</sup> for forskningsinstituttene varierer fra 36 til 72 prosent av driftsinntektene.<sup>22</sup> Landbruksinstituttene har forvaltningsoppgaver som finansieres særskilt, såkalt forvaltningsstøtte. Oppdragsinntektene kommer i all hovedsak fra offentlig virksomhet. Planteforsk skiller seg ut ved at de får 18 prosent av sine inntekter fra privat sektor.

Likestillingssenteret har en bevilgningsandel på 74 prosent. Norges forskningsråd har i sitt årsregnskap samlet inntekter til administrasjon og forskningsformål, herunder generelle og spesielle midler fra alle departementene, og bevilgningsandelen blir tilsvarende høy.

Gjennomgang av hovedtall i universitetenes regnskapsrapporter for 2001 viser at bevilgningsandelen varierer fra 64 til 73 prosent. Andre inntekter er blant annet fra oppdrag, salg og utleie. De tre statlige høyskolene har en bevilgningsandel fra 73 til 84 prosent.<sup>23</sup> Vi tar imidlertid forbehold om tallene fra universitetene og høyskolene er sammenlignbare. Siden hele sektoren er under omlegging, er ikke tallene direkte sammenlignbare, da noen fortsatt fører etter brutto - prinsippet.

<sup>19</sup> Basert på St.prp. nr. 1, 2001–2002

<sup>20</sup> Omfatter inntekter til forskningsformål og administrasjon

<sup>21</sup> Omfatter basisbevilgning, forvaltningsstøtte og andre midler øremerket disse instituttene.

<sup>22</sup> Virksomhetenes årsmelding for 2001

<sup>23</sup> Basert på regnskapstall i Budsjettforslag for 2003 fra høyskolene.

---

### 3.3 Departementenes styring av underliggende virksomheter

#### 3.3.1 Styring gjennom lov- og regelverk

Rammene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er trukket opp gjennom en kombinasjon av generelt lov- og regelverk og spesifikt lov- og regelverk.

Med unntak av universitetene og høyskolene har alle forvaltningsorganene med særskilte fullmakter egne vedtekter – fastsatt ved Kgl. res. (NFR, FFI, SIFO og Likestillingscenteret) eller av overordnet departement (NOVA, NUPI, NILF, VI, Skogforsk og Jordforsk). For universitetene og høyskolenes del er dette innarbeidet i loven.

Vedtekter følger i hovedsak samme mal og omhandler blant annet virksomhetens faglige uavhengighet, ledelsen av virksomheten og styrets rolle og funksjon.

I de nettobudsjetterte forvaltningsorganenes vedtekter fokuserer beskrivelsen av virksomhetenes *formål* på kunnskapsoppbygging, kunnskapsforvaltning og kunnskapsformidling – i forhold til myndigheter, næringsliv og forbrukere. Alle vedtektene presiserer virksomhetens status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. De fleste vedtektene presiserer også virksomhetenes faglige frie stilling. Det er bare Likestillingscenteret som har lovfestet faglig autonomi.

Hvordan den enkelte virksomhet skal og kan ivareta sine formål, utdypes i beskrivelsen av den enkelte virksomhets *oppgaver*. Noen virksomheters vedtekter er mer aktivitetsbeskrivende enn andre.

I fem av virksomhetene omtales finansiering av virksomheten særskilt / i en egen paragraf. Dette gjelder alle virksomhetene under Landbruksdepartementet og SIFO. For SIFOs del presiseres det at *Det skal legges vekt på instituttets faglige uavhengighet vedrørende inntektsbringende prosjekter og eksterne oppdrag*.

NFRs vedtekter skiller seg noe fra den gjengse malen blant annet på grunn av forskningsrådets styringsstruktur med hovedstyre og seks områdestyrer. NFR har også andre og videre fullmakter enn de andre virksomhetene, jmfør punkt 2.1.

Universitetene og høyskolene er underlagt lov om universiteter og høyskoler. Loven omtaler oppgaver, plikter og ansvar og legger blant annet relativt detaljerte rammer for arbeidsdelingen mellom UFD og universitetene/høyskolene.

*Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter* fastsatt av KUF, (nå UFD), gjelder som hovedregel alle forskningsinstitutter der forskning utgjør 50 prosent eller mer av instituttets samlede aktivitet. I retningslinjene legges det opp til en felles finansieringsstruktur og felles begrepsdefinisjoner. NFR er

---

tillagt et strategisk ansvar for forskningsinstituttene, jmfør punkt 4.2 i NFRs vedtekter. For å ivareta dette ansvaret, er NFR tillagt en rekke oppgaver, blant annet skal forskningsrådet oppnevne/foreslå minst ett medlem til instituttens styrer og vurdere instituttens budsjettforslag, strategiske planer og forskningsprogrammer.

### 3.3.2 Styringsdialog

Styringsdialogen omfatter både skriftelige dokumenter (St.prp. nr. 1, tildelingsbrev årsrapport/årsmelding m.v.) og annen dialog (etatsstyringsmøter, andre møter mellom departement og virksomhet).

Alle virksomhetene får tildelingsbrev, men generelt inneholder tildelingsbrevene i liten grad en operasjonalisering av de overordnede målene i St.prp. nr. 1.

Eventuelle resultatkrav er knyttet til forvaltningsoppgaver som er lagt til virksomheten og som overordnet departement har bevilget midler for å få utført. Vårt inntrykk er at tildelingsbrevene i hovedsak brukes for å informere om merknader knyttet til budsjettvedtaket (gjelder særlig UFDs brev til universitetene og høyskolene) og om spesielle tiltak for eksempel når det gjelder rekruttering. Flere tildelingsbrev presiserer styrets ansvar.

#### **Virksomhetens formål gir føringer for oppdragsvirksomheten**

Det er ikke noe i kartleggingen som indikerer at nettobudsjettering har ført til at virksomheten fokuserer mer på inntektbringende virksomhet og mindre på virksomhetens overordnede formål. Hovedinntrykket er at oppdragsvirksomheten forutsettes å være i tråd med virksomhetens formål. Det er altså ikke slik at virksomheten tar et hvilket som helst oppdrag som gir inntekter. Det gis imidlertid uttrykk for at økt avhengighet av oppdragsinntekter har økt virksomhetens bruk erorientering. Eksempelvis sier FFI at både Forsvaret og Forsvarsdepartementet har blitt mer krevende bestillere og brukere etter omdanningen.

For mange av virksomhetene er økt eksternt samarbeid og eksternt finansiering uttrykte ønsker/styringssignaler både i den skriftlige styringsdialogen og i den muntlige, jmfør også punkt 3.2 om målene med nettobudsjettering.

Når det gjelder styringsdialogen i vid forstand, er inntrykket fra intervjuene at bruttobudsjettering medførte unødig mye fokus på budsjettekniske saker, mens nettobudsjettering gir økt mulighet til å konsentrere dialogen om det faglige innholdet. Dette gjenspeiles så langt i liten grad i de formelle styringsdokumentene.

#### **Rapporteringskravene og rapporteringsform varierer**

Alle virksomhetene lager en årsmelding. Noen virksomheter lager i tillegg en egen årsrapport til overordnet departement – som svar på tildelingsbrevet.

Alle virksomheter rapporterer økonomidata til overordnet departement. Alle virksomheter rapporterer også om faglig virksomhet i form av årsrapport og/eller årsmelding og på (etats)styringsmøtene. Noen departementer har



---

gjennomført – eller tatt initiativ til å gjennomføre – evalueringer av hele eller deler av underliggende organs virksomhet.

Alle departementene gjennomfører fortsatt formaliserte (etats)styringsmøter med sine underliggende virksomheter. Det normale synes å være to til tre etatsstyringsmøter med forskning s- og utredningsinstituttene (inklusive NFR) og ett formalisert etatsstyringsmøte med hvert universitet og hver høyskole (Universitets- og høyskoleavdelingen i UFD har 38 underliggende virksomheter). I UFDs styringsdialog med underliggende virksomheter inngår også *styringsdialogmøter*<sup>24</sup> og fellesmøter med departementets underliggende virksomheter.

