

# **Bruk og utnyttning av fullmakter i statlig forvaltning**

## Forord

Statskonsult gjennomførte en kartlegging av forvaltningens bruk og utnytting av økonomisk-administrative fullmakter i 1992-93. På oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult gjennomført en lignende kartlegging i 2006.

Målet med prosjektet har vært å kartlegge og analysere

- Forvaltningens bruk og utnytting av sine økonomisk-administrative og faglige fullmakter i år 2006
- Endringer i forvaltningens bruk og utnytting av sine økonomisk-administrative fullmakter i perioden 1992 – 2006

Arbeidet er i all hovedsak utført i perioden mars - desember 2006.

Vi vil takke alle informanter som har bidratt med synspunkter, tid og erfaringer underveis i prosessen. Vi vil rette en spesiell takk til Vidar Wangen Rolland og Norsk Samfunnsvitenskapelig Database som har stått for gjennomføringen av spørreundersøkelsen.

Statskonsult står ansvarlig for innhold og alle drøftinger og vurderinger i rapporten.

Prosjektgruppen har bestått av Margaret Hagevik, Sidsel Søvik og Oddbjørg Bakli.

Oslo, mars 2007



Vivi Lassen  
avd.dir.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn .....	4
2.2	Mål og sentrale problemstillinger .....	4
2.3	Innhold og struktur på rapporten .....	5
<b>3</b>	<b>Innfallsvinkel og metode</b> .....	<b>7</b>
3.1	Spørreundersøkelsen .....	7
3.2	Intervjuer .....	8
3.3	Analyse .....	8
<b>4</b>	<b>Kartlegging</b> .....	<b>10</b>
4.1	Fullmaktsstruktur .....	10
4.1.1	Generelt om fullmaktsstrukturen .....	10
4.1.2	Økonomiske fullmakter / budsjettfullmakter .....	15
4.1.3	Personaladministrative fullmakter .....	16
4.1.4	Faglige fullmakter .....	17
4.2	Bruk og utnytting av fullmaktene .....	18
4.2.1	Generelt om bruk og utnytting .....	18
4.2.2	Økonomiske fullmakter / budsjettfullmakter .....	19
4.2.3	Personaladministrative fullmakter .....	23
4.2.4	Faglige fullmakter .....	25
<b>5</b>	<b>Drøfting og vurdering</b> .....	<b>27</b>
5.1	Utviklingstrekk de siste 15-20 årene .....	27
5.2	Tilknytningsform og fullmaktsstruktur .....	28
5.2.1	Generelle prinsipper .....	28
5.2.2	Ordinære forvaltningsorganer .....	29
5.2.3	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter .....	30
5.2.4	Forvaltningsbedrifter .....	30
5.3	Forvaltningens bruk og utnytting av sine fullmakter .....	30
5.3.1	Generelt .....	30
5.3.2	"Typisk" fullmaktsstruktur .....	33
5.3.3	Unntak og bruk av unntak .....	34
5.3.4	Utnytting av fullmakter .....	37
5.3.5	Effekter av mangelfull/feil utnytting av fullmaktene .....	39
5.3.6	Endringer i bruk og utnytting av fullmakter fra 1992 til 2006 .....	40
<b>6</b>	<b>Oppsummering</b> .....	<b>43</b>
	<b>Referanseliste</b> .....	<b>46</b>

Vedlegg 1: Beskrivelse av fullmakter/fullmaktskategorier

Vedlegg 2: Oppsummering av spørreskjemaundersøkelsen

---

# 1 Sammendrag

## Mål med prosjektet

Statskonsult gjennomførte en kartlegging av forvaltningens bruk og utnytting av økonomisk-administrative fullmakter i 1992-93. På oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult gjennomført en lignende kartlegging i 2006.

Målene med prosjektet har vært å kartlegge og analysere:

- Forvaltningens bruk og utnytting av sine økonomisk-administrative og faglige fullmakter i år 2006
- Endringer i forvaltningens bruk og utnytting av sine økonomisk-administrative fullmakter i perioden 1992 – 2006

Følgende 17 fullmakter/fullmaktskategorier har inngått i kartleggingen:

- a. Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)
- b. Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten)
- c. Unntak fra kontantprinsippet
- d. Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr
- e. Overskridelse av budsjettet mot merinntekter
- f. Overføring av inntil 5 % av driftsbevilgningen til neste driftstermin
- g. Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger
- h. Tilsagnsfullmakt
- i. Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt
- j. Bestillingsfullmakt
- k. Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer
- l. Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere
- m. Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn
- n. Fullmakt til å føre lokale forhandlinger
- o. Fullmakt til å gi utdanningspermisjon
- p. Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift, vedtekter
- q. Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker

## Om kartleggingen

Kartleggingen av forvaltningens fullmaktsstruktur i 2006 er, i likhet med 1992-undersøkelsen, gjort i form av en spørreskjemaundersøkelse til alle forvaltningsorganer på nivået under departement. Spørreskjemaundersøkelsen er gjennomført med bistand fra Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (Forvaltningsdatabasen). Til tross for en relativt lav svarandel (61 %), tror vi utvalget er rimelig representativt. Innsamlet datamateriale er supplert med data fra undersøkelsen i 1992, og data fra Røkkansenterets autonomiundersøkelse i 2003-04.

Det er gjennomført intervjuer med representanter for fire departementer og sju statlige virksomheter/etater. Utvalget av intervjuobjekter omfatter noen av de samme virksomhetene og departementene som ble intervjuet i 1992-undersøkelsen, herunder Meteorologisk institutt som har endret tilknytningsform fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i den mellomliggende perioden.

---

Kartleggingen gir et bilde av hvordan virksomhetene oppfatter den fullmaktsstrukturen de er underlagt. Kartleggingen gir derfor ikke nødvendigvis et helt korrekt bilde av hvilke fullmakter virksomhetene faktisk har, og hvordan de faktisk brukes.

### **Tilknytningsform og virksomhetsformål**

I dag er nær tre fjerdedeler av forvaltningen organisert som ordinære forvaltningsorganer. Om lag en fjerdedel av statlige virksomheter er nettobudsjettert og /eller har unntak fra kontantprinsippet. Det er kun fem forvaltningsbedrifter. I 1992 oppga 70 % at de var organisert som ordinære forvaltningsorgan, 13 % at de var organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og 17 % oppgav annen organisering.

Vel halvparten av virksomhetene oppgir generell tjenesteyting/-produksjon som sin primære hovedoppgave. Annen myndighetsutøving er hovedoppgaven til om lag en fjerdedel av virksomhetene, og tilsyn/regulering/kontroll er hovedoppgaven til om lag en femtedel. I 1992 kategoriserte de virksomhetene på en annen måte. Om lag 45 % ble kategorisert som verdiforvaltning eller som skole/helse. Nær 40 % ble kategorisert som sentrale eller regionale myndighetsorganer. Politi, lensmenn, fengsel og domstoler utgjorde vel en femtedel mens næringsdrivende utgjorde 5 %.

### **Utviklingstrekk de siste 15 – 20 årene**

Organisatoriske endringer i staten de siste 15-20 år spenner over et vidt felt og omfatter både nasjonale fellesgoder som forsvar, politi, domstoler og sentraladministrasjonen, og individrettede tjenester innen helsevesen, sosial omsorg og utdanning. Økt bruk av nettobudsjettering, økt konkurranseeksponering og markedsorientering, omorganisering av statlig (nærings)virksomhet til statseide selskap og foretak og økt delegasjon inklusive økte fullmakter m.m., er viktige kjennetegn.

Når det gjelder *departementenes styring av underliggende virksomheter*, har utviklingen de siste 15–20 årene gått i retning av en mer overordnet styring med fokus på virksomhetens mål og resultater. Samtidig som departementene har arbeidet med å reddyke sin rolle som sekretariat for politisk ledelse for å styrke den overordnede politiske styringen, har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt delegert/desentralisert. Mange av departementenes underliggende virksomheter har også fått en friere stilling gjennom endret tilknytningsform og/eller i form av utvidede økonomiske og administrative fullmakter.

### **Hovedinntrykket er at de fleste virksomheter har de fullmaktene de trenger**

Dersom man ser bort fra virksomheter som har endret tilknytningsform i løpet av perioden, er hovedinntrykket at det har skjedd relativt få endringer i delegering av fullmakter fra overordnet departement i perioden fra 1992 til 2006, men at de fleste virksomhetene er blitt flinkere til å utnytte de fullmaktene de har. Et annet hovedinntrykk er at statlige virksomheter har de fullmaktene de trenger. Unntaket er først og fremst virksomheter med store investeringsbevilgninger og/eller risiko for større variasjoner i inntekt fra ett år til et annet.

---

## **Personaladministrative og faglige fullmakter er mer utbredt enn økonomiske fullmakter / budsjettfullmakter**

Mellom 80 og 90 prosent av statlige virksomheter oppgir å ha relativt vide personaladministrative og faglige fullmakter. Faglige fullmakter forstås av de fleste som funksjonell og operativ handlingsfrihet til å utføre pålagte oppgaver i henhold til politiske mål og økonomiske rammebetingelser<sup>1</sup>.

## **Unntak fra brutto- og kontantprinsipp deler statlig forvaltning i to**

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter synes å ha flest og videst fullmakter. Ut over unntak fra bruttoprinsippet og kontantprinsippet, har de fleste forvaltningsorganene stort sett de samme fullmaktene, men det er knyttet ulike frihetsgrader og ulik styring til dem. Frihetsgradene synes i hovedsak å følge av hvilke begrensninger som er knyttet til bruken av fullmaktene, av budsjettmessige beskrankninger, av ettårsprinsippet m.m., og - *ikke* av den overordnede fullmaktsstrukturen.

Det er også en relativt klar sammenheng mellom virksomhetsstørrelse og budsjettfullmakter. Det gjelder særlig fullmaktene a, c, d og e. Blant forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter synes det å råde en viss usikkerhet om unntak fra bruttobudsjettering og finansiering over 50-post automatisk medfører flere av de øvrige budsjettfullmaktene, eller om dette er egne, selvstendige fullmakter.

Når det gjelder de personaladministrative fullmaktene er det særlig de minste virksomhetene som ikke har disse. Det er ingen signifikante sammenhenger mellom virksomhetsstørrelse og faglige fullmakter.

Bortsett fra unntak fra brutto- og kontantprinsipp, har statlige virksomheter stort sett de samme fullmaktene uavhengig av om de er myndighetsorganer eller tjenesteprodusenter. Dette gjelder særlig de personaladministrative fullmaktene. Det gjelder også budsjettfullmakter som merinntektsfullmakt, fullmakt til å overføre inntil 5 % av driftsbevilgning til neste budsjettår mot tilsvarende innsparing og adgang til nettobudsjettering ved utstyranskaffelser. Dette har sannsynligvis flere årsaker, bl.a. at statlige virksomheter med behov for andre eller videre fullmakter ut over ”standardfullmaktene”, er omdannet til alternative tilknytningsformer innenfor staten, skilt ut, desentralisert eller omdannet/avviklet på andre måter.

## **Fullmaktene brukes og utnyttes mer i 2006 enn i 1992**

Kartleggingen indikerer også at bruk og utnytting av fullmaktene i 2006 er vesentlig høyere enn den var i 1992. Departementene har generelt delegert ut de fullmaktene de kan, gitt den kompetansen som finnes i underliggende virksomheter. Det varierer imidlertid relativt mye i hvilken grad fullmaktene er delegert videre utover i organisasjonen. Dette skyldes dels kompetansemessige forhold, dels styrings- og kontrollkultur og dels utøvelse av ledelse i den enkelte virksomhet.

---

<sup>1</sup> En mer avgrenset definisjon vil være faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter, og som helt eller delvis avskjærer statsrådets instruksjonsmyndighet.

---

## 2 Innledning

### 2.1 Bakgrunn

Statskonsult gjennomførte i 1992-93 to prosjekter om statlige virksomheters utnyttelse av fullmakter og frihetsgrader, begge prosjektene på oppdrag fra det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet.<sup>2</sup>

Prosjektet om forvaltningens bruk av økonomisk-administrative fullmakter (1992) omfattet en spørreskjemaundersøkelse til 253 statlige virksomheter og intervjuer i sju sektorer. Undersøkelsen viste at det var stor usikkerhet og mangel på formalisering, både når det gjaldt å bruke fullmaktene, hvem fullmaktene gjaldt for og hva fullmaktene innebar. Kompetanse og rutiner for å utnytte fullmaktene var ikke tilstrekkelig utviklet. De økonomisk-administrative fullmaktene ble i all hovedsak håndtert av de administrative avdelingene, og koplingen mellom driftssiden og resultatsiden i virksomhetene var mangelfull.

Mye har skjedd på fullmaktsområdet etter 1992-93. Det gjelder ikke minst bruk og utnytting av fullmaktene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet ønsker nå en oppdatert kartlegging og analyse av forvaltningens bruk og utnytting av et de viktigste budsjett-, personal- og faglige fullmaktene.

Som del av forskningsprosjektet *Regulation, control and auditing*, finansiert av Norges Forskningsråd under programmet Forskning for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor, gjennomførte Røkkansenteret i 2003 en spørreundersøkelse blant statlige organisasjoner. Formålet med undersøkelsen var å skaffe mer systematisk kunnskap om omfanget av og erfaringene med fristillings- og styringsreformer i staten. Data fra denne undersøkelsen (som i det følgende er referert til som autonomiundersøkelsen) inngår som en del av det samlede datagrunnlaget.

### 2.2 Mål og sentrale problemstillinger

Målet med dette prosjektet har vært å kartlegge og analysere

- Forvaltningens bruk og utnytting av sine økonomisk-administrative og faglige fullmakter i år 2006
- Endringer i forvaltningens bruk og utnytting av sine økonomisk-administrative fullmakter i perioden 1992 – 2006

Prosjektet tar utgangspunkt i følgende 17 fullmakter/fullmaktskategorier<sup>3</sup>:

- a. Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)
- b. Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten)
- c. Unntak fra kontantprinsippet
- d. Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr
- e. Overskridelse av budsjettet mot merinntekter

---

<sup>2</sup> Rapport 1992:9 Utnytter statlige virksomheter sine frihetsgrader? En undersøkelse av forvaltningens bruk av økonomisk-administrative fullmakter og Rapport 1993:7 Omstillinger og tilsetninger i statsforvaltningen. Analyse av personaladministrativt regel- og avtaleverk.

<sup>3</sup> Nærmere beskrivelse av fullmaktene/fullmaktskategoriene følger i vedlegg 1.

- 
- f. Overføring av inntil 5 % av driftsbevilgningen til neste driftstermin
  - g. Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger
  - h. Tilsagnsfullmakt
  - i. Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt
  - j. Bestillingsfullmakt
  - k. Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer
  - l. Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere
  - m. Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn
  - n. Fullmakt til å føre lokale forhandlinger
  - o. Fullmakt til å gi utdanningspermisjon
  - p. Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift, vedtekter
  - q. Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker

Fem av fullmaktene inngikk også i 1992-kartleggingen (fullmaktene d,e,f,g og j er direkte sammenlignbare med fullmaktene som inngikk i denne kartleggingen).

Når det gjelder forvaltningens bruk og utnytting av fullmakter, har bl.a. følgende problemstillinger vært sentrale:

- Hvilke fullmaktsstrukturer er ”typiske” for de ulike organisasjonsformene (ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter) innenfor staten.
- Hvilke ”unntak” finnes og på hvilke områder er det mest vanlig med unntak?
- Hvordan utnyttes aktuelle fullmakter/frihetsgrader?
- Hva er årsaker til at frihetsgrader/fullmakter ikke utnyttes fullt ut?
- Kan det spores/sannsynliggjøres noen effekter av manglende/feil utnyttelse av fullmakter/frihetsgrader. Hvilke effekter er det i tilfellet snakk om?

Når det gjelder endringer over tid, har bl.a. følgende problemstillinger vært sentrale:

- Hva er likt og hva er forandret når vi sammenligner 1992 og 2006 (organisasjonsformer, fullmaktsstruktur, styringsholdning/-atferd)
- Hvilke gjennomgående trekk kan spores?
- Hvordan kan ev. årsaker til endringer over tid forklares, hva er mulige årsaker til endringene (organisatoriske, kompetansemessige, styringsmessige)

## 2.3 Innhold og struktur på rapporten

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av innfallvinkel og metode. En beskrivelse av de utvalgte fullmaktene følger i vedlegg 1

Kapittel 4 inneholder først og fremst en oppsummering av spørreundersøkelsen samt (fakta)funn fra intervjuer og fra en kopling av *denne* undersøkelsen – fullmaktsundersøkelsen – og Røkkansenterets autonomiundersøkelse. En tabellarisk/figurativ oppsummering følger i vedlegg 2. Funns fra intervjuene og synspunkter fra informantene inngår derfor dels i dette kapitlet, dels i kapittel 4.



---

Kapittel 5 inneholder analyse og drøfting ut fra sentrale problemstillinger definert ved oppstarten av prosjektet, jf. pkt. 1.2, samt andre interessante problemstillinger som har kommet til syne gjennom analysen av det innsamlede datamaterialet.

I kapittel 6 følger en kort oppsummering av kartlegging og analysen i de foregående kapitlene.

---

## 3 Innfallsvinkel og metode

Kartleggingen av forvaltningens fullmaktsstruktur i 2006 er, på tilsvarende måte som i 1992-undersøkelsen, gjort i form av en spørreskjemaundersøkelse som ble sendt ut til (tilnærmet) alle forvaltningsorganer på nivået under departementsnivået. Spørreskjemaundersøkelsen er supplert med data fra undersøkelsen i 1992 og data fra Rokkansenterets autonomiundersøkelse i 2003-04. Det er også gjennomført intervjuer med representanter for departementer og statlige virksomheter.

Kartleggingen gir et bilde av hvordan virksomhetene oppfatter den fullmaktsstrukturen de er underlagt. Kartleggingen gir derfor ikke nødvendigvis et helt korrekt bilde av hvilke fullmakter virksomhetene faktisk har, og hvordan de faktisk brukes.

### 3.1 Spørreundersøkelsen

Det ble sendt ut spørreskjema til i alt 227 statlige virksomheter, i all hovedsak det samme utvalget som ble brukt i Rokkansenterets autonomiundersøkelse<sup>4</sup>.

Da vår fullmaktsundersøkelse ble lukket, hadde til sammen 144 av de 227 virksomhetene (63 %), svart. 6 av svarene var imidlertid så mangelfulle (ingen av spørsmålene var besvart) at de ble strøket. Svarprosenten endte dermed på 61 %. Dette er lavere enn det som ble oppnådd i 1992. Da ble det sendt ut spørreskjema til et representativt utvalg (276) statlige ledere. Dette resulterte i en svarprosent på 92.

Til tross for relativt lav svarprosent i 07-undersøkelsen, tror vi utvalget er rimelig representativt. En telefonisk purrerunde på etter at svarfristen var gått ut, resulterte i at svarprosenten økte fra 49 til 61 %. En sammenligning av svarene før og etter purrerunden viste imidlertid relativt små endringer i frekvensfordelingene (maks 3 prosentpoeng). Vi har derfor ikke grunn til å anta at det er noen systematiske skjevfordelinger i svarene, jf. bl.a. figur 2 under pkt. 4.1.1.

Vi vil understreke at mangelfulle data om virksomhetsstørrelse i Forvaltningsdatabasen, bidrar til å gjøre vurderinger om variasjoner ut fra virksomhetsstørrelse mer usikre enn andre vurderinger. Vi vil videre peke på at små utvalg av noen underkategorier gjør det vanskelig å tolke svarene. F.eks. omfatter undersøkelsen kun 4 forvaltningsbedrifter (av totalt 5). Dette gjør det vanskelig å sammenligne svar ut fra tilknytningsform (én forvaltningsbedrift utgjør 25 % av utvalget mens ett ordinært forvaltningsorgan utgjør knapt 1 %).

Med god bistand fra NSD har vi fått koplet noen av svarene fra Rokkansenterets spørreundersøkelse i 2003-4. I denne undersøkelsen ble det sendt ut skjema til om lag 250 statlige forvaltningsorganene direkte underlagt et departement.

---

<sup>4</sup> Rokkansenterets undersøkelse om autonomi og styring i staten (2003-04)

---

Fullmaktsundersøkelsen inneholder 138 (144) enheter mens autonomiundersøkelsen inneholdt 155 enheter. Kopling av disse datasettene gir en fellesmengde på 92 (98) enheter. Sammenligning av frekvensfordelinger for fullmaktsundersøkelsen med tilsvarende frekvensfordelinger for det ”koblede” datasettet, viser i enkelte tilfeller relativt store avvik. Dette gjør at resultatene fra det koblede datasettet (n=92) må tolkes med mer forsiktighet enn dataene fra fullmaktsundersøkelsen (n=138).