Styrenes rolle i styringsdialogen varierer. De fleste tildelingsbrev stiles til og sendes virksomheten. Det varierer i hvilken grad styrelser der er med på etatsstyringsmøtene. Det er imidlertid blitt mer vanlig at styreleder møter. Inntrykket fra intervjuene er likevel at det er virksomhetsledelse og departement som er de sentrale aktørene i den formelle styringsdialogen. Styrene involveres først og fremst i forbindelse med formalia – som vedtektsendringer, tilsetting og avlønning av administrerende direktør m.m.

### **Spesielt om universiteter og høyskoler**

I forhold til universitetene og høyskolene er St. prp. nr. 1 det sentrale styringsdokumentet. Tildelingsbrevene brukes i hovedsak til å informere om merknader knyttet til budsjettvedtaket samt om spesielle tiltak. UFD skiller mellom foreløpig og endelig tildelingsbrev. Det foreløpige tildelingsbrevet brukes primært for å informere virksomhetene om budsjettet. Omtalen av særskilte mål og andre mål er langt på vei identiske for de ulike institusjonene og kan ikke sies å være koblet direkte til nivået for bevilgningen.

Universitetene fikk unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet fra og med 01.01.01, mens sju av høyskolene fikk unntak fra og med 01.01.02. Det er derfor mulig å sammenligne disse virksomhetenes tildelingsbrev før og etter overgangen til nettobudsjettering. Det er vanskelig å registrere noen endring i UFDs styring av virksomhetene gjennom å studere disse dokumentene. Både når det gjelder form og innhold er tildelingsbrevene svært like. Dette gjelder enten det er virksomhetene eller det er tildelingsbrevene til det enkelte universitet eller den enkelte høyskole som sammenlignes før og etter overgangen til nettobudsjettering.

Den største endringen er selve bevilgningen. I tildelingsbrevene før overgangen til nettobudsjettering ble det bevilget midler over 3–6 utgiftsposter og 3–6 inntektsposter, mens tildelingsbrevene i ettertid inneholder kun én bevilgning over en 50-post. Departementet styrer imidlertid fortsatt på et svært detaljert nivå gjennom merknadene til budsjettvedtaket, der det øremerkes midler til ulike formål og oppgaver. Så langt er det vanskelig å se noen endringer her.

---

<sup>24</sup> Møte hvert tredje år der overordnede, langsiktige veivalg og strategier står sentralt

---

Det er ikke mulig å se effektene av nettobudsjettering på styringen av disse virksomhetene isolert fra de andre endringene som følger av den svært omfattende kvalitetsreformen i høyere utdanning. Nettobudsjettering av universiteter og høyskoler er et første skritt på veien i gjennomføringen av reformen. Det er blant annet etablert et nytt finansieringssystem<sup>25</sup>. Reformen medfører også økt fokus på vekttallproduksjon, forskningsaktivitet m.m. i styringen av underliggende virksomheter. For å følge opp kvalitetssikringssystemer og -arbeid ved universiteter og høyskoler, er det opprettet et uavhengig "akkrediteringsorgan" under UFD – NOKUT<sup>26</sup>.

På universitets- og høyskolesektoren rapporteres det – via database for statistikk om høyere utdanning (DBH) – på en rekke måltall, blant annet studenttall, årsverk, areal og økonomi. Rapportering på forskning ivaretas gjennom FORSKDOK, et felles dokumentasjons system for institusjonenes FoU.

### **Spesielt om styringen av forsknings- og verdiforankrede institutter**

Siden vi ikke har hatt tilgang på styringsdokumentene før og etter omdanningen, er det vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner når det gjelder endringer i styringen av denne typen virksomhet.

Inntrykket fra kartleggingen er at det har vært en utvikling både i de fleste styringsdialoger og i departementenes styringsfokus fra midten av 1995 og framover<sup>27</sup>. Det er imidlertid vanskelig å skille effektene av de ulike endringsprosessene fra hverandre, blant annet pekes det på at det nye økonomiregelveirket trådte i kraft i januar 1997.

I ett av departementene gis det uttrykk for at overgangen har medført bedre styring med virksomheten fordi det nå også er mulig å avtale enkeltoppdrag med virksomheten. Hvert oppdrag formaliseres gjennom en avtale knyttet til gjennomføringen av oppdraget.

En av virksomhetene i utvalget ga uttrykk for at omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har ført til mindre politisk engasjement fra departementets side.

### **Spesielt om styringen av Norges forskningsråd (NFR)**

NFR er en spesiell virksomhet der omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i hovedsak skyldes et politisk ønske om å ha NFR som en del av statsforvaltningen i kombinasjon med forhistorien til de fem forskningsrådene som hadde til dels svært ulike rammebetingelser før sammenslåingen og omdanningen i 1993. Unntaket fra bruttobudsjetteringsprinsippet er litt spesielt i denne sammenheng en, særlig fordi NFR i svært liten grad har inntekter utover

---

<sup>25</sup> Finansieringssystemet er tredelt. En del av undervisningen baseres på resultatbasert finansiering (RBF), på grunnlag av produserte vekttall og antall utvexlingsstudenter og forskningen er den delt i en strategisk del og dels gjennom resultatbasert omfordeling (RBO). Den tredje delen er basisdelen. Samlet sett vil de ulike delene utgjøre henholdsvis 25, 15 og 60 prosent (Kilde: UFDs St.prp.nr.1 (2001–2002)).

<sup>26</sup> *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.*

<sup>27</sup> Jamfør Statskonsults oppsummering av ti års erfaring med MRS, Finansdepartementets erfaringsrapport nr. 1999:19.

---

bevilgningene over stats budsjettet. Inntektsiden i deres regnskap avhenger proporsjonalt av hvor store bevilgninger de forvalter.

NFR har som tidligere nevnt andre og videre fullmakter enn de andre virksomhetene innenfor denne kategorien. Ifølge NFR oppleves unntak fra tjenestemannslov og forvaltningslovens begrunnelsesplikt som viktigere fullmakter for virksomheten enn nettobudsjetteringsfullmakten.

For Norges forskningsråd (NFR) har sammenslåingen av de ulike rådene og omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ifølge UFD medført sterkere styring enn tidligere – dette gjelder både de faglige og de administrative fullmaktene til NFR.

I et styringsperspektiv har NFR en viktig rolle i forhold til styringen av de fleste andre forvaltningsorganene med særskilte fullmakter. Deler av inntektene til forskningsinstituttene kanaliseres via NFR – enten fordi overordnet departement har valgt å bevilge deler av forskningsmidlene via NFR (LD) eller fordi instituttene søker om programmidler på vanlig måte. NFR er også tillagt en rolle når det gjelder å vurdere og kommentere instituttenes forskningsprogrammer og oppnevner ofte ett av medlemmene i virksomhetenes styre, sammen med UFDs retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter.

### **3.4 Styrenes rolle og funksjon**

Alle forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har styre. Mange hadde et styre også før omdanningen, men styrene fungerte mer som faglige råd enn som styre.

Krav til styrenes oppnevning, sammensetting, funksjonstid m.m. står omtalt i henholdsvis lov om universiteter og høyskoler og den enkelte virksomhets vedtekter.

Med unntak av NFR, der Kongen i statsråd oppnevner hovedstyret, leder og nestleder, og universiteter og høyskoler – der departementet bare oppnevner de eksterne styremedlemmene etter innstilling fra ulike instanser, er det overordnet departement som oppnevner virksomhetenes styre.

#### **Styrenes sammensetting**

Styre i de 19 virksomhetene som er med i kartleggingen, har fra 7 til 11 medlemmer og oppnevnes for fire år av gangen, ofte med en forskyvning slik at tilnærmet halvparten av styret med eventuelle vara medlemmer oppnevnes annethvert år. På universiteter og høyskoler oppnevnes studentrepresentanter for ett år av gangen. Vedtektene inneholder normalt regler for hvor mange medlemmer som må være til stede for at styret kan treffe vedtak, hvor mange medlemmer som må til for å kunne kreve styremøte, hvorvidt styreleder har dobbeltstemme, direktørens adgang til styremøter m.m.

De fleste virksomhetenes vedtekter legger føringer for hvem som kan oppnevnes til styret. Når det gjelder virksomhetene under Landbruksdepartementet,

---

der styrene består av 7 medlemmer, stilles det for eksempel krav om at to medlemmer skal velges av og blant de tilsatte, to medlemmer skal foreslås av henholdsvis NFR og NLH (gjelder ikke Veterinærinstituttet) og at begge kjønn skal være representert med minst 40 prosent. SIFOs styre skal bestå av 7–9 medlemmer, hvorav to medlemmer skal være valgt av og blant de tilsatte og tre medlemmer skal oppnevnes etter forslag fra henholdsvis Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og NFR.

De fleste vedtektene stiller også i noen grad krav til styremedlemmenes kompetanse, for eksempel *personer med bred innsikt i samfunnsproblemer, næringsliv og forskning*<sup>28</sup>, eller at *bred kompetanse og en rimelig balanse mellom brukere, personer med økonomisk og administrativ kompetanse og personer med forskningsfaglig innsikt*<sup>29</sup> skal vektlegges.

Landbruksdepartementet har innarbeidet krav til kjønnsrepresentasjon i vedtektene til sine underliggende nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Når det gjelder forskningsinstituttene og de verdiforankrede virksomhetene, skal to av styremedlemmene velges blant de tilsatte. Unntaket er Likestillingssenteret, der vedtektene bare stiller krav om én tilsattes representant. Ifølge NFRs vedtekter skal hovedstyret suppleres med en representant for de tilsatte i administrasjonen ved behandling av administrative saker, men for øvrig inneholder ikke vedtektene noen krav om tilsattes representasjon.

Styrene til universitetene og høyskolen skiller seg fra styrene til de øvrige forvaltningsorganene. Som en del av kvalitetsreformen er styrets ansvar økt. Samtidig er styresammensettingen endret med økt eksternt styredeltakelse. Flertallet av medlemmene (fem) velges av de tilsatte eller av studentmassen. Fire eksterne medlemmer oppnevnes av UFD etter forslag fra styret. Rektor er alltid styreleder.

### **Styrenes oppgaver**

Styrene er normalt tillagt ansvar for å påse at den aktuelle virksomheten ledes, organiseres og finansieres på en formålstjenlig og kostnadseffektiv måte, herunder å utforme/behandle virksomhetens strategier både knyttet til fag og til organisering.

Flertallet av styrene tilsetter ifølge vedtektene administrerende direktør for virksomheten. Unntakene er FFI, der direktøren tilsettes av Kongen i statsråd etter forslag fra FFIs styre og innstilling fra Forsvarsdepartementet, og NOVA, der styret innstiller og UFD tilsetter.

### **Styrene ses som virksomhetenes organ**

Kartleggingen viser at styrene primært oppfattes å være virksomhetenes organ. For universitetenes og høyskolenes del er dette institusjonalisert i lov om universiteter og høyskoler §4, der det slås fast at styret er det øverste organ ved

---

<sup>28</sup> §4.2 i NFRs vedtekter

<sup>29</sup> §5.1 i Planteforskns vedtekter

---

institusjonene. I de andre virksomhetenes vedtekter presiseres det gjerne at virksomheten (instituttet) ledes av *et styre og en direktør*.<sup>30</sup>

Hovedinntrykket fra intervjuene er at styrene og styrefunksjonen vurderes positivt. Samtidig pekes det på at styrenes rolle er avhengig av hvor godt styrene fungerer. De fleste styrene oppleves å ha fokus hovedsakelig på faglige vurderinger og prioriteringer. Det gis uttrykk for skepsis til om styrene i tilstrekkelig grad er seg sitt ansvar bevisst når det gjelder finansiering av økonomistyring i virksomheten, eventuelt om de har riktig sammensetting og kompetanse til å kunne ivareta dette ansvaret.

### 3.5 Intern styring i virksomheten

I kartleggingen har vi i liten grad hatt tilgang til og studert interne styringsdokumenter. Vi kan derfor bare gjengi synspunkter og vurderinger som framkom i intervjuene med departementer, virksomheter og styrer.

#### **Nettobudsjettering har hatt størst virkning på den interne styringen**

Hovedinntrykket fra intervjuene er at nettobudsjettering har medført større endringer i den interne styringen enn i overordnet departementsstyring av de nettobudsjetterte virksomhetene. Fra utgifts- og inntektsstyring har det vært en overgang til en mer helhetlig *økonomistyring*. Virksomhetene tvinges i større grad til å se sammenhenger mellom inntekter og utgifter (selv om flere sier at de gjorde dette også før nettobudsjetteringen). Medarbeiderne blir mer kostnadsbevisste og resultatorienterte. Disse forholdene har virket disiplinerende internt i virksomheten og har medført økt fokus på kostnadssteder og ressursforbruk. En effekt av dette er blant annet at flere virksomheter har startet med en eller annen form for tidsregistrering og fått aksept for dette blant de tilsatte.

For den interne styringen oppfattes det også som positivt med eget styre – det trekkes blant annet fram at styrene har bedre tid til å sette seg inn i og diskutere faglige spørsmål. Dette vurderes som positivt.

#### **Ettårsprinsippet gjelder ikke lenger**

Bevilgning på 50-post medfører at midler også utover 5 prosent av driftsbevilgningen, kan overføres til neste år. I ordinære forvaltningsorganer er hovedregelen at bestilling av varer og tjenester må gjøres samme år som bevilgning foreligger og betaling skal skje. Ved nettobudsjettering kan innkjøp foretas når det er behov for varene eller tjenesten, og avhenger ikke av budsjettperioden. Dette gjør det enklere å planlegge over en lengre tids horisont, for eksempel er det lettere å håndtere prosjekter som strekker seg over årsskifter.

I intervjuene ble det understreket at mulighetene til å overføre midler fra ett år til et annet vurderes som viktig for den interne økonomistyringen og økonomiplanleggingen, og at dette er en positiv effekt av nettobudsjetteringen. I den forbindelse fikk vi imidlertid synspunkter på at konsernkontrollen ikke gir insitamenter til god likviditetsstyring. Det spiller for eksempel liten rolle om

---

<sup>30</sup> Se for eksempel § 3 i NUPIs vedtekter

---

betaling for oppdrag skjer på forskudd eller etter at oppdraget er utført. Det ble også uttrykt ønske om avkastning på "fond" eller "buffer" som virksomhetene opparbeider.

De fleste virksomhetene driver en kombinasjon av produksjon/tjenesteyting og forskning. Forskning er ikke momsbelagt, mens det beregnes moms på tjenester inklusive oppbygging av kompetanse. Intervjuene viser at momsreglene forstås og tolkes ulikt i de ulike virksomhetene.

### **Endret regnskapsførsel**

Virksomhetene har stort sett søkt om og fått innvilget unntak fra kontantprinsippet og fører nå regnskap tilpasset regnskapsloven. Noen virksomheter har finansinntekter, uten at det framgår om virksomhetene har unntak fra konsernkontoordningen.

Det er noe ulike praksis med hensyn til hva som inngår i regnskapene – fra noen virksomheter som har gjennomført verdifastsettelse, aktivert investeringer og fører regnskap etter regnskapsloven, til virksomheter som fører regnskap etter et "modifisert" kontantprinsipp. Aktivert og avskrivning av investeringer er mulig så lenge virksomhetene ikke eier egne bygg og det ellers dreier seg om relativt små investeringer. Når det gjelder større investeringer, vil det være vanskelig å føre regnskap etter regnskapsloven fordi det normalt ikke vil være samsvar mellom inntekts- og utgiftsstrømmene.

Unntak fra bruttoprinsippet og kontantprinsippet har imidlertid medført enklere rapportering til statsregnskapet. Rapporteringen på økonomi til eierdepartementet har ifølge informantene ikke endret seg vesentlig.

### **Omstillingen har vært ressurskrevende for mange**

Det gis uttrykk for at omstillingen fra et ordinært og bruttobudsjettert forvaltningsorgan har vært mer krevende enn virksomhetene og deres overordnede departementer var klar over i forkant. For å få full nytte av nettobudsjetteringen, kreves gode regnskaps- og styringssystemer og kompetanseoppbygging i tilknytning til disse. Flere av virksomhetene har vært avhengige av å leie inn ekstern kompetanse for å få på plass systemer og lære opp medarbeidere. Indirekte har nettobudsjettering og økt intern handlefrihet også ofte krevd interne tilpasninger når det gjelder organisering, rutiner, rapportering, oppfølging og ansvars plassering.