## 3.2 Intervjuer

Som supplement til spørreskjemaundersøkelsen er det gjennomført intervjuer med sju av de forvaltningsorganene som har svart på spørreskjemaet. Intervjuundersøkelsen omfatter også intervjuer i de departementene som har etatsstyringsansvaret for nevnte virksomheter. I to av virksomhetene er det gjennomført intervjuer på tre forvaltningsnivåer (departement, direktorat, distrikts-/regionkontor).

Utvalget av intervjuobjekter omfatter noen av de samme virksomhetene og departementene som ble intervjuet i 1992-undersøkelsen. Hensikten med dette har vært å etablere et grunnlag for å analysere endringer i fullmakter /praksis knyttet til bruken av fullmakter for gitte virksomheter og innenfor *gitte* departementsområder over tid. Utvalget av intervjuobjekter er imidlertid primært basert på et ønske om å fange opp variasjoner i fullmaktsstruktur knyttet til:

- Ulikheter i virksomhetenes rolle og oppgaver (myndighetsutøver, tjenesteproducent, tilsyn etc),
- Grad av faglig uavhengighet, i betydning om, og eventuelt for hvilke typer saker, statsrådets instruksjonsmyndighet er avskåret.
- Tilknytningsform (ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrift).

Det er gjennomført intervjuer med følgende forvaltningsområder/virksomheter:

AID: Direktoratet for Arbeidstilsynet og Arbeidstilsynet, regionkontor for Midt-Norge  
FIN: Statistisk sentralbyrå  
Toll-og avgiftsdirektoratet og Tolletaten, regionkontor for Øst-Norge  
FAD: Statsbygg  
KD: Meteorologisk institutt  
Norges forskningsråd  
Universitetet i Bergen

Resultatet fra intervjuene gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner av mer generell karakter, men bidrar til, bl.a. gjennom eksempler, å utdype og nyansere bildet som spørreundersøkelsen gir.

## 3.3 Analyse

Analysen bygger for en stor del på data fra spørreundersøkelsen til statlig forvaltning om deres bruk og utnytting av fullmakter. Data fra spørreundersøkelsen er på noen områder supplert med data fra

---

Rokkanssenterets autonomiundersøkelse. I bearbeidningen av data er det bl.a. gjennomført et stort antall krysstabuleringer som grunnlag for analysen.

For å få mer inngående kjennskap til enkelte av problemstillingene som reises i spørreskjemaet har vi supplert med dybdeintervjuer i et lite utvalg statlige virksomheter og deres overordnede departementer. Virksomhetene har ulike karakter (oppgaver, lovgrunnlag, størrelse, organisasjon m.m). Utsagn og synspunkter fra disse intervjuene, som ikke er rene faktaopplysninger, danner grunnlag for og inngår i den mer generelle drøftingen og analysen.

Analysen tar i tillegg utgangspunkt i Statskonsults formelle og generelle kompetanse om fullmakter, fullmaktsstruktur, tilknytningsformer, sammenheng mellom styring og fullmakter m.m. Analysen baserer seg også på enkeltdokumenter, herunder en lang rekke tidligere prosjekter som omhandler eller berører fullmakter og bruk/utnytting av fullmakter. Prosjektrapporten fra 1992 om forvaltningens bruk og utnytting av sine frihetsgrader<sup>5</sup> står her i en særstilling.

---

<sup>5</sup> Statskonsultrapport 9/1992: *Utnytter statlige virksomheter sine frihetsgrader? En undersøkelse av forvaltningens bruk av økonomisk-administrative fullmakter.*

## 4 Kartlegging

I dette kapitlet følger en presentasjon av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i samarbeid med Forvaltningsdatabasen/Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

### 4.1 Fullmaktsstruktur

#### 4.1.1 Generelt om fullmaktsstrukturen

##### **Personaladministrative og faglige fullmakter er mest vanlig**

Et flertall av statlige virksomheter har de fleste av fullmaktene som inngår i denne kartleggingen. Når det gjelder de personaladministrative og faglige fullmaktene har gjennomgående mer enn 80 % av virksomhetene disse fullmaktene, jf. tabell 1 under.

*Tabell 1 Andeler av statlige virksomheter som svarer ja, nei eller vet ikke på spørsmål om de har følgende fullmakter. Prosentandeler (n=138 eller mindre)*

	Ja	Nei	Vet ikke
a. Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)	28	70	2
b. Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten)	17	80	3
c. Unntak fra kontantprinsippet	24	76	0
d. Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr	55	39	6
e. Overskridelse av budsjettet mot merinntekter	73	24	3
f. Overføring av inntil 5 % av driftsbevilgningen til neste driftstermin	73	24	3
g. Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger	38	58	5
h. Tilsagnsfullmakt	23	64	13
i. Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt	11	85	4
j. Bestillingsfullmakt	55	36	9
k. Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer	17	76	7
l. Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere	83	15	2
m. Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn	90	8	2
n. Fullmakt til å føre lokale forhandlinger	82	18	1
o. Fullmakt til å gi utdanningspermisjon	90	5	5
p. Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift, vedtekter	81	11	8
q. Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker	90	7	2

Som det framgår av tabell 1, har om lag 90 % av statlige virksomheter fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn, fullmakt til gi utdanningspermisjon og fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker. Mer enn 80 % har fullmakt til å ansette/avskjedige ledere, fullmakt til å føre lokale forhandlinger samt faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift eller i vedtekter. Om lag tre fjerdedeler har merinntektsfullmakt og/eller fullmakt til å overføre inntil 5 % av driftsbevilgningen til neste år. Vel halvparten av statlige virksomheter har også fullmakt til å nettobudsjettere utgifter ved utskifting av utstyr og/eller bestillingsfullmakt.

Unntak fra kontantprinsippet, garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller lånefullmakt samt fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer synes å være de minst

---

vanlige fullmaktene. Under 20 % av virksomhetene i utvalget oppgir at de har disse fullmaktene.

### **Andelen som ikke vet om de har en fullmakt ligger stort sett under 10 prosent**

Andelen virksomheter som sier at de ikke vet om de har en fullmakt eller ikke ligger for de fleste fullmaktenes vedkommende under 10 %. Unntaket er tilsagnsfullmakten hvor 13 % av virksomhetene oppgir at de ikke vet om de har denne fullmakten eller ikke. Gjennomgående synes virksomhetene å ha best kunnskap om de personaladministrative fullmaktene (lav "vet ikke" andel og høy svarprosent).

Andelen virksomheter som sier at de ikke vet hvor de har fått fullmakten fra, er gjennomgående noe høyere enn andelen som ikke vet om de har en fullmakt eller ikke.

### **Få virksomheter oppgir andre "viktige fullmakter"**

I spørreundersøkelsen ba vi virksomhetene om å oppgi eventuelle andre "viktige fullmakter". Kun 11 virksomheter har gjort dette. Fullmaktene som her oppgis er bl.a. belastningsfullmakter, fullmakt til å erverve/avhende eiendom, fullmakt til å inngå leieavtaler/kjøpe tjenester utover (budsjettåret). Noen høyskoler/universiteter trekker fram universiteters og høyskolars fullmakt til å opprette randsonedirksomheter samt bruke ev. overskudd fra denne type virksomhet.

Vi har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon til å kunne si noe eksplisitt om videre delegering av fullmakter. Intervjuene gir imidlertid inntrykk av at det er betydelige forskjeller mht hvordan statlige virksomheter delegerer fullmakter videre.

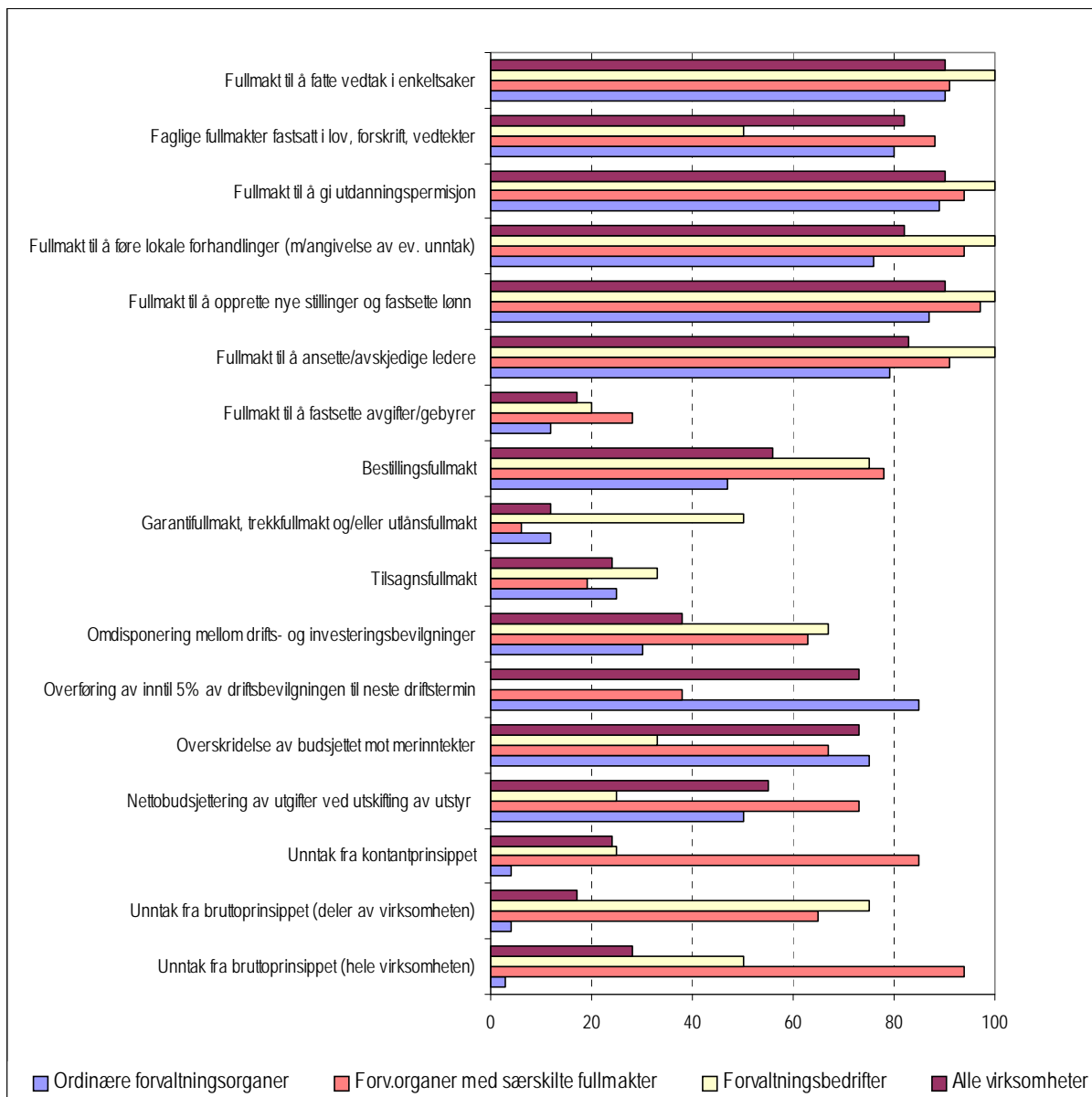
### **Nær sammenheng mellom fullmaktsstruktur og tilknytningsform**

71 % av de som har besvart, er organisert som ordinære forvaltningsorganer (omfatter 37 direktorater e.l., 2 finansinstitusjoner og 59 andre ordinære forvaltningsorganer), 25 % er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og 4 % (5 virksomheter) er organisert som forvaltningsbedrifter.

I 1992 oppga 70 % at de var organisert som ordinære forvaltningsorgan, 13 % at de var organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og 17 % oppgav annen organisering. Ifølge rapporten fra 1992 er disse resultatene beheftet med usikkerhet.

I figur 1 følger en figurativ framstilling av fullmaktsstruktur samlet sett (burgunder søyler), og fordelt på de tre tilknytningsformene; ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter.

Figur 1 Oversikt over fullmactsstruktur i forvaltningen, samlet sett og fordelt på type forvaltningsorgan<sup>6</sup>. Prosent av alle som har besvart undersøkelsen.



Det er primært forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (røde søyler) som har de fleste og de videste fullmaktene. Fra figuren ser vi også at forskjellene mellom tilknytningsformene er størst når det gjelder budsjettfullmaktene.

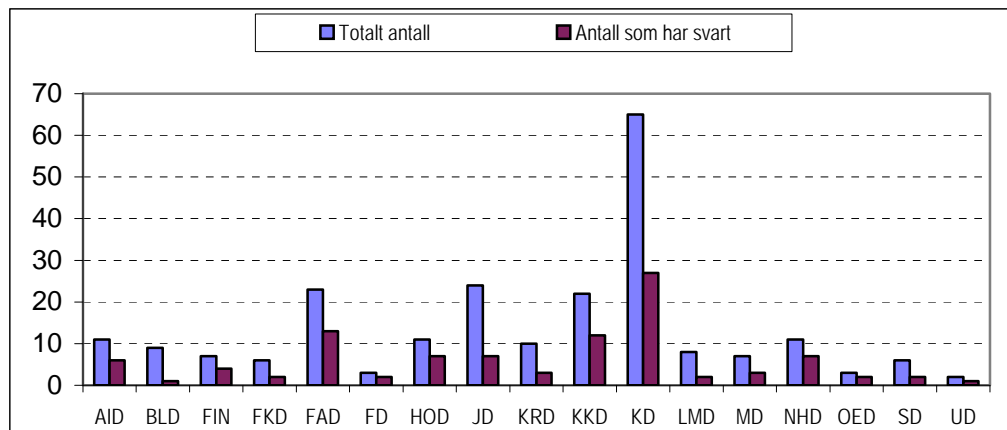
Blant forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter synes det å råde en viss usikkerhet om unntak fra bruttobudsjettering og finansiering over 50-post automatisk medfører flere av de øvrige budsjettfullmaktene, eller om dette er egne, selvstendige fullmakter.

<sup>6</sup> Utvalget omfatter kun fire forvaltningsbedrifter. Én forvaltningsbedrift tilsvarer derfor 2 % i figuren.

## Virksomheter under Kunnskapsdepartementet (KD) utgjør mer enn en fjerdedel av utvalget

Det varierer det i hvor stor grad virksomheter under det enkelte departement har svart på spørreundersøkelsen. BLD, FKD, JD, KRD, LMD og SD har særlig lav svarandel, jf. figur 2.

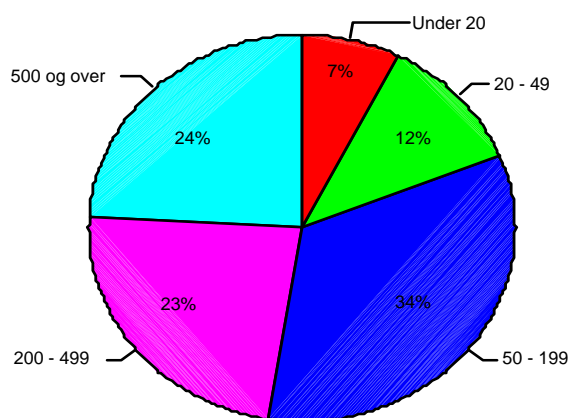
Figur 2 Statlige virksomheter og departementstilknytning. Alle virksomheter og virksomheter i utvalget (n=138) og (Kilde: Forvaltningsdatabasen)



KD har over 60 underliggende virksomheter (universiteter, høyskoler, forskningsinstitusjoner m.m.). Mange av virksomhetene under KD er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Det er derfor naturlig nok KD som også har flest underliggende virksomheter med unntak fra brutto- og kontantprinsippet (20 av de 25 virksomhetene som oppgir at de har et slikt unntak).

## Nær halvparten av virksomhetene har over 200 ansatte og en fjerdedel har over 500

Figur 3 Prosentvis fordeling av virksomheter ut fra antall ansatte (n=92)



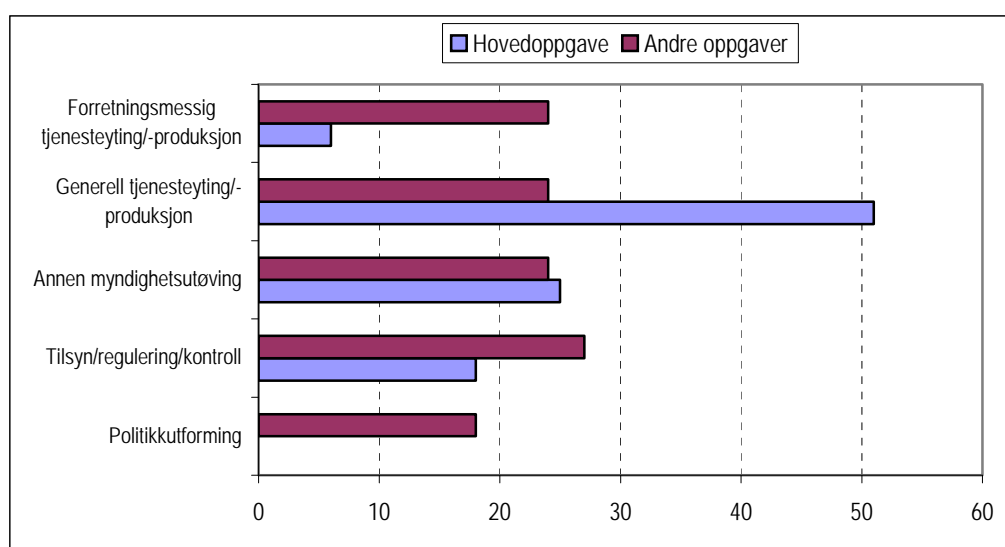


En kopling av fullmaktsundersøkelsen og autonomiundersøkelsen indikerer at om lag 7 % av virksomhetene har 20 eller færre ansatte, 12 % har mellom 20 og 50 ansatte, 34 % har mellom 50 og 200, 23 % mellom 200-500, og 24 % har mer enn 500 ansatte, jf. figur 3. Fordi Forvaltningsdatabasen har mangelfulle opplysninger om virksomhetsstørrelse må disse resultatene tolkes med forsiktighet.

### Halvparten av virksomhetene oppgir ”generell tjenesteyting/-produksjon” som sin viktigste oppgave

Kopling opp mot autonomiundersøkelsen gir oss en pekepinn om virksomhetenes oppgavestruktur, jf. figur 4.

Figur 4 Virksomhetenes angivelse av hovedoppgaver og andre oppgaver (Kilde Autonomiundersøkelsen, 2003-04)



Vel halvparten av virksomhetene oppgir generell tjenesteyting/-produksjon som sin primære hovedoppgave mens annen myndighetsutøving er hovedoppgaven til om lag en fjerdedel og tilsyn/regulering/kontroll er hovedoppgaven til 18 % av virksomhetene. Ingen av virksomhetene oppgir at de har politikktutforming som hovedoppgave, men om lag én av fem oppgir at dette er en viktig (bi)oppgave. Som det framgår av figur 4, fordeler ”andre oppgavene” seg rimelig jevnt utover (hver virksomhet kunne krysse av for mer enn én oppgave).

I 1992 brukte de en annen inndeling.

- 39 % av virksomhetene ble kategorisert som sentrale og regionale myndighetsorganer (direktorater, skoledirektører, fylkesmenn m.fl.):
- 28 % ble kategorisert som ”skole og helse” (sykepleier- og lærerhøyskoler, statlige sykehus m.fl.).
- 17 % ble kategorisert som verdiforvaltning (universiteter, forskningsinstitutter).
- 14 % ble kategorisert som politi og kriminalomsorg (politi, lensmenn og fengselsvesen)
- 7 % ble kategorisert som domstoler

- 5 % ble kategorisert som næringsdrivende (Post- og teledirektoratet, statsbanker, fond m.fl.)