Omstillingen til nettobudsjettering falt for mange virksomheter delvis sammen i tid med innføringen av nytt økonomireglement. Det nye økonomireglementet medførte endringer i regnskapsføringen og rapporteringen for alle statlige forvaltningsorganer – også de nettobudsjetterte. For de av virksomhetene som ble omdannet omlag samtidig med innføringen av nytt økonomiregelverk, opplevdes dette som en belastning. For de av virksomhetene som nylig er om-dannet, har dette fungert positivt, de fleste større virksomheter hadde allerede etablert et internregnskap som de kunne bygge videre på i forbindelse med omdanningen. Unntak fra bruttoprinsippet gjør at virksomhetene greier seg med ett regnskap, og dermed unngår avstemmingsproblemer mellom regnskapene.

---

### **Fullmakt til å opprette og inndra stillinger ble i sin tid vurdert som vel så viktig som nettobudsjetteringsfullmakten**

Som tidligere nevnt, utgjør de særskilte fullmaktene en helhet, der netto budsjetteringen bare utgjør en del av helheten. I flere av virksomhetene i utvalget er det en oppfatning at de øvrige fullmaktene har vært vel så viktige som nettobudsjetteringsfullmakten. Flere informanter sier at en av de viktigste grunnene til at deres virksomhet ønsket en omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, var fullmakten til å opprette og inndra stillinger samt økt mulighet til høyere avlønning av nøkkelpersoner. (Det må imidlertid påpekes at ikke alle virksomhetene selv har ytret ønske om nettobudsjettering.) Avskaffelsen av stillingshjemmelsystemet og nytt lønnsystem gjør at fordelene ved særskilte fullmakter på dette området ikke er så store lenger.

### **Ingen ønsker å gå tilbake til bruttobudsjettering**

Hovedinntrykket fra intervjuene er at nettobudsjettering ses som en fordel, og at det ikke er noe ønske om å gå tilbake til bruttobudsjettering. Det vurderes også som en fordel at nettobudsjettering gir virksomhetene mulighet til å skaffe seg andre inntekter enn ved bevilgninger selv om det her er litt ulike synspunkter på hvor langt den enkelte virksomhet kan og bør gå for å skaffe oppdragsinntekter.

I intervjuene kommer det imidlertid også fram synspunkter på at "spissere" og mer resultat- og brukerorienterte virksomheter kan medføre en mer "strømlinjeformet", men en mindre risikofull og dristig forskning. Samtidig gis det uttrykk for at en slik utvikling sannsynligvis ikke (bare) kan lastes nettobudsjetteringen, men må ses i et bredere perspektiv. Det har vært en utvikling innenfor og utenfor forvaltningen – både institusjonelt og kulturelt – med mer fokus på mål og resultater. Denne utviklingen preger også forskning og utvikling og det er mindre rom for "fiaskoer", noe som også medfører færre dristige prosjekter.

---

## 4 Analyse og vurderinger

### 4.1 Forholdet mellom nettobudsjettering og andre fullmakter og særordninger

En hovedbegrunnelse bak etableringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har vært å markere – eventuelt øke – organets uavhengighet i forhold til politisk styring. Dette er i tråd med anbefalingene i Hermansen -utvalgets innstilling. Nettobudsjetteringsfullmakten er imidlertid begrenset til det økonomiske området og medfører isolert sett ikke økt *faglig* frihet og autonomi. Det finnes imidlertid andre måter å markere uavhengighet på, uten at dette nødvendigvis må innbefatte nettobudsjettering.

Faglig uavhengighet<sup>31</sup> fra politisk styring og avstand til departementet kan markeres på ulike måter som gjennom opprettelse av et styre, gjennom lov eller plenarvedtak i Stortinget, i vedtekter, tildelingsbrev osv. Formelt sett krever uavhengighet for et forvaltningsorgan at statsrådets instruksjonsmyndighet, som følger av forvaltningens hierarkiske oppbygning, er avskåret. Dette vil ha betydning for statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. En statsråd kan ikke trekkes til ansvar for forhold vedkommende rettslig sett ikke har anledning til å gjøre noe med. Kilden til uavhengighet for instanser som ellers ville vært underlagt Kongen eller departementets fulle instruksjonsmyndighet, ligger i Stortinget, og departementet eller Kongen kan ikke selv avskjære sin myndighet.

Når det gjelder markering av uavhengighet gjennom opprettelsen av et styre, vil eksistensen av et styre i seg selv ikke være avgjørende for hvorvidt statsrådets og departementets instruksjonsmyndighet er begrenset. Dermed er det heller ikke avgjørende for den formelle graden av faglig autonomi for et forvaltningsorgan. Hvis styret er opprettet av Stortinget ved lov eller annet vedtak, er det nærliggende å anta at Kongens eller departementets normale instruksjonsmyndighet er begrenset. Formålet med å opprette et styre med en bestemt sammenheng må være at virksomheten kan dra nytte av den kompetansen medlemmene sitter inne med. Skal et styre kunne fylle sin funksjon som styringsledd mellom departementet og virksomheten, er det nødvendig å gi det et eget "handlingsrom" mellom departementet og direktøren. Mer indirekte former for medvirkning fra Stortingets side i etableringen av et styre, for eksempel gjennom omtale i en budsjettproposisjon, vil ikke avskjære instruksjonsmyndigheten og ansvaret på samme måte som et direkte vedtak om styrets opprettelse og tildeling av myndighet, men kan være relevant ved en vurdering av ansvarets omfang.

---

<sup>31</sup> Om markering av forvaltningsorganers uavhengighet vises det til følgende:

NOU 1991:26 *Om bruk av styre i statlige virksomheter*

Administrasjonsdepartementets retningslinjer for bruk av styre i staten, 1993.

Eivind Smith: *Statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre* Nordisk Administrativt tidsskrift 2/1994.

Eivind Smith: *Forholdet mellom departement og direktorat: Konstitusjonelle utgangspunkter* Vedlegg til Statskonsults Notat 2002:6 *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen*



---

Et styre som er opprettet ved kongelig resolusjon, begrenser ikke den myndighet Kongen har overfor vedkommende instans i kraft av grunnlov, lov eller annet stortingsvedtak.

Disse resonnementene gjelder også for markering av den faglige uavhengigheten for et forvaltningsorgan gjennom lov, plenarvedtak, omtale i proposisjoner, bestemmelse i vedtektene gitt ved Kgl. res. og omtale i tildelingsbrev. Kilden til den faglige uavhengigheten ligger i Stortinget. Om og i hvilken form Stortinget har besluttet at et forvaltningsorgan skal være faglig uavhengig, er derfor av stor betydning for den formelle graden av frihet.

Ved vurderingen av om et forvaltningsorgan skal nettobudsjetteres, må en derfor ta utgangspunkt i følgende:

?? Nettobudsjetteringsfullmakten medfører ikke i seg selv faglig autonomi og uavhengighet i forhold til departementet. Nettobudsjettering av et forvaltningsorgan bør derfor begrunnes særskilt utover ønsket om å markere faglig uavhengighet.

?? Faglig autonomi forutsetter ikke nettobudsjettering. Faglig uavhengighet kan markeres på flere måter, men det er viktig å være klar over at det bare er Stortinget som formelt sett kan avskjære departementets instruksjonsmyndighet.

Statskonsult vil i denne forbindelse peke på at dagens praksis med å knytte betegnelsen *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* til hvorvidt et forvaltningsorgan er nettobudsjettert, kan virke forvirrende. Dette skaper et inntrykk av at utvidede fullmakter krever at et forvaltningsorgan nettobudsjetteres. Så lenge bruttobudsjettering er hovedregelen, bør utgangspunktet være å vurdere hvordan et forvaltningsorgans behov for særskilte fullmakter kan ivaretas innenfor denne budsjetteringsmodellen.

## **4.2 Har målene med endret tilknytningsform blitt realisert?**

Vi har valgt å drøfte eventuelle effekter av endret tilknytningsform ved omdanning innenfor tre hovedmål eller hovedmålområder

- ?? faglig frihet innenfor statsforvaltningen
- ?? økt bruk erorientering
- ?? økt formåls- og/eller kostnadseffektivitet

De tre målene er ikke gjensidig utelukkende. For eksempel kan økt bruk erfokus ses som et viktig element i målet om økt formåls effektivitet. Siden dette har vært et viktig mål med omdanningen for flere av virksomhetene, har vi likevel tatt det med som et selvstendig mål.

---

## 4.2.1 Faglig frihet innenfor statsforvaltningen

### Få forskningsstiftelser opprettet de seneste årene

En viktig hensikt med å omdanne forskningsinstituttene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter var å hindre at de skulle bli omdannet til forskningsstiftelser, dvs. flyttes ut av statsforvaltningen. Denne hensikten kan sies å være oppnådd. Så langt synes denne omstillingen å ha fungert tilfredsstillende, og alle forskningsinstituttene som ble omdannet på siste halvdel av 90-tallet, er fortsatt del av statsforvaltningen.

### Endret tilknytningsform har ikke i seg selv medført økt faglig frihet

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter inklusive nettobudsjettering, har blitt oppfattet som en måte å skape større avstand mellom departement og virksomhet – departementet skulle ”bry” seg mindre og styre på ”en armlengdes avstand”.

Kartleggingen tyder på at selve overgangen til nettobudsjettering ikke har medført store endringer i virksomhetenes faglige frihet. En omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, herunder nettobudsjettering, må derfor mer ses som en formalisering av etablert praksis enn en endring i den enkelte virksomhets faglige frihetsgrader.

Behovet for lovfesting av den faglige autonomien avhenger av hvor politisert virksomhetens ansvarsområde er. Når det gjelder de nettobudsjetterte virksomhetene, er det for de fleste vedkommende lite aktuelt med politisk styring av virksomhetenes faglige vurderinger. Likestillingssenterets lovfestede faglige autonomi kan ses som et uttrykk for at likestillingsspørsmål er et mer politisert område enn mange av de andre.

Et annet alternativ for å sikre faglig uavhengighet kan være å organisere denne typen virksomhet utenfor staten og styre den gjennom juridiske og økonomiske virkemidler. Et slikt alternativ er for tiden under utredning for universitetene og høyskolene. FFI er også bedt om å vurdere ytterligere fristilling.

Med faglig frihet tenkes det her først og fremst på frihet fra politisk styring. I prinsippet kan økt uavhengighet av oppdragsinntekter eller annen inntjening medvirke til å begrense forskningens faglige frihet på en annen måte. Økt brukerorientering medfører bindinger med hensyn til faglig innhold, tidsfrister og lignende som kan være uforenlig med fri forskning.

### Styrenes rolle og ansvar er uklare

Hovedinntrykket er at de av virksomhetene som har fått styre og som ikke hadde noe styre eller styrelignende organ tidligere, vurderer dette som positivt. Styrene består gjerne av personer med en faglig profesjonell bakgrunn og har ofte både mer tid og bedre forutsetninger for å diskutere forskningsstrategier og faglige satsinger.

Skal et styre kunne fylle sin funksjon som styringsledd mellom departementet og virksomheten, er det nødvendig å gi styret vide og reelle fullmakter. Styret må ha et ”eget handlingsrom” mellom departementet og direktøren.

---

I Administrasjonsdepartementets retningslinjer for bruk av styret i staten fra 1993 heter det at styret bør ha handlefrihet på følgende punkter:

- ?? Rett til å foreslå virksomhetens budsjett overfor departementet
- ?? Rett til å beslutte eller godkjenne virksomhetsplan
- ?? Rett til å ansette og avskjedige daglig leder
- ?? Styre virksomhetens organisasjon

Ifølge vedtektene har de fleste styrene denne handlefriheten, men ut fra intervjuene ser det ut til at både styremedlemmer, virksomhetsledere og ansvarlige for etatsstyringen i departementene forstår og fortolker denne handlefriheten forskjellig. Alle aktørene er usikre på styrenes rolle og ansvar i styringsdialogen. Det skyldes sannsynligvis dels at rollen er vanskelig og uklar og i noen tilfeller ny, og dels at noen av virksomhetene hadde styret også før omorganiseringen. Noen av disse styrene var fagstyret, fagråd eller lignende.

Nettobudsjetteringsfullmakten innebærer at virksomheten – og dermed styret – får et mer selvstendig ansvar for virksomhetens økonomi. Skal styret kunne ivareta dette ansvaret, må det ha stor frihet til å fatte beslutninger om organiseringen av virksomheten. Hensiktsmessigheten av å nettobudsjettere og å opprette et styre for et forvaltningsorgan, er avhengig av at det er politisk mulig å gi styret denne handlefriheten. Et viktig spørsmål er for eksempel hvorvidt det er mulig å gi styret frihet til å nedbemanne virksomheten, endre kontorstruktur osv. i en situasjon der for eksempel de budsjetterte inntektene ikke lar seg realisere.

Så lenge et forvaltningsorgan er underlagt en statsråds konstitusjonelle og parlamentariske ansvar, er det begrenset hvor store fullmakter et departement kan delegere til et styre. Styret fungerer ikke som et styre i aksjelovens forstand. Dette kan lett føre til at et styre innenfor forvaltningen ender opp med å fungere som et rådgivende organ på et overordnet og strategisk nivå – primært overfor virksomheten, men det kan også tenkes overfor departementet.

Styret tillegges ofte en dobbeltrolle. Styrene skal være et overordnet og strategisk organ for virksomheten, men de kan/skal også ha en kontrollrolle i forhold til driften av den virksomheten de er satt til å styre. Når det gjelder styret for forvaltningsorganer, åpner blant annet økonomireglementet<sup>32</sup> i visse tilfeller for å delegere mindre kontrolloppgaver fra overordnet departement til et styre (gjelder forvaltningsbedrifter), dvs. at styret kan overta deler av departementenes kontrolloppgaver (men ikke ansvar) overfor underliggende virksomheter. Dette er en vanskelig balansegang. Kartleggingen tyder på at både virksomhet, styret og departement oppfattes som virksomhetenes organ og at kontrolloppgaver tillegges liten vekt. Dersom styret for forvaltningsorganer skal kunne medvirke til større uavhengighet og avstand mellom departement og virksomhet *samtidig* som statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar opprettholdes, bør styrenes kontrolloppgaver og -ansvar tydeliggjøres.

---

<sup>32</sup> Jamfør økonomireglementet § 20.3 med kommentarer

---

Fordi styrerollen innenfor forvaltningsorganmodellen er så uklar, er det ekstra viktig å utarbeide gode *styreinstruksjoner* som sier noe om styrets rolle og ansvar i forhold til virksomheten. I en slik styreinstruks bør det også framgå hvor styrets fullmakter kommer fra – hvilke fullmakter tas fra adm.dir. og legges til styret og hvilke fullmakter delegeres fra statsråden til styret. Dette vil bidra til å konkretisere styrenes handlingsrom.

Det er også viktig at styrene gjennom sin sammen setting avspeiler det ansvar og de oppgaver som er lagt til styret. Dette må ses som et viktig styringsvirke - middel for eierdepartementet. En utfordring her vil selvsagt være at jøflere føringer som er lagt med hensyn til oppnevning av styremedlemmer, jo mindre effektivt kan dette styringsvirke midlet vise seg å være.

### **Styringsdialogen er neppe blitt mer overordnet og strategisk**

Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad mindre fokus på budsjettekniske saker fra departementenes side har flyttet departementenes fokus over på mer strategisk og overordnet styring. I forhold til noen av virksomhetene kan det virke som om en overgang til status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og etablering av et styre, har medført en form for ansvarsfraskrivelse fra departementenes side – *nå skal jo virksomheten stå på egne ben – og den skal heller ikke styres faglig...*

I intervjuene kom det fram at én av virksomhetene kunne ønske seg større politisk oppmerksomhet – ikke fordi de ønsket å bli faglig overstyrt, men fordi de ønsket en politisk markering av at de drev med viktige saker. Dette illustrerer et mulig dilemma knyttet til styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomhet. Det er ikke ønskelig med faglig overstyring og/eller detaljstyring av underliggende organs virksomhet. På den andre siden er det i mange sammenhenger ønskelig med politisk støtte og oppfølging av faglige råd og vurderinger. Spørsmålet er hvor lett det er å gjøre det ene, men ikke det andre. Økt avstand mellom departement og virksomhet vil i realiteten ofte medføre mindre oppmerksomhet og oppfølging fra overordnet departement og øke kravene til underliggende virksomheter som i større grad må stå på egne ben.