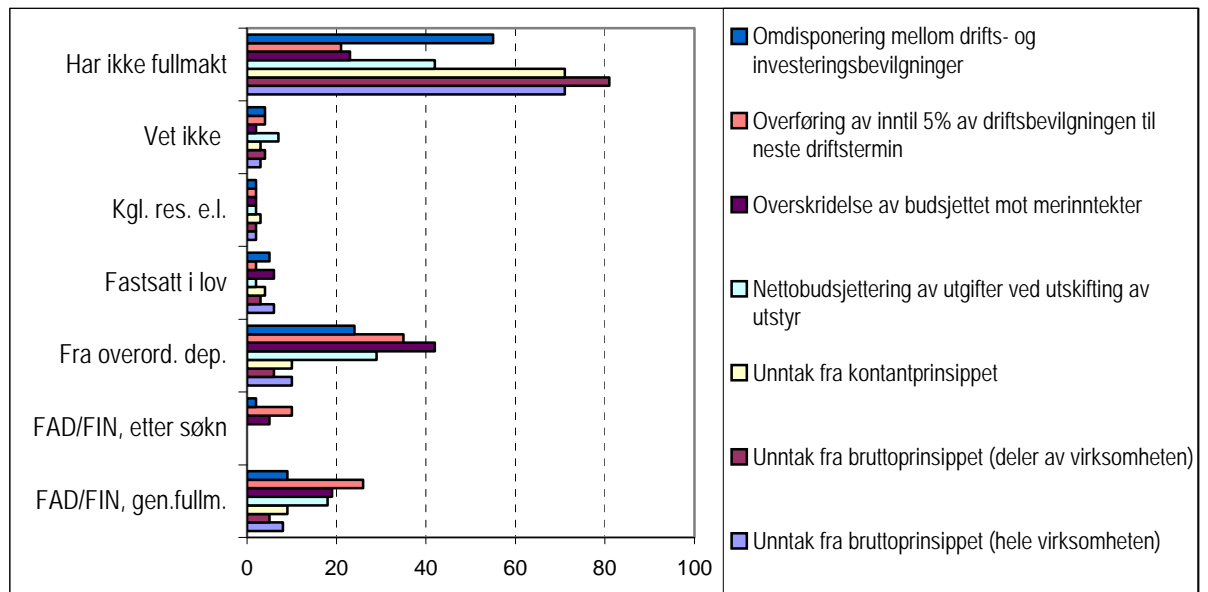
#### 4.1.2 Økonomiske fullmakter / budsjettfullmakter

Fullmakt til å overskride budsjettet mot merinntekter og fullmakt til å overføre inntil fem % av driftsbevilgningen til neste termin, er de vanligste budsjettfullmaktene. Dette er også fullmakter som trekkes fram som viktige i intervjuene. Om lag tre fjerdedeler av de som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de har disse fullmaktene<sup>7</sup>. Vel halvparten oppgir at de har fullmakt til å nettobudsjettere utgifter ved utskifting av utstyr og/eller bestillingsfullmakt.

Det synes å være en relativt klar sammenheng mellom størrelse og fullmakter for noen av de mest vanlige budsjettfullmaktene (unntak fra brutto- og kontantprinsipp, nettobudsjettering ved utskifting av utstyr og overskridelse av budsjettet mot merinntekter). Andelen virksomheter som oppgir å ha disse fullmaktene, øker med virksomhetsstørrelse. For noen av fullmaktene synker imidlertid andelen igjen for de største virksomhetene (mer enn 500 ansatte). Dette skyldes bl.a. sannsynligvis at med unntak av universitetene, er det relativt få virkelig store forvaltningsorganer som er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og/eller forvaltningsbedrifter.

Det er som ventet en klar sammenheng mellom tilknytningsform og økonomiske/budsjettfullmakter, jf. tabell 4 i vedlegg 2 og pkt. 4.1.1. Forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har gjennomgående flere og videre budsjettfullmakter enn ordinære forvaltningsorganer.

Figur 5 Hvor har virksomheten fått budsjettfullmaktene fra? Prosent. (n=138)



<sup>7</sup> Merk imidlertid tidligere kommentar om at det blant forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter synes det å råde en viss usikkerhet om unntak fra bruttobudsjettering og finansiering over 50-post automatisk medfører flere av de øvrige budsjettfullmaktene, eller om dette er særskilte fullmakter.

For *budsjettfullmaktene* er det mest vanlig med særskilt delegering fra eget departement. Nest etter delegasjon fra eget departement, er generell fullmakt fra Finansdepartementet mest vanlig, jf. figur 5 over.

Ifølge undersøkelsen, har 28 % av statlige virksomheter unntak fra bruttoprinsippet. Dette indikerer dette at mer enn en fjerdedel av statlige virksomheter p.t. kan karakteriseres som nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Det er fire forvaltningsbedrifter som har besvart spørreskjemaet. To av de fire forvaltningsbedriftene oppgir at de har unntak fra bruttoprinsippet for hele virksomheten, mens tre av de fire forvaltningsbedriftene oppgir at de har unntak for hele eller deler av virksomheten. Én av forvaltningsbedriftene oppgir altså at de har unntak fra bruttoprinsippet for både hele og deler av virksomheten.

Vi ser noe av den samme tendensen når det gjelder forvaltningsorganer med særskilte fullmakter; 33 av 35 forvaltningsorganene med særskilte fullmakter oppgir at de har unntak fra bruttoprinsippet for hele virksomheten, mens 13 av 19 oppgir at de har unntak for deler av virksomheten. Det betyr at også en relativt stor andel av forvaltningsorganene med særskilte fullmakter oppgir at de har unntak fra bruttoprinsippet både for hele og for deler av virksomheten.

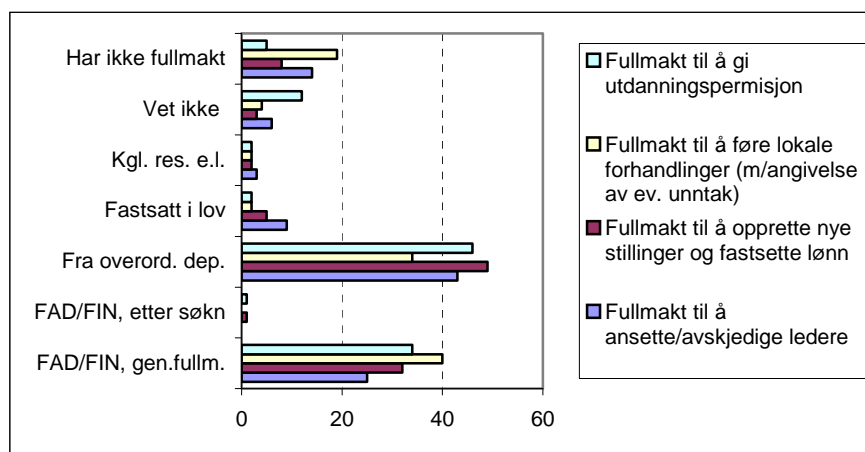
#### 4.1.3 Personaladministrative fullmakter

Når det gjelder de *personaladministrative fullmaktene*, er dette fullmakter som de fleste statlige virksomheter har. Om lag 90 % av statlige virksomheter har fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn. Det er de minste ordinære forvaltningsorganene (inntil 50 ansatte) som ikke har disse (ref. tabell 4 i vedlegg 2).

Om lag 90 % har også fullmakt til gi utdanningspermisjon mens mer enn 80 % har fullmakt til å ansette/avskjedige ledere og fullmakt til å føre lokale forhandlinger, jf. tabell 1 under pkt. 4.1.1.

Også når det gjelder personaladministrative fullmakter er det mest vanlig med særskilt delegering fra overordnet departement – med generell fullmakt fra FAD som en god nummer to, jf. figur 6.

Figur 6 Hvor har virksomheten fått personalfullmaktene fra? Prosent. (n=138)



---

Generell fullmakt fra FAD er mer vanlig enn særskilt fullmakt fra overordnet departement kun når det gjelder fullmakt til å føre lokale forhandlinger.

Forskningsrådet står i en særstilling mht administrative fullmakter ved at tilsettingsforholdene reguleres av arbeidsmiljøloven.

#### **4.1.4 Faglige fullmakter**

Mer enn 80 % av respondentene i spørreskjemaundersøkelsen oppgir at de har faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift eller i vedtekter. 7 % oppgir at de ikke vet om de har denne type fullmakter eller ikke. Dette avspeiler sannsynligvis i noen grad usikkerhet om hva som ligger i begrepet ”faglige fullmakter”, jf. drøfting under pkt. 5.2.2.

Det er ingen signifikant sammenheng mellom virksomhetenes størrelse og faglige fullmakter (ref tabell 4 i vedlegg 2). Det er heller ikke vesentlige forskjeller mellom de ulike tilknytningsformene. 80 og 89 % av henholdsvis ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter svarer positivt på at de har faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift eller vedtekter. To av fire forvaltningsbedrifter sier det samme.

I intervjuene trekker et flertall av informantene fram de *faglige fullmaktene* som de viktigste. Sammenhengen mellom faglige og økonomiske fullmakter understrekes.

Av svarene på spørreskjemaundersøkelsen ser det ut til å være mest vanlig å få delegert faglige fullmakter fra overordnet departement. Delegasjon gjennom lov/plenarvedtak er imidlertid mer vanlig enn en generell fullmakt fra Finansdepartementet / Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FIN/FAD).

## **4.2 Bruk og utnytting av fullmaktene**

### **4.2.1 Generelt om bruk og utnytting**

**Hovedinntrykket er at forvaltningen er tilfreds med eksisterende fullmakter og fullmaktsstruktur.**

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter synes å være noe mer tilfreds enn ordinære forvaltningsorganer. I intervjuene svarer de fleste av informantene bekreftende på spørsmål om fullmaktene er klart definert og om de er godt kjent i virksomheten. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen. Her ba vi bl.a. respondentene forholde seg til noen påstander knyttet til den enkelte fullmakt.

Svarene kan oppsummeres som følger (ref. tabell 6 i vedlegg 2):

- De aller fleste virksomheter – som har den angitte fullmakten - oppgir at det ikke er knyttet noen spesielle problemer til bruk av fullmakten
- 0-2 %, det vil i praksis si maksimum 3 virksomheter, synes regelverk knyttet til den enkelte fullmakt er vanskelig å forstå
- 0-2 %, det vil i praksis si maksimum 3 virksomheter, mener at FIN/FAD knytter betingelser til fullmaktene som gjør det vanskelig å utnytte dem

- 
- 0-3 %, det vil i praksis si maksimum 4 virksomheter mener interne styringsforhold vanskeliggjør utnyttelsen av fullmakter

92 % er også helt eller delvis enig i at fullmaktene bidrar til god intern styring og 88 % er helt eller delvis enig i at fullmaktene bidrar til bedre tjenester og/eller produkter. Datamaterialet indikerer at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter er noe mer enig enn ordinære forvaltningsorganer og også at større virksomheter er mer enig enn små.

Rokkansenterets autonomiundersøkelse bekrefter at et flertall av statlige virksomheter opplever å ha stor grad av selvstendighet både mhp. bruk av ressurser og i selve oppgaveløsningen.

### **Bruk og utnytting av fullmakter avhenger av kompetanse**

Intervjuene gir generelt inntrykk av at fullmaktene brukes aktivt, men at det er store forskjeller mellom virksomhetene. Informanter viser til at utnyttelse av fullmaktene stiller krav til kompetanse og at dette oppfattes som en minimumsfaktor både når det gjelder økt delegering nedover i organisasjonen og utnytting av delegerede fullmakter. I hvilken grad fullmaktene delegeres videre i egen organisasjonen varierer. I intervjuene gis det uttrykk for at det er et overordnet mål å delegerer fullmakter videre i størst mulig grad. I praksis er det imidlertid i stor grad opp til den enkelte organisasjon å ta beslutninger om og gjennomføre dette.

Flere av virksomhetene viser i intervjuene til at budsjetttrammene ofte hindrer dem i å ta i bruk fullmaktene i ønsket utstrekning. Noen viser også til at bruk/utnytting av økonomisk-administrative fullmakter begrenses av at beslutninger i viktige organisatoriske spørsmål, f.eks. geografisk lokalisering, ikke er delegert.

### **Lite rapportering på bruk av fullmakter**

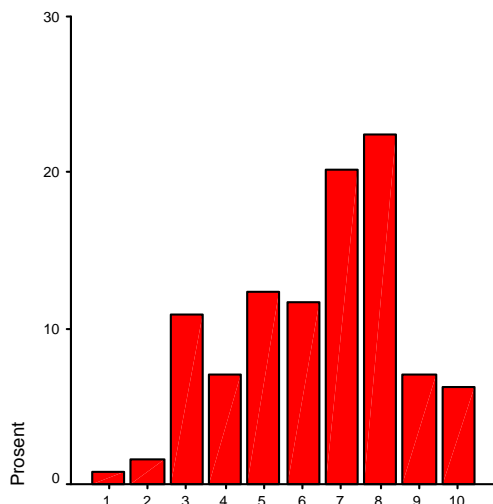
Informasjon om delegerede fullmakter formidles gjennom tildelingsbrev med vedlegg, og i interne disponeringsskriv og retningslinjer i forbindelse med bruken av fullmaktene i de enkelte virksomheter. Ifølge informantene etterspør de fleste departementer ikke særskilt rapportering på bruk av fullmakter. Det vises det til at det ikke er etablert egne rutiner for rapportering av bruk av fullmaktene til overordnet departement utover det som følger av den ordinære etatsstyringen, dvs gjennom etatsstyringsmøter og tertial-, halvårs- og årsrapportering. Intervjuene indikerer imidlertid at det er noe ulik praksis mht om fullmaktsstruktur og/eller bruk og utnyttelse av fullmaktene noen gang er tema på etatsstyringsmøtene.

### **Om lag to tredeler av virksomhetene i utvalget karakteriserer overordnet styring som relativt svak**

På en skala fra 1 til 10 der 1 representerer sterk styring, plasserer 65 % av virksomhetene seg fra 6 og oppover, jf. figur 7 nedenfor. Gjennomsnittlig score er 6,4 og medianen er på 7. Virksomhetene mener i tillegg at overordnet departement griper mindre inn i enkeltsaker enn det de gjorde tidligere. Et relativt stort flertall er også helt eller delvis enig i en påstand om at fullmaktene

gjør det enklere å mål- og resultatstyre virksomheten for overordnet departement.

Figur 7 Virksomhetenes opplevelse av forhold til overordnet virksomhet. 1 betyr sterk styring, 10 betyr stor frihet.



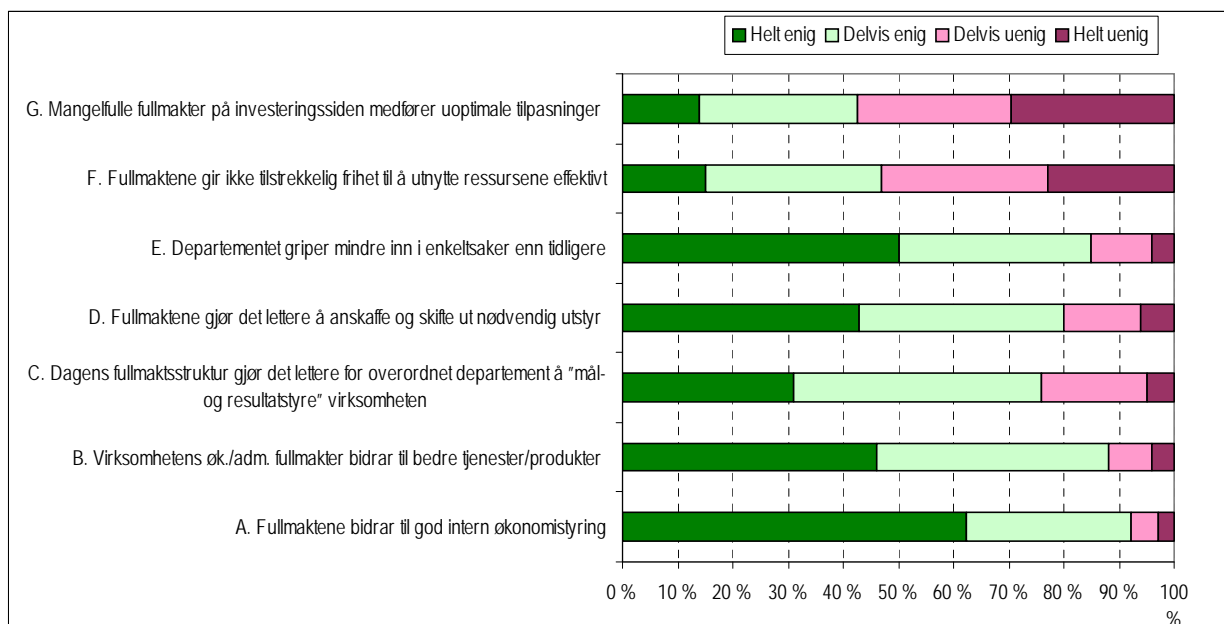
### En tredjedel av virksomhetene har behov for videre fullmakter

En tredjedel av utvalget i spørreskjemaundersøkelsen opplever behov for videre fullmakter. En tredjedel av disse igjen, dvs. vel 10 % av hele utvalget ønsker seg utvidede økonomiske fullmakter (nettobudsjettering, låneadgang m.v.), en fjerdedel ønsker seg utvidede fullmakter på det personaladministrative området og 15 % ønsker seg videre faglige fullmakter.

### 4.2.2 Økonomiske fullmakter / budsjettfullmakter

#### Økonomiske fullmakter bidrar til god intern økonomistyring

Figur 8 Grad av enighet med påstander om økonomisk-administrative fullmakter  
Prosent. (N=138)



---

Som det framgår av figur 8 over, er et relativt stort flertall av statlige virksomheter er godt fornøyd med hvordan dagens økonomisk-administrative fullmakter fungerer. Ni av ti er helt eller delvis enig i at fullmaktene bidrar til god økonomistyring. Åtte av ti er helt eller delvis enig i at fullmaktene gjør det enklere å anskaffe og skifte ut utstyr, og at de bidrar til bedre tjenester og produkter. Når det gjelder ressursutnyttelse er virksomhetene mindre positive. Nær halvparten er helt eller delvis enig i at fullmaktene ikke gir tilstrekkelig frihet til å utnytte ressursene effektivt.

### **60 prosent har egeninntekter i et visst eller betydelig omfang**

Om lag 60 % av de virksomhetene som besvarte både fullmakts- og autonomiundersøkelsene oppga i autonomiundersøkelsen at de har egeninntekter i et visst eller betydelig omfang. Om lag en tredjedel har overføringer fra andre statsetater i et visst eller betydelig omfang. En fjerdedel oppga at de hadde andre former for inntekter i et visst omfang. Knappt halvparten oppga at de hadde henholdsvis gebyr- og avgiftsinntekter og/eller andre former for egeninntekt. Hele 70 % oppga å ha henholdsvis prosjekt- og oppdragsinntekter og/eller tjeneste- og produktinntekter

Ordinære forvaltningsorganer har - med noen unntak - ikke unntak fra brutto- og kontantprinsippene. Denne type unntak er mest brukt for virksomheter med forretningsmessig eller generell tjenesteyting/-produksjon som hovedoppgave, lite for virksomheter med myndighetsutøving som hovedoppgave.

Selv om vel halvparten av virksomhetene i utvalget har fullmakt til å *nettobudsjettere ved utskifting av utstyr*, varierer det i hvilken grad denne fullmakten brukes. 80 % av virksomhetene er imidlertid helt eller delvis enig i at fullmaktene bidrar til enklere anskaffelse/utskifting av utstyr.

### **Merinntektsfullmakt og fullmakt til å overføre driftsmidler brukes mye**

Nær to tredeler av de ordinære forvaltningsorganene bruker *merinntektsfullmakten og fullmakt til overføring av inntil 5 % av driftsmidlene fra én budsjettermin til den neste ofte*. Både andelen virksomheter som har merinntektsfullmakten og bruken av den, øker med virksomhetens størrelse. Vel 60 % av de ordinære forvaltningsorganene bruker fullmakten til å overføre driftsmidler ofte. Intervjuene bekrefter at dette er vanlig.

Om lag 20 % oppgir at de bruker fullmakten til å *omdisponere mellom drifts- og investeringsbevilgninger* ofte. En sammenstilling av svarene fra undersøkelsene i 1992 og 2006 reiser imidlertid noen spørsmål mhp. bruk av denne fullmakten. For det første har andelen som sier de bruker fullmakten til å omdisponere mellom drifts- og investeringsbevilgninger, økt relativt lite fra 1992 til 2006, jf. figur 9. For det andre har andelen som sier de ikke har fullmakten, økt fra 1992 til 2006<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En forklaring på dette kan bl.a. være de store omorganiseringene som har skjedd fra 1992 til 2006. I 1992 var det mange flere like virksomheter på samme nivå (politikammer, skoledirektører, fylkeslandbrukskontorer, fylkesleger m.fl.)