### **Departementene har fått en mer variert styringsvirkemiddelportefølje til disposisjon, men det er variabelt i hvilken grad de utnytter dette**

Endret styringspraksis krever også normalt endringer i departementenes *bestillingskompetanse*.<sup>33</sup> Tidligere ble virksomhetene i all hovedsak styrt gjennom de økonomiske rammebetingelsene som fulgte av budsjettet. Netto - budsjettering åpner for økt bruk av andre styringsvirkemidler. Dagens nettobudsjetterte virksomheter styres mer gjennom lov og regelverk (vedtekter) enn tidligere. De styres også mer gjennom oppdragsvirksomhet – kjøp av tjenester – enn tidligere.

Spørsmålet er om blandingen av de ulike styringsvirkemidlene er optimal. Inntrykket fra styringsdokumentene og intervjuene er at departementene ikke i tilstrekkelig grad har tenkt gjennom – og derfor kanskje heller ikke utnytter – de styringsmessige *mulighetene* som følger når en virksomhet omdannes til et

---

<sup>33</sup> Se blant annet Statskonsults temahefte *Som man roper i skogen får man svar* fra 2001.

---

forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Burde styrene og styrefunksjonen utnytte mer aktivt – gjennom oppnevning av styremedlemmer, utarbeiding av styreinstruks, delegering av kontrolloppgaver m.m.?

#### 4.2.2 Brukerorientering

Et viktig mål – i hvert fall for forskningsinstituttene – var at nettobudsjettering skulle gjøre dem mer utadrettet og bruk erorientert i sin virksomhet. Hvis det med utadrettet virksomhet menes oppdrag finansiert av næringslivet / privat sektor, er denne andelen fortsatt liten. Andelen finansiert av internasjonale organer (EU, OECD, Nordisk råd m. fl.) har økt noe. I realiteten virker det som om det ikke er så store endringer i finansieringskildene før og etter omdanningene. Midlene kommer dels som grunnbevilgning, dels via NFR og dels fra et mindre antall større offentlige oppdragsgivere, der andelen fra den enkelte kilde kan variere noe fra år til år uten at det er de store svingningene.

Flere av departementene kjøper tjenester av egen underliggende virksomhet i tillegg til grunnbevilgning, forvaltningsbidrag m.m. Inntrykket fra intervjuene er at oppdragsgivere har blitt bedre og mer krevende bestillere. Det gjelder for eksempel Forsvaret, som finansierer om lag 60 prosent av virksomheten i FFI. Dette medfører at virksomhetene blir mer bruk erorientert – ikke minst fordi de ikke er like sikre på finansieringen nå som tidligere. Eksempelvis har mattilsynene vært og er store brukere av Veterinærinstituttet, og UD en stor bruker av NUPIs tjenester, men de har ingen forpliktelser utover avtalenes varighet. Det er ingen selvfølge at denne type avtaler videreføres.

Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til en slik bestillerutførermodell, særlig for departementet. Det er svært viktig at departementet er ryddige og bevisste hvilken "hatt" de til enhver tid har på. Oppdragsbestillerrollen er noe annet enn eierrollen/etatsstyringsrollen, som igjen er noe annet enn sekretariatsrollen for politisk ledelse. Faren for rolleblanding er sannsynligvis medvirkende årsak til at noen av de nettobudsjetterte forskningsinstituttene har skiftet departementstilnytning – fra sektordepartement til UFD.

Virksomheten på sin side står også overfor noen utfordringer når det gjelder oppdragsvirksomhet. Det er viktig både overfor oppdragsgiver og i forhold til den interne styringen med ryddighet på ressursbruk og -rammer. Oppdragsinntekter skal i utgangspunktet ikke brukes til å subsidiere grunnforskning. Grunnbevilgning skal heller ikke brukes til å subsidiere oppdragsforskning. En kompliserende faktor her vil være i hvilken grad virksomheten faktisk har systemer og rutiner som gjør det mulig å identifisere alle kostnader knyttet til et oppdrag. Ingen av de nettobudsjetterte virksomhetene har så detaljerte systemer i dag.

#### 4.2.3 Effektivitet

Hermansen-utvalget understreket den faglige/verdimessige friheten i begrunnelsen for nettobudsjettering, men la også vekt på effektivitet. Effektivitet er knyttet til forholdet mellom måloppnåelse og ressursinnsats. Begrepene effektivitet og effektivisering brukes i en rekke ulike sammenhenger. I forvaltnings-

---

politikken refereres det ofte til formålseffektivitet (gjøre de riktige tingene...) og kostnadseffektivitet (...på riktig måte).<sup>34</sup>

### **Nettobudsjettering framstår som ”enklere” enn bruttobudsjettering**

Et viktig spørsmål når effektivitet knyttet til nettobudsjettering skal vurderes, er hvorvidt nettobudsjettering gir effekter/effektive inntetsgevinster som ikke vil være mulig å oppnå innenfor et bruttobudsjettet system. Det er vanskelig å gi noen entydige svar på dette. Med de muligheter bevilgningsreglementet gir med hensyn til å avvike hovedprinsippene, er det sannsynligvis mulig å få til mye av det samme også innenfor et bruttobudsjettet system. Mange av dagens ordinære forvaltningsorganer har inntekter fra oppdragsvirksomhet, og det varierer hvordan dette håndteres.

Bruttobudsjettering av forvaltningsorganer som har inntekter, medfører til dels mye ressurser på administrative rutiner. Det kan også være vanskelig å følge opp de ulike inntekts og utgiftsstrømmene, og overordnet departement må stole på at virksomhetene utnytter – og overholder – de fullmakter de har fått. Disse modellene gir heller ikke de samme insitamentene til langsiktig økonomistyring, for eksempel gjelder fortsatt ettårsprinsippet.

Ut fra rene effektivitetshensyn er dette ulemper som må veies opp mot fordelene knyttet til å opprettholde bruttoprinsippet, ettårsprinsippet og kontantprinsippet i hvert enkelt tilfelle, jamfør for øvrig spørsmål om disse prinsippenes framtid under punkt 4.2. I tillegg til denne type effektivitetshensyn må selvfølgelig eventuelle effekter av nettobudsjettering på en virksomhets formål og innretning også tillegges vekt.

### **Nettobudsjettering fører ikke til målforskyvninger**

Det kan tenkes at nettobudsjetteringsfullmakten gir insentiver til at et forvaltningsorgan dreier sin virksomhet mot inntektbringende aktiviteter som ikke nødvendigvis er kjernevirksomhet, mens andre deler av virksomheten nedprioriteres. Kartleggingen tyder på at nettobudsjetteringsfullmakten først og fremst synes å inspirere virksomhetene til å orientere seg mot nye brukere og finne nye samarbeidspartnere. Dette er et insentiv som bygger oppunder formålet med virksomheten i de forvaltningsorganene vi har sett på i denne gjennomgangen. Det er ikke noe som tyder på at virksomhetene går utover formålsformuleringene gitt i vedtekter mv. i sin tilpasning til nettobudsjetteringen.

### **Nettobudsjettering gir insitamenter til mer effektiv intern drift**

Nettobudsjettering innebærer at virksomhetene kan beholde overskudd og må dekke underskudd. Vi har ikke noen fullstendig oversikt, men både tildelingsbrev/årsmeldinger og intervjuene, tyder på at virksomhetene stort sett har greid seg innenfor de budsjettene de har til disposisjon. De fleste har bygd opp mindre ”fond” eller reserver som de har tatt av dersom virksomheten har gått med underskudd. Skogforsk har vært gjennom store omstillinger med blant annet relativt stor nedbemanning i 2000, og fikk i den forbindelse omstillings-

---

<sup>34</sup> Kilde: Statskonsults notat 2001:3 *Effektivitet i statlig ressursbruk*

<sup>35</sup> Jamfør adm. direktørs kommentar i Skogforsk's årsmelding for 2000

---

støtte fra Landbruksdepartementet. I Skogforsk s årsmelding for 2000 beskrives det de kaller markedsorientering som følger:

*Å være markedsorientert er 1) å erkjenne at "noen" er villig til å betale for den helt spesifikke forskningsvirksomheten en driver, og 2) å ta konsekvensen av det.*

Vårt inntrykk er at nettobudsjettering har en annen og mer disiplinerende effekt enn bruttobudsjettering på den interne kostnadseffektiviteten. Virksomhetene har – og tar i større grad – et reelt ansvar for den delen av virksomheten som skal dekkes av egne inntekter. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om få/små underskudd skyldes at virksomheten drives effektivt. Det kan også skyldes at virksomhetene har romslige økonomiske rammer. Med enkelte unntak innen – for universitets- og høyskolesektoren, der det fokuseres på blant annet vekttall – produksjon, doktorgradsavhandlinger m.m., er overordnede departementer i svært liten grad opptatt av å fokusere på produktivitet, kostnadseffektivitet og lignende. Dette er overraskende – særlig når det tas hensyn til at dette er en type virksomhet som ikke skal styres på det faglige.

I de tilfellene der virksomheten er pålagt å prise sine produkter, er det viktig at prisingen er mest mulig korrekt. Det samme er tilfelle om vi ønsker å se opp – nådde resultater og påløpte kostnader i sammenheng. Dette er viktig både for å sikre at virksomheten utnytter sine ressurser på en mest mulig effektiv måte (kostnadseffektivitet) og at ressursene benyttes for å nå virksomhetens mål (formåls effektivitet). Her står flere av de nettobudsjetterte virksomhetene over – for noen utfordringer. Av ulike årsaker aktiverer og avskriver ikke alle virksomhetene investeringer i regnskapene sine. Dette henger dels sammen med inntektssstrømmer og utgiftsstrømmer for mange ikke ville balansere, dels at dette er vanskelig og ressurskrevende.

Informantene er så langt usikre på i hvilken grad overgang til annet regnskapsprinsipp i seg selv gir en effektiviseringsgevinst. Dette gjelder særlig i en overgangsfase fordi overgangen har vist seg å bli langt mer ressurskrevende enn de var klar over på forhånd. Regnskapsføringen oppgis å være mer ressurskrevende nå enn tidligere. Normalt vil imidlertid regnskapsførsel etter regnskapsprinsippet medføre bedre økonomistyring og mer kostnadseffektiv drift på sikt.

### **4.3 Hvilke typer virksomheter egner seg for denne organiseringen?**

#### **Dagens retningslinjer for bruk av nettobudsjetteringsfullmakten**

I St.prp. nr. 65 (1990–91) og i Inst. S. nr. 176 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem, er bruk av nettobudsjettering spesielt omtalt. Her heter det at forslag om å nettobudsjettere en virksomhet må komme som en logisk konklusjon på en utredning om en firere stilling for vedkommende virksomhet, hvor det er virksomhetens spesielle situasjon som står i fokus.

---

Utvalget som vurderte reformer i Stortingets budsjettbehandling<sup>36</sup> henviste til ovennevnte uttalelse og mente at det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter gis anledning til å fravike bruttoprinsippet. Utvalget presiserte imidlertid at hovedregelen i bevilgningsreglementets § 4 ikke ble foreslått endret.

### **Nettobudsjettering velegnet for forsknings- og utredningsvirksomhet**

Organisasjonsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter – herunder nettobudsjettering – ble på mange måter skreddersydd for forsknings- og utredningsvirksomhet. Ønsket var å gi denne typen virksomhet stor faglig frihet og større økonomisk handlingsrom samtidig med at virksomhetene skulle være en del av statsforvaltningen.

Det første forskningsinstituttet som fikk status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter var FFI. Etter hvert kom andre forskningsinstitutter til, og kartleggingen viser at nettobudsjettering synes å passe godt for denne typen virksomhet. I den grad det finnes andre statlige bruttofinansierte forvaltningsorganer som driver med forskning, kunnskapsspredning m.m. – eventuelt i kombinasjon med forvaltningsoppgaver med muligheter for oppdrags- eller andre inntekter – bør derfor nettobudsjettering vurderes.

### **Ikke alle forvaltningsorganer med inntekter er egnet for nettobudsjettering**

Institumentene som følger av nettobudsjetteringsfullmakten, oppleves generelt som positive. En konsekvens av dette, kan være å vurdere å omdanne alle forvaltningsorganer med inntekter. Når det gjelder eksisterende forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, synes nettobudsjetteringen å støtte godt oppunder virksomhetenes formål, men det er ikke sikkert dette gjelder alle typer forvaltningsorganer med inntekter.

For eksempel kan det få noen utilsiktede virkninger å nettobudsjettere tilsynsvirksomhet som i dag er gebyrbelagt eller avgiftsfinansiert. Tilsyn bør av samfunnshensyn gjennomføres ut fra risiko og vesentlighetsvurderinger, og ikke ut fra for eksempel interne kostnadseffektivitetshensyn (maksimere gebyrinntekter gitt ressursramme, eventuelt minimere ressursbruk gitt gebyrramme). Det kan lett føre til målforskryning, som å prioritere de formene som gir størst inntekter for minst ressursinnsats.

### **Bruttoprinsippet til vurdering?**

Et ekstremt alternativ kunne være å gå bort fra bruttoprinsippet i norsk forvaltning og over på å budsjettere med ett budsjettvedtak for alle forvaltningsorganer. For eksempel er NFR nettobudsjettert, men de kan i liten grad påvirke inntektene sine som i all hovedsak er proporsjonale med midlene de er satt til å forvalte. I praksis ville et slikt alternativ innebære å revurdere hele budsjettsystemet. Denne diskusjonen ligger imidlertid utenfor dette prosjektets mandat, og vi viser i den forbindelse til utvalget FIN har satt ned for å vurdere prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av statsbudsjettet og statsregnskapet. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 01.12.02.

---

<sup>36</sup> Vedlegg til Inst. S. nr. 243 (1996-97) om reformer i Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet



---

## 4.4 Behov for endringer i økonomiregelverket

### Departementenes, styrenes og virksomhetsledelsens fullmakter og ansvar trenger presisering

Tankene bak forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og bruk av styre (jmfør punkt 2.3) er i liten grad nedfelt i det statlige økonomiregelverket, jmfør blant annet punkt 4.1 eller rundskrivet som Finansdepartementet har utarbeidet (R-11/98, punkt 12) spesielt for nettobudsjetterte forvaltningsorganer. I rundskrivet presiseres det imidlertid at alle bestemmelser i økonomireglementet og de funksjonelle kravene kapitlene 1-10 gjelder.

Når det gjelder Finansdepartementets pågående revidering av økonomiregelverket, har kartleggingen etter Statskonsults vurdering avdekket følgende behov:

- ?? Økonomiregelverket må presisere og tydeliggjøre styrenes rolle og ansvar i forhold til nettobudsjetterte forvaltningsorganer med bevilgning på 50 -post i statsbudsjettet
- ?? Økonomiregelverket med tilhørende kommentarer og instruksjoner må bli tydeligere på regnskapsprinsipper og regnskapsførsel når det gjelder nettobudsjetterte forvaltningsorganer

### Nettbudsjetterte virksomheter ønsker større handlingsrom når det gjelder kapital og likviditetsforvaltning

Når det gjelder fullmaktene, indikerer intervjuene at dagens fullmakter er tilstrekkelige – med ett unntak. Det er et uttrykt ønske om mer formalisert adgang til å bygge opp fond, eventuelt kunne ta opp lån. Fra forvaltningens ståsted kan dette synes som et urimelig ønske. De nettobudsjetterte forvaltningsorganene er en del av statsforvaltningen og kan ikke ses uavhengig av overordnede politiske prioriteringer mellom politikkområder, dvs. en effektiv bruk av offentlige midler, jmfør drøfting under punkt 2.2. Fra virksomhetenes ståsted virker det imidlertid urimelig og lite motiverende at god økonomistyring og langsiktig planlegging som resulterer i et overskudd, viser seg å være bortkastet fordi de midlene de hadde satt av, kommer til fratrukk på neste års bevilgning.