---

### **Bestillingsfullmakt, garantifullmakt m.fl. brukes av relativt få virksomheter**

Bestillingsfullmakt er gjennomgående mer utbredt og brukt enn mer ”spesielle” fullmakter som tilsagnsfullmakt, garantifullmakt m.fl. 45 % sier at *bestillingsfullmakten* brukes ofte. Kun 7 % (9 virksomheter) oppgir hyppig bruk av *garantifullmakt, trekkfullmakt eller lånefullmakt* m.m. Andelen forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter som oppgir hyppig bruk, er høyere enn andelen ordinære forvaltningsorganer<sup>9</sup>.

### **9 prosent oppgir at fullmakten til å fastsette avgifter/gebyrer brukes ofte**

Datamaterialet indikerer at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter både har og bruker denne fullmakten noe mer enn ordinære forvaltningsorganer. Av kommentarene til spørreskjemaet framgår det at statlige virksomheter først og fremst fastsetter priser/gebyr på egne tjenester eller produkter. Noen få oppgir også at de har adgang til å fastsette tvangsmulkt.

På dette området avviker svarene i fullmaktsundersøkelsen og svarene i autonomiundersøkelsen relativt mye fra hverandre<sup>10</sup>. Av de virksomhetene som har svart på begge undersøkelsene, oppga halvparten av virksomhetene, i forbindelse med autonomiundersøkelsen, at de i stor eller i noen grad kunne avgjøre *pris* på tjenester/produkter uavhengig av overordnet departement. Nesten halvparten oppga at de har gebyr- og avgiftsinntekter (inklusive egenandeler), og 40 % oppga at de i stor eller i noen grad kunne avgjøre størrelse på *avgifter/gebyrer/egenandeler* uavhengig av overordnet instans.

### **Halvparten av statlige virksomheter er helt eller delvis enig i at fullmaktene ikke gir tilstrekkelig frihet til å utnytte ressursene effektivt.**

Tre av de fire forvaltningsbedrifter er helt/delvis enig i at fullmaktene ikke gir tilstrekkelig frihet til at ressursene kan utnyttes effektivt. Forvaltningsbedriftene oppgir også at de har behov for videre fullmakter på investeringssiden. Det gjør også enkelte forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, men det er et mindretall. To tredjedeler av forvaltningsorganene med utvidede fullmakter er således helt/delvis *uenig* i at fullmaktene ikke gir tilstrekkelig frihet til at ressursene kan utnyttes effektivt. Det er ikke noen signifikant sammenheng mellom størrelse og synspunkter i forhold til disse spørsmålene.

Et relativt stort mindretall (42 %) av hele utvalget er likevel helt eller delvis enig i at fullmaktene bidrar til uoptimale tilpasninger mhp. investeringer, herunder forvaltningsbedriftene (som imidlertid jo er få i antall). På spørsmålet om på hvilke områder de ser behov for utvidede fullmakter, angir flere investeringssiden. Rokkansenterets autonomiundersøkelse viser også at statlig forvaltning synes frihetsgradene mht. å ta opp lån, er begrenset.

### **Fullmaktene brukes oftere i 2006 enn i 1992**

Fire av budsjettfullmaktene inngikk også i 1992-kartleggingen (fullmaktene d,e,f,g er direkte sammenlignbare med fullmaktene som inngikk i 92-kartleggingen), jf. figur 9. I forbindelse med tolkningen av disse resultatene er

---

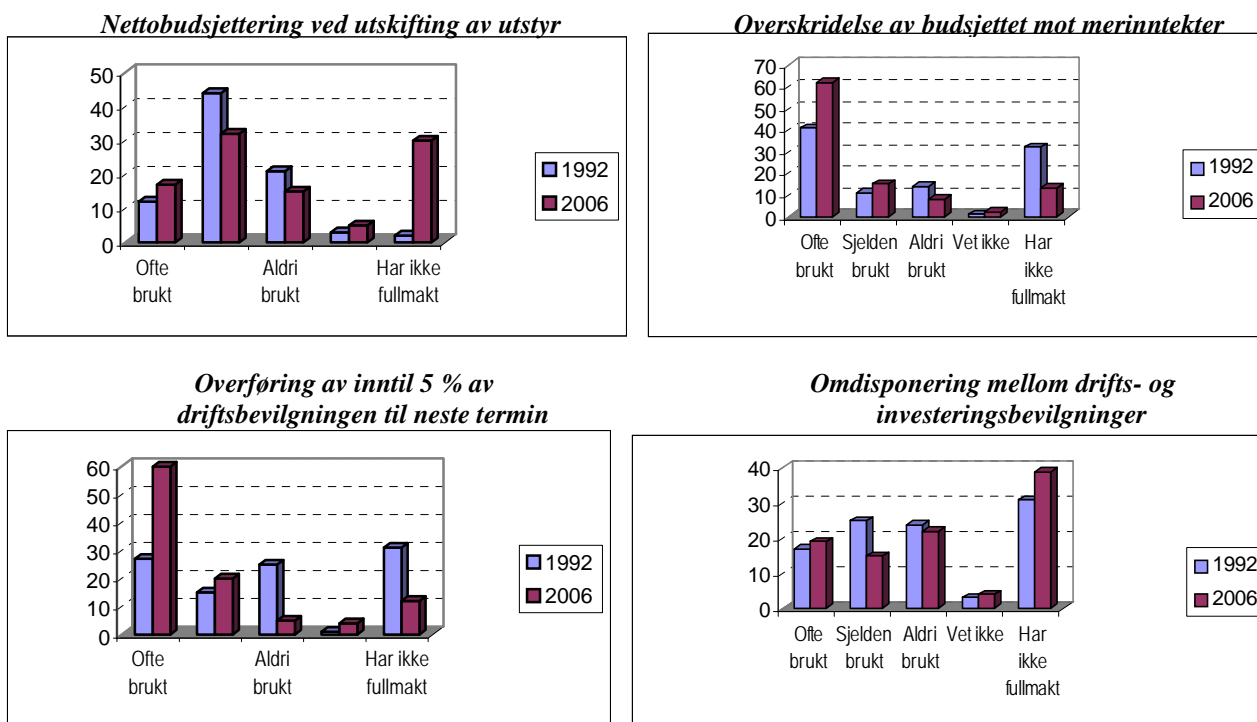
<sup>9</sup> Dette gjelder bl.a. ordinære forvaltningsorganer med stort investeringsbehov, f.eks. Jernbaneverket.

<sup>10</sup> Det kan være ulike årsaker til dette, jf. drøfting under pkt. 4.2.2.



det imidlertid viktig å ha i mente de relativt omfattende organisatoriske endringene som har skjedd i statsforvaltningen i perioden fra 1992 til 2006, jf. også pkt. 5.1. Både endringer i antall organisatoriske enheter, typer virksomheter/oppgaver og differensieringen av forvaltningsorganformen, gjør det vanskelig med direkte sammenligninger

Figur 9 Sammenstilling av svar fra fullmaktskartleggingene i 1992 og 2006. Prosent.



Sammenstilling av svarene fra 1992 og 2006, tyder på at disse fullmaktene gjennomgående brukes oftere i 2006 enn i 1992. Det framgår at andelen virksomheter som bruker fullmaktene *ofte* har økt for alle de fire fullmaktene. Tilsvarende kan det virke som om bevisstheten om hvilke fullmakter statlige virksomheter *ikke* har, også har økt.

I 1992 var fullmakten "omdisponering mellom driftsbevilgninger" den fullmakten som ble desidert mest brukt. 84 % brukte den ofte. Derneft kom "overskridelse av budsjett mot merinntekter". 41 % brukte den ofte mens en fjerdedel brukte den sjelden eller aldri. En tredjedel oppga at de ikke hadde denne fullmakten. I 2006 oppgir vel 60 %, at de bruker den ofte og om lag en 20 %, at de sjelden eller aldri bruker den.

27 % av virksomhetene i 1992 brukte fullmakten "overføring av inntil 5 % av driftsbevilgningen til neste budsjettertermin", ofte. Andelen som bruker den ofte i 2006 er om lag dobbelt så stor.

Forskjellene mellom 1992 og 2006 er tilsynelatende minst når det gjelder fullmakt til å omdisponere mellom drifts- og investeringsbevilgninger. Her er

andelene som har svart at de bruker den ofte, tilnærmet lik i 1992 og i 2006<sup>11</sup> mens andelene som sier at de ikke har denne fullmakten, er større i 1992 enn i 2006. Det samme er tilfellet for fullmakt til nettobudsjettering av utstyr, jf. figur 9.

### 4.2.3 Personaladministrative fullmakter

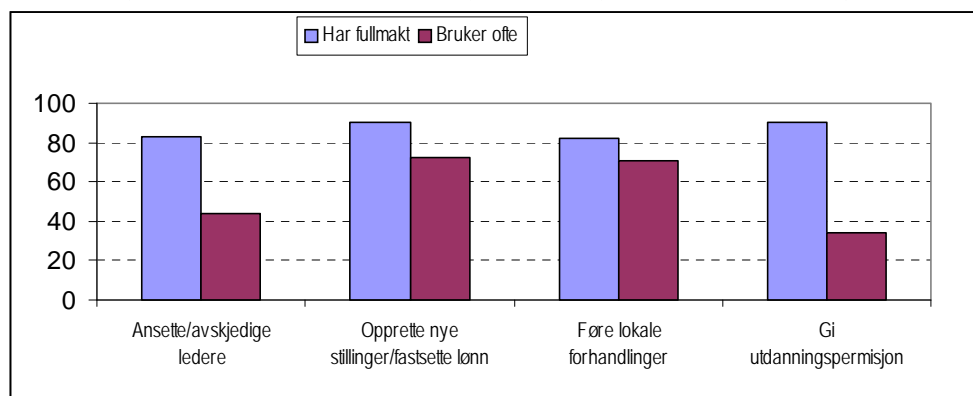
Når det gjelder *personaladministrative fullmakter*, har et stort flertall av statlige virksomheter de fleste av de fullmaktene vi spør etter, jf. figur 6, men bruken varierer noe.

#### Halvparten av statlige virksomheter oppgir at de bruker fullmakt til å ansette/avskjedige ledere ofte

4 av 5 statlige virksomheter har fullmakt til å ansette/avskjedige ledere (virksomhetsledere er som regel unntatt<sup>12</sup>), og halvparten sier at de bruker denne fullmakten ofte.

For alle de fire personaladministrative fullmaktene, jf. figur 10, øker andelen som oppgir at de bruker fullmaktene med virksomhetenes størrelse. Andelen forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som oppgir hyppig bruk av fullmaktene, er også gjennomgående større enn andelen ordinære forvaltningsorganer som oppgir hyppig bruk av disse fullmaktene.

Figur 10 Andeler statlige virksomheter som oppgir at de har personaladministrative fullmakter. Andeler som oppgir at disse fullmaktene brukes ofte. (n=136)



#### Relativt få statlige virksomhetene enig i at utnyttelse av virksomhetens fullmakter medfører økte lønnsutgifter

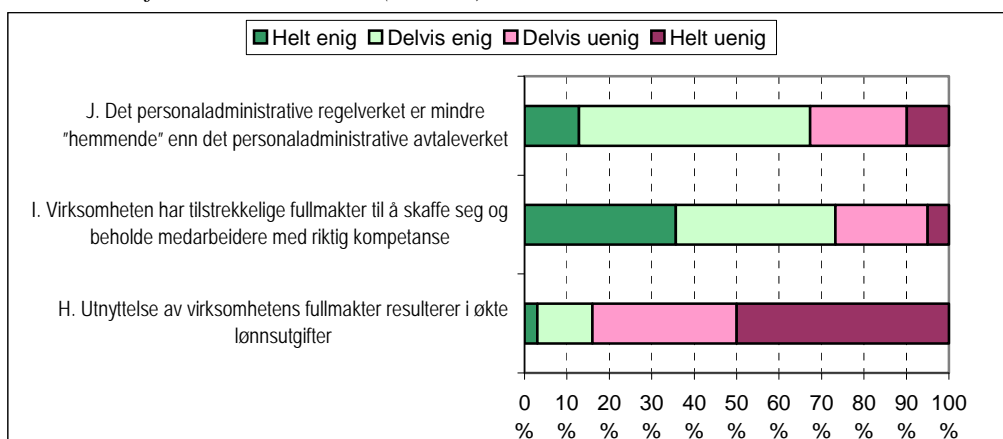
I spørreundersøkelsen ba vi virksomhetene forholde seg til noen påstander som berører personaladministrative forhold/fullmakter, jf. figur 11 under. Kun en

<sup>11</sup> En sannsynlig forklaring på dette er nok at strukturen på statlige forvaltningsorganer pr. 2006 er svært forskjellig fra strukturen på statlige forvaltningsorganer i 1992. Mange av virksomhetene med størst behov for å kunne omdisponere mellom drifts- og investeringsbevilgninger er nok enten omdannet eller skilt ut, slik at behovet for denne typen fullmakt er blitt mindre. Her må det også tas høyde for at i stedet for 50 politidistrikt, har vi nå ett Politidirektorat, fylkesmannen har tatt opp i seg skoledirektør og fylkeslandbruksetat osv.

<sup>12</sup> Når det gjelder tilsetting av virksomhetenes øverste administrative leder finner vi gjennom data fra autonomiundersøkelsen at de fleste virksomhetsledere tilsettes av regjeringen (om lag 40 %), mens de resterende tilsettes av statsråd/departement (om lag 30 %) eller virksomhetens styre (om lag 30 %).

liten andel av statlige virksomhetene (om lag 15 %) er helt eller delvis enig i at utnyttelse av virksomhetens fullmakter medfører økte lønnsutgifter. Nær tre fjerdedeler av utvalget mener de har tilstrekkelige fullmakter når det gjelder å rekruttere og beholde medarbeidere med riktig kompetanse. To tredeler svarer også bekreftende på at avtaleverket oppleves som mer ”hemmende” enn det personaladministrative regelverket.

Figur 11 Grad av enighet med påstander personaladministrative forhold/ fullmakter Prosent. (N=138)

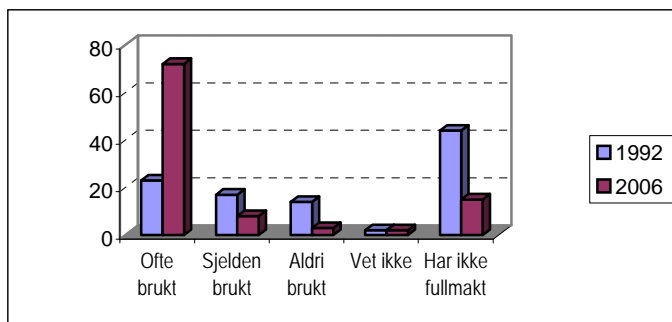


Dette bekreftes av data fra Rokkansenterets autonomiundersøkelse. Ifølge denne undersøkelsen opplevde et stort flertall av statlige virksomheter at de selv kan fatte beslutninger om både generelle og individuelle personaladministrative forhold.

### Fullmakt til å føre lokale forhandlinger brukes oftere i 2006 enn i 1992

Andelen virksomheter som bruker fullmakten til å føre lokale forhandlinger ofte, er nesten tre ganger så høy i 2006 som 1992, jf. figur 12. Andelen virksomheter som ikke har denne fullmakten har sunket fra mer enn 40 % i 1992 til vel 15 % i 2006. Det er de minste virksomhetene som ikke har denne fullmakten. 12 virksomheter (8 % av utvalget), de fleste små, oppgir at de har behov for videre fullmakter når det gjelder opprettelse av stillinger, lønnsfastsettelse, muligheter for lokale forhandlinger o.l.

Figur 12 Fullmakt til å føre lokale forhandlinger. Sammenstilling av svar fra fullmaktskartleggingene i 1992 og 2006. Prosent.

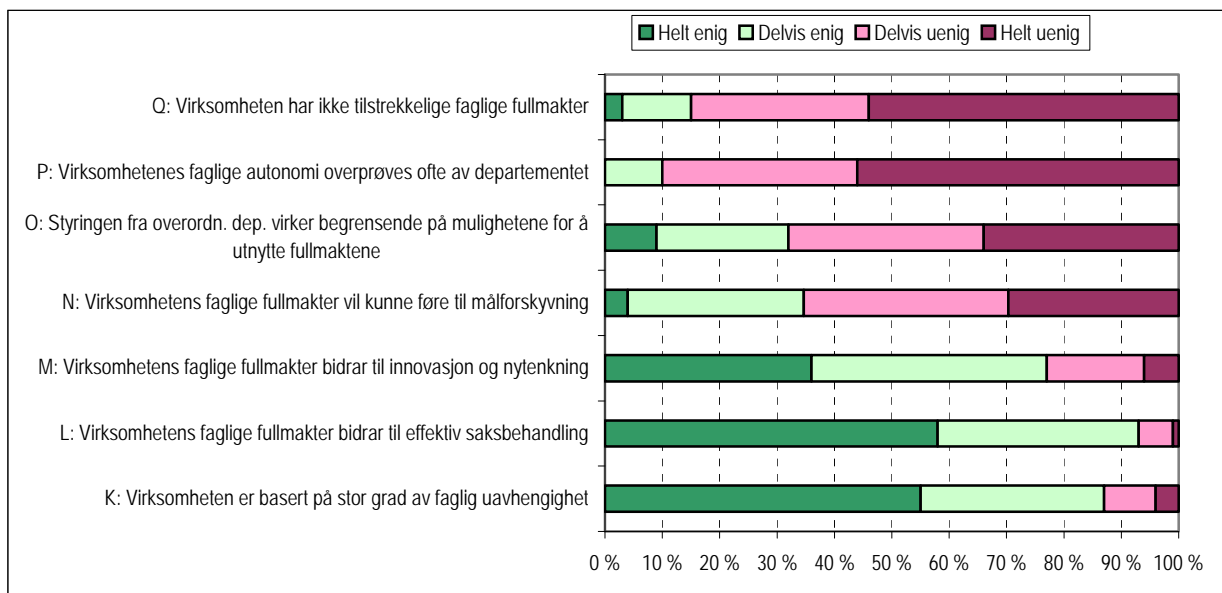


Selv om det ikke er mulig å sammenligne direkte, synes det klart at bruk og utnyttning av fullmakter mhp. opprettelse/omgjøring av stillinger, lønnsfastsettelse m.m. har økt vesentlig fra 1992 til 2006. Intervjuene indikerer imidlertid at videre delegasjon i den enkelte virksomhet varierer mye fra virksomhet til virksomhet.

#### 4.2.4 Faglige fullmakter

##### Statlige virksomheter i hovedsak fornøyd med sine faglige fullmakter

Figur 13 Grad av enighet med påstander om faglige fullmakter (n=121-129)



Hovedinntrykket er at statlige virksomheter i hovedsak mener de har tilstrekkelige faglige fullmakter<sup>13</sup>, jf. figur 13. Kun 15 % er helt eller delvis enig i en påstand om at virksomheten *ikke* har tilstrekkelige faglige fullmakter

88 % av virksomhetene er helt eller delvis enig i at virksomheten deres er basert på stor grad av faglig uavhengighet. Hele 93 % er helt eller delvis enig i at virksomhetens faglige fullmakter bidrar til en effektiv saksbehandling. 77 % er helt eller delvis enig i at virksomhetens faglige fullmakter bidrar til innovasjon og nytenkning. 15 % er helt eller delvis enig i en påstand om at virksomheten *ikke* har tilstrekkelige faglige fullmakter.

Om lag to tredeler av utvalget er helt eller delvis *uenig* i at virksomhetens faglige fullmakter vil kunne føre til målforskyvning (65 %). Enda litt flere er helt eller delvis uenig i at styringen fra overordnet departement virker begrensende på mulighetene for å utnytte fullmaktene (68 %). Bare 10 % av virksomhetene er delvis enig i påstanden; ”Virksomhetenes faglige autonomi overprøves ofte av departementet”. Ingen virksomheter er helt enig i denne påstanden.

<sup>13</sup> Begrepet ”faglige fullmakter tolkes her videre enn det vi i utgangspunktet la opp til, jf. også pkt. 5.3.2.

---

### **Få ønsker seg utvidede faglige fullmakter**

På et åpent spørsmål om på hvilket område virksomhetene har behov for videre fullmakter har sju virksomheter oppgitt at de ønsker seg videre faglige fullmakter/frihetsgrader, primært innenfor forskriftsarbeid og myndighetsutøvelse. Én virksomhet ønsker seg også et mindre detaljert styrereglement.

Blant de forvaltningsorganene som er intervjuet, er fire i en særstilling ved at de er gitt særskilte fullmakter med hjemmel i lov. Dette gjelder Toll- og avgiftsetaten, Arbeidstilsynet, Universitetet i Bergen og Statistisk Sentralbyrå. Toll- og avgiftsetaten og Arbeidstilsynet driver begge tradisjonell myndighetsutøvelse, er sterkt regelstyrte og behandler i stor grad saker ihht lov både i første og andre instans.

Den viktigste fullmakten for Universitetet i Bergen, som følger direkte av Universitetsloven, er at det skal være en fri akademisk institusjon. Dette innebærer bl a at universitetene har et nasjonalt ansvar for høyere utdanning og må bruke sitt skjønn ved vurdering av hvilke typer utdanning Norge trenger. For Statistisk Sentralbyrå gjelder at Finansministerens instruksjonsmyndighet er avskåret *i statistikkfaglige og forskningsfaglige spørsmål*. Dette innebærer bl.a. at Statistisk Sentralbyrå selv bestemmer utformingen av statistikker og forskningsoppgaver, herunder om, når og hvordan statistikk og andre resultater skal offentliggjøres.

Både Universitetet i Bergen og Statistisk Sentralbyrå vektlegger i intervjuene at de både har stor grad av faglig uavhengighet og betydelig økonomisk handlefrihet.

---

## 5 Drøfting og vurdering

I dette kapitlet forsøker vi å analysere og drøfte de sentrale problemstillingene som ble definert ved oppstarten av prosjektet, jf. pkt. 2.2, samt andre interessante problemstillinger som har kommet til syne gjennom analyse av tilgjengelig datamateriale.

### 5.1 Utviklingstrekk de siste 15-20 årene<sup>14</sup>

Det har vært store strukturelle og styringsmessige endringer i offentlig sektor de siste 20 år. Dette er også tilfellet internasjonalt, jf. OECDs rapport ”*Modernising Government: The Way Forward*” (2005) hvor det understrekes at offentlig forvaltning i de fleste OECD-landene er blitt mer kostnadseffektiv, åpen og brukerorientert, fleksibel og resultatorientert. Statens rolle er endret. Samfunnet har stadig større og mer krevende forventninger til offentlig sektor..

Organisatoriske endringer i staten de siste 15-20 år spenner over et vidt felt. De omfatter både nasjonale fellesgoder som forsvar, politi, domstoler og sentraladministrasjonen, og individrettede tjenester innen helsevesen, sosial omsorg og utdanning. Økt bruk av nettobudsjettering, økt konkurranseeksponering og markedsorientering, omorganisering av statlig (nærings)virksomhet til statseide selskap og foretak og økt delegasjon inklusive økte fullmakter m.m., er viktige kjennetegn.

Når det gjelder *departementenes styring av underliggende virksomheter*, har utviklingen de siste 15–20 årene gått i retning av en mer overordnet styring med fokus på virksomhetens mål og resultater. Samtidig som departementene har arbeidet med å reddykke sin rolle som sekretariat for politisk ledelse for å styrke den overordnede politiske styringen, har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt delegert/desentralisert. Mange av departementenes underliggende virksomheter har også fått en friere stilling gjennom endret tilknytningsform og/eller i form av utvidede økonomiske og administrative fullmakter.

Fra midten av 1980-tallet har det gjennom en rekke reformtiltak vært lagt økende vekt på å gi hver enkelt statlig virksomhet utvidet handlefrihet knyttet til ressursdisponering innenfor fastsatte rammer. Viktige reformtiltak har vært gjennomført ved endringer i det statlige budsjettssystemet og statens økonomireglement, og gjennom politiske vedtak som har åpnet for en mer fleksibel personal- og lønnspolitikk. Mål og resultatstyring er sentrale elementer i de reformtiltakene som er gjennomført.

Flere større budsjettfullmaktsendringer ble gjennomført i perioden 1990-91, dvs. *før* forrige kartlegging. Det gjelder bl.a. endringer i budsjettreglementet knyttet til omdisponering fra drift til investeringsposter og muligheter til å overføre/forskuttere driftsbevilgning til neste år. Det samme gjelder innføring av den alternative tilknytningsformen ”forvaltningsorgan med særskilte

---

<sup>14</sup> Kilde: Statskonsultrapport 2006:10 *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990*

---

fullmakter”<sup>15</sup>, hvor unntak fra bruttobudsjettering ofte ses som den viktigste fullmakten.

Antall virksomheter som er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har økt sterkt siden midten av 1990-tallet. En oversikt fra Forvaltningsutsyn viser at i det i 2005 var 35 virksomheter som var kategorisert som nettobudsjetterte forvaltningsorganer eller såkalt forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Antallet er i realiteten omlag dobbelt så stort siden alle de statlige høgskolene som er definert under gruppeorganisasjonen ”statlige høgskoler”, også inngår i denne kategori<sup>16</sup>. Omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter medfører bl.a. endringer i styrings- og rapporteringssystemer, herunder etablering av styrer/endringer i styrenes rolle for virksomhetene.

Av de virksomhetene som er intervjuet i tilknytning til fullmaktsprosjektet, er Forskningsrådet (NFR), Universitetet i Bergen og Meteorologisk institutt omdannet til nettobudsjetterte forvaltningsorganer i løpet av perioden. Norges forskningsråd som ble opprettet i 1993, var blant de første forvaltningsorganene som fikk denne tilknytningsformen.

Den statlige *lønns- og personalpolitikken* har i økende grad vært preget av at standardiserte, sentraliserte og tverrgående ordninger er erstattet av mer fleksible, desentraliserte ordninger og lokale tilpasninger. Fullmakter på personal-/lønnsområdet er kraftig utvidet siden begynnelsen av 90-tallet. Viktige endringer i perioden, er oppheving av stillingshjemmelsystemet og økt delegering av fullmakt til å føre lokale lønnsforhandlinger. Økt bruk av nettobudsjetteringsfullmakt har også bidratt til dette.

Omdanningene fra ordinære bruttobudsjetterte forvaltningsorganer til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter på 90-tallet, ble i hovedsak begrunnet ut fra mål om faglig frihet innenfor statsforvaltningen, økt brukerorientering og /eller økt formåls- og kostnadseffektivitet. For mange av virksomhetene som ble omdannet i denne perioden ble imidlertid økte frihetsgrader på personal- og lønnsfastsettingsområdet ansett som nesten like viktig, jf. Statskonsults kartlegging av forhold knyttet til omdanning og styring av nettobudsjetterte forvaltningsorganer<sup>17</sup>.

## 5.2 Tilknytningsform og fullmaktsstruktur

### 5.2.1 Generelle prinsipper

Inndelingen i henholdsvis ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter er i utgangspunktet basert på ulikheter mht budsjettfullmakter. Ulike virksomheter vil også kunne ha ulike fullmakter på andre områder. Fullmaktene rokker ikke ved virksomhetenes status som del av staten som juridisk person.

---

<sup>15</sup> Introduseres første gang i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget)

<sup>16</sup> Ref. Forvaltningsutsyn 2006

<sup>17</sup> SK-rapport 2002:17 *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Kartlegging og vurderinger*

---

Virksomheter innenfor staten er omfattet av regelverk som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement og økonomiregelverket i staten, tjenestemanns- og tjenestetvistloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Ansatte i forvaltningsorganer er statstjenestemenn og omfattes av tjenestemannsloven, tjenestetvistloven, Hovedavtalen i staten og statlige tariffavtaler. De ansatte er som hovedregel medlemmer av Statens pensjonskasse. Det samme regelverket gjelder for alle formene av forvaltningsorganer.

Statens lønssystem forutsetter at partene lokalt har egen lokal lønnspolitikk, og hovedtariffavtalen inneholder noen av de retningslinjene som de sentrale avtalepartene er blitt enige om. Generelt er mulighetene for lokale tilpasninger både mht. stillingsnivå og lønn blitt større de siste årene.

Det enkelte departement fører forhandlinger for eget område. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) fastsetter hvilke enkeltvirksomheter som kan få delegert fullmakt til å føre lokale forhandlinger. Her vil ofte størrelsen på virksomheten være et viktig kriterium.

Statsbudsjettets fire hovedprinsipper gjelder i utgangspunktet for alle forvaltningsorganer. De fire hovedprinsippene er:

- **Fullstendighetsprinsippet:** Budsjettet skal inneholde samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir vedtatt.
- **Bruttoprinsippet:** Bruttoprinsippet innebærer at utgifter og inntekter føres opp hver for seg.
- **Kontantprinsippet:** Enhver statsutgift og statsinntekt skal tas med i statens bevilgningsregnskap for den budsjettermin da den ble vedtatt.
- **Ettårsprinsippet:** Stortingets budsjettvedtak innebærer at det gis en bevilgningsfullmakt for budsjetterminen som etter fast praksis følger kalenderåret.

Både ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedriftene kan gis forskjellige fullmakter i forhold til de lover, forskrifter og andre regler som gjelder generelt for forvaltningen. Slike fullmakter omfatter blant annet en rekke budsjettfullmakter som gir adgang til å fravike fra hovedprinsippene i Stortingets bevilgningsreglement. Det kan også gis fullmakter i faglig spørsmål som avskjærer eller begrenser overordnet organs instruksjonsmyndighet i slike saker.

### 5.2.2 Ordinære forvaltningsorganer

Ordinære forvaltningsorganer er hovedformen innenfor staten. Alle andre former vil måtte begrunnes særskilt. For de ordinære forvaltningsorganene gjelder i utgangspunktet statsbudsjettets fire hovedprinsipper og regelverket som er omtalt ovenfor. Virksomhetene vil kunne fravike Stortingets bevilgningsvedtak gjennom følgende fullmakter:



- 
- nettoføre utgifter ved utskiftning av utstyr (§4)
  - en generell adgang til å overføre inntil fem prosent av driftsbevilgningen fra ett år til det neste
  - fullmakt til å overføre ubrukt investeringsbevilgning til de påfølgende budsjettår (§11)
  - fullmakt til å overskride driftsbudsjettet mot merinntekter på inntektskapitlet (§11)
  - omdisponere mellom driftsbevilgninger og fra driftsbevilgninger til investeringsbevilgninger (§11).

### 5.2.3 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Begrepet forvaltningsorganer med særskilte fullmakter omfatter i hovedsak forvaltningsorganer som er nettobudsjettet og *i tillegg* er gitt andre fullmakter og særordninger.<sup>18</sup> Hvilke ekstra fullmakter den aktuelle virksomheten vil kunne få, avgjøres i det enkelte tilfelle. Den vanligste "særskilte fullmakten" er unntak fra bruttoprinsippet, det vil si at virksomheten bare mottar en nettobevilgning fra statskassen (50-post).

### 5.2.4 Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftene er kjennetegnet ved at driftsbudsjettet er nettobudsjettet. Større investeringer bevilges med brutto beløp i statsbudsjettet (30-post eller 40-post). Denne delen av aktiviteten er dermed mer bundet enn driften.

## 5.3 Forvaltningens bruk og utnytting av sine fullmakter

### 5.3.1 Generelt

#### **Dagens fullmaktsstruktur gir – med noen unntak – statlig forvaltning de frihetsgradene den trenger**

Dersom man ser bort fra virksomheter som har endret tilknytningsform i løpet av perioden, er hovedinntrykket at det har skjedd relativt få endringer i delegering av fullmakter fra overordnet departement i perioden, men at de fleste virksomhetene er blitt flinkere til å bruke fullmaktene. Undersøkelsen indikerer at:

- Forvaltningsorganers kjennskap til og bevisstgjøringen rundt bruken av økonomisk-administrative fullmakter i statsforvaltningen er vesentlig endret i forhold til det som var tilfellet tidlig på –90-tallet
- Fullmaktene delegeres i større grad videre til lavere forvaltningsnivå.

Et inntrykk er også at statsforvaltningen – med visse unntak – synes den har de fullmaktene den trenger og at kunnskapen om fullmaktene er relativt høy<sup>19</sup>. I og

---

<sup>18</sup> Fullmakter som avskjærer eller begrenser overordnet organs instruksjonsmyndighet i faglige saker. I noen svært få tilfeller særordninger for tjenestemenn som unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven, særordninger i forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven.

<sup>19</sup> Den høye svarprosenten på undersøkelsen i 1992 kan tolkes som et uttrykk for at statlige virksomheter ønsket flere og utvidede fullmakter. Den relativt lave svarprosenten i 2006 kan tolkes som et uttrykk for det motsatte – statlige virksomheter har stort sett de fullmaktene de trenger.

---

med at de fleste statlige virksomheter over et visst minimumsnivå mhp størrelse og kompetanse har mange av de samme fullmaktene, kan det virke som om fullmaktene er blitt mindre viktige som forklaringsvariabel når det gjelder likheter og forskjeller.

Fullmakter og fullmaktsstruktur diskuteres primært i forbindelse med beslutninger om organisering/tilknytningsform – som en del av den konstituerende styringen. Det er langt mindre fokus på dette i den løpende ordinære (etats)styringsdialogen og/eller rapporteringsrutinene mellom overordnet departement og underliggende virksomhet. Dette skyldes sannsynligvis at det ikke skjer vesentlige endringer i den enkelte virksomhets fullmaktsstruktur med mindre det er større omorganiseringer på gang.

### **Virksomheter med store investeringsbehov er mindre fornøyd enn andre**

Vårt inntrykk er også at statlige virksomheter med store investeringsbehov er mindre fornøyd med fullmaktene på økonomi- og investeringsområdet og frihetsgrader enn andre. Dette gjelder alle forvaltningsbedriftene, en relativt stor andel av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (primært blant universiteter og høyskoler) og noen ordinære forvaltningsorganer (f.eks. Jernbaneverket). Utfordringene er først og fremst knyttet til manglende forutsigbarhet og fleksibilitet. Det pekes på begrensninger mht. å ta opp lån, begrenset adgang til å bygge opp reserver, begrenset adgang til å overføre midler mellom budsjetterminer m.m.

### **Andre forhold enn fullmakter viktigere som forklaring på likheter og forskjeller resultatoppnåelse**

Frihetsgrader og styring henger tett sammen og avhenger av hvilke konkrete styringsbehov som er knyttet til det enkelte forvaltningsorgan. Selv om statlige virksomheter langt på vei har de samme fullmaktene, er det knyttet ulike frihetsgrader og ulik styring til dem. Frihetsgradene synes først og fremst å være en konsekvens av hvilke begrensninger som er knyttet til bruken av fullmaktene, av budsjettmessige beskrankninger, av ettårsprinsippet o.l.

Forskjeller i frihetsgrader og styring kan forklares med behov for virksomhetstilpasning fordi det dreier seg om svært ulike virksomheter og svært ulike styringsbehov. Spørsmålet er om alle forskjellene kan tilskrives virksomhetstilpasning ut fra spesielle styringsbehov? Det er sannsynlig at andre hensyn - som overordnede effektivitetshensyn, "historikk" (herunder valg av tilknytningsform), styringskultur (i overordnet departement og i underliggende virksomhet) samt rent individuelle forhold, er like viktig når det gjelder å forklare faktiske forskjeller.

I denne undersøkelsen har vi primært kartlagt de overordnede og generelle fullmaktene. Både i spørreskjemaundersøkelsen og i intervjuene ba vi imidlertid virksomhetene oppgi også andre viktige fullmakter. Mindre enn 10 % omtalte én eller flere fullmakter utover de som inngikk i spørreskjemaet. Dette kan selvsagt skyldes at begrepet "viktig fullmakt" ikke er godt nok presisert, og/eller at vedkommende som har fylt ut skjemaet ikke har tilstrekkelig oversikt over fullmaktsstruktur ut over de generelle overordnede fullmaktene.

---

Vi velger imidlertid å tolke svarene dit hen at forvaltningen med noen unntak er fornøyd med fullmaktene sine. 10 % av de som besvarte spørreskjemaet kommenterer faktisk dette eksplisitt; ”Vi har de fullmaktene vi trenger”. Under tre prosent er enig i at regelverket knyttet til fullmaktene er uklart og vanskelig å forstå, at overordnede departementer eller FIN/FAD gjør det vanskelig å utnytte fullmaktene eller at interne organisasjons- og styringsforhold gjør det vanskelig å utnytte fullmaktene.

På denne bakgrunn er vår vurdering at andre forhold - som politiske og/eller administrative styringsbehov, lederkompetanse og lederengasjement, internasjonale, forvaltningspolitiske utviklingstrender, historiske og/eller kulturelle forutsetninger m.m. – framstår som langt viktigere enn fullmaktsstruktur når det gjelder å forstå og forklare likheter og forskjeller mellom statlige virksomheter. Denne vurderingen underbygges også av at mål- og resultatstyring har fått en helt annen innflytelse og gjennomslagskraft i perioden 1992 –2006, og at det et helt annet fokus på ledelse og lederengasjement.

### **Behov for ”å tenke nytt” slik at styringsbehov, fullmakter og resultatoppnåelse i større grad ses i sammenheng?**

Det er viktig å vurdere fullmakter og fullmaktsstruktur ut fra hva forvaltningen trenger for å ”fungere” godt, eventuelt enda bedre – gitt prinsipper om mål- og resultatstyring, budsjett- og økonomiregelverk, lov-, regel- og avtaleregulering osv. Gir eksisterende fullmakter og frihetsgrader gode og tilstrekkelige rammer og insentivene for statlig tjenesteproduksjon, forvaltning og myndighetsutøvelse?

Med unntak av bortfall av stillingshjemmelsystemet, er ikke dagens fullmaktsstruktur endret vesentlig siden begynnelsen av 1990. Endringene i statsforvaltningen er hovedsakelig knyttet til endret organisering. Eventuelle endringer i fullmaktsstruktur følger da – med visse unntak – ”automatisk” med valg av tilknytningsform. Eksempelvis kan det stilles spørsmål om unntak fra bruttoprinsippet er like nødvendig for alle forvaltningsorganer med særskilte fullmakter? Tilsvarende kan det stilles spørsmål om ikke nettobudsjettering med fordel kunne vært tatt i bruk for flere ordinære forvaltningsorganer?

Det kan etter Statskonsults oppfatning stilles spørsmål om det er tilstrekkelig oppmerksomhet rundt sammenhengen mellom styring, ledelse og fullmaktsstruktur innenfor staten. Behov for endrede fullmakter inngår selvsagt i beslutningsgrunnlaget forut for omorganiseringer. Det kan imidlertid være at fullmaktsbindingene som følger av tilknytningsform i noen tilfeller overstyrer både overordnet departements styringsbehov og underliggende virksomhets behov for fleksibilitet og handlingsrom.

Statskonsults vurdering er at det er behov for å tenke ”nytt” mht. fullmaktsstruktur. Kanskje bør tilknytningsformbegrepet bort, eventuelt at antall tilknytningsformer reduseres til to – organisering innenfor staten som juridisk enhet og organisering utenfor staten som juridisk enhet? Fullmaktsstruktur bygges så opp og endres ut fra en avveining mellom

---

samfunnets/departementets overordnede styringsbehov og den enkelte virksomhets behov for frihetsgrader og handlingsrom.

### 5.3.2 ”Typisk” fullmaktsstruktur

- *Hvilke fullmaktsstrukturer er ”typisk” for de ulike organisasjonsformene (ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter) innenfor staten.*

#### **Nettobudsjettering og unntak fra kontantprinsippet deler statsforvaltningen i to**

For noen fullmakter er det en klar sammenheng mellom bruk/utnytting og tilknytningsform. Det er en særlig klar sammenheng mellom bruk og utnytting av unntak fra bruttoprinsippet og kontantprinsippet som primært berører forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Det synes også å være en sammenheng mellom delvis unntak fra bruttoprinsippet og forvaltningsbedriftsformen (og forvaltningsorganer med spesielle behov, bl.a. NVE, Jernbaneverket m.fl.). Fullmakter relatert til bruttoprinsippet – som merinntektsfullmakt og overføringsfullmakter – er mest vanlige blant ordinære forvaltningsorganer (skyldes bl.a. at denne typen fullmakter følger automatisk med nettobudsjetteringsfullmakten).

Bortsett fra unntak fra brutto- og kontantprinsipp, har statlige virksomheter stort sett de samme fullmaktene uavhengig av om de er myndighetsorganer eller tjenesteprodusenter. Dette gjelder særlig de personaladministrative fullmaktene.

Dette er sannsynligvis i noen grad en effekt av implementeringen av mål- og resultatstyringen i statsforvaltningen. Det er nok også en effekt av at de fleste statlige virksomheter med behov for andre og/eller videre fullmakter ut over ”standardfullmaktene” enten er omdannet til alternative tilknytningsformer innenfor staten, eller ikke lenger er en del av statlig forvaltning - pga. utskilling, desentralisering og/eller andre omstillinger.

Et element i dette er den økte bruken av nettobudsjettering. Det er illustrerende at det spørsmål om helt/delvis unntak fra bruttoprinsippet ikke inngikk i undersøkelsen fra 1992. Undersøkelsen fra 2006 indikerer at mer enn en fjerdedel av statlige virksomheter har et slikt unntak – og at flere oppgir at de ønsker seg et slikt unntak. Både interne økonomistyringskrav og økt fokus på statlige virksomheters muligheter og evne til å generere inntekter, tilsier at utviklingen med økt bruk av nettobudsjettering vil fortsette, om enn ikke i samme tempo som før.

Det er også vanskelig å snakke om ”typiske fullmaktsstruktur” hvis vi undersøker mulig kopling mellom fullmakter og virksomhetenes viktigste oppgavetype, jf. autonomiundersøkelsen. Det synes å være en sammenheng mellom forretningsmessig og generell tjenesteyting/-produksjon og unntak fra brutto- og kontantprinsipp, men det er vanskelig å finne tydelige og signifikante koplinger.

---

## **Overordnet departement vet gjennomgående lite om videre delegering av fullmakter**

Intervjuene tyder på at overordnet departement i liten grad har innsikt i hvordan fullmakter er delegert videre i den enkelte underliggende virksomhet. Det kan synes som om statlige virksomheter har ulik praksis mht. videre delegering. Dette henger nok i noen grad sammen med kompetanse. Sentralt nivå vurderer i hvilken grad underliggende nivåer har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere fullmakten. Det henger nok også sammen med den enkelte virksomhets historie og kultur. Fra enkelte hold stilles det spørsmål om dette – ut fra et rammestyringsperspektiv - er noe overordnet departement bør engasjere seg i. Fra andre hold understrekes det at overordnet departement i enkelte tilfeller har ansvar for å fungere som pådriver når det gjelder delegasjon fra underliggende etat til lavere forvaltningsnivå. Det finnes imidlertid eksempler på at overordnet departement har tatt initiativ til inndraging av fullmakter. En slik styring kan bl.a. bygge på ulike typer risikovurderinger.

### **”Faglige fullmakter” forstås og fortolkes vidt**

I spørreskjemaundersøkelsen forsøkte vi å spørre spesielt etter faglige fullmakter med hjemmel i lov, herunder fullmakter til å fatte vedtak i enkeltsaker og/eller fullmakter knyttet til oppgaver/områder hvor statsrådets instruksjonsmulighet er avskåret. Svarene som ble gitt, både som kommentarer til spørreskjemaet og gjennom intervjuene, antyder at dette gir et for snevert fokus i forhold til en vanlig forståelse av begrepet faglige fullmakter. Begrepet ”faglige fullmakter” - i vid forstand – kan forstås som funksjonell og operativ handlingsfrihet til å utføre pålagte oppgaver i henhold til politiske mål og økonomiske rammebetingelser, men uten at statsrådets instruksjons- og overprøvingsadgang nødvendigvis er beskåret. Intervjuene og den høye andelen (vel 80 %) som svarer positivt på at de har faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift eller vedtekter, tyder på at de fleste legger en slik tolkning til grunn for svarene. Tilbakemeldingene om i hvilken utstrekning statlige virksomheter mener de er utsatt for sterk styring fra overordnet departement, jf. figur 7, pkt. 4.2.1, kan også indikere at de fleste virksomhetene opplever å ha relativt store faglige frihetsgrader.

### **5.3.3 Unntak og bruk av unntak**

- *Hvilke ”unntak” finnes og på hvilke områder er det mest vanlig med unntak?*

#### **Unntak mest vanlig for de alternative tilknytningsformene**

De mest vanlige unntakene er unntak fra brutto- og kontantprinsippet for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og delvis unntak fra bruttoprinsippet for forvaltningsbedrifter.

Forvaltningsbedriftene er nettobudsjettert på kapittel-/postnivå, men bruttobudsjettert på underpostnivå. De må også rapportere på underpostnivå til statsregnskapet. Forvaltningsbedriftene har gjennomgående større fullmakter og frihetsgrader på investeringssiden enn andre statlige virksomheter. De har likevel ikke de samme frihetsgradene som eventuelle ”konkurrenter” ute i markedet. Statsbygg, den eneste forvaltningsbedrift blant dem vi har intervjuet, framhever de økonomiske fullmaktene. Både Statsbygg og FAD understreker

---

betydningen av Statsbyggs mange og særskilte fullmakter på økonomiområdet. Departementet påpeker imidlertid at dette gjelder spesielt Statsbygg. Statens pensjonskasse, den andre forvaltningsbedriften under FAD, har ikke så mange og så vide fullmakter som Statsbygg.

Vi vet også at enkelte ordinære forvaltningsorganer praktiserer unntak fra bruttoprinsippet på noen områder. Dette gjelder bl.a. Norges vassdrags- og energiverk (NVE). Statskonsult er fra tidligere kjent med at flere ordinære forvaltningsorganer hvor ulike former for (forretningsmessig) tjenesteproduksjon inngår i virksomhetens oppgaveportefølje, i noen grad har "intern nettobudsjettering" i form av interne nettobudsjetterte resultatenheter e.l. Undersøkelsen gir imidlertid ikke noe grunnlag for å si noe om omfanget av dette. Forklaringen kan være at denne praksisen nå har falt bort, at denne type nettobudsjettering ikke ses som et fullmaktsforhold, eventuelt at det faller inn under andre fullmakter.

I intervjuene er det i første rekke Statistisk sentralbyrå som rapporterer om viktige utvidelser når det gjelder økonomiske fullmakter. I tillegg kommer endringer i fullmakter som følge av endret tilknytningsform for virksomhetene under KD. Statistisk Sentralbyrå er bruttobudsjettert, men står sammen med noen få andre i en særstilling innenfor gruppen ordinære forvaltningsorganer. Virksomheten finansieres dels ved en bevilgning over Finansdepartementets budsjett (statsoppdraget), dels ved eksternt finansiert oppdragsvirksomhet. Delegerte merinntektsfullmakter gir betydelig handlefrihet innenfor gitte rammer.

En særskilt fullmakt som er gitt universitetene som gruppe, er fullmakten til å etablere datterselskaper dersom finansiering kan skje gjennom overskudd på oppdragsvirksomheten. Det vises i intervjuet med universitetet i Bergen til at dette er en viktig fullmakt på økonomiområdet. Et par høyskoler oppgir også dette som en viktig fullmakt i spørreundersøkelsen. Et stort flertall av virksomhetene som har denne fullmakten gjør imidlertid ikke det, jf. pkt. 5.2.1. Det kan være ulike forklaringer til dette. Den mest nærliggende er at universiteter og høyskoler vurderer denne fullmakten ulikt. Noen synes den er viktig. Derfor bruker de den sannsynligvis også mer aktivt enn andre som ikke synes den er så viktig.

### **Motsetning mellom enkeltvirksomheters ønsker/behov for økonomiske reserver og overordnede effektivitetshensyn**

Mange forvaltningsorganer med særskilte fullmakter ønsker seg adgang til å kunne opprette fond. Statlige virksomheter – med visse unntak for forvaltningsbedrifter – har normalt ikke denne adgangen. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan overføre midler ut over 5 % av driftsmidlene til neste budsjettår, men de har ikke adgang til å opprette fond. Dette er noe flere etterlyser.

I realiteten bygger enkelte forvaltningsorganer med særskilte fullmakter likevel opp fondslignende reserver gjennom å benytte adgangen til å overføre midler fra en budsjettperiode til den neste. Begrunnelsen er gjerne at med en usikker inntektsside, kan det være nyttig med noen reserver. Det kan imidlertid stilles

---

spørsmål om hvor nyttig dette er i praksis. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan bygge opp reserver, men vil – dersom overordnet departement synes reservene blir for store – kunne oppleve at nettobevilgningen /forvaltningsbidraget kuttes/redueres tilsvarende. Forvaltningsbedrifter har vanligvis adgang til å opprette ulike typer fond, men det er ikke dermed sagt at disse midlene er unndratt styring. Overordnet departement/Stortinget kan påvirke størrelsen på fond bl.a. gjennom å stille krav til utbytte.

Forsvarsbygg er formelt sett organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, men har en fullmaktsstruktur som gjør at den framstår som en mellomting mellom de tre formene (ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter). Virksomheten har bl.a. fullmakt til å ha et reguleringsfond, noe andre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter ikke har. I praksis har Forsvarsbygg flest likhetstrekk med forvaltningsbedriftene. I likhet med forvaltningsbedriftene etterlyser også Forsvarsbygg videre fullmakter på investeringsiden.

Norges forskningsråd (NFR) er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som har andre og videre fullmakter enn de fleste andre virksomhetene innenfor denne kategorien. NFR er en spesiell virksomhet hvor omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i hovedsak skyldes et politisk ønske om å ha NFR som en del av statsforvaltningen i kombinasjon med historiske forhold. De fem forskningsrådene hadde til dels svært ulike rammebetingelser før sammenslåingen og omdanningen i 1993. Unntaket fra bruttobudsjetteringsprinsippet er litt spesielt i denne sammenheng, særlig fordi NFR i svært liten grad har det vi kaller ”inntekter”. I tillegg er NFRs vedtak heller ikke underlagt forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt.

Statskonsult er også – både gjennom dette og tidligere prosjekter - kjent med at statlige virksomheter i noen tilfeller opererer med ”finansinntekter” i sine regnskaper – uten at det kan sies å være noe utbredt fenomen. Sannsynligvis skyldes dette en form for ”unntak” fra konsernkontoordningen, ev. at disse virksomhetene ennå ikke omfattes av denne ordningen.

I kartleggingen kommer det fram at endring fra brutto- til nettobudsjettering oppfattes å ha ført til en mer omfattende rapportering både internt i de virksomhetene det gjelder og i forhold til overordnet departement. Generelt medfører mål- og resultatstyring en annen og mer omfattende rapportering enn mer tradisjonell regelstyring. Statskonsult stiller seg imidlertid litt spørrende til om en overgang fra brutto- til nettobudsjettering i seg selv medfører økt rapporteringsomfang. Det kan være at det stilles andre krav til *innholdet* i rapporteringen. Det kan også være at virksomhetene i forkant av omdanningen har hatt forventninger om at endret tilknytningsform skulle medføre at både rapporteringskrav og –omfang skulle reduseres vesentlig.

**Det er uklart hva som legges i fullmakt til å fastsette gebyrer og avgifter**  
I fullmaktsundersøkelsen oppgir 17 % at de har fullmakt til å *fastsette avgifter/gebyrer* og 9 % at de bruker denne fullmakten ofte. I

---

autonomiundersøkelsen<sup>20</sup> oppgir omlag halvparten av virksomhetene at de i stor eller i noen grad kan avgjøre pris på tjenester/produkter uavhengig av overordnet departement. Nesten halvparten oppgir at de har gebyr- og avgiftsinntekter, inklusive inntekter fra egenandeler og 40 % oppgir at de i stor eller i noen grad kan avgjøre størrelse på avgifter/gebyrer/egenandeler uavhengig av overordnet instans.

Det er vanskelig å si hva dette avviket skyldes. Spørsmålsstillingene i de to undersøkelsene er ikke identiske. Spørsmålene i autonomiundersøkelsen er videre formulert enn i fullmaktsundersøkelsen. I fullmaktsundersøkelsen spør vi eksplisitt om virksomheten har fullmakt til å fastsette gebyr/avgift. I autonomiundersøkelsen koples ikke dette til virksomhetens formelle fullmaktsstruktur.

Noe av avviket kan dessuten skyldes at utvalget som framkommer ved å kople de to undersøkelsene (statlige virksomheter som har besvart begge undersøkelsene) er mindre enn både utvalget som besvarte autonomiundersøkelsen og utvalget som besvarte fullmaktsundersøkelsen. Svarprosentene er lavere, og usikkerheten større. Det bør også bemerkes at det er 2-3 år mellom de to undersøkelsene og at det kan ha skjedd endringer fra 2003-04 til 2006.

#### **5.3.4 Utnyttning av fullmakter**

- *Hvordan utnyttes aktuelle fullmakter/frihetsgrader og hva er ev. årsak til at frihetsgrader/fullmakter ikke utnyttes fullt ut?*

#### **Det kan virke som om det er en sammenheng mellom videre delegering av fullmakter og kompetanse om bruk/utnyttning av fullmaktene**

Et generelt inntrykk er at beslutninger og vurderinger mht om underliggende nivåer har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å kunne ivareta dette gjennomgående er skjøvet nedover i styringshierarkiet. Dette gjelder særlig personaladministrative fullmakter. Stortinget/departementene har vært noe mer tilbakeholdne når det gjelder de økonomiske fullmaktene.

Statlige virksomheters bruk og utnyttning av fullmakter må ses i sammenheng med både kunnskap om fullmaktene og insentivene til å utnytte dem. Selv om det ideelt sett burde være en tett og nær sammenheng mellom delegering av fullmakter og kunnskapen om dem, er det likevel slik at det ofte tar tid å lære å bruke og utnytte delegerte fullmakter på en hensiktsmessig måte. Det krever også en viss (minimums)kompetanse. I intervjuene understrekes det at dette sannsynligvis er med på å forklare både hvorfor små virksomheter i mindre grad har fått delegert fullmakter, og hvorfor videre delegering av fullmakter i virksomhetene praktiseres forskjellig.

Datamaterialet indikerer en viss sammenheng mellom delegering/bruk av fullmakter og virksomhetsstørrelse, bl.a. på det personaladministrative området. Dette er ikke uventet og understøttes av intervjuene hvor det framkommer at

---

<sup>20</sup> Omfatter kun de virksomhetene som har besvart både fullmakts- og autonomiundersøkelsen



---

bruk og utnytting av fullmakter erfaringsmessig henger tett sammen med virksomhetenes kunnskap/kompetanse.

I intervjuene vises det også til at det er store variasjoner i bruken av fullmakter på personal- og lønnsområdet blant underliggende virksomheter. Dette gjelder selv om virksomhetene i utgangspunktet har nøyaktig de samme fullmaktene.

I forlengelsen av dette synliggjør kartleggingen at også departementene har ulik kunnskap om delegasjon av fullmakter og fullmaktsstruktur i underliggende virksomheter. Det kan virke som om dette – i likhet med mange andre styringsrelaterte spørsmål - i relativt stor grad avhenger av enkeltpersoners interesse / individuelle forhold. Kanskje burde staten i større grad ha en overordnet strategi mht. delegering av fullmakter og oppfølging av dem?

### **Politisk styring og budsjettbeskrankninger vil, sammen med fullmaktene, utgjøre virksomhetens rammebetingelser**

Det er sannsynlig at bruk og utnytting av fullmakter avhenger av hvilke insentiver statlige virksomheter har til å bruke/utnytte dem. Denne typen insentiver henger erfaringsmessig tett sammen med bruk og utforming av andre styringsvirkemidler, herunder finansiering, valg av styringsparametere (som f.eks. krav til maks saksbehandlingstid) osv.

På spørsmål om hva som eventuelt hindrer bruk og utnyttelse av virksomhetenes fullmakter, trekker flere informanter fram at begrensede budsjetter og/eller ”politisk” styring knyttet til organisering, lokalisering m.m. gjør det vanskelig å utnytte fullmakter. Dette gjelder direkte – det har liten hensikt å ha fullmakt til å føre lokale lønnsforhandlinger når de ikke har noen økonomiske frihetsgrader. Det gjelder også indirekte - ”politisk” styring f.eks. knyttet til organisering binder opp ressurser i den grad at det blir små frihetsgrader igjen.

Til dette kan det hevdes at det ikke gir noen mening å sette politisk styring knyttet til organisering, lokalisering o.l. opp mot den interne rasjonaliteten i en enkeltstående virksomhet. Dette dreier seg om forhold og hensyn som ligger over og utenfor problemstillinger en kostnadseffektiv utnytting av en virksomhets fullmakter.

Budsjetttrammer og politisk styring må ses som en del av rammebetingelsene og forutsetningene for offentlig virksomhet. Generelt kan derfor denne type konflikter være et uttrykk for manglende realisme i budsjetteringen, og/eller urealistiske forventninger i virksomheten. Merknader knyttet til f.eks. særskilt lokaliseringsstruktur, skal i utgangspunktet inngå i budsjetttrammene. Eksempelvis kompenseres Meteorologisk institutt for å opprettholde værstasjoner på Jan Mayen og Bjørnøya.

---

### 5.3.5 Effekter av mangelfull/feil utnytting av fullmaktene

- *Kan det spores/sannsynliggjøres noen effekter av ev. manglende/feil utnyttelse av fullmakter/frihetsgrader, ev. hvilke?*

Det er ikke lett å skille effekter av mangelfull/feil utnytting av fullmaktene fra andre forhold som påvirker effekter – i positiv eller negativ retning. På et overordnet nivå vil mangelfull eller feil utnytting av fullmaktene medføre sløsing med ressurser. Eksempelvis kan det hevdes at ubrukte fondsmidler alternativt kunne vært brukt til andre prioriterte statlige oppgaver, jf. drøfting under pkt. 5.2.3.

I denne forbindelse er det særlig vanskelig å skille effekter som følger av *fullmaktene* fra effekter som følger av *styringen* og styringsmessige forhold. I intervjuene og i kommentarene til spørreskjemaundersøkelsen ble det f.eks. ofte trukket fram at fullmaktene og bruk/utnytting av disse ble sett som uproblematisk så lenge sentrale aktører samtidig utviste skjønn og god vurderingsevne mhp. forvaltningens virkemåte og forholdet mellom politikk og administrasjon. Det pekes på at grensen mellom fag og politikk ikke alltid er like klar og/eller oppfattes likt av overordnet departement og underliggende virksomhet.

Når det gjelder utnytting av budsjettfullmaktene, er det en relativt vanlig oppfatning at (for) store økonomiske/budsjettmessige frihetsgrader – over tid - kan medføre målforskyvning. Satt på spissen er det mange som mener at virksomhetene er mer opptatt av egen nytte/egne inntekter enn av overordnede samfunns mål. Noen hevder også at vide budsjettfullmakter, som f.eks. unntak fra bruttoprinsippet, kan medføre at måloppnåelse mht. samfunns effekter svekkes til fordel for andre mer inntektsgenererende aktiviteter.

På oppdrag for Finansdepartementet, kartla og vurderte Statskonsult i 2002 nettobudsjetterte forvaltningsorganer<sup>21</sup>. En konklusjon her var at det ikke var noe som tydet på at de nettobudsjetterte virksomhetene hadde endret innretning eller gikk ut over formålene gitt i vedtektene etter omdanningen til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Denne kartleggingen ble imidlertid gjennomført før en hadde høstet mye erfaring med nettobudsjettering av universiteter og høyskoler. Noen vil hevde at nedlegging av ”smale” fag på universiteter og høyskoler fordi de ikke er ”lønnsomme” med dagens finansieringssystem, er en (uheldig) effekt av at universiteter og høyskoler utnytter sine fullmakter til å opprette og legge ned fag. Mot dette kan det hevdes at denne effekten først og fremst skyldes finansieringsmåten (stykkprisfinansiering), og slik sett har mindre med unntaket fra bruttoprinsippet og/eller universitetenes og høyskolenes faglige frihetsgrader å gjøre. Denne diskusjonen illustrerer imidlertid at det er en nær sammenheng mellom bruk/utnytting av fullmakter og annen styring.

Kartleggingen synliggjør på ulike måter at det i prinsippet *kan* oppstå konflikt mellom faglige frihetsgrader og budsjettstyringen. Generelt vil øremerking av budsjettmidler kunne føre til uheldige målkonflikter og en svekking av en

---

<sup>21</sup> Rapport 2002:17 *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Kartlegging og vurderinger.*

---

virksomhets frihetsgrader/handlingsrom. I intervjuene trekkes det fram ulike eksempler på denne typen problemstillinger. Dette gjelder f.eks. Norges forskningsråd (NFR) som gjennom forskriftene er gitt vide fullmakter, særlig på det faglige området. Enkeltdepartementers øremerking og bindinger i forhold til innretning og bruk av forskningsmidler begrenser imidlertid det faglige handlingsrommet som NFR er gitt gjennom forskriftene. Dette kan igjen bidra til å svekke NFRs rolle som forskningspolitisk rådgiver.

### **5.3.6 Endringer i bruk og utnytting av fullmakter fra 1992 til 2006**

- *Hva er likt og hva er forandret når vi sammenligner 1992 og 2006 (organisasjonsformer, fullmaktsstruktur, styringsholdning/-atferd)*
- *Hvilke gjennomgående trekk kan spores?*
- *Hvordan kan ev. årsaker til endringer over tid forklares, hva er mulige årsaker til endringene (organisatoriske, kompetansemessige, styringsmessige)*

#### **I 2006 brukes og utnyttes fullmaktene på en helt annen måte enn i 1992**

Gitt utviklingen de siste 15-20 årene, jf. pkt. 4.1, ville det være svært overraskende hvis fullmaktene brukes på samme måte nå som i 1992. En sammenligning av budsjettokumenter, inklusive tildelingsbrev og årsrapporter viser hvor store og gjennomgripende endringer som faktisk har skjedd. Det er slutt på flere siders instruksjon om ”halve kontorstillinger” og ”tjenestetelefoner” – vi snakker i realiteten om et regimeskifte. Den forutgående drøftingen har vist at forvaltningen er et helt annet sted i 2006 enn i 1992.

Gjennomgående har forvaltningen anno 2006 mer kunnskap om hvilke fullmakter de har. For de fullmaktene der det er mulig å sammenligne direkte, jf. pkt 3.2, er også inntrykket at de brukes og utnyttes mer enn for 14 år siden.

#### **Fullmaktsoversikt som del av tildelingsbrev har resultert i økt kunnskap om fullmakter**

Undersøkelsen i 1992 viste at det var stor usikkerhet og mangel på formalisering, både når det gjaldt det å bruke fullmakter, hvem fullmaktene gjaldt for og hva fullmaktene innebar. Kompetanse om og rutiner for fullmaktene var ikke tilstrekkelig utviklet. Koplingen mellom drifts- og resultatsiden i virksomhetene var mangelfull, noe som resulterte i at fullmaktene først og fremst ble håndtert av de administrative avdelingene.

Sammenligning av de to kartleggingene (1992 og 2006) indikerer at andelen som ikke vet om de har en fullmakt eller ikke, er langt lavere i 2006 enn den var i 1992. Det er i hovedsak små ordinære forvaltningsorganer (mindre enn 50 ansatte) som ikke vet om de har en fullmakt eller ikke. Som en mer eller mindre direkte følge av undersøkelsen i 1992, ble det etablert en praksis med at tildelingsbrevet skulle inneholde en oversikt over underliggende virksomheters fullmakter. Dette ble også innarbeidet som et krav i statlige økonomiregelverket fom. 1995. Dette har vært og er fortsatt innarbeidet praksis i statlig forvaltning.

Fortsatt synes det imidlertid å være relativt store kompetansemessige forskjeller mht. bruk og utnytting av fullmakter innenfor statsforvaltningen. Dette kan ha flere årsaker. Noen informanter viser til lederengasjement, andre til kulturelle

---

forhold. Ledelse og virksomhetskultur påvirker bl.a. rekrutteringspraksis. Både denne og andre undersøkelser indikerer at forvaltningsorganer med sterk virksomhetskultur og/eller organisasjoner der tilsatte i hovedsak rekrutteres i nybegynnerstillinger og så går gradene i organisasjonen, i noe mindre grad bruker og utnytter fullmaktene sine.

### **Endringer i lederrollen en annen årsak til endringer i bruk og utnytting**

Forvaltningen har helt klart mer og bedre kunnskap om de vanligste fullmaktene, og de har en helt annen interesse for å ta dem i bruk og utnytte dem for å bedre virksomhetens måloppnåelse. Dette skyldes ikke minst at virksomhetsledelsen både har – og også kanskje tar – et større ansvar for virksomhetens resultatoppnåelse. Endringer i lederrollen er som vi også har pekt på tidligere, en viktig årsak til utviklingen i bruk og utnytting av fullmakter fra 1992 og 2006.

I 92-undersøkelsen trekkes ”personfaktoren” fram som et viktig element både i generelle styringsprosesser og i forbindelse med reform- og endringsprosesser. Det pekes også på at lederens betydning mht. utnyttelse av fullmaktene avhenger av om vedkommende ser fullmaktene som et rent budsjettekniske forhold (undersøkelsen omfattet ikke faglige fullmakter) eller som mer allmenne styringsvirkemidler.

Basert på Statskonsults kjennskap til statlig forvaltning, er krav i forhold til lederansvar og den statlige lederrollen et av de områdene hvor forskjellene er mest merkbare fra 1992 til 2006. Nye krav til organisering og arbeidsformer i forvaltningen utfordrer gamle embetsmannstradisjoner og byråkratistrukturer. Utvidelse av statens oppgavespekter, økt bruk av fullmakts- og rammelovgivning, økt vekt på mål- og resultatstyring – herunder økt delegering og desentralisering, endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon, endringer i forholdet mellom Storting og Regjering, økt pågang fra media m.m. gjør at forståelsen av og holdninger til både departementenes rolle og statlige virksomheters rolle, endres over tid<sup>22</sup>.

I 1992 var statlige virksomhetsledere fortsatt primært ”embetsmenn” selv om statlige virksomheter heller ikke da formelt sett var en del av embetsverket. I dag oppleves virksomhetsledere i større grad å være ”bedriftsledere” som har ansvar for å ”maksimere overskuddet”, det vil i praksis si sørge for at virksomheten leverer avtalte/bestilte resultater innenfor de til enhver tid fastsatte rammene. Som ”bedriftsledere” har de ansvar for å utnytte mulighetene innenfor pålagte rammebetingelser, optimalt.

### **Uttalt behov/ønske om ytterligere fullmakter redusert fra 1992 til 2006**

Mer enn halvparten av virksomhetene som besvarte spørreundersøkelsen i 1992 benyttet muligheten til å besvare et åpent spørsmål om behov for ytterligere fullmakter. I 2006 benytter en tredjedel seg av denne muligheten.

I 1992 var det de største virksomhetene som hadde flest fullmakter og brukte dem oftest. Vi ser den samme trenden i undersøkelsen fra 2006. Dette skyldes

---

<sup>22</sup> Kilde: *Embetsmannen og hennes roller*, Statskonsult 1997

---

flere forhold. Størrelse medfører normalt både økt fleksibilitet/handlingsrom og mer kunnskap/kompetanse. Til forskjell fra 1992 "slår" imidlertid også de store omstillingene og økt bruk av alternative tilknytningsformer ut. Mindre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan i noen tilfeller ha vel så mye fleksibilitet og kanskje også like mye kunnskap om utnytting av fullmakter enn store, tradisjonelt styrte/hierarkiske etater. Undersøkelsen indikerer også at større etater i noen tilfeller gjennomgående er mer skeptiske til delegasjon nedover i systemet enn mer "moderne" kompetanseorganisasjoner. Dette har nok også noe med oppbygging og rekruttering av kompetanse å gjøre.

### **Ulike årsaker til "uforklarlige" avvik mellom undersøkelsene i 1992 og 2006**

Sammenstillingen av svar fra de to kartleggingene, jf. figur 5 under pkt. 4.2.2, viser noen litt "uforståelige avvik" som f.eks. at andelen som ikke har fullmakt til nettobudsjettering ved utskifting av utstyr er langt høyere i 2006 enn i 1992. Det samme gjelder også fullmakt til å omdisponere mellom drifts- og investeringsbevilgninger. Vår hypotese er at denne typen avvik i noen grad er et utslag av at mange virksomheter i 1992 var svært usikre på både hvilke fullmakter de faktisk hadde og på bruken av dem. De valgte derfor i større grad svaralternativene "sjelden brukt" og "aldri brukt". Vi vil også anta at svarene påvirkes av de store omstillingene som er skjedd i statsforvaltningen. Sannsynligvis har en relativt stor andel av virksomheter som nå er skilt ut eller omdannet, hatt og i noen grad brukt disse fullmaktene.

---

## 6 Oppsummering

### **Nær tre fjerdedeler av forvaltningen er organisert som ordinære forvaltningsorganer**

Undersøkelsen omfatter i alt 138 forvaltningsorganer (svarprosent på vel 60). 71 prosent er organisert som *ordinære forvaltningsorganer*, 26 prosent er organisert som *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter* og 3 prosent (4 stk) er organisert som *forvaltningsbedrifter*.

Vel halvparten av virksomhetene oppgir generell tjenesteyting/-produksjon som sin primære hovedoppgave. Annen myndighetsutøving er hovedoppgaven til om lag en fjerdedel av virksomhetene, og tilsyn/regulering/kontroll er hovedoppgaven til om lag en femtedel.

### **Personaladministrative og faglige fullmakter er mer utbredt enn økonomiske / budsjettmessige fullmakter**

Et flertall av statlige virksomheter har de fleste av fullmaktene som inngår i denne kartleggingen. Personaladministrative og faglige fullmakter er mer utbredt enn de mest vanlige økonomiske fullmaktene / budsjettfullmaktene. Mellom 80 og 90 prosent av statlige virksomheter oppgir å ha relativt vide personaladministrative og faglige fullmakter.

I spørreundersøkelsen og i intervjuene spurte vi om "faglige fullmakter" med hjemmel i lov, forskrift, plenarvedtak m.m. og erfarte at dette ga for snevert fokus. De fleste informantene tolker faglige fullmakter mye videre enn dette. Faglige fullmakter knyttes til den funksjonelle og operative handlingsfrihet det enkelte nivå i den enkelte virksomhet har til å utføre pålagte oppgaver i henhold til politiske mål og økonomiske rammebetingelser.

### **Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har flest og videst fullmakter**

Det synes å være en sammenheng mellom tilknytningsform og fullmaktsstruktur. Kartleggingen viser forvaltningsorganer med særskilte fullmakter gjennomgående har flest fullmakter. De fleste forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har unntak fra brutto- og kontantprinsipp, noe som mer eller mindre implisitt også medfører flere av de andre fullmaktene, f.eks. adgang til å overføre midler fra en budsjettermin til den neste, nettobudsjettering ved utstyranskaffelser m.m. Begrensninger på unntak fra brutto- og kontantprinsippet gjør at forvaltningsbedriftene kommer noe dårligere ut.

### **Det er en relativt klar sammenheng mellom virksomhetsstørrelse og budsjettfullmakter**

Nær halvparten av virksomhetene har over 200 ansatte. En fjerdedel har over 500 ansatte. Det synes å være en relativt klar sammenheng mellom virksomhetsstørrelse og budsjettfullmakter. Det gjelder særlig fullmaktene a, c, d og e (unntak fra brutto- og kontantprinsipp, nettobudsjettering ved utskifting av utstyr og overskridelse av budsjettet mot merinntekter). Når det gjelder de personaladministrative fullmaktene er det særlig de minste virksomhetene som

---

ikke har disse (fra 50 ansatte og nedover). Det er ingen signifikante sammenhenger mellom størrelse og faglige fullmakter.

**Hovedinntrykket fra kartleggingen er at statlige virksomheter har de fullmaktene de trenger.**

Virksomheter med store investeringsbevilgninger og/eller risiko for større variasjoner i inntekt fra ett år til et annet, ønsker seg utvidede fullmakter. Kartleggingen indikerer at bruk og utnytting av fullmaktene i 2006 er vesentlig høyere enn det den var i 1992. Det er rimelig å anta at dette også medfører riktigere bruk av fullmaktene.

**Det varierer i hvilken grad statlige virksomheter har delegert fullmaktene videre nedover i organisasjonen**

Inntrykket fra intervjuene er at departementene i hovedsak har delegert ut de fullmaktene de synes de kan, gitt den kompetansen som finnes i underliggende virksomheter. Det varierer derfor relativt mye i hvilken grad fullmaktene delegeres videre nedover i organisasjonen. Dette synes dels å henge sammen med kompetansemessige forhold, og dels med den enkelte virksomhets styrings- og kontrollkultur.

**Virksomhetenes frihetsgrader mer knyttet til styringsmessige forhold enn formell fullmaktsstruktur?**

Det kan - gitt eksisterende fullmaktsstruktur - synes som om andre forhold enn fullmakter er viktigere når det gjelder å forklare likheter og forskjeller mht. styring og resultatoppnåelse i statlige virksomheter. Selv om statlige virksomheter langt på vei har de samme fullmaktene, er det knyttet ulike frihetsgrader og ulik styring til dem. Frihetsgradene synes i hovedsak å følge av hvilke begrensninger som er knyttet til bruken av fullmaktene, av budsjettmessige beskrankninger, av ettårsprinsippet m.m. og *ikke* av den overordnede fullmaktsstrukturen.

I noen tilfeller kan det diskuteres om valg av tilknytningsform – med tilhørende fullmaktsstruktur – gir de beste rammene for styring og resultatoppnåelse i den enkelte virksomhet. Statskonsult stiller i forlengelsen av dette spørsmål om det er behov for å revurdere inndelingen av statlige virksomheter i tilknytnings- eller organisasjonsformer.

**Bruk og utnytting av fullmakter kan ikke ses uavhengig av statsforvaltningens spesielle rolle og funksjon**

For trange budsjettammer og styring knyttet til organisering, lokalisering m.v., trekkes fram som årsaker manglende bruk/utnytting av fullmakter. Statskonsult vil her peke på at dette er forhold som først og fremst må ses som en del av rammebetingelsene og forutsetningene for offentlig virksomhet. Dette har med statsforvaltningens spesielle rolle og funksjon, herunder forholdet mellom politikk og forvaltning, å gjøre. Dette gjelder også i noen grad bruk og utnytting av fullmakter. Fordi statlig forvaltning er en del av det politiske styringssystemet, er det nødvendig at sentrale aktører utviser godt skjønn og god vurderingsevne.

---

Det har skjedd store endringer i lederrollen - nye krav til organisering og arbeidsformer i forvaltningen utfordrer gamle embetsmannstradisjoner og byråkratistrukturer og bidrar til endringer i bruk og utnytting av fullmakter. Ledere stilles i større grad til ansvar både for oppnådde resultater og for manglende resultater, budsjettoverskridelser o.l.

Avslutningsvis vil vi understreke at det ville være svært overraskende, gitt utviklingen de siste 15-20 årene, hvis denne undersøkelsen viste at fullmaktene brukes på samme måte nå som i 1992. Heldigvis gjør den ikke det.



---

## Referanseliste

Statskonsultrapport 2006:10 *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca. 1990.*

Statskonsultrapport 2002:17 *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Kartlegging og vurderinger*

Statskonsultrapport 1993:7 *Omstillinger og tilsetninger i statsforvaltningen. Analyse av personaladministrativt regel- og avtaleverk.*

Statskonsultrapport 1992:9 *Utnytter statlige virksomheter sine frihetsgrader?*

*Embetsmannen og hennes roller, temahefte fra Statskonsult 1997*

Fornyings- og administrasjonsdepartementet: *Forvaltningsutsyn 2005*  
(upublisert materiale)

Moderniseringsdepartementet: *Forvaltningsutsyn 2004*

Statskonsult: *Forvaltningsutsyn 2003*

Upubliserte data fra Rokkansenterets undersøkelse om autonomi og styring i staten (2003-04)

Lægrid, Roness og Rubecksen: *Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?* Rokkansenteret; Working Paper 4 – 2005

NOU 2003:34 *Mellom stat og marked*

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget)

---

## Referanseark for Statskonsult

<b>Tittel på rapport:</b>	Bruk og utnytting av fullmakter i statlig forvaltning
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2007:08
<b>Forfatter(e):</b>	Margaret Hagevik, Sidsel Søvik og Oddbjørg Bakli
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) / Forvaltningsdatabasen
<b>Prosjektnummer:</b>	131283
<b>Prosjektnavn:</b>	Forvaltningens bruk og utnytting av fullmakter
<b>Prosjektleder:</b>	Oddbjørg Bakli
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Strategi
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Målene med prosjektet har vært å kartlegge og analysere forvaltningens bruk av økonomisk-administrative og faglige fullmakter i 2006, og å sammenligne og vurdere endringer i bruk og utnytting av økonomisk/administrative fullmakter i perioden 1992 – 2006. Kartleggingen bygger på en spørreskjemaundersøkelse til alle statlige virksomheter og intervjuer med representanter for fire departementer og sju virksomheter. Hovedinntrykket fra kartleggingen er at statlige virksomheter stort sett har de fullmaktene den trenger. Bruk og utnytting av fullmaktene er vesentlig høyere i 2006 enn den var i 1992. Det synes å være en sammenheng mellom tilknytningsform og fullmaktsstruktur</p>
<b>Emneord:</b>	Fullmakter, økonomisk-administrativ fullmakt, personalfullmakt, fullmaktsstruktur, tilknytningsform,
<b>Totalt antall sider til trykking (uten forside):</b>	60
<b>Dato for utgivelse:</b>	Mars 2007
<b>Utgiver:</b>	<b>Statskonsult as</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no

## Oversikt over budsjett- og personaladministrative fullmakter

### 1 Budsjettfullmakter i staten

Stortinget vedtok 26. mai 2005 et nytt bevilgningsreglement på grunnlag av St.prp. nr. 48 (2004-2005) Om bevilgningsreglementet, jf. Innst. S. nr. 187 (2004-2005). Det nye reglementet trådte i kraft 1. januar 2006.10.06. Reglementet viderefører i hovedsak gjeldende fullmakter for Kongen til å gjøre unntak fra eller utfylle reglementets bestemmelser.

Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er disse fullmaktene, med et par unntak, delegert til Finansdepartementet. Det vises til rundskriv R-110/2005 mht Finansdepartementets fastsetting av departementenes fullmakter til å gjøre unntak fra enkelte av bevilgningsreglementets hovedprinsipper. Nedenstående redegjørelse bygger på kap. 2 i ovennevnte rundskriv. Omtalen av bestillings-, tilsagns-, og garantifullmakter er hentet fra veileder i statlig budsjettarbeid, FIN 2006.

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

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

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

- a) Inntekter fra salg av brukt utstyr kan nettoføres på post 01 Driftsutgifter og post 21 Spesielle driftsutgifter, med inntil 5 prosent av bevilgningen på den aktuelle posten.
- b) Salgsinntektene må skrive seg fra utskiftings som er ledd i en rutinemessig fornyelse av utstyr. I praksis vil dette gjelde inntekter fra salg av utstyr som er av en slik art at det ved anskaffelsen skal dekkes under post 01 Driftsutgifter. Inntekter fra salg av utstyr som etter sin art skal dekkes under post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, må bruttoføres på vanlig måte.
- c) Salgsinntektene skal føres til kredit på underpost 01-21 og på underpost 21-21. Føringen må gjøres slik at det er mulig å kontrollere at grensen på fem prosent ikke overskrides.

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

Hovedregelen i det nye bevilgningsreglementet § 6 første ledd første setning, er at staten bare kan pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Etter samme

---

paragraf, annet ledd, kan Kongen likevel på visse vilkår gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret.

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

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

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

Hovedregelen i det nye bevilgningsreglementet § 5 annet ledd første setning er at det ikke er adgang til å overskride utgiftsbevilgninger.

Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 1 inneholder imidlertid et unntak ved at Kongen kan gi bestemmelser om overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.

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

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

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

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

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

---

en post til en annen. Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 2 inneholder imidlertid et unntak ved at Kongen kan gi bestemmelser om overskridelse av investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.

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

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

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

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

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

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

#### **Bestillings-, tilsagns-, og garantifullmakter**

Bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter, garantifullmakter og andre særskilte budsjettfullmakter kan gis av Stortinget ved egne romertallsvedtak. Slike fullmakter er normalt ettårige. Det vises til omtalen av reglene for slike fullmakter i Finansdepartementets veileder for statlig budsjettarbeid.

---

Ved kjøp av materiell og utstyr er leveringstiden enkelte ganger så lang at levering og betaling vil måtte skje i et senere budsjettår. Bestillingen vil i slike tilfeller pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår. I så fall vil det måtte innhentes såkalt *bestillingsfullmakt*.

Tilskudds- eller låneordninger vil i enkelte tilfeller være knyttet til aktiviteter som det tar tid å fullføre, og ofte må mottakeren oppfylle visse vilkår før lånet eller tilskuddet utbetales. Dette kan i sin tur føre til at utbetalingene ikke vil kunne skje før i senere budsjettår. I så fall må det innhentes såkalte *tilsagnsfullmakter*.

I de tilfeller det utstedes en statlig garanti som vil kunne innebære at staten må dekke tap i framtidige budsjettår, må det innhentes såkalte *garantifullmakter*.

## 2 Personaladministrative fullmakter

Personaladministrative bestemmelser kan være basert på forskjellig grunnlag:

- Lov/forskrift
- Avtale mellom AAD (nå FAD) og hovedsammenslutningene
- Kongelige resolusjoner
- Administrative bestemmelser fra FAD gitt med grunnlag i departementets rolle som statens sentrale arbeidsgiverrepresentant

Siden 1992 har det skjedd en rekke endringer på det personaladministrative området, ved at fagdepartementene er delegert en rekke fullmakter.

### **Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere, opprette nye stillinger og fastsette lønn**

Stortinget vedtok den 19. juni i Innst S nr 243 (1996-97) en reform av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet. Reformen består bl.a. i opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 om opprettelse, inndraging og omgjøring av ledige statsstillinger (stillingshjemmelsystemet). Endringene trådte i kraft 01.10.1997 og gjaldt i utgangspunktet fram til 30.09 2001.

Det enkelte fagdepartement fikk det endelige ansvaret for bemanningens størrelse i de underliggende statlige virksomheter, og dermed også ansvaret for at lønnsutgiftene ble holdt innenfor de beløp som Stortinget bevilget til driftsutgifter under hvert budsjettkapittel.<sup>1</sup> Bevilgningsreglementet § 10 ble endelig opphevet av Stortinget 22.mars 2001 med virkning fra 1.oktober 2001.

### **Fullmakt til å føre lokale lønnsforhandlinger**

Bestemmelser om lokale lønnsforhandlinger følger av Statens personallånbok, kapittel 6.3. Hovedtariffavtalen regulerer når det skal føres lokale forhandlinger, jf hovedtariffavtalen (hta) kapittel 2.3.3. Lokale forhandlinger skal føres når bestemte vilkår er oppfylt. Det er Fornyings- og administrasjonsdepartementet som fastsetter på hvilke forhandlingssteder det kan føres lokale lønnsforhandlinger, jf hta kapittel 2.3.2 og vedlegg 2 til hta.

---

<sup>1</sup> Fra Planleggings- og samordningsdepartementet PM 1997-20

---

### **Fullmakt til å gi utdanningspermisjon**

Det er inngått særavtale om permisjon og økonomiske vilkår ved etter- og videreutdanning, kurs mv. mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet (nå FAD) og hovedsammenslutningene og gjelder for perioden 1. januar 2004 - 31. desember 2006. Særavtalens kapittel 2 og 3 (gjelder lønn) gjelder ikke undervisningspersonale ved universiteter og høyskoler, og militært personale da disse har egne regler. Se omtale i Statens personalhåndbok pkt 9.11. Det er fagdepartementet som behandler (innvilger og gir avslag) søknader om utdanningspermisjon.

Med virkning fra 01.01.2005 besluttet Moderniseringsdepartementet å delegerer fullmakt til å gi utdanningspermisjon for lærere i alle skoleslag. Bestemmelsene ville i utgangspunktet fortsatt gjelde for lærere ved folkehøgskoler og noen statlige spesialskoler fram til 1.5.2006. Bestemmelsen oppheves. Det delegeres til fagdepartementene å ta stilling til retningslinjer for utdanningspermisjon.

Fra samme dato besluttet departementet å delegerer fullmakt til å gi utdanningspermisjon for lærere med stipend. Bestemmelsene ville i utgangspunktet fortsatt gjelde for lærere ved folkehøgskoler og noen statlige spesialskoler fram til 1.5.2006. De sier blant annet at etter fast praksis gis det permisjon med lønn til prøveforelesninger inntil 3 uker. Bestemmelsen oppheves. Det delegeres til fagdepartementene å ta stilling til slik permisjon.

### **Andre fullmakter**

Med virkning fra 01.01.2005 besluttet Moderniseringsdepartementet å deregulere personaladministrative bestemmelser på en rekke andre områder. På noen punkter ble MODs fullmakter formelt delegert til fagdepartementene. I disse tilfellene oppfordres departementene til å delegerer fullmaktene videre til sine underliggende virksomheter så langt dette fremstår som forsvarlig. MOD presiserer at begrunnelsen for endringene er at bruken av ulike tiltak og godtgjøringsordninger bedre skal kunne tilpasses lokale behov. Det er ikke en målsetting i seg selv at bruken av tiltak og godtgjøringer skal opphøre.

Delegeringen gjaldt følgende fullmakter<sup>2</sup>:

- Lønn ved tiltredelse – embetsmenn og tjenestemenn<sup>3</sup>
- Økonomisk kompensasjon i forbindelse med fratreden
- Sommer/vintertid
- Tjenestetelefon m.m.
- Forskudd på lønn
- Retningslinjer og honorarer for frivillig undervisning
- Godtgjøring til timebetalte lærer, sensorer, sakkyndig bedømmelse, eksamensinspeksjon m.v.
- Godtgjøring for eksamensinspeksjon

---

<sup>2</sup> Kilde: Moderniseringsdepartementets brev av 23.12.05 til Statsministerens kontor, departementene og Riksrevisjonen

<sup>3</sup> Bestemmelser som redegjør for fra hvilket tidspunkt hhv. embets- og tjenestemenn har krav på lønn. Hovedregelen er at lønn for embetsmenn utbetales fra det tidspunkt utnevnelsen trer i kraft. For tjenestemenn er hovedregelen at lønn utbetales fra tiltredelsesdagen. I nærmere angitte tilfeller, kan MOD gi samtykke til utbetaling fra annet tidspunkt. Bestemmelsene opprettholdes, men det delegeres til fagdepartementene å ta stilling til om det i nærmere angitte tilfelle skal utbetales lønn fra et annet tidspunkt enn det hovedregelen tilsier.

- 
- Godtgjøring for å utføre prosedyrer for staten
  - Adgang til å inngå frivillig gjeldsordning ved forskudd på lønn
  - Dekning av reiseutgifter m.v. i forbindelse med innkalling av søkere til intervju
  - Dekning av utgifter ved reise for å avgi forklaring for tilsettingsrådet
  - Administrative bestemmelser om flytting til/fra utlandet
  - Oppholdsgodtgjøring mv. for deltakere ved kortvarige kurs konferanser m.v.
  - Overtidsgodtgjørelse ved deltakelse ved kurs, konferanser mv.
  - Kost- og nattillegg for timelærere, forelesere og lignende
  - Permisjon for norskundervisning for innvandrere i statens tjeneste
  - Politisk arbeid – nominasjonsmøter
  - Administrativ bestemmelse om at det bare er den ordinære lønn som skal utbetales under permisjon, dog med unntak for bierverv som er naturlig knyttet til stillingen og særlig tillegg som må anses som en del av stillingens lønn.
  - Regler for belønning til publikum for opplysninger som fører til at forbrytelse mot statlige virksomheter blir oppklart
  - Ekstraervert mv.
  - Styret, råd, utvalg. mv. – diverse bestemmelser  
Godtgjøring til leder og medlemmer
  - Fastsetting og regulering av godtgjøring til medlemmer av styret, råd og faste utvalg
  - Uniformering av statstjenestemenn
  - Økonomisk ansvar for arbeidstakere i staten som har påført staten erstatningsansvar eller skade



## Oppsummering av svar på spørreundersøkelse om bruk og utnytting av fullmakter

**Tabell 1** *Tilknytningsform. Andel virksomheter (prosent) som faller inn under de ulike kategoriene. N=138*

Tilknytningsform		Frekvens	Prosent
Valid	Andre ord. forv.organ	98	71
	Forv.org. med særsk. fullmakter	36	26
	Forvaltningsbedrifter	4	3
	<i>Total</i>	<i>138</i>	<i>100</i>

**Tabell 2** *Organisasjonsstørrelse målt i antall ansatte – gruppert. Frekvens og prosent.*

Antall ansatte		Frekvens	Prosent
Valid	Under 20	4	3
	20 - 49	33	24
	50 - 199	36	26
	200 - 499	5	4
	<i>Total</i>	<i>78</i>	<i>57</i>
Missing	System	60	43
	<i>Total</i>	<i>138</i>	<i>100</i>

**Tabell 3 Angivelse av hvilke av fullmakter virksomheten har pr. 01.01.06. Andel virksomheter (prosent) som har krysset av de ulike alternativene. N=138**

Fullmaktstype/-innhold	Har fullmakt	Har ikke fullmakt	Vet ikke
<b>Økonomisk/administrative fullmakter (budsjettfullmakter)</b>			
Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)	28	70	2
Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten) <sup>1</sup>	17	80	3
Unntak fra kontantprinsippet	25	75	0
Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr	55	39	6
Overskridelse av budsjettet mot merinntekter <sup>2</sup>	72	25	3
Overføring av inntil 5% av driftsbevilgningen til neste driftstermin <sup>2</sup>	73	24	3
Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger <sup>2</sup>	38	57	5
Tilsagnsfullmakt <sup>2</sup>	24	63	13
Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt <sup>2</sup>	12	85	4
Bestillingsfullmakt <sup>2</sup>	56	37	8
Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer	17	77	7
<b>Personaladministrative fullmakter</b>			
Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere	83	15	2
Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn	90	8	2
Fullmakt til å føre lokale forhandlinger	81	18	1
Fullmakt til å gi utdanningspermisjon	90	5	4
<b>Faglige fullmakter</b>			
Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter	82	11	7
Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker	90	8	2

**Tabell 4 Andeler som har svart at de har fullmakter fordelt på virksomhetsstørrelse (målt i antall ansatte). Prosent. N=93**

Fullmaktstype/-innhold	Mindre enn 20 ansatte	20 – 50 ansatte	50 – 200 ansatte	200 – 500 ansatte	Mer enn 500 ansatte	Hele utvalget
<b>Økonomisk/administrative fullmakter (budsjettfullmakter)</b>						
Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)	0	9	19	38	44	27
Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten) <sup>1</sup>	0	9	18	13	24	15
Unntak fra kontantprinsippet	0	18	13	43	27	23
Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr <sup>2</sup>	29	30	53	67	59	53
Overskridelse av budsjettet mot merinntekter <sup>2</sup>	57	46	77	86	82	75
Overføring av inntil 5% av driftsbevilgningen til neste driftstermin <sup>2</sup>	71	55	83	67	55	69
Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger <sup>2</sup>	29	20	36	57	65	45
Tilsagnsfullmakt <sup>2</sup>	14	9	28	30	33	26
Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt <sup>2</sup>	0	20	13	23	10	15
Bestillingsfullmakt <sup>2</sup>	29	46	50	48	82	55
Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer <sup>2</sup>	0	27	20	24	18	20
<b>Personaladministrative fullmakter</b>						
Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere	29	91	94	100	96	90
Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn	57	100	100	96	100	96
Fullmakt til å føre lokale forhandlinger	29	46	90	100	100	85
Fullmakt til å gi utdanningspermisjon	43	100	97	96	100	94
<b>Faglige fullmakter</b>						
Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter	86	73	84	83	76	80
Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker	83	91	93	95	86	91

<sup>1</sup> Mer enn 10 pst av virksomhetene har unnlatt å svare.

<sup>2</sup> Mellom 5 og 10 pst av virksomhetene har unnlatt å svare

**Tabell 5 Andeler som har svart at de har fullmakter fordelt på tilknytningsform. Prosent. N=138**

Fullmaktstype/-innhold	Ordinært forvaltningsorgan	Forvaltn.organ med særskilte fullmakter	Forvaltnings-bedrift	Hele utvalget
<b>Økonomisk/administrative fullmakter (budsjettfullmakter)</b>	3	94	50	28
Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)	4	65	75	17
Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten) <sup>1</sup>	4	85	25	25
Unntak fra kontantprinsippet	50	73	25	55
Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr <sup>2</sup>	75	67	33	72
Overskridelse av budsjettet mot merinntekter <sup>2</sup>	85	37	0	73
Overføring av inntil 5% av driftsbevilgningen til neste driftstermin <sup>2</sup>	30	63	67	30
Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger <sup>2</sup>	25	19	33	24
Tilsagnsfullmakt <sup>2</sup>	12	6	50	12
Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt <sup>2</sup>	47	78	75	56
Bestillingsfullmakt <sup>2</sup>	12	28	25	17
Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer <sup>2</sup>	3	94	50	28
<b>Personaladministrative fullmakter</b>				
Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere	79	91	100	83
Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn	87	97	100	90
Fullmakt til å føre lokale forhandlinger	76	94	100	81
Fullmakt til å gi utdanningspermisjon	89	94	100	90
<b>Faglige fullmakter</b>				
Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter	80	88	50	82
Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker	90	91	100	91

**Tabell 6 Angivelse av hvor ofte fullmaktene/fullmaktskategoriene brukes. Andel virksomheter (prosent) som har krysset av de ulike alternativene. N=138**

Fullmaktstype/-innhold	Ofte brukt	Sjelden brukt	Aldri brukt	Vet ikke	Har ikke fullmakt <sup>3</sup>
<b>Økonomisk/administrative fullmakter (budsjettfullmakter)</b>					
Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten)	27	-	11	1	62
Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten) <sup>1</sup>	16	3	12	2	68
Unntak fra kontantprinsippet	23	2	14	1	60
Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr <sup>2</sup>	17	33	15	5	31
Overskridelse av budsjettet mot merinntekter <sup>2</sup>	61	15	8	2	14
Overføring av inntil 5% av driftsbevilgningen til neste driftstermin <sup>2</sup>	60	19	5	4	12
Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger <sup>2</sup>	20	16	23	4	38
Tilsagnsfullmakt <sup>2</sup>	17	9	11	15	49
Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt <sup>2</sup>	7	6	14	9	64
Bestillingsfullmakt <sup>2</sup>	49	8	3	9	32
Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer <sup>2</sup>	9	9	10	5	66
<b>Personaladministrative fullmakter</b>					
Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere	44	34	7	3	13
Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn	72	17	2	1	8
Fullmakt til å føre lokale forhandlinger	71	8	3	2	15
Fullmakt til å gi utdanningspermisjon	34	49	8	5	5
<b>Faglige fullmakter</b>					
Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter	69	9	-	11	10
Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker	79	10	2	3	7

<sup>3</sup> Andelene som oppgir at de ikke har fullmakt er gjennomgående lavere her enn i tabell 1. Hvis vi summerer andelene som svarer "Aldri brukt" og andelene som svarer "Har ikke fullmakt" stemmer det imidlertid bedre overens

**Tabell 7 Angivelse av hvor virksomhetene har fått fullmaktene. Andel virksomheter (prosent) som har krysset av de ulike alternativene. N=138**

Fullmaktstype/-innhold	Generell fullmakt fra FIN /FAD	Etter søknad med samtykke fra FIN / FAD	Særskilt delegering fra eget departement	Fastsatt ved lov eller plenarvedtak i Stortinget	Fastsatt ved kgl. res. eller på annen måte	Vet ikke	Ikke relevant / har ikke fullmakt
<b>Økonomisk/administrative fullmakter (budsjettfullmakter)</b>							
Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten) <sup>2</sup>	8	-	10	6	2	3	71
Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten) <sup>1</sup>	5	-	6	3	2	4	81
Unntak fra kontantprinsippet <sup>2</sup>	9	-	10	4	3	3	71
Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr	18	-	29	2	2	7	42
Overskridelse av budsjettet mot merinntekter <sup>2</sup>	19	5	42	6	2	2	23
Overføring av inntil 5% av driftsbevilgningen til neste driftstermin <sup>2</sup>	26	10	35	2	2	4	21
Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger <sup>2</sup>	9	2	24	5	2	4	55
Tilsagnsfullmakt <sup>2</sup>	1	-	19	6	-	13	61
Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt <sup>2</sup>	2	-	6	4	-	5	84
Bestillingsfullmakt <sup>2</sup>	21	-	29	2	2	12	35
Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer <sup>2</sup>	2	-	11	6	-	7	75
<b>Personaladministrative fullmakter</b>							
Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere <sup>2</sup>	25	-	43	9	3	6	14
Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn <sup>2</sup>	32	1	49	5	2	3	8
Fullmakt til å føre lokale forhandlinger <sup>2</sup>	40	-	34	2	3	4	19
Fullmakt til å gi utdanningspermisjon <sup>2</sup>	34	-	46	2	2	12	5
<b>Faglige fullmakter</b>							
Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter <sup>2</sup>	6	-	35	30	7	13	10
Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker <sup>2</sup>	9	-	38	33	6	5	9

**Tabell 8 Utfordringer knyttet til bruken av gitte fullmakter. Andel virksomheter (prosent) som har krysset av de ulike alternativene. N=138**

Fullmaktstype/-innhold	Regelverket knyttet til fullmakten er uklart og vanskelig å forstå	FIN/FAD/overordnet departement knytter betingelser til fullmakten(e) som gjør det vanskelig å utnytte den / dem	Interne organisasjons- og styringshensyn gjør utnyttelsen av fullmakten vanskelig	Ingen spesielle problemer	Ikke relevant / har ikke fullmakt
<b>Økonomisk/administrative fullmakter (budsjettfullmakter)</b>					
Unntak fra bruttoprinsippet (hele virksomheten) <sup>2</sup>	2	1	-	27	71
Unntak fra bruttoprinsippet (deler av virksomheten) <sup>1</sup>	1	1	-	16	83
Unntak fra kontantprinsippet <sup>2</sup>	1	1	2	24	72
Nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr <sup>2</sup>	2	-	-	53	45
Overskridelse av budsjettet mot merinntekter <sup>2</sup>	-	2	2	74	23
Overføring av inntil 5% av driftsbevilgningen til neste driftstermin <sup>2</sup>	1	2	1	75	21
Omdisponering mellom drifts- og investeringsbevilgninger <sup>2</sup>	2	2	-	41	55
Tilsagnsfullmakt <sup>2</sup>	1	1	-	26	73
Garantifullmakt, trekkfullmakt og/eller utlånsfullmakt <sup>2</sup>	2	-	-	13	85
Bestillingsfullmakt <sup>2</sup>	1	-	-	60	39
Fullmakt til å fastsette avgifter/gebyrer <sup>2</sup>	1	-	1	20	79

<b>Personaladministrative fullmakter</b>					
Fullmakt til å ansette/avskjedige ledere <sup>2</sup>	-	-	3	81	16
Fullmakt til å opprette nye stillinger og fastsette lønn <sup>2</sup>	1	-	3	88	8
Fullmakt til å føre lokale forhandlinger <sup>2</sup>	1	-	2	79	19
Fullmakt til å gi utdanningspermisjon <sup>2</sup>	-	-	2	90	9
<b>Faglige fullmakter</b>					
Faglige fullmakter fastsatt i lov, forskrift og/eller i vedtekter <sup>2</sup>	1	-	2	83	15
Fullmakt til å fatte vedtak i enkeltsaker <sup>2</sup>	1	1	-	91	8

**Tabell 9 Effekter av bruken av fullmakter. Andel virksomheter (prosent) som har krysset av de ulike alternativene. N=138**

Påstander	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
<b>Økonomisk/administrative og personalfullmakter</b>				
A. Fullmaktene bidrar til god intern økonomistyring <sup>2</sup>	63	30	5	3
B. Virksomhetens øk./adm. fullmakter bidrar til bedre tjenester/produkter <sup>2</sup>	46	42	8	4
C. Dagens fullmaktsstruktur gjør det lettere for overordnet departement å "mål- og resultatstyre" virksomheten <sup>2</sup>	31	45	19	5
D. Fullmaktene gjør det lettere å anskaffe og skifte ut nødvendig utstyr <sup>2</sup>	43	37	14	6
E. Departementet griper mindre inn i enkeltsaker enn tidligere <sup>2</sup>	50	35	11	4
F. Fullmaktene gir ikke tilstrekkelig frihet til å utnytte ressursene effektivt <sup>2</sup>	15	32	30	23
G. Mangelfulle fullmakter på investeringssiden medfører uoptimale tilpasninger <sup>1</sup>	14	29	28	30
H. Utnyttelse av virksomhetens fullmakter resulterer i økte lønnsutgifter <sup>2</sup>	3	13	34	50
I. Virksomheten har tilstrekkelige fullmakter til å skaffe seg og beholde medarbeidere med riktig kompetanse <sup>2</sup>	36	38	22	5
J. Det personaladministrative regelverket er mindre "hemmende" enn det personaladministrative avtaleverket <sup>1</sup>	13	55	23	10
<b>Faglige fullmakter</b>				
K. Virksomheten er basert på stor grad av faglig uavhengighet <sup>2</sup>	56	32	9	4
L. Virksomhetens faglige fullmakter bidrar til en effektiv saksbehandling <sup>2</sup>	58	35	6	1
M. Virksomhetens faglige fullmakter bidrar til innovasjon og nytenkning <sup>2</sup>	36	41	17	6
N. Virksomhetens faglige fullmakter vil kunne føre til målforskyvninger <sup>1</sup>	4	31	36	30
O. Styringen fra overordnet departement virker begrensende på mulighetene for å utnytte fullmaktene <sup>1</sup>	9	23	34	34
P. Virksomhetenes faglige autonomi overprøves ofte av departementet <sup>2</sup>	-	10	34	56
Q. Virksomheten har ikke tilstrekkelige faglige fullmakter <sup>2</sup>	3	12	31	54