Intervjuene indikerer også at det er urimelig at virksomhetene ikke får rente på avsatte midler. I den grad nettobudsjettering brukes for å fremme effektivitet har virksomhetene et poeng. Så lenge alle midler går inn på ikke-rentebærende kontoer, har de ikke noen insitamenter i forhold til å be om forskudd, betale ved forfall og lignende. På den andre siden kommer størstedelen av de nettobudsjetterte virksomhetenes inntekter fra andre deler av forvaltningen, dvs. det er offentlige midler. Fra et makroøkonomisk ståsted spiller det derfor liten rolle om midlene står på den ene eller den andre kontoen.

---

<sup>37</sup> Eivind Smith: NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet*, vedlegg 2.

---

## 5 Oppsummering og anbefalinger

### Målene med nettobudsjetteringsfullmakten delvis oppnådd

En hensikt med omdanningen av forskningsinstitutter på 90-tallet var å hindre en organisering av instituttene utenfor statsforvaltningen – som stiftelser. Dette må sies å ha vært vellykket.

Nettobudsjettering og omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har, så langt Statskonsult kan se, ikke medført noen endringer i den politiske styringen av virksomhetenes faglige innretning. Etter Statskonsults vurdering er det lite hensiktsmessig å bruke nettobudsjettering for å markere faglig uavhengighet. Dersom det er behov for å markere faglig frihet uavhengig av politisk styring, er etter vår mening lovverket et bedre alternativ.

Statskonsults hovedinntrykk er at omdanningen til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har ført til mer effektive og brukeroprettede virksomheter og at det har skjedd – og skjer – en strømlinjeforming og profesjonalisering av driften av virksomhetene. Nettobudsjettering har også ført til bedre og mer langsiktig økonomistyring internt i virksomhetene, men omstillingen har ofte vært ressurskrevende.

Kartleggingen indikerer at nettobudsjettering bidrar til økt bruk og effektivisering. Dette kan være et viktig hensyn å ta både for å disiplinere oppdragsgiver (departementer, andre forvaltningsorganer, institusjoner eller lignende) og oppdragstaker. Ulempen når det gjelder forskning og utvikling kan være en mindre kreativ og mindre innovativ forskning selv om det i utgangspunktet er lagt opp til et skille mellom grunn- og oppdragsforskning.

Kartleggingen og intervjuene tyder på at virksomhetene fortsatt er lojale mot og drives innenfor virksomhetens overordnede formål og rammebetingelser. Dersom brukeropretning vurderes som en del av virksomhetens formålseffektivitet, kan noen virksomheters formålseffektivitet sies å ha økt. Utover dette har vi ikke godt nok grunnlag til å si noe entydig om virksomhetenes formålseffektivitet, men vår vurdering så langt er at nettobudsjettering neppe har redusert formålseffektiviteten.

Kartleggingen indikerer også at nettobudsjettering har gunstig innvirkning på intern drift. Den er blitt mer kostnadseffektiv. I virksomheter med store driftsbudsjetter (skoler, universiteter, forsvar, politi, justisvesen) er det spesielt viktig å fokusere på og gi insentiver til effektive interne systemer og drift. God og effektiv økonomiforvaltning og riktig prising av produkter krever aktivisering av investeringer og god likviditetsstyring. Dette synes med noen begrensninger å være mulig – uten for store kapitalbehov – innenfor fullmaktene som følger av nettobudsjettering for de mindre virksomhetene. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette er mulig for større virksomheter, for eksempel for universitetene.

---

## **Styrene bør få en tydeligere styrings- og kontrollrolle**

Styrenes rolle og ansvar innenfor den nettobudsjetterte forvaltningsorganmodellen synes ikke å være helt avklart. For at styrene skal kunne fungere innenfor en slik modell, er det ekstra viktig at det defineres et handlingsrom. Det bør presiseres hvilke fullmakter som tas fra virksomhetsleder og legges til styret og hvilke fullmakter som delegeres fra departementet. Det bør vurderes om styrene bør få en tydeligere kontrollrolle i forhold til nettobudsjetterte forvaltningsorganer<sup>38</sup>, men det vil da være behov for å foreta en grenseoppgang mellom de ulike aktørene i styringslinjen fra departement til virksomhet. Departementene bør generelt vurdere sammensettingen av ulike styrings- og virksomheter i forhold til denne typen virksomheter.

## **Ulike hensyn må veies mot hverandre før det gis ytterligere unntak fra bruttoprinsippet**

Nettobudsjettering framstår i et etats- og internstyringsperspektiv som enklere enn bruttobudsjettering, og det er vanskelig å se muligheten for å oppnå de samme insentivvirkningene innenfor et bruttobudsjettert system.

Det er ikke mulig å lage noen liste over konkrete virksomheter som egner seg eller ikke egner seg for nettobudsjettering. Vi har i denne rapporten pekt på noen konsekvenser nettobudsjetteringsfullmakten synes å ha. Disse konsekvensene må i hvert enkelt tilfelle ses i forhold til hva det er mulig å oppnå innenfor rammene av et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Det bør også legges vekt på at bruttobudsjettering er et av bevilgningsreglementets hovedprinsipper, og at nettobudsjettering innenfor dagens system krever en særskilt begrunnelse. Vi vil særlig peke på alternativer til nettobudsjettering når det gjelder å markere faglig frihet og avstand til departementet, og at det i denne forbindelsen kan virke forvirrende å reservere betegnelsen *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* for nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

For eksisterende nettobudsjetterte virksomheter synes nettobudsjetteringen å støtte godt oppunder virksomhetenes formål. Det kan derfor, etter Statskonsults mening, være aktuelt å vurdere nettobudsjettering av ordinære forvaltningsorganer som driver med forskning og/eller utredningsvirksomhet, kunnskaps-spredning m.m. – eventuelt i kombinasjon med forvaltningsoppgaver med muligheter for oppdrags- og/eller andre inntekter.

Overfor virksomheter som ikke har inntekter eller som ikke egner seg for nettobudsjettering fordi det kan medføre målforskymning, blir det ekstra viktig å utforme styrings- og finansieringssystemer som gir de samme insentivene som nettobudsjetteringsfullmakten gir overfor forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette er ikke minst viktig fordi det generelt er lite fokus på produktivitet og kostnadseffektivitet i departementenes etatsstyring. Dette gjelder uavhengig av om virksomhetene er ordinære eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer.<sup>39</sup> I denne sammenheng er det viktig å presisere at nettobudsjettering ikke fritar departementene fra å stille krav til og følge opp produk-

---

<sup>38</sup> Jamfør økonomireglementet § 20.3 med kommentarer, der det åpnes for nettopp dette i forhold til forvaltningsbedrifter.

<sup>39</sup> Jamfør blant annet Statskonsults notat 2001:3 *Effektivitet i statlig ressursbruk*

---

tivitet og kostnadseffektivitet. Overfor virksomheter som per definisjon ikke skal styres faglig, er det nettopp her styringsfokusset kan og bør ligge.



## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Nettobudsjetterte forvaltningsorganer – En kartlegging og analyse
<b>Forfatter(e):</b>	Bjørn Gulbrandsen, Janne Kjøllesdal, Marit Rønning og Oddbjørg Bakli
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2002:17
<b>Prosjektnummer:</b>	25 766
<b>Prosjektnavn:</b>	Kartlegging av nettobudsjetterte forvaltningsorganer
<b>Prosjektleder:</b>	Oddbjørg Bakli
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Finansdepartementet
<b>Resymé</b>  <p>Statskonsult har foretatt en kartlegging og vurdering av nettobudsjetterte virksomheter. Hensikten har vært å analysere effektene av nettobudsjettering og vurdere om de er i samsvar med de målene som var satt før overgangen til nettobudsjettering.</p> <p>Rapporten indikerer at virksomhetene har blitt mer brukerorienterte, markedsorienterte og kostnadseffektive. De er fortsatt lojale mot virksomhetens overordnede mål og rammebetingelser. Det kan stilles spørsmål ved om de er blitt mer faglig uavhengige. Nettobudsjettering er neppe et velegnet virkemiddel for å sikre faglig uavhengighet.</p>	
<b>Arbeidsområde:</b>	Styring og resultatorientering
<b>Emneord</b>  <p>Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, nettobudsjetterte forvaltningsorganer, nettobudsjettering, brukerorientering, markedsorientering, resultatorientering, effektivitet, kostnadsbevisst, resultatorientert.</p>	
<b>Dato:</b>	Oktober 2002
<b>Sider:</b>	43
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO