

DFØ-rapport 2024:5
september 2023

Evaluering av statsbudsjettprosessen

Kartlegging – fase 1



Sammendrag

Finansdepartementet ønsker å vurdere hvordan dagens budsjettprosess kan innrettes for å legge best mulig til rette for godt opplyste politiske prioriteringer. DFØ har i denne forbindelse fått i oppdrag å kartlegge ulike aktørers syn på hvordan dagens budsjettprosess fungerer, samt undersøke om aktørene har forslag til forbedringer. DFØ har også gjort en mindre kartlegging av budsjettprosessene i Danmark og Sverige, med sikte på læringspunkter.

Ingen vi har snakket med ønsker radikale endringer av dagens budsjettprosess, men mange ønsker seg forbedringer.

Dagens prosess beskrives som velfungerende og forutsigbar. Samtidig kommer det frem at dagens budsjettprosess preges av utydelige prioriteringer. Det fremstår som en hovedårsak til utfordringer i og med prosessen, uavhengig av hvem vi snakker med. Informantene forteller at føringer oppfattes som, og i praksis er, lite bindende. Det fører til at det blir utarbeidet for mange satsingsforslag, som i for liten grad siles bort underveis i prosessen. Arbeidet med innsparinger er preget av spill og oppleves for lite målrettet. Budsjettprosessen preges ifølge informantene av for mye smått og for lite om det store.

Utover enighet om utydelige prioriteringer, varierer problemforståelsen mellom ulike grupper. Virksomhetsledere ønsker mer forutsigbare budsjetter. Budsjettledere er opptatt av at tekniske føringer ikke følges. Departementssjefer og ekspedisjonssjefer mener det er utfordrende med liten mulighet til å tenke strategisk og langsiktig, mens politikere er mer opptatt av at prosessen bør legge bedre til rette for politiske vurderinger. Hovedinntrykket fra intervjuene er at budsjettprosessen primært oppleves å være innrettet mot satsingsforslag og kutt. Den oppleves ikke å legge til rette for de store helhetlige og strategiske diskusjonene.

Kartleggingen viser at budsjettarbeidet preges av at mange saker løftes til regjeringens bord. Mangfoldet av saker, både i mengde og type, bidrar til å gjøre budsjettprosessen uoversiktlig og arbeidskrevende. Mulighet til å tenke helhetlig og langsiktig forsvinner i mengden. Omfanget svekker dermed budsjettprosessens evne til å bidra til prioritering og samordning.

De viktigste foreslåtte forbedringene fra berørte aktører handler om at det må gis tydeligere føringer. De ulike stoppunktene i prosessen bør brukes til faktisk siling, og det bør legges til rette for mer helhetlig og strategisk tenkning. Det bør tilstrebes mer strategisk bilateral dialog og avklaringer på lavere nivå, slik at ikke like mange saker løftes til regjering. Kartleggingen av de danske og svenske budsjettprosessene gir praktiske eksempler på hvordan dette kan gjennomføres.

I Danmark tar de stilling til budsjettkonsekvenser ved utarbeidelse av regjeringsplattformen, som gir prioriteringer. Både Danmark og Sverige bruker ulike utvalg og dialog mellom departementer for å få mer opplyste saker, samt å sile bort uferdige og lavt prioriterte forslag. Systemene har en sterkere portvokterrolle, der Finansdepartementene avviser

forslag som ikke er i henhold til føringer og prioriteringer. I tillegg tas mer hånd om på embetsnivå.

Kartleggingen viser at det er et forbedringspotensial i dagens norske budsjettprosess. Utenlandskartleggingen er ment som et idétilfang inn i videre arbeid med vurderinger og anbefalinger.

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	5
1.1 Oppdraget	5
1.2 Formål	5
1.3 Bakgrunn og mandat.....	5
1.4 Problemstillinger	6
1.4.1 Kartlegging i Norge	6
1.4.2 Utenlandskartlegging.....	7
1.5 Avgrensninger	8
2 Hvordan er statsbudsjettprosessen innrettet?	9
2.1 Mål med prosessen – hva skal oppnås?	9
2.2 Regjeringens utarbeidelse av forslag til statsbudsjett	9
2.2.1 Rollefordelingen i budsjettarbeidet.....	10
2.2.2 Hovedfasene i budsjettforberedelsen	10
2.2.3 Budsjettarbeid i virksomhetene.....	13
2.3 Dagens ressursbruk	14
3 Ingen ønsker radikale endringer, men de fleste ønsker forbedring	16
3.1 En velfungerende og forutsigbar prosess	16
3.2 Prosessen preges av manglende prioriteringer.....	17
3.2.1 Føringer oppfattes som, og er i praksis, lite bindende.....	18
3.2.2 For mange satsingsforslag	20
3.2.3 For lite målrettet arbeid med innsparinger	23
3.2.4 For mye smått og for lite om det store.....	24
3.3 Hvordan vri budsjettprosessen mot mer helhetlig og strategisk politikkutvikling?.....	25
3.3.1 Mer helhetlig og langsiktig perspektiv i budsjettprosessen.....	25
3.3.2 Bedre kunnskapsgrunnlag for strategiske beslutninger	27
3.3.3 Mer strategisk bilateral dialog.....	28
3.3.4 Kort om digitaliseringsmuligheter	28
4 Internasjonale erfaringer	30
4.1 OECD: Endringer i statsbudsjettets rolle i politikkutvikling.....	30
4.1.1 Statsbudsjett som verktøy for endring	30
4.1.2 Fremvekst av økt transparens og økonomisk realitetsorientering	31

4.1.3 De nordiske landene trekkes frem som eksempler på land med god budsjettpraksis	32
4.2 Budsjettprosessen i Danmark: et sterkt finansdepartement og stram prosess.....	32
4.2.1 Den danske budsjettprosessen preges av en sterk rammestyring	33
4.2.2 Fagdepartementene foreslår et begrenset antall satsinger som gjennomgår en streng siling før de når politisk nivå.....	33
4.2.3 Den politiske beslutningsprosessen har flere, mindre stoppunkt og foregår i mindre fora	34
4.3 Budsjettprosessen i Sverige: transparens og budsjettdisiplin	35
4.3.1 Hovedlinjene for neste års budsjett forankres tidlig i parlamentet.....	36
4.3.2 Sterk rammestyring med strenge ytre begrensinger	36
4.3.3 En iterativ beslutningsprosess, med endelig regjeringsbehandling som slutt punkt	37
4.4 Flere likhetstrekk mellom Danmark og Sverige	38
4.4.1 Tydeligere skille mellom teknisk og politisk del av budsjettet.....	38
4.4.2 Finansdepartementets rolle og myndighet.....	39
4.4.3 Den politiske beslutningsprosessen	39
4.4.4 Kulturelle forhold er viktig	40
5 Veien videre	42
Ordliste.....	43
Referanser	46
Internettider:.....	47
Vedlegg 1 Intervjuguider.....	49

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Finansdepartementet har igangsatt en evaluering av statens budsjettprosess for å finne ut om den er hensiktsmessig innrettet i tråd med utviklingen i samfunnet og staten. Arbeidet er delt i to faser, henholdsvis fase 1 Kartlegging, og fase 2 Vurdering og anbefaling. DFØ har fått i oppdrag å gjennomføre fase 1 – kartlegging – av arbeidet. Hovedfokus for kartleggingen har vært budsjettprosessen i Norge, men vi har også beskrevet innretningen av budsjettprosessene i Sverige og Danmark. Utenlandskartleggingen har ikke vært like omfattende som kartleggingen av det norske systemet, men inneholder en beskrivelse av opplevde fordeler og ulemper. Oppdraget ble formelt gitt 3. mai 2023, og revidert frist for ferdigstilling av rapport var 29. september 2023.

1.2 Formål

I henhold til mandatet, er det overordnede formålet med evalueringen «å vurdere hvordan dagens budsjettprosess kan innrettes med sikte på å legge best mulig til rette for godt opplyste politiske prioriteringer innenfor en gitt, samlet budsjetttramme. Det bør også vurderes om det er forenklinger som kan gjøre den overordnede budsjettprosessen mer målrettet og mindre tids- og arbeidskrevende for regjeringen og departementene. Både teknologiske og organisatoriske endringer som kan bidra til å forbedre prosessen og budsjettmaterialet, bør vurderes.»

Formålet med kartleggingen er å legge et grunnlag for den etterfølgende vurderingen av endringsbehov gjennom å kartlegge og beskrive aktørenes syn på budsjettprosessen slik den er innrettet og fungerer i dag. Kartleggingen bør også åpne for å kunne fange opp og beskrive eventuelle ideer om forbedringsmuligheter.

1.3 Bakgrunn og mandat

Budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet¹. Det er viktig at regjeringens budsjettprosess fungerer godt for å få gjort de nødvendige faglige og politiske vurderingene av ulike tiltak og av helheten i budsjettet.

Det er lenge siden budsjettprosessen i sin helhet har blitt evaluert. De senere år har det skjedd en rekke organisatoriske og teknologiske endringer i staten og i samfunnet som tilsier at en bør vurdere om dagens budsjettprosess er hensiktsmessig innrettet. I takt med endringene i samfunnet har også de politiske behov for oversikt og analyse gjennom budsjettarbeidet blitt forsterket.

¹ St.meld. nr 19 (2008–2009)

Også budsjettsituasjonen er i endring. Analysene i Perspektivmeldingen 2021 viste at det som følge av lavere vekst i statens inntekter og høyere utgifter til demografi må forventes at handlingsrommet for nye satsinger ville bli langt mindre enn det hadde vært i snitt de foregående 10 årene.

Departementene og underliggende virksomheter må forberede seg på i større grad å måtte omprioritere innenfor egne budsjetttrammer for å finne inndekning for nye politiske prioriteringer og innovasjonsarbeid.

1.4 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli belyst i fase 1 Kartlegging:

- Hvordan er departementets/virksomhetens arbeid opp mot regjeringens budsjettarbeid organisert i dag?
 - Hvordan er gangen i den årlige budsjettprosess?
 - Hvordan er prosessen formelt sett lagt opp, teknisk og organisatorisk?
 - Hvor stor er ressursbruken?
- Hvordan opplever departementet/virksomhetene at budsjettprosessen fungerer?
 - Hva fungerer bra og hva er hovedutfordringene i dagens budsjettprosess?
 - Hva genererer innspill til nye forslag og prioriteringer?
 - Hva fungerer bra og hva er hovedutfordringene med å få til omprioriteringer innenfor eget ansvarsområdet?
- Hvilke forbedringer kan gjøre budsjettprosessen mindre ressurskrevende og legge bedre til rette for helhetlige politiske beslutningsgrunnlag, både innenfor det enkelte departement, mellom departementene og samlet for regjeringen?
 - Hvordan kan arbeidet med innkningsforslag innrettes bedre?
 - Hvordan kan arbeidet med satsingsforslag innrettes bedre?
 - Hvordan kan ny teknologi og digitalisering forbedre arbeidet?

Det skal også gjennomføres en sammenligning med budsjettprosessene i Sverige og Danmark der hovedfokus vil være å beskrive innretningen av prosessene. Vi har også trukket inn erfaringer med budsjettprosesser fra OECD.

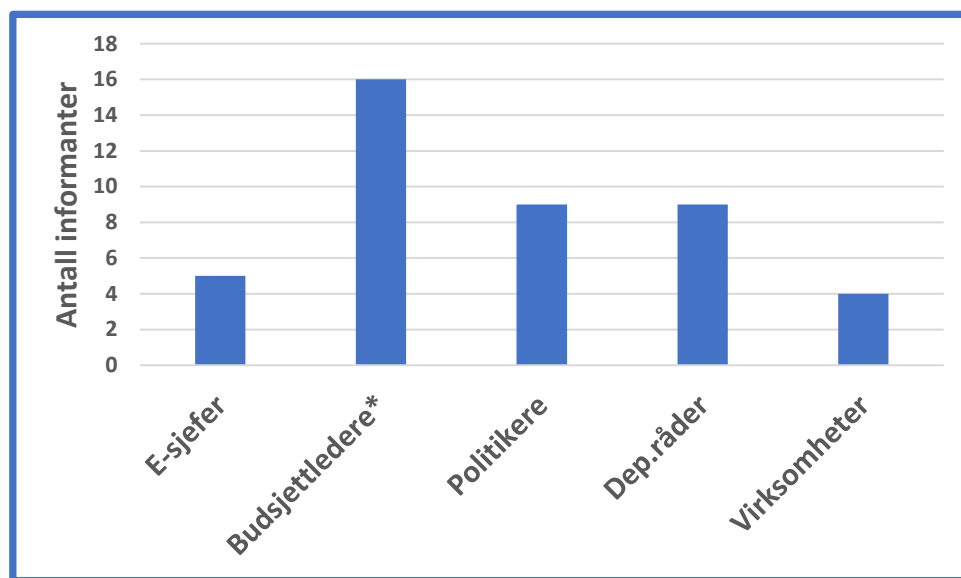
1.4.1 Kartlegging i Norge

For å beskrive dagens budsjettprosess har vi gjennomgått dokumenter som beskriver den, herunder Veileder i statlig budsjettarbeid. Vi har også studert tidligere rapporter, både norske og internasjonale, der utfordringer knyttet til dagens budsjettprosess har kommet frem.

For å innhente vurderinger av hvordan dagens budsjettprosess oppleves, og hvilke mulige forbedringsområder som finnes, har vi gjennomført intervjuer med flere aktører, vist i figur 1.

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer som innebærer at vi har utført samtaler med informantene, basert på en intervjuguide² med overordnede spørsmål. Spørsmålene i intervjuguiden er basert på mandat, oppdrag og samtaler med Finansdepartementet.

Vi har innhentet intervjudata i tråd med GDPR-retningslinjene³. Dette innebærer at vi bruker informasjonen som fremkommer i intervjuet på en aggregert måte slik at informasjonen ikke kan spores direkte tilbake til dette intervjuet. Vi har behandlet opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.



Figur 1 Oversikt over informanter, *inkludert SMK.

Vi har intervjuet både sittende og tidligere politikere. I intervjuene med departementsråder og budsjettledere har Finansdepartementet, etter eget ønske, deltatt med en representant som observatør. Øvrige intervjuer har foregått mellom DFØ og de respektive informantene. Vi ba informantene ettersende informasjon dersom de ikke fikk sagt alt under intervjuene, og vi har mottatt noen innspill i etterkant. Hvert intervju har hatt en varighet fra 30 til 60 minutter. Totalt har vi gjennomført 43 intervjuer.

1.4.2 Utenlandskartlegging

For å kartlegge utenlandske budsjettprosesser har vi vært i kontakt med OECD, Danmark og Sverige. OECD viser til at de nordiske landene har velfungerende budsjettssystemer. Det var derfor naturlig å se nærmere på budsjettprosessene i Danmark og Sverige.

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med en representant fra OECD og en representant fra det svenske Finansdepartementet. Vi besøkte det danske finansdepartementet der vi fikk gjennomført flere intervjuer/samtaler over to dager, også med representanter fra et fagdepartement.

I tillegg til samtaler/intervjuer fikk vi også tilsendt flere dokumenter om budsjettprosessene.

² Se vedlegg med intervjuguider

³ General Data Protection Regulation – EUs personvernforordning

1.5 Avgrensninger

I henhold til mandatet ligger økonomiregelverket og Bevilgningsreglementet fast.

2 Hvordan er statsbudsjettprosessen innrettet?

Veileder i statlig budsjettarbeid beskriver inngående hvordan regjeringens prosess med arbeidet med statsbudsjettet er innrettet, hva som skal oppnås, roller og ansvar, samt de ulike fasene i budsjettarbeidet. I dette kapitlet presenteres gangen i arbeidet med regjeringens forslag til statsbudsjettet. For mer detaljert informasjon vises det til veilederen.⁴

2.1 Mål med prosessen – hva skal oppnås?

I veilederen står det at budsjettprosessen skal legge best mulig til rette for godt opplyste politiske prioriteringer innenfor en gitt, samlet budsjetttramme. Budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet og skal gi grunnlag for gode faglige og politiske vurderinger. Den skal ivareta politiske behov for oversikt og analyse, og den skal gi et grunnlag for å omprioritere for å finne inndekning for nye politiske prioriteringer og innovasjonsarbeid.

I henhold til budsjettveilederen har statsbudsjettet tre hovedfunksjoner:

- En konstitusjonell funksjon. Det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til forvaltningen om å bruke penger til de formål som er forutsatt, og det danner basis for den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen.
- En politisk funksjon. Det brukes som middel for å nå mål som de statlige myndighetene har satt seg.
- En administrativ funksjon. Det skal legge grunnlag for at forvaltningen bruker statlige midler på mest mulig effektiv måte.

2.2 Regjeringens utarbeidelse av forslag til statsbudsjett

Det er Stortinget som er bevilgende myndighet og vedtar statsbudsjettet. Regjeringens oppgave er å legge frem forslag til statsbudsjett for Stortinget. Forslaget legges frem i begynnelsen av oktober og vedtas av Stortinget i løpet av desember.

Arbeidet med forslaget til budsjett skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer som regjeringen fastsetter for hvert departement tidlig i budsjettprosessen. Dette kalles rammebudsjetteringsprinsippet. Det gir regjeringen kontroll med de samlede utgiftene og inntektene i forslaget til statsbudsjettet.

⁴ Finansdepartementet (2023). *Veileder i Statlig budsjettarbeid*.

2.2.1 Rollefordelingen i budsjettarbeidet

Veilederen omtaler hovedaktørene i arbeidet med forberedelsen av regjeringens forslag til neste års statsbudsjett. Arbeidet utføres av regjeringen, Finansdepartementet og de øvrige departementene.

I henhold til veilederen har regjeringen den overordnede styringen av arbeidet med budsjettforslaget, både når det gjelder innhold og prosess. Regjeringen fastsetter utgifts- og inntektsrammene for departementenes budsjettforslag og bestemmer hvilke politiske hovedprioriteringer som budsjettet skal bygge på, samt innretningen av den økonomiske politikken.

Finansdepartementet har ansvaret med å koordinere arbeidet med statsbudsjettet, herunder forberede beslutningsgrunnlaget til regjeringens budsjettkonferanser. Finansdepartementet vurderer ulike sider av fagdepartementenes innspill i budsjettforberedelsene, bl.a.:

- Den samfunnsmessige lønnsomheten av nye tiltak
- Hvorvidt forslagene medfører behov for økte bevilgninger i senere år
- Den alminnelige realismen i budsjetteringen

Finansdepartementet tar standpunkt til om fagdepartementenes forslag bør godtas eller ikke, og har også anledning til å komme med egne forslag til endringer.

Fagdepartementenes hovedoppgave er å utarbeide detaljerte budsjettforslag for sine områder innenfor de rammer og hovedprioriteringer som regjeringen har fastsatt. Hvert enkelt departement har ansvar for å sørge for at de politiske prioriterte sakene gis plass innenfor de tildelte rammene, og om nødvendig omdisponere.

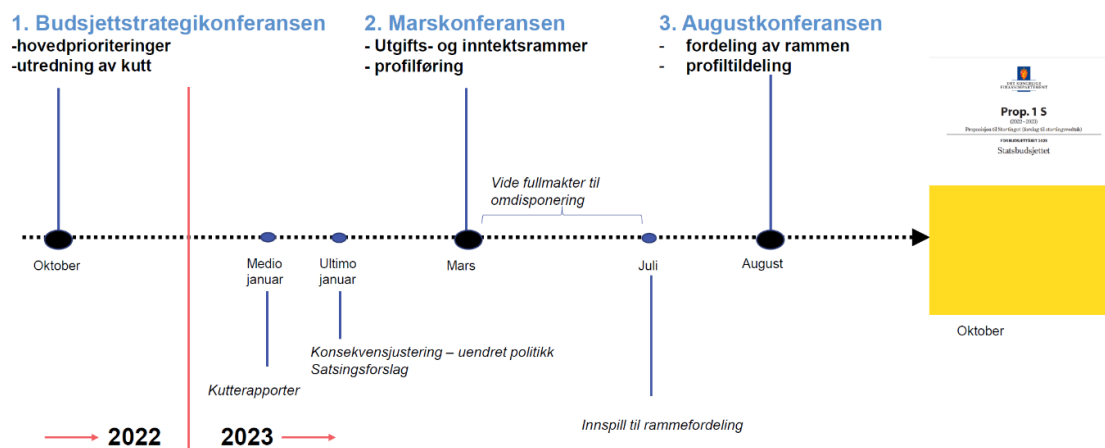
Statsministerens kontor (SMK) står ikke omtalt i veilederen, men SMK bistår statsministeren i å lede og samordne regjeringens arbeid, blant annet ved å forberede, gjennomføre og følge opp regjeringskonferansene. For gjennomføringen av regjeringens budsjettkonferanser gjelder særlige retningslinjer, som fastsettes av statsministerens kontor i samråd med Finansdepartementet.⁵

De underliggende virksomhetene har ingen formell rolle i budsjettprosessen, men de involveres i varierende grad av overordnet departement, se punkt 2.2.3. Dette gjelder spesielt i arbeidet satsings- og kuttforslag, som omtales nærmere i kapittel 3.2.2 og 3.2.3.

2.2.2 Hovedfasene i budsjettforberedelsen

Under vises en oversikt over gangen i regjeringens budsjettprosess:

⁵ Statsministerens kontor (2022) *Om r-konferanser – forberedelser av saker til regjeringskonferanse*.



Figur 2 Gangen i budsjettprosessen⁶

Figuren viser tre konferanser som gjennomføres før forslaget til statsbudsjett legges frem. De tre konferansene kan ses på som milepæler eller stoppunkter i arbeidet med forslag til statsbudsjettet. Ulike prosesser finner sted mellom disse konferansene. I det følgende beskrives disse tre konferansene, med tilhørende prosesser.

Budsjettstrategikonferansen i oktober/november

Budsjettstrategikonferansen markerer startskuddet for arbeidet med forslag til statsbudsjett. Denne konferansen avholdes normalt i slutten av oktober eller begynnelsen av november et drøyt år før det aktuelle budsjettåret. I veilederen står det at konferansen skal legge til rette for en strategisk og helhetlig diskusjon i regjeringen om hva som skal være profilen i det kommende budsjettet, hvordan dette skal oppnås og hvordan det skal arbeides med å skaffe budsjettmessig handlingsrom.

Finansdepartementet har ansvaret for å utarbeide materialet til denne konferansen, som skal være grunnlag for en overordnet og strategisk diskusjon. Andre departementer vil involveres der det er naturlig, for eksempel på tema som faller inn under deres ansvarsområde. Tema i materialet til konferansen tilpasses hva som er aktuelt i det enkelte år, men det vil typisk være knyttet til utviklingen i handlingsrommet i statsbudsjettet på mellomlang sikt og regjeringens arbeid for mer effektiv ressursbruk. Her kan det også legges føringer for fagdepartementenes arbeid med innspill til marskonferansen for kommende budsjett, herunder for nye satsinger og innsparinger.

Regjeringens budsjettkonferanse i mars

I første halvdel av mars avholdes vanligvis regjeringens budsjettkonferanse om budsjettforslag for neste år. På denne konferansen fastsettes budsjetttrammene for hvert departement. Konferansen krever en rekke forberedelser fra fagdepartementene. Som det kommer frem av figur 2, skal det utarbeides forslag til innsparinger og satsinger, samt konsekvensjustert budsjett.

⁶ Finansdepartementet (2023, 9. februar). *Budsjettprosessen i staten*. Presentasjon holdt i kurset *Budsjettarbeid i departementene*.

Statsbudsjettprosessen er inkrementell. Konsekvensjustert budsjett er en videreføring av eksisterende budsjett, med de ordningene som Stortinget allerede har vedtatt. Det danner grunnlag for regjeringens budsjettforberedelse. Når det gjelder regelstyrte ordninger, for eksempel trygdeordninger, beregnes forventede utgifter og inntekter basert på gjeldende regler og satser. Det kan her være behov for å ta hensyn til demografiske endringer, samt den økonomiske utviklingen, for å kunne gi best mulige anslag for utgiftene neste år.

I kuttrapportene presenterer departementene forslag til innsparinger innenfor eget departementsområde. Forslagene til innsparinger skal være i tråd med føringene gitt i budsjettstrategikonferansen. Kuttarbeidet skal bidra til å skape handlingsrom for nye prioriteringer. Satsingsforslag er forslag om nye satsinger som krever økt pengebruk. Satsingsforslagene skal være i tråd med føringene som er gitt av regjeringen, for eksempel i budsjettstrategikonferansen. Forslagene til både kutt og satsinger skal utredes i tråd med utredningsinstruksen.⁷

Det skal gis en foreløpig oversikt over flerårige konsekvenser for de tre påfølgende årene etter budsjettåret for forslagene departementene forbereder til denne konferansen.

Marskonferansen skal legge grunnlaget for departementenes videre arbeid med å utforme sine budsjettforslag gjennom fastsettelse av rammer for hvert departementsområde. Neste års skatte- og avgiftsopplegg fastsettes også.

Regjeringen tar på dette stadiet ikke endelig standpunkt til hvilke nye satsinger som skal fremmes i budsjettforslaget. Innenfor totalrammen for statsbudsjettets utgifter settes det imidlertid av et beløp, ofte omtalt som profilpotten, eller handlingsrommet, som regjeringen fordeler i sin avsluttende konferanse om budsjettforslaget i august. Regjeringen prioriterer i mars hvilke satsingsforslag som skal være med i de videre drøftingene om fordeling av det politiske handlingsrommet i august.

Fagdepartementenes arbeid med sine forslag

Etter budsjettkonferansen i mars sender Finansdepartementet ut et rammebrev til hvert departement som redegjør for rammene og andre budsjettforutsetninger. Etter marskonferansen sendes det også ut et hovedbudsjettsskriv der det gjøres rede for hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for fagdepartementenes videre arbeid med budsjettet.

Frem mot regjeringens sluttbehandling i august arbeider fagdepartementene med sine budsjettforslag innenfor de rammene de er blitt tildelt og de retningslinjene som er fastsatt i hovedbudsjettsskrivet. Som nevnt har fagdepartementene frihet til å prioritere innenfor den rammen de er blitt tildelt, men det gjelder visse begrensninger i fagdepartementenes disposisjonsadgang⁸. Satsingsforslagene som ble tatt med videre fra den første silingen i mars, detaljeres og spesifiseres ytterligere.

⁷ Formålet med utredningsinstruksen er å fremskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen/innledning>

⁸ Se punkt 2.2.4.3 i *Veileder om statlig budsjettarbeid* (juni 2023), Finansdepartementet

Fristen for å levere inn rammefordelingsforslag, det vil si forslag til fordeling av utgifts- og inntektsrammen og forslag til romertallsvedtak og nye satsinger, er vanligvis i slutten av juli.

Regjeringens sluttbehandling i august

I slutten av august holder regjeringen vanligvis sin avsluttende budsjettkonferanse. På denne konferansen fastsetter regjeringen innretningen av den samlede økonomiske politikken og det endelige forslaget til statsbudsjett for neste år.

I forbindelse med konferansen innarbeider regjeringen konsekvensene av nye forslag for regelstyrte ordninger i budsjettforslaget. De politiske handlingsrommet fordeles på prioriterte nye tiltak. Videre behandles eventuelle store eller politisk viktige omprioriteringer som fagdepartementet har gjort innenfor sine rammer.

2.2.3 Budsjettarbeid i virksomhetene

Budsjettarbeid i styringen

Det er stor variasjon i budsjettarbeidet i ulike statlige virksomheter, og det er variasjon i samspillet mellom fagdepartementer og deres underliggende virksomheter. Budsjettarbeid internt i departement og virksomhet og samspillet dem imellom, faller i stor grad inn under prosesser for virksomhets- og etatsstyring. Her er det et stort mangfold. Det kan dels forklares med føringene i Økonomireglementet om at styring skal være tilpasset egenart, risiko og vesentlighet.

Flere departementer melder allerede om viktige milepæler i neste års budsjettarbeid i tildelingsbrev. Her vil det da være stoppunktene som kommuniseres, og ikke innholdsmessige føringer. Departementene har også egne, interne kalendre tilpasset fristene i statsbudsjettarbeidet.

For virksomheter utgjør budsjettarbeidet i stor grad en integrert del av den løpende virksomhetsstyringen. I henhold til Økonomireglementet⁹ skal virksomhetene innenfor sitt ansvarsområde planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte.

Virksomhetens ledelse har ansvar for å prioritere og planlegge med ettårig og flerårig perspektiv¹⁰. Dette innebærer å vurdere budsjetttilgjengelige og -behov. I mange virksomheter vil derfor fremvekst av satsingsforslag være et resultat av løpende arbeid som synliggjør et behov for økte bevilgninger for å løse et problem virksomheten ønsker å imøtekomme gitt eget samfunnsoppdrag.

⁹ Finansdepartementet (2003). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 20. desember 2022.

¹⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 bokstav b og c

2.3 Dagens ressursbruk

DFØ har ikke forsøkt å kartlegge nøyaktig hvor mye ressurser som benyttes til utarbeidelsen av budsjettforslaget i de enkelte departementene. Vi har innhentet synspunkter på omfang av ressursbruken og hvorvidt denne oppfattes som hensiktsmessig.

Det er ingen entydig oppfatning om at budsjettprosessen som sådan beslaglegger *for mye* ressurser. På ulike nivåer i forvaltningen påpekes det at prosessen er arbeidskrevende og i økende grad oppleves som kontinuerlig. Mens flere poengterer at det er naturlig at det ligger et godt stykke arbeid bak et så viktig dokument, er det mange som peker på elementer ved prosessen de mener det brukes uforholdsmessig mye ressurser på. Særlig utarbeidelsen av kutt- og satsingsforslag har blitt referert til i samtalene om ressursbruk. Disse omtales summarisk her, men utdypes videre i andre deler av rapporten.

Arbeidet med å frembringe kuttforslag gis kritikk fra informantene. Budsjettledere, ekspedisjonssjefer, departementsråder og politikere forteller om en prosess som resulterer i at betydelige ressurser benyttes for å utrede og foreslå urealistiske innsparinger. Flere informanter stiller spørsmål ved fagdepartementenes rolle i den såkalte kuttrunden, og foreslår alternative innretninger de mener vil være mer hensiktsmessige.

Intervjuobjektene beskriver arbeidet med satsingsforslag som en relativt arbeidskrevende del av prosessen. Det er varierende i hvilken grad de problematiserer arbeidsmengden, men flere trekker frem ressursbruken på satsingsforslag som ikke går igjennom som en utfordring. Der enkelte fremhever nytten av en bred meny av forslag å velge mellom og åpne innspillprosesser nedenifra, peker andre på sløsing med ressurser og manglende realitetsorientering i utarbeidelsen av forslagene.

Flere budsjettledere forteller at de tidvis bruker mye tid på å besvare spørsmål fra Finansdepartementet om foreslåtte kutt og satsinger. Enkelte uttrykker et ønske om mer uformell dialog for å redusere mengden skriftlige spørsmål og avklaringer. Budsjettlederne uttrykker også frustrasjon over at man benytter ulike og ikke-kompatible digitale systemer for å jobbe med budsjettmaterialet. Dette fører til merarbeid og mye manuell datainntasting i ellers hektiske arbeidsperioder. Malene som skal benyttes i budsjettarbeidet har i hovedsak blitt omtalt i positive ordelag av informantene. Det er allikevel enkelte budsjettledere som har påpekt at disse malene har en tendens til å bli oversendt fra Finansdepartementet i overkant sent. Dette medfører at påbegynt arbeid må tilpasses nye formkrav.

I sin overordnede beskrivelse av budsjettprosessen gir flere av informantene uttrykk for at mindre enkeltsaker vies uforholdsmessig mye oppmerksomhet. I utarbeidelsen av satsings- og kuttforslag gjennomføres mye av arbeidet med visshet om at det er fånyttet. Ifølge flere av budsjettlederne er bestillingen av kutt satt til et urealistisk høyt nivå, som krever synliggjøring av urealistiske kutt.

Usikkerhet om hva regjeringen vil velge å prioritere, kombinert med ingen nedside ved å fremme mange forslag, gir insentiver til å forberede for mange satsingsforslag - det som tidvis omtales som «mange lodd i potten» i håp om budsjettmessig uttelling. I flere departementer er det informanter som har fortalt om grep for å bøte på disse utfordringene.

Det er allikevel en utbredt erkjennelse av at innretningen på budsjettprosessen ikke nødvendigvis skaper incentiver for å rette arbeidet mot det som objektivt sett gir mest nytte.

3 Ingen ønsker radikale endringer, men de fleste ønsker forbedring

Det er få informanter som ønsker radikale endringer i budsjettprosessen. I stort er de vi har snakket med fornøyde med dagens system. De har allikevel pekt på en del områder som kan bidra til å forbedre prosessen.

Vår kartlegging tyder på at dagens budsjettprosess er preget av at mange saker løftes til regjeringens bord. Mangfoldet av saker, både i mengde og type sak, bidrar til å gjøre budsjettprosessen uoversiktlig og arbeidskrevende. Mulighet til å tenke helhetlig og langsiktig forsvinner i mengden. Gjennom intervjuer med informantene kommer det frem en oppfatning om at omfanget dermed svekker budsjettprosessens evne til å bidra til prioritering og samordning. Børmer-utvalget¹¹ peker på at statsbudsjettet skal medvirke til gode beslutninger og prioriteringer både på kort og lang sikt. Prosessen bør være slik at systemet gir en beskyttelse av helheten under presset av de mange behov og særinteresser som spilles inn i budsjettprosessen.

De mest sentrale forbedringene handler derfor om å bruke prosessens ulike stoppunkt til å rydde i saker for å gjøre regjeringen i bedre stand til å håndtere både strategiske og langsiktige utfordringer, og svare raskt på politiske behov og uforutsette hendelser. De tre budsjettkonferansene bør i større grad brukes som de er tiltenkt, til målretting av tema og siling av saker. Det kan oppnås gjennom bedre tilrettelegging før, etter og under konferansene, bedre etterlevelse av føringer og høyere terskel for hva som løftes til regjering.

I de påfølgende avsnittene utdypes de overnevnte funnene ytterligere. Funnene som presenteres er basert på intervjuene vi har hatt med de ulike aktørene, og det er deres synspunkter som legges frem. Som nevnt i kapittel 1.4 fikk informantene tilsendt en kortfattet intervjuguide i forkant av intervjuet, og det er disse spørsmålene de har svart på.¹²

3.1 En velfungerende og forutsigbar prosess

Det er stor enighet blant de ulike informantene om at budsjettarbeidet er en prosess som i stort fungerer bra. De aller fleste omtaler den som en «velfungerende og forutsigbar prosess».

Budsjettlederne vektlegger i tillegg at det er god dialog og godt samarbeid med Finansdepartementet. Føringerne de får fra retningslinjene¹³ gjør at det vet hva de har å forholde seg til. Budsjettledere snakker her om føringer som for eksempel størrelsen på satsingsforslag, tidsfrister og bestillinger av innsparingsforslag. Noen få av budsjettlederne

¹¹ NOU 2015: 14 (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten.* Finansdepartementet.

¹² Se Vedlegg 1 Intervjuguider

¹³ Etter budsjettstrategikonferansen sender FIN ut retningslinjer for arbeidet frem mot marskonferansen.

nevner også at budsjettprosessen fungerer godt som prioriteringsmekanisme og at den gir mulighet til å se ting i sammenheng.

Blant departementsråder og ekspedisjonssjefer trekkes det også frem at det er en godt strukturert og institusjonalisert prosess. Mange vektlegger det gode samarbeidet med Finansdepartementet som en årsak til at prosessen fungerer bra. Det er et innarbeidet system hvor de ulike aktørene vet hvilken rolle de har.

Politikerne sier at prosessen overordnet fungerer bra, takket være et sterkt Finansdepartement. Arbeidet er formalisert, det er godt samarbeid med Finansdepartementet og kvaliteten på budsjettmaterialet er god.

At den norske statsbudsjettprosessen fungerer godt underbygges av rapporten til Børmerutvalget¹⁴ og OECD-rapporten *Budgeting in Norway*¹⁵. Børmer-utvalget skriver at det norske styringssystemet for beslutninger i all hovedsak er et godt system, og at Norge langt på vei har effektiv ressursbruk. De skriver videre at budsjettssystemet ikke bør endres i retning av ytterligere bindinger eller mer kompliserte systemer, noe som også går igjen hos informantene i vår kartlegging.

3.2 Prosessen preges av manglende prioriteringer

Selv om de ulike aktørene mener prosessen i stort fungerer godt, er det likevel en del utfordringer som trekkes frem. De opplevde utfordringene er forskjellige for de ulike informantene. Virksomhetsledere er opptatt av forutsigbare budsjetter, budsjettledere av at tekniske føringer ikke følges, departementsrådene og ekspedisjonssjefene mener det er utfordringer med manglende mulighet til å tenke strategisk og langsiktig, mens politikere er mer opptatt av utfordringer knyttet til prioriteringer. Hovedinntrykket, basert på intervjuene, er at budsjettprosessen primært oppleves å være innrettet mot satsingsforslag og kutt. Den oppleves ikke å legge til rette for de store helhetlige og strategiske diskusjonene.

Basert på intervjuene, fremstår svake føringer og mangelen på tydelige, forpliktende prioriteringer tidlig i prosessen som en helt sentral utfordring. Dette medfører mye arbeid med budsjett, et omfattende materiale, og er en viktig årsak til at budsjettet ikke oppleves å fungere godt nok som verktøy for helhetlig og strategisk politikutvikling. Manglende prioritering bidrar også til å bygge opp under sentralforvaltningens sektorinndeling. I fravær av et felles definert prosjekt, åpnes et stort rom der alle sektorer kan prøve å få gjennomslag for sine saker. Den enkeltes seier blir viktigere enn å utarbeide et helhetlig budsjettfremlegg som i størst mulig grad svarer på den økonomiske situasjonen og sittende regjerings politikk. Dette trekkes også frem i en Difi-rapport fra 2019: «Statsbudsjettprosessen preges av at hvert departement kjemper for sine saker» og at statsråder blir vurdert utfra om de er budsjettvinnere eller -tapere.¹⁶

¹⁴ NOU 2015: 14 (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten*. Finansdepartementet.

¹⁵ Anderson, Barry, Teresa Curristine og Olaf Merk (2006). *Budgeting in Norway*. OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 1.

¹⁶ Difi (2019:3). *Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ..*

En rekke informanter har påpekt at prosessen på ulike nivåer er preget av spill og taktiske vurderinger. Det er ulike syn på hvorvidt spillet faktisk lønner seg, men det er verdt å bemerke at en betydelig andel av informantene fremhever forekomsten av taktisk adferd. Dette spillet gjør seg særlig gjeldende ved utarbeidelsen av satsings- og kuttforslag, men også ved at de formelle reglene og retningslinjene som foreligger ikke alltid blir fulgt. Informantene er samstemte om at en slik praksis forkludrer budsjettprosessen og forringer regjeringens beslutningsgrunnlag.

Statsbudsjettarbeidet skal fungere både for å sette en langsiktig kurs, men også til å betjene løpende politiske behov og utfordringer og hendelser. Oppfatningen blant informantene er at prosessen i dag ikke fungerer optimalt for å fylle noen av disse funksjonene. Gjennom å ramme inn prosessen tydeligere, vil trolig begge behov kunne møtes på en bedre måte, først og fremst ved at forslagene vil bli færre og mer relevante.

3.2.1 Føringer oppfattes som, og er i praksis, lite bindende

Regjeringens første budsjettkonferanse bør tydeliggjøres i form og innhold

Budsjettstrategikonferansen markerer starten på arbeidet med nytt budsjett. På denne konferansen skal, som presentert i avsnitt 2.2.2, profil og føringer for det kommende budsjettet besluttes.

Det er en gjennomgående oppfatning blant budsjettledere, ekspedisjonssjefer, departementsråder og politikere at tanken bak budsjettstrategikonferansen er god. Samtidig er oppfatningen at konferansen ikke fungerer slik den er tenkt. Enkelte sier at den burde markeres bedre som en oppstartkonferanse og burde peke ut områder i regjeringsplattformen som skal prioriteres i budsjettet. Budsjettledere fremhever at det er en mulighet for å tenke politikuttvikling, men flere hevder det er lite politisk engasjement rundt denne konferansen. Politikerne trekker også frem at formålet med konferansen er godt, men at den i for liten grad tas på alvor, og at den dermed ikke fungerer etter hensikten.

Samtidig trekker flere frem at konferansen kommer tidlig. Fremleggelsen av neste års budsjettforslag er knapt ferdig før man skal i gang med å tenke på det neste. Fra politisk hold er det flere som nevner at det av ulike grunner er vanskelig å prioritere så lang tid før budsjettet skal legges frem. Her påpekes det blant annet at større hendelser med innvirkning på budsjettet ofte vil forekomme i mellomtiden. Det er dermed en viss opplevelse av at forpliktende føringer på et tidlig tidspunkt forhindrer fleksibilitet til å endre kurs senere i prosessen.

Der svært mange informanter etterspør tydeligere føringer fra budsjettstrategikonferansen, er det også flere som peker på manglende etterlevelse av de føringene som faktisk foreligger. En del informanter sitter med et inntrykk av at departementene tilpasser beskrivelsen av ulike budsjettinnspill slik at de er i tråd med regjeringens føringer, snarere enn å tilpasse hvilke innspill som fremmes og hvordan disse faktisk utformes. Det er også flere som påpeker at statsrådene selv utviser manglende lojalitet til egne føringer i mars- og augustkonferansen.

Selv om de aller fleste mener at budsjettstrategikonferansen ikke fungerer slik den er tiltenkt i dag, er det altså bred enighet om at en mer virkningsfull strategikonferanse ville forbedret og lettet den etterfølgende prosessen. Blant de praktiske utfordringene informantene har pekt på er det flere som kan karakteriseres som følgefeil fra strategikonferansen. Dette kommer blant annet til uttrykk i mengden satsingsforslag som utredes og spilles inn, og dermed i det svært store saksomfanget som presenteres i marskonferansen.

Informantene opplyser at tydelige og forpliktende innholdsmessige føringer ved inngangen til budsjettprosessen vil gjøre det videre budsjettarbeidet mer målrettet. Det vil bidra til mer langsiktig og helhetlig tenkning, på tvers av sektorer og fagstatsråder. Ved å gjøre noen avgrensninger i oppstarten av prosessen, vil departementene videre kunne spille inn mer aktuelle og målrettede satsingsforslag. På samme måte kan kuttforslagene målrettes mer, og det kan åpne opp for større grep som skaper økonomisk handlingsrom på sikt. Dette vil igjen føre til at både forberedelsen til og innholdet på mars- og augustkonferansen lettes, og at det blir tid til å diskutere de større sakene i mer dybde enn det er mulighet til i dag.

Omdisponeringsfriheten bør hegnes om

Som et resultat av marskonferansen skal den økonomiske rammen for hvert enkelt departement være fastsatt. Mellom mars og august har departementene stor frihet til å omdisponere bevilgningene for å finansiere prioriterte prosjekter, og inndekningen tas dermed på eget budsjett. Flere påpeker at dette er en god ordning – i teorien. Svært mange budsjettledere trekker frem det de anser som økt inngripen i departementenes omdisponeringsfrihet som en utfordring i budsjettprosessen. Her fortelles det at inndekningene departementene foreslår i økende grad blir tatt ut som rene budsjettkutt. Ved å fremme omdisponeringsforslag risikerer man altså en reduksjon i rammen. Det er en gjengs oppfatning at en slik praksis forhindrer nytenkning og forringer insentivene for å bruke pengene der de gjør mest nytte for seg på eget budsjettområde.

Politikere, budsjettledere og øvrig departementsledelse etterspør på dette punktet økt lojalitet til de spillereglene som foreligger, og foreslår at man i større grad bør hegne om omdisponeringsfriheten og dens intensjon.

Budsjettkonferansene i mars og august blir stadig likere

Informantene – og særlig politikerne – gir uttrykk for at augustkonferansen er budsjettprosessens viktigste arena. Resultatet av konferansen er regjeringens endelige forslag til statsbudsjett. En del informanter har trukket frem at august i økende grad oppleves som en gjentakelse av marskonferansen. Dette henger særlig sammen med at beslutninger som skulle vært tatt tidligere i prosessen er gjenstand for reforhandlinger i august. Budsjettprosessens tidligere stoppunkter oppleves dermed ikke som bindene ved inngangen til prosessens slutt punkt. Informantene i forvaltningen trekker særlig frem som problematisk det de opplever som en fremvoksende praksis der nye satsingsforslag fremmes i augustkonferansen.

3.2.2 For mange satsingsforslag

De aller fleste departementene opplyser at de begynner arbeidet med satsingsforslag kort tid etter budsjettstrategikonferansen. Intervjuene med budsjettlederne viste at departementene har innrettet arbeidet med satsingsforslag ulikt. Det gis uttrykk for varierende gjenbruk av tidligere års satsingsforslag, varierende grad av involvering og dialog med fagavdelinger og underliggende virksomheter, og varierende prioritering og siling før satsingsforslagene sendes videre. Overordnet beskriver fagdepartementene at satsingsforslagene oppstår i dynamikk mellom departement, underliggende virksomheter og politisk ledelse.

Det er en utbredt holdning at flere formelle og uformelle aspekter ved dagens prosess legger opp til et stort antall satsingsforslag.

I intervjuer med ulike nivåer av embetsverket og politisk ledelse gis det uttrykk for et visst innslag av spill ved utarbeidelsen av satsingsforslag. Flere uttrykker et ønske om å begrense mengden forslag som fremmes, men trekker frem elementer som gjør dette utfordrende. Fra budsjettlederens side fremheves det at vidtrekkende politiske prioriteringer og høye ambisjoner gjør at det er vanskelig å forutse hva slags satsingsforslag regjeringen egentlig vil ha og dermed hva som vil gå gjennom. Måtehold premieres ikke, og ved å begrense mengden risikerer man å utelate forslag som ellers ville blitt tatt videre. Opplevelsen av manglende reelle føringer fra regjeringen pekes også på som en utfordring fordi det forhindrer muligheten til å avslå forslag fra fagavdelinger og underliggende virksomheter, som stort sett alltid kan vise til én av regjeringens politiske målsetninger. Flere viser også til behov for en portvokterrolle, og peker på at Finansdepartementet og SMK eventuelt vil være de eneste som kan fylle en slik rolle.

Fra politisk side er det derimot en opplevelse av at embetsverket har opparbeidet seg en ekspertise i å tilpasse omtalen av satsingsforslag til de føringene som faktisk foreligger. Samtidig er det en viss frustrasjon på ulike nivåer i embetsverket over det som oppfattes som en trend med et økende antall satsingsforslag fra politisk ledelse. Informantene meddeler at disse forslagene gjerne blir presentert kort tid før eller under budsjettkonferansen, og at de dermed kan bli utilstrekkelig utredet, men likevel høyt prioritert.

Flere informanter – med ulike roller – eksemplifiserer spillet i satsingsforslagene ved å vise til prioriteringen av forslagene som gjøres før de sendes videre fra departementene. Her er det mangfoldige eksempler på at nødvendige tiltak blir lavt prioritert, som kritisk vedlikehold av bygg, basert på antakelsen om at de uansett vil gå gjennom i marskonferansen. Enkelte politikere peker i den sammenheng på at det kan være vanskelig å identifisere de «nødvendige» satsingsforslagene i mengden, og tar derfor til orde for å i større grad avklare en del saker på administrativt nivå i forkant. Det er et gjennomgående ønske fra politisk hold om at beløpet som settes av i profilpotten faktisk skal benyttes til reelle politiske profileringer, fremfor formål som er nødvendige for å sikre driftskontinuitet.

Blant de underliggende virksomhetene som har blitt intervjuet gjenspeiles bildet av varierende grad av involvering og dialog med eierdepartementet i utarbeidelsen av satsingsforslagene. Enkelte virksomhetsledere beskriver budsjettprosessen som nedenifra-

og-opp, mens andre gir uttrykk for å være relativt lite involvert. Der noen departementer forteller om åpne innspillprosesser innrettet mot å fange opp ønsker og opplevde behov nedenifra, forteller andre at underliggende virksomheter ikke blir involvert i arbeidet med satsingsforslag i det hele tatt.

For virksomhetene retter oppmerksomheten seg særlig mot utfordringer knyttet til satsingsforslag om finansiering av IKT-prosjekter. Her fremheves spenningen mellom en smidig og produktorientert utvikling, og budsjettprosessens krav om tallfestede fremskrivninger av kostnader og gevinster. Det påpekes at man i mindre grad enn før faser inn og ut store IKT-prosjekter. Dagens utvikling av digitale løsninger bærer i større grad preg av å være kontinuerlig tjenesteutvikling som inngår i virksomhetenes verdikjede, snarere enn tradisjonelle prosjekter med klart avgrensede tidsrammer. I de statlige virksomhetene er det derfor flere som argumenterer for å vurdere hva som skal ligge i driftsrammen, og hva som skal spilles inn som satsingsforslag. Flere virksomhetsledere tar til orde for å vurdere alternative finansieringsmodeller og tilpasninger i kvalitetssikringsordningen i Statens prosjektmodell for å legge til rette for innovativ IKT-utvikling. Det foreslås blant annet at krav til forhåndsestimerte gevinstuttak og effekter bør vike til fordel for løpende og dynamiske mekanismer for å vurdere nytten av ulike prosjekter og satsinger.

Enkelte virksomhetsledere har også pekt på utfordringer ved tverrgående satsinger, der flere virksomheter deler ansvar for gjennomføringen. Det typiske er her at verken risiko eller gevinster nødvendigvis er jevnt fordelt mellom deltakere, eller at investeringen kommer et sted og gevinsten et annet.

Det er en relativt utbredt oppfatning om at arbeidet med satsingsforslag i forkant av marskonferansen er tid- og ressurskrevende, men det er delte meninger om hvorvidt arbeidsmengden er hensiktsmessig. Der noen politikere uttrykker frustrasjon over det de anser som ønsketenkning i utarbeidelsen av forslagene, fremhever andre nytten av å ha en bred meny av forslag å velge imellom. Noen få i embetsverket fremhever at det er strategisk og pedagogisk hjelpsomt å illustrere for regjeringen hva summen av deres politiske ambisjoner faktisk innebærer. Blant departementenes budsjettledere gis det ikke uttrykk for at arbeidet med satsingsforslag er en hovedutfordring i budsjettprosessen. Det er allikevel flere av disse som påpeker at man samlet sett bruker svært mye ressurser på å utarbeide forslag som ikke går igjennom, og at man dermed har en egeninteresse av å begrense mengden forslag som fremmes.

Mange av informantene etterspør tiltak for å redusere mengden satsingsforslag som legges frem i marskonferansen. Det er uenighet om hvilke mekanismer som vil være hensiktsmessig for å oppnå dette, og det er en viss tendens til at embetsverk og politisk ledelse peker på forbedringspunkter hos hverandre. I forvaltningen etterspørres det tydelige prioriteringer i budsjettstrategikonferansen, som gir reelle føringer i arbeidet med satsingsforslag, og som etterleveres fra politisk hold. Opplevelsen er at føringene ikke alltid etterleveres, og at regjeringen ikke nødvendigvis er lojale mot egne føringer når man kommer til mars. Mens flere politikere anerkjenner svakheter ved de føringene som legges i strategikonferansen, etterlyser de gjerne mer måtehold fra forvaltningen. Det vises blant annet til at man har vent seg til en betydelig profilpott, og at det er behov for en viss realitetsorientering gitt det ventede handlingsrommet fremover. Fra politisk hold er det også flere som mener at en

større andel av satsingsforslagene burde vært avklart administrativt eller bilateralt, snarere enn å løftes som forslag for regjeringen.

En rekke intervjuobjekter har drøftet formalistiske regler slik som et maksimalt antall satsingsforslag per departement, men også her er meningene delte. Noen uttrykker skepsis til hva slike rammer vil tilføre prosessen, mens andre fremhever slike rammer som en måte å redusere antallet satsingsforslag og fremtvinge reelle prioriteringer i samme vending.

Flere budsjettledere meddeler et ønske om mer tilbakemeldinger om hvorfor satsingsforslag blir behandlet som de blir. Dette gjelder både i Finansdepartementets innarbeiding og omtale av forslagene i budsjettmaterialet, og i regjeringens behandling under konferansen. Det pekes på at det kan være vanskelig å forstå hvorfor visse forslag går gjennom mens andre ikke gjør det, og at manglende forståelse for begrunnelsene som ligger bak gir lite læring i departementene.

Generering av satsingsforslag i virksomheter

Hvorvidt og når de innholdsmessige føringene fra budsjettstrategikonferansen (BSK) meldes ut til virksomhetene har vi ikke et entydig svar på. Kartleggingen tyder likevel på at mye av det forberedende arbeidet med neste års budsjett er kommet langt i november, når føringene fra BSK foreligger. Noen melder om at de vasker en eksisterende liste etter at føringene fra BSK er fastlagt. Andre igjen viser til at regjeringsplattformen er mer førende en BSK. Enkelte venter til etter konferansen med å sende ut en bestilling til sine underliggende virksomheter.

Både pågående arbeid som skal håndteres i budsjettprosessen, føringer fra politisk hold, oppfølging av regjeringsplattform og uforutsette ting kan være kilde til nye satsingsforslag. Flere fagavdelinger i departementene vi har snakket med, melder om en nedenfra og opp prosess ut mot virksomhetene. Budsjettene i departementene forsøker så i varierende grad å rangere og (bort)prioritere fra en bruttoliste, før en ryddet oversikt legges frem for politisk ledelse.

På den ene siden peker de som jobber med budsjett i departementene på at tydeligere innholdsmessige føringer vil kunne bidra til økt målretting. På den andre siden omtales satsingsforslag nedenfra som «nyttig», som en slags lyttepost ut til hva virksomhetene oppfatter som viktig.

Vi ser også konturene av ulik tilnærming mellom mer og mindre politiserte områder. For eksempel vil IKT-utvikling kunne kreve et faglig engasjement nedenfra, der virksomheter har opparbeidet seg kapasitet og kompetanse til å utarbeide satsingsforslag for økt digitalisering. Dette er teknisk krevende problemstillinger, ofte lite politisert. På den andre siden ser vi på områder med større politisk oppmerksomhet at satsingsforslag kan utarbeides i departementene på bestilling fra politisk ledelse, uten at det nødvendigvis forankres faglig eller praktisk med berørte underliggende virksomheter.

Samtidig vil ulike politiske dokumenter, som regjeringsplattformer og stortingsmeldinger, i varierende grad tolkes som styringssignaler av virksomhetene. Stortingsmeldinger er ikke et styringsverktøy, men som DFØ viser til i rapporten «På både kort og lang sikt? En kartlegging

av flerårig styring av underliggende etater»¹⁷, oppfattes meldinger som mer retningsgivende for flerårig styring enn andre dokumenter. De vil kunne påvirke interne prioriteringer og dermed også hvilke satsingsforslag som produseres. Budsjettledere vi har snakket med har også pekt på at regjeringsplattformer kan oppfattes som et styringssignal i virksomhetene, og kan være kilde til utarbeidelse av nye satsingsforslag.

3.2.3 For lite målrettet arbeid med innsparinger

For lite realisme og differensiering

Selv om enkelte fremhever nytten av å gjennomgå egen budsjettbase, blir den årlige kuttrunden gjennomgående beskrevet som en prosess preget av spill. I flere departementer påpekes det at kutforslag blir utredet og spilt inn til regjeringen, selv om man på forhånd vet at tiltaket er urealistisk eller politisk uholdbart. Noe av årsaken, ifølge flere i embetsverket, er at pengebeløpet hvert departement er forventet å spille inn kutt på er urealistisk stort. Dette trekkes særlig frem blant budsjettledere i departementer hvor en stor andel av budsjettet anses bundet opp i ordninger og avtaler det er krevende å kutte i på kort sikt. De urealistiske forslagene anses dermed som et resultat av urealistiske bestillinger. Dette er ikke et nytt problem, i OECD-rapporten *Budgeting in Norway* skrives det at de fleste av forslagene til kutt mangler politisk gjennomførbarhet.¹⁸

Flere informanter stiller spørsmål ved det de anser som en manglende differensiering av departementenes innsparingskrav. Dette har blitt påpekt av og på vegne av departementer med liten reell mulighet til å kutte i rammen, og for departementer som må anses å være åpenbart prioriterte i neste budsjettperiode. En del informanter etterspør derfor en noe mer realistisk inngang til utredningene av kutt, som i større grad tar høyde for hva som er gjennomførbart for det enkelte departement og hva som er ønskelig ut fra de overordnede prioriteringene.

Uhensiktsmessig rollefordeling?

I intervjuene har mange av budsjettlederne gitt uttrykk for at dagens innretning på den årlige kuttrunden krever mye ressursbruk som gir lite avkastning. En utbredt oppfatning er at mange av kutforslagene regjeringen beslutter å gå videre med er de Finansdepartementet har foreslått. Det uttrykkes en viss frustrasjon over at departementene ikke blir forelagt disse kutforslagene før de blir foreslått, og politikere og ledelsen i departementene forteller at statsrådene gjerne bruker mye av sin tilmålte taletid i marskonferansen til å avverge foreslåtte kutt i egen sektor. Gitt oppfatningen om at kutterapportene skaper mye arbeid og gir lite avkastning, stiller flere budsjettledere spørsmål ved om rollen departementene spiller i kuttrunden er hensiktsmessig. Informanter i Finansdepartementet påpeker på sin side at det hvert år realiseres innsparinger som fagdepartementene selv har utredet.

For lite langsiktig tenkning

På ulike nivåer i statsforvaltningen og fra politisk hold etterlyses det en mer langsiktig og helhetlig tilnærming til innsparinger. Flere av budsjettlederne sier at man fremmer kutt som

¹⁷ DFØ (2023:1). *På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater.*

¹⁸ Anderson, Barry, Teresa Curristine og Olaf Merk (2006). *Budgeting in Norway*. OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 1.

kan realiseres, fremfor kutt som reflekterer ønskede politiske prioriteringer. Konsekvensen av dette er at det gjerne er de samme postene som blir kuttet år etter år, uten nødvendig hensyn til hvilke konsekvenser dette kan få på sikt. Slike budsjettposter er gjerne driftsposter og forskning og utvikling.

Blant departementsrådene er det flere som etterspør økt gehør for struktur- og effektiviseringstiltak som vil kunne gi besparelser på sikt. Flere informanter har trukket frem områdegjennomganger som et verktøy for å identifisere og realisere langsiktige innsparinger. Her oppfattes ofte områdegjennomgangene som et rent kutteverktøy, mens det heller burde tas sikte på å utrede mer målrettede og effektive løsninger.

Negative insentiver til å fremme gode kutt

Overordnet beskrives en manglende insentivstruktur for å frembringe gode innsparingsforslag. Embetsverk og politikere poengterer at departementene som fremmer gode kuttforslag blir straffet i budsjettprosessen – fordi kuttene deres blir realisert. Videre påpeker enkelte at det er insentiver for å sitte på gode kuttforslag snarere enn å fremme dem i marskonferansen, slik at disse kan benyttes som inndekning for interne omprioriteringer etter at rammen er satt.

3.2.4 For mye smått og for lite om det store

Budsjettmaterialet som først presenteres til marskonferansen får blandet mottagelse blant informantene. Mens de fleste uttrykker tiltro til at innholdet er korrekt og at sakene er godt opplyst, er det svært mange som påpeker at omfanget gjør det krevende å danne seg en helhetsforståelse. Det er derfor flere informanter på ulike nivåer som forteller at de i hovedsak begrenser lesingen til eget ansvarsområde. Mange av politikerne som har blitt intervjuet anerkjenner at budsjettmaterialet nødvendigvis må være omfattende, men sier videre at det til tross for materialets omfang ofte mangler detaljer dersom man ønsker å gå nærmere inn i enkeltsaker. Dette har særlig blitt påpekt i forbindelse med satsingsforslag som blir fremstilt i tabell, uten nærmere omtale.

Mens noen informanter fra fagdepartementene mener at sakene deres er godt fremstilt i materialet, er det andre som mener at viktige argumenter og saksopplysninger har en tendens til å forsvinne i Finansdepartementets omtale. Her argumenteres det videre for at Finansdepartementets vurderinger får uforholdsmessig mye vekt i den politiske behandlingen.

Flere av informantene karakteriserer det samlede materialet som gjentakende og overlappende, og påpeker at det samme står skrevet mange ganger på ulike steder. Mange i forvaltningen påpeker videre at det kan være utfordrende å få oversikt over forslag og tiltak som berører eget departement i andre departementers materiale. Til slutt er det flere som påpeker at det er utfordrende å kontekstualisere enkeltforslag i materialet. Dette dreier seg både om historisk utvikling på enkeltområder og forholdet mellom ulike forslag og tiltak i innværende år.

Informantene har i relativt liten grad vært opptatt av de årlige konsekvensjusteringene som forberedes til marskonferansen. I den grad det har blitt tatt opp har det primært dreid seg

om hva som burde være konsekvensjusteringer og hva som bør være satsinger, og hvilke konsekvensjusteringer som bør løftes for regjeringen.

Som tidligere nevnt er departementene pålagt å fremme satsingsforslag der det foreligger praktiske eller juridiske bindinger, og ved realisering av vedtatte langtidsplaner. Enkelte budsjettledere har stilt spørsmål ved denne innretningen. Fordi dette enten er tiltak som *må* gjennomføres, eller fordi det inngår i allerede besluttede tiltak, mener noen at konsekvensjustering er en mer passende behandling av slike saker. Enkelte politikere peker på det samme. Her er det særlig tiltak med praktiske bindinger som er gjenstand for en viss frustrasjon, fordi slike tiltak spiser av regjeringens profilpott.

Enkelte politikere og departementsråder har også bemerket mengden konsekvensjusteringer som løftes til politisk behandling som følge av at fagdepartementene og Finansdepartementet ikke har kommet til enighet. Her argumenteres det for at man i større grad skal forsøke å avklare slike saker før de blir forelagt regjeringskollegiet. Flere av politikerne sitter med inntrykk av at Finansdepartementet løfter alle sakene det ikke har vært mulig å avklare på forhånd til regjeringens bord. De sakene som ikke blir eksplisitt behandlet, blir dermed «besluttet» slik de ligger i budsjettmaterialet fra Finansdepartementet.

Politikerne vi har intervjuet peker videre på at budsjettkonferansenes form – med tilmålt taletid – gjør at de enkelte statsråder blir mest opptatt av egne saksområder, og at man graver seg ned i detaljer fremfor å prioritere større strukturdiskusjoner.

3.3 Hvordan vri budsjettprosessen mot mer helhetlig og strategisk politikkutvikling?

Som tidligere nevnt, uttrykker de aller fleste av informantene at de til tross for utfordringene er fornøyd med budsjettprosessen. Den er velfungerende, og få har uttrykt at de ønsker radikale endringer.

Noen trekker frem at det er behov for å etablere arenaer for strategiske og mer langsiktige diskusjoner, både på politisk og administrativt nivå. Andre fremhever at det er et særlig behov for å kople struktur- og effektiviseringstiltak tettere til budsjettprosessen. Dette er områder som ofte gir økte kostnader på kort sikt, men innsparing eller bedre kvalitet på tjenestene på lengre sikt.

3.3.1 Mer helhetlig og langsiktig perspektiv i budsjettprosessen

Utnytte potensialet i budsjettstrategikonferansen

Informantene uttrykker et ønske om å bygge større grad av langsiktighet inn i budsjettssystemet. I rapporten *På kort og lang sikt* (2023) gir de fleste departementer uttrykk for at handlingsrommet for flerårig styring er tilstrekkelig selv om ettårsprinsippet setter begrensninger.¹⁹ Det er få informanter som stiller spørsmål ved prinsippet om ettårsbudsjettering, men mange etterlyser systemer og mekanismer for å få inn mer

¹⁹ DFØ (2023:1). *På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater.*

langsiktighet. Det er spesielt departementsrådene som er opptatt av dette, mens politikere gjerne jobber med dagsaktuelle saker som ofte blir styrt av et kortidsperspektiv.

Et hovedinntrykk er at ideen bak budsjettstrategikonferansen er god, men at den ikke er relevant for noen av våre informanter slik den er innrettet i dag. Flere av ekspedisjonssjefene mener at budsjettstrategikonferansen bør være en arena hvor man kan diskutere helhet og hva man skal oppnå. Budsjettledere er også opptatt av forutsigbarhet, og ønsker sterkere føringer i arbeidet med satsingsforslag og kuttforslag slik at de ikke opplever arbeid som bortkastet tid.

Våre informanter mener at tydeligere innholdsmessige føringer ved inngangen til budsjettprosessen vil bidra til mer langsiktig og helhetlig tenkning, på tvers av sektorer og fagstatsråder. Satsingsforslag og kutt kan da målrettes mer, og det kan åpnes opp for større grep som skaper økonomisk handlingsrom på sikt. Dette vil igjen føre til at forberedelsene til og innholdet på mars- og augustkonferansen lettes, og det frigjør tid til å jobbe med de større sakene.

Det kommer videre frem i intervjuene at det er Finansdepartementet som bør ta regien i et slikt arbeid, men at de i mye større grad bør involvere de øvrige departementene. Føringene fra budsjettstrategikonferansen bør gjøres mer konkrete, og oppfølgingen av konferansen endres slik at statsråder og departementsråder i større grad ansvarliggjøres.

De fleste departementsrådene og ekspedisjonssjefene mener budsjettstrategikonferansen kunne vært bedre forberedt. Noen av departementsrådene foreslår at statsråder kunne forberedt noe som et gruppearbeid på utvalgte utfordringsområder. På denne måten måtte de ha sett på tvers av sektorer og måtte ha vurdert hvordan utfordringene skulle blitt løst og hvordan pengene skulle blitt fordelt. Noen mener at kjernegruppene kunne ha blitt brukt her. En annen variant av dette forslaget er at departementsrådene forbereder noe til budsjettstrategikonferansen som statsrådene må ta stilling til, eller at embetsverket kan komme og fortelle om det fremtidige utfordringsbildet fra sitt ståsted.

Når det gjelder selve gjennomføringen av budsjettstrategikonferansen er det flere av politikerne som ikke regner budsjettstrategikonferansen som en egen konferanse, og som en forbedring burde ikke denne blandes inn som en del av en ordinær regjeringskonferanse.

Større oppmerksomhet om helheten, ikke bare endringer

Noen av departementsrådene trekker frem at det er liten praksis for å tenke sammenheng mellom eksisterende utgifter og nye satsinger eller kutt. I budsjettprosessen diskuteres kutt og satsinger, men i svært liten grad utgiftene som allerede brukes på et område og ikke minst helheten i de samlede endringene. At det brukes mye tid på relativt sett små endringer og lite tid på de store eksisterende utgifter problematiseres av enkelte vi har snakket med. Ønske om å se budsjettendringer og eksisterende bevilgninger mer i sammenheng er trukket frem av flere, særlig departementsråder.

Flere arenaer for strategiske og langsiktige diskusjoner

I *Departementene i førersetet for omstilling* (2019) kommer det frem at budsjettprosessen hemmer samordning og prioritering av viktige fellestiltak. Statsbudsjettprosessen preges av at hvert departement kjemper for sine saker.²⁰

Det kommer også frem av kartleggingen at dagens system er innrettet mot å tenke sektorvis. Budsjettprosessen er innrettet etter sektorprinsippet, og både politikere og embetsverk er opptatt av å få mest mulig til sin sektor. Det er ingenting i veien for å tenke mer på tvers innenfor dagens system, men i praksis gjøres det lite og det er få etablerte arenaer der andre perspektiver enn det å maksimere budsjettet til egen sektor gir uttelling.

Både politikere og lederne i departementene etterlyser arenaer som legger til rette for å drøfte saker som angår flere og/eller en mer helhetlig tilnærming til sentrale utfordringer. En av informantene nevner at hvis et departement fronter tverrsektorielle forslag under konferansene blir de ofte alene om dette.

Mange av informantene i vår kartlegging trekker også frem at det er behov for å etablere en arena med et flerårig perspektiv. Her kan det legges til rette for strategiske, tverrsektorielle og mer langsiktige diskusjoner både på politisk og administrativt nivå.

Et forslag er at man i starten av en regjeringsperiode kunne hatt en større runde der regjeringsplattformen kunne blitt brukt som et grunnlag for en slik diskusjon. Et annet forslag er at man kan utvikle perspektivmeldingen til å spille en større rolle her.

3.3.2 Bedre kunnskapsgrunnlag for strategiske beslutninger

Flere vi har intervjuet, snakker om en økende praksis for å behandle saker med budsjettkonsekvenser utenfor den formelle budsjettprosessen. De fremmes da i form av regjeringsnotater (r-notater)²¹ på ordinære regjeringskonferanser. Enkelte mener at dette er en god utvikling, fordi det gir anledning til å drøfte kompliserte saker i mer dybde enn det budsjettkonferansene tillater. Andre mener at en slik praksis svekker beslutningsgrunnlaget og muligheten til helhetlige prioriteringer og å stille ulike tiltak opp mot hverandre.

Det kan i alle fall fremstå som om dagens innretning på budsjettarbeidet gjør det krevende for beslutningstakerne å sette seg tilstrekkelig inn i komplekse saker med budsjettkonsekvenser. En strammere prosess med færre og bedre forberedte saker vil kunne bøte på dette.

Gjennom intervjuene kommer det frem at flere har etterspurt omtaler, som faktisk finnes i budsjettdokumentene til regjeringen. Informantene bekrefter med dette at materialet er omfattende og krevende å sette seg inn i og mange av informantene mener derfor at det kan være en grunn til å se på formidlingen av budsjettmaterialet. Fagdepartementer ønsker

²⁰ Difi (2019:3). *Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ.*

²¹ Regjeringsnotater (r-notater) er de sentrale beslutningsdokumentene i regjeringens arbeid. Notatene utarbeides av de enkelte statsrådene og deres departementer. Formålet med et regjeringsnotat er dels å gi regjeringen et godt politisk vurderingsgrunnlag, og dels å få frem hvorfor vedkommende statsråd er kommet til konklusjonen som foreslås i notatet (Statsministerens kontor (2023) *Retningslinjer – Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse.*).

mere tid til å lese før konferansene, men etterspør også grep for å gjøre det mer lettlest, mindre gjentakende og få tydeligere frem hva som er viktigst. At selve materialet kan forenkles trekkes frem av flere vi har intervjuet.

3.3.3 Mer strategisk bilateral dialog

Topplederne i fagdepartementene ønsker en prosess der de trekkes inn tidligere og får vært med mer i de strategiske diskusjonene. Noen departementsråder mener videre at dialogen mellom Finansdepartementet og de andre departementene skjer på for lavt saksbehandlernivå gjennom budsjettarbeidet, og at relasjoner må bygges på høyere nivå. Det fremstår som særlig viktig med mer dialog i forkant av konferansene med sikte på å finne gode løsninger og kompromisser.

Det er også i dagens system en del bilateral kontakt. Det er en gjennomgående oppfatning at medarbeiderne i Finansdepartementet har god kompetanse, og mange fremhever også at de har god innsikt i de ulike departementsområdene. Samtidig er det også flere, spesielt toppledere, som sitter med inntrykk av at det er høy mobilitet i Finansdepartementet og mener det kan ha betydning for evnen deres til å være strategiske diskusjonspartnere for fagdepartementene. Flere departementsråder mener videre at Finansdepartementet kunne «latt flere få være med å tenke på budsjett». På den måten kunne Finansdepartementet og fagdepartementene få økt forståelse for hverandres ståsted.

I intervjuene er det mange som gir uttrykk for at Statsministerens kontors rolle i budsjettprosessen er noe uklar. Samtidig peker enkelte på kontorets evne til å legge til rette for dialog og fremme løsninger mellom Finansdepartementet og de øvrige departementene ved behov.

Fra politisk hold er det flere som fremmer underutvalget, som i dag primært består av statssekretærer fra Statsministerens kontor og Finansdepartementet, som en konstruktiv arena i budsjettprosessen. Både sittende regjering og tidligere regjeringer har hatt slike utvalg, med varierende mandat og innretning. Utvalgene har gjerne satt søkelys på budsjettkutt, men har i senere år også blitt benyttet til å forberede og forankre det øvrige budsjettmaterialet.

Samtidig som utvalget kan bidra til målretting av budsjettprosessen, er det enkelte som påpeker at utstrakt bruk av et slikt utvalg vil kunne føre til en svekkelse av regjeringsskollegiet som beslutningsorgan, og budsjettkonferansene som reelle beslutningsarenaer. Dette har imidlertid også blitt løftet som en bekymring dersom store deler av budsjettbeslutningene fattes bilateralt mellom fagdepartementene og Finansdepartementet. Ved en overkorrigering mot bilaterale avklaringer har det også blitt påpekt at et nytt spill kan oppstå, der regjeringsskollegiet bevisst omgås for å oppnå ønskede resultater. I så måte kan statssekretærutvalget bidra til å sikre partipolitisk forankring av budsjettinnspill.

3.3.4 Kort om digitaliseringsmuligheter

I mandatet bes DFØ kartlegge hvordan ny teknologi og digitale løsninger kan forbedre budsjettarbeidet. På spørsmål om de digitale og tekniske løsningene som benyttes i

utarbeidelsen av budsjettmaterialet er de opplevde utfordringene i all hovedsak av praktisk art. Forslagene til forbedringer er dermed i stor grad rettet mot modernisering og harmonisering av ikke-kompatible budsjettssystemer. Informantene er generelt positivt innstilt til de arenaene og digitale systemene for samarbeid og informasjonsutveksling som har blitt opprettet. Jevnt over er det et ønske om å videreutvikle løsninger som vil gjøre deling av budsjettmaterialet mindre omstendelig.

For mer konkrete og helhetlige forslag om digitalisering, kan Finansdepartementet vurdere å sette i gang en mer spisset kartlegging av dette med informanter med mer spesialisert IKT-kompetanse.

4 Internasjonale erfaringer

Et av målene med evalueringen er at prosessen skal bli mer målrettet og mindre tids- og arbeidskrevende for regjeringen og departementene. For å få innspill til hvordan dette kan gjøres, er det interessant å studere hvordan andre land gjennomfører sin budsjettprosess.

Vi har derfor intervjuet en representant for statsbudsjettarbeid i OECD, og overordnet kartlagt budsjettprosessene i Danmark og Sverige. Vi har videre sammenlignet disse med den norske prosessen.

4.1 OECD: Endringer i statsbudsjettets rolle i politikktutvikling

OECD er en internasjonal organisasjon som fremmer økonomisk samarbeid og utvikling. Organisasjonen har 38 medlemsland rundt om i hele verden. Organisasjonen arbeider mye med standardsetting, for eksempel gjennom retningslinjer og publikasjoner om god praksis på ulike områder.²²

OECD er delt inn i flere direktorater. Direktoratet for offentlig forvaltning har en avdeling for arbeid med statsbudsjett og offentlig styring, som blant annet har formulert ti prinsipper for bedre budsjettpraksis i medlemsland.

OECDs budskap om hva som er viktig for arbeid med statsbudsjett i medlemslandene fremover, konsentreres om følgende viktige forhold: statsbudsjett som endringsverktøy og ulik virkelighetsforståelse av budsjett.

4.1.1 Statsbudsjett som verktøy for endring

Ifølge OECD er statsbudsjettets rolle i det politiske landskapet i ferd med å endres. Flere og flere OECD-land bruker i økende grad budsjettene som et politisk endringsverktøy- også utover den primære politiske prioriteringsfunksjonen et statsbudsjett har.

De fremste eksemplene på det er grønn budsjettering og likestillingsbudsjettering. I 2020 har mer enn en tredel av medlemslandene en form for grønn budsjettering. Omlag halvparten av OECD-land har likestillingsbudsjett.²³

Dette kan ses på som en erkjennelse av hvor sentralt statsbudsjettet er for all politikktutvikling på overordnet nivå. Samtidig er det viktig å hegne om budsjettets primære funksjon som er å prioritere og allokere samfunnets ressurser.

²² <https://www.oecd.org/>

²³ Grønn budsjettering refererer til bruk av budsjett for å fremme klima- og miljømål. Likestillingsbudsjettering refererer til integrering av et tydelig kjønnsperspektiv i budsjettprosessen. Se OECD (2023) *Government at a glance*.

4.1.2 Fremvekst av økt transparens og økonomisk realitetsorientering

Det er en økende avstand i virkelighetsforståelse mellom de som jobber med budsjett, særlig i Finansdepartementene i medlemsland, og de som forholder seg til budsjettet, herunder politikere og offentligheten. Den økonomiske situasjonen i alle OECD-land vil endres det neste tiåret. OECD fremholder det derfor som viktig å gjøre budsjettarbeidet mer åpent og transparent for å bidra til økt forståelse og legitimitet for endringene i offentlige finanser som vil komme.

Legitimitet

Det neste poenget OECD trekker frem er betydningen av økt forståelse for hvilke økonomiske utsikter samtlige medlemsland står overfor fremover. Kjente drivkrefter som demografiske endringer, klimaendringer og økte helseutgifter vil medføre grunnleggende endringer i det offentlige tjenestetilbudet. Dette er det ifølge OECD sentralt å skape økt forståelse for- i offentligheten generelt for tillit og legitimitet, og blant politikere som skal foreslå og vedta budsjetter. Tøffere prioriteringer vil være krevende politisk. Mindre økonomisk handlingsrom kan bidra til et økt press for å omgå spillereglene. Satt på spissen kan man si at det hjelper lite å flikke på selve budsjettprosessen dersom omstendighetene rundt bidrar til at beslutningstakerne ikke ser nytten av prosessen.

Transparens

Statsbudsjettprosessen fremstår som kompleks, og kanskje fremmed, for mange. Det er derfor ifølge OECD et poeng å popularisere, forklare, og skape et engasjement. Dette gjelder ut mot media og innbyggere, men også politikere kan ha utfordringer med å forstå både prosessen og implikasjonene av de varslede endringene i statsfinansene. OECD peker på at ulike medlemsland har tatt grep for å nettopp åpne opp og forklare arbeidet, både rettet mot skoler og utdanningsinstitusjoner og mot offentligheten. I Irland har man blant annet institusjonalisert en borgerdialog, der innbyggere kan komme med forslag til neste års budsjett²⁴. Dette er tenkt å bidra til både økt forståelse og eierskap hos befolkningen. Transparens trekkes frem som helt sentralt i denne sammenheng. Det er viktig for at folk skal kunne forstå, og ha tillit til, de beslutningene som fattes gjennom statsbudsjettarbeidet.

Budsjettensyn inn i overordnet politikktvikling

Parallelt med at statsbudsjettet i økende grad brukes som politisk endringsverktøy, jf. punkt 4.1.1 over, har det over tid også vokst frem en økende praksis for å tallfeste politiske planer i OECD-land. På den ene siden brukes statsbudsjettet mer aktivt til gjennomføring av øvrig politikk, på den andre siden innlemmes budsjettensyn i økende grad i mer overgripende politikktvikling.

Viktigheten av å ha med objektive økonomiske vurderinger inn i arbeid med fremtidig politikktvikling er en økende erkjennelse i OECD-land. Dette gjelder særlig regjeringsplattformer, der det etter hvert er vanlig at finansdepartementene kobles på før et regjeringsgrunnlag besluttet. Dette gjøres på ulikt vis i medlemslandene. Fellesnevneren for

²⁴ Downes, Ronnie og Sherie Nicol (2016). *Review of budget oversight by parliament: Ireland*. OECD Journal on Budgeting Volume 2016/1.

de fleste er at administrasjonen stilles til disposisjon for de politiske partiene som har vunnet et valg i deres arbeid med å lage et styringsgrunnlag. I noen land publiserer finansdepartementet en økonomisk redegjørelse før valget, som da kan danne grunnlag for forhandlinger etter valget.

4.1.3 De nordiske landene trekkes frem som eksempler på land med god budsjettpraksis

På spørsmål om hvilke land som har gode budsjettprosesser, trekkes landene i Norden frem. Rammebudsjettering, som nå brukes på tvers av OECD, trekkes for eksempel frem som en norsk oppfinnelse. På bakgrunn av dette, og fordi Danmark og Sverige er de landene det er mest nærliggende å sammenlikne oss med, har vi sett nærmere på hvordan budsjettarbeidet foregår i disse to landene.

4.2 Budsjettprosessen i Danmark: et sterkt finansdepartement og stram prosess

I Danmark fremmes et Finanslovsforslag hvert år, med budsjettforslag for det kommende finansåret og et budsjettoverslag for de påfølgende tre årene. Dette er utgiftstak som fastsetter driftsutgifter og inntektsoverføringer for hvert av de påfølgende tre årene. Det årlige finanslovsforslaget gir derfor en budsjettplan for de neste fire årene.

Arbeidet med å legge frem budsjettet skjer etter årshjulet vist i figur 3. Hovedsakelig finner arbeidet med utarbeidelse av forslaget sted mellom januar og august, mens tiden frem mot desember brukes til behandling av forslaget i Folketinget.



Figur 3 Årshjulet for den danske budsjettprosessen.²⁵

²⁵ Figur hentet fra <https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/arbejdet-med-finansloven/>

4.2.1 Den danske budsjettprosessen preges av en sterk rammestyring

I februar fastsetter Finansdepartementet rammene for de ulike departementsområdene. Dette gjøres av Finansdepartementet, uten innspill fra fagdepartementene, og omtales som en teknisk videreføring. Rammene for det kommende budsjettåret følger av utgiftstakene fra tidligere finanslover, så det vil for eksempel ved utarbeidelse av budsjett for 2024 være utgifter i 2027 som beregnes. Rammene er inndelt i de ulike departementsområdene. Disse rammene formidles så til fagdepartementene gjennom et rammebrev fra Finansdepartementet. Departementene bes om å fordele rammen på eget område, samt spille inn ev. satsingsforslag. Dette skjer i perioden mars–april.

Utgiftstakene ligger fast. Dersom et departementsområde får økte utgifter, må dette enten dekkes inn et annet sted på eget område, eller foreslått dekket gjennom omprioriteringsbidrag. De fleste departementsområder bidrar med et omprioriteringsbidrag i t+3 år, tilsvarende to prosent av sin ramme til omfordelinger i budsjettet. Det er også noen politiske bestemte unntak, herunder forskning, politi og forsvar. Disse områdene har egne langtidsplaner. Investeringer og overførslar er også holdt utenom.

Omprioriteringsbidrag fremholdes på den ene siden som en mekanisk og effektiv måte å fremskaffe et politisk handlingsrom på, og det er opp til departementene med mest kunnskap om sine områder å prioritere. På den andre siden kan det være utfordrende, både fordi det over tid fører til en stadig lavere ramme og fordi det ikke er en konkret vurdering fra sentralt hold av hvor og hvordan det som ligger til grunn kan effektiviseres. Departementenes budsjetttrammer kompenseres for pris- og lønnsvekst, som utligner nedtrekket noe.

I tillegg til omfordelingsbidraget på to prosent, kan det komme andre, ytterligere effektiviseringstiltak, for eksempel felles innkjøpsavtaler eller klimakompensasjon på flyreiser i staten. Dette kan også oppleves som utfordrende all den tid det kommer noe utover omprioriteringsbidraget, der det også er tenkt å fange opp effektivisering av f.eks. innkjøp eller utgiftsreduerende tiltak som redusert reisevirksomhet.

4.2.2 Fagdepartementene foreslår et begrenset antall satsinger som gjennomgår en streng siling før de når politisk nivå

Fagdepartementene kan spille inn satsingsforslag. Det er ingen overordnet politisk bestilling med innholdsmessige føringer. Fagdepartementene starter tidlig på året med utarbeidelse av forslag. De sender bestillinger til underliggende virksomheter og er i dialog med egen minister. Forslagene begrunnes basert på om de er politiske, for eksempel fra plattformer eller om det er basert på avtaler, som for eksempel langtidsplaner. Det må videre være begrunnet hvorfor forslaget skal prioriteres. Et departement oppgir at de utarbeider en bruttoliste med forslag som reduseres til en nettoliste gjennom politisk bearbeiding i departementet. Nettolisten spilles så inn til Finansdepartementet. Embetsverket i Finansdepartementet vurderer forslagene, og det foretas en ny siling i dialog med fagdepartementet. Forslagene skal være godt utredet, og blir videre vurdert i

regjeringsoppnevnte utvalg, se kapittel 4.2.3. Hvert departement fremmer de forslagene som er realistisk mulig å få prioritert.

Danmark er et av få land som systematisk jobber med budsjettanalyser som en del av budsjettprosessen. Det er en integrert del av budsjettprosessen og er forankret i regjeringen gjennom Økonomiutvalget. Formålet med analysene er blant annet å skape handlingsrom samt å teste om midlene kan brukes mer effektivt for å nå politisk fastsatte mål. Dette bidrar derfor til en streng siling.

I sum betyr dette at det fremmes relativt få forslag, og at disse er godt gjennomarbeidet. I forhold til i Norge siles forslagene langt mer før de kommer til politisk nivå. Det påpekes at det er en utbredt holdning, også i fagdepartementene, om at det ikke er vel ansett å fremme mange satsingsforslag.

4.2.3 Den politiske beslutningsprosessen har flere, mindre stoppunkt og foregår i mindre fora

Etter at forslagene er levert til Finansdepartementet foregår det dialog mellom fagdepartementene og Finansdepartementet om budsjettbidraget før regjeringen fatter beslutning om budsjettproposisjon.

I Danmark benyttes ulike regjeringsoppnevnte utvalg for å diskutere og forberede saker. Utvalgene har ulike størrelser med tanke på sammensetning av medlemmer og hva som er formålet med utvalget. Hvem som sitter i de ulike utvalgene, er en forhandlingssak når ny regjering dannes.²⁶

I samtaler med representanter fra Finansministeriet er det særlig to utvalg som trekkes frem, Økonomiutvalget og Koordineringsutvalget. Koordineringsutvalget behandler store viktige initiativer, herunder større statlige satsinger og lovforslag. Dette utvalget møtes ukentlig og ledes av statsministeren. Utvalget har ti medlemmer, og her er størrelsen på utvalget styrt av antall partier i regjering. Finansministeren er alltid medlem av koordineringsutvalget.

Økonomiutvalget behandler blant annet utkastet til finanslover, og andre saker med vesentlige konsekvenser for økonomi og budsjett. Økonomiutvalget ledes av finansministeren. Utvalget har for tiden ti medlemmer og møtes en gang i uken. Samtlige regjeringspartier skal være representert i utvalget.

Forberedelse av saker og møter i utvalgene, foretas av embetsmannsutvalg med tilsvarende sammensetning som utvalget. Det forberedende Økonomiutvalget ledes av departementsjefen i finansdepartementet, mens det forberedende Koordineringsutvalget ledes av departementssjefen i Statsministeriet. Utvalgene legger vekt på å komme frem til et faglig velfundert beslutningsgrunnlag og enighet om de sakene som fremmes politisk. Det legges vekt på at berørte departementers synspunkter gjengis i saksgrunnlaget som

²⁶ Statsministeriet (2023, 31. juli) *Regeringsudvalg* <https://www.stm.dk/regeringen/regeringsudvalg/>

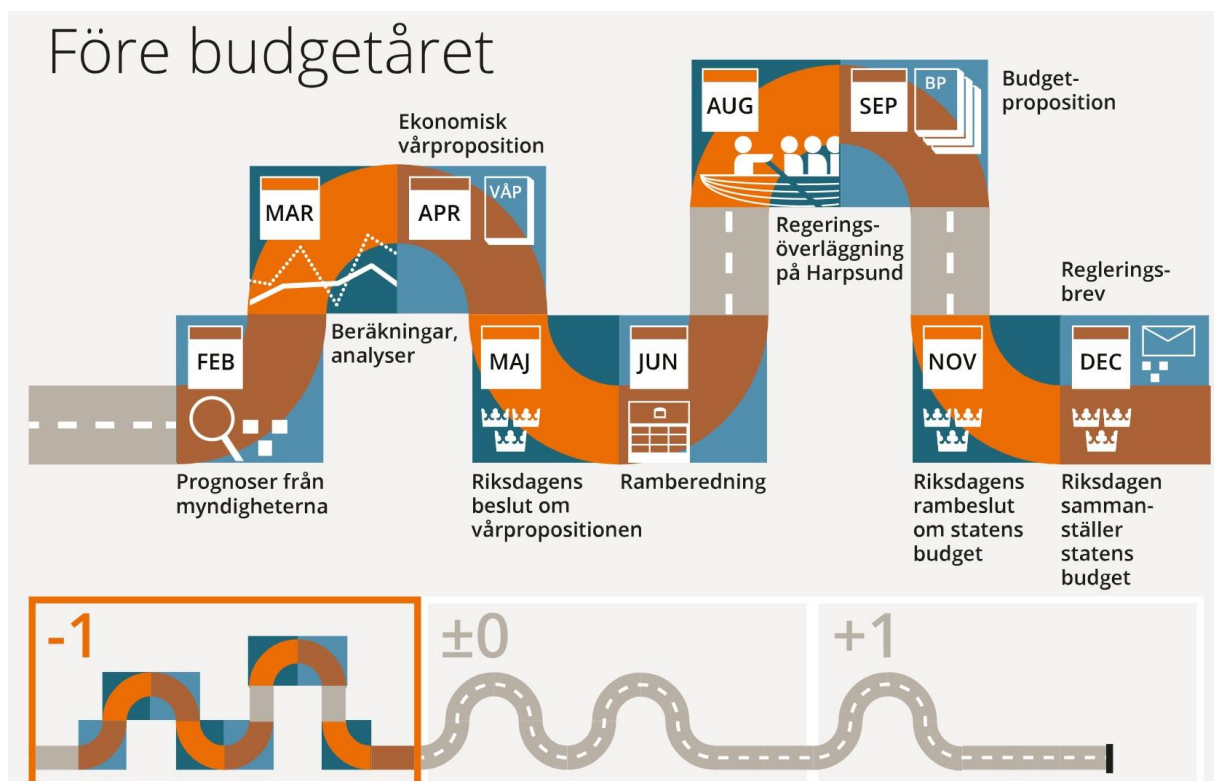
forberedes og det utsendte materialet er ikke bindende for en statsråd når saken drøftes i regjeringsutvalget.²⁷

I juni inngås det økonomiske avtaler mellom regjeringene og kommunene/danske regioner og etter godkjenning i Folketingets finanskomite budsjetteres det med den vedtatte rammebevilgningen i regjeringens budsjettproposisjon.

I august presenteres Finanslovsforslaget og deretter pågår en prosess i Folketinget med Finanslovsforhandlinger og endringsforslag, før Folketinget i desember vedtar Finansloven.²⁸

4.3 Budsjettprosessen i Sverige: transparens og budsjettdisiplin

I Sverige starter arbeidet med å utarbeide et statsbudsjett nesten et år før budsjettet skal vedtas og budsjettåret starter – jf. figur 4. Arbeidet ledes og koordineres av Finansdepartementet.



²⁷ Difi (2019). *På toppen av styringssystemet. Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene.* Difi-notat 2019:6.

²⁸ Finansministeriet. *Arbejdet med finansloven.* <https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/arbejdet-med-finansloven/>

Figur 4 Beskrivelse av den svenske budsjettprosessen.²⁹

4.3.1 Hovedlinjene for neste års budsjett forankres tidlig i parlamentet

I midten av april skal regjeringen legge frem en vårproposisjon for Riksdagen. Ved inngangen til året legger de statlige virksomhetene frem sine budsjettdokumenter der de anslår hvor store utgifter som forventes de neste tre årene. Alle departementer sammenstiller deretter sine etaters dokumentasjon og foretar effektberegninger som sendes til Finansdepartementet. Det tegner seg et helhetlig bilde av hvor store statens utgifter og inntekter forventes å være de nærmeste årene. Finansdepartementet lager også en makroprognose for hvordan verdensøkonomien og svensk økonomi vil utvikle seg. Prognosen brukes som grunnlag for å gjøre konsekvensanalyser for de politikkområdene som påvirkes positivt eller negativt av den makroøkonomiske situasjonen. Annen dokumentasjon som er produsert ved regjeringskontorene for å bistå i utformingen av finanspolitikken, er blant annet ulike oppfølginger av virkningene av regjeringens politikk og fremtidsrettede analyser av politiske ideer og forslag. Prognosene og analysene er en del av regjeringens grunnlag for utformingen av finanspolitikken.

Vårens lovforslag inneholder hva regjeringen ønsker å gjøre de nærmeste årene ut fra målene i den økonomiske politikken og gitt den økonomiske og budsjettmessige situasjonen. I vårens proposisjon presenterer regjeringen også sitt syn på utfordringene fremover. Utgiftstakene for de neste to årene er allerede fastsatt i Riksdagen i forbindelse med tidligere budsjettforslag.³⁰

Etter at vårens økonomiproposisjon er lagt frem for Riksdagen, starter arbeidet med rammeforberedelsene i regjeringen. Alle departementer vil fremme forslag til hvordan utgiftene skal fordeles innenfor utgiftsrammene som er beregnet i vårproposisjonen. Innholdet i vårens økonomiproposisjon utgjør dermed et utgangspunkt og en plattform for arbeidet med høstens budsjettproposisjon.

4.3.2 Sterk rammestyring med strenge ytre begrensinger

I begynnelsen av året velger regjeringen ut et knippe prioriterte områder som det skal jobbes med gjennom budsjettåret med sikte på å fremme satsingsforslag. Det er fagdepartementene som driver dette arbeidet frem, da de har den største fagmessige kunnskapen på området. Finansdepartementet er også involvert, blant annet for å vurdere budsjettmessige konsekvenser. Fagdepartementene har utstrakt rammedisponeringsfrihet, og ulike tiltak kan omprioriteres innenfor utgiftsrammene.

Sverige har innført et overskuddsmål for offentlige finanser som innebærer at budsjettet skal ha et overskudd på en prosent av BNP over en konjunktursyklus. Statsbudsjettet vedtas for

²⁹ Figur hentet fra: <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen/>

³⁰ <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen/>

ett år av gangen, men for å legge til rette for at overskuddsmålet nås fatter Riksdagen i tillegg et vedtak om utgiftstak for de neste tre årene. Utgiftstaket fastsettes nominelt og deretter fordeles utgiftene som rammer på de respektive utgiftsområdene.³¹

Det legges inn en margin mellom det samlede utgiftstaket og summen av rammene på utgiftsområdene for å håndtere usikkerhet. Marginen fungerer som en buffer dersom utgiftene utvikler seg annerledes enn anslått. Utenom regjeringsskifter har det ikke vært praksis for å gjøre endringer i vedtatte utgiftstak, utover tekniske justeringer. I Sverige har de en praksis for å ikke prisjustere utgiftene fullt ut, slik at budsjettets utgifter vokser saktere enn budsjettets inntekter.

Investeringer i form av nye eller utvidede tiltak på et område kalles reformer. Det skal gjennomføres en analyse av konsekvenser for likestilling, sysselsetting, klima og miljø for foreslåtte prioriteringer og reformer. De ulike forslagene blir gjennomgått og analysert av Finansdepartementets budsjettavdeling, og deretter sender de sin vurdering av forslagene til finansministeren.

4.3.3 En iterativ beslutningsprosess, med endelig regjeringsbehandling som slutt punkt

Regjeringen diskuterer budsjettforslaget en rekke ganger i løpet av våren. Felles forberedelse – «gemensam beredning» - av saker på tvers av fagdepartementer foregår på saksbehandlernivå, og er i prinsippet ikke avsluttet før alle parter er enige. Hvis man ikke kommer til enighet på embetsnivå, må saken løftes til politisk nivå. Etter gemensam beredning går forslagene til Samordningskansliet som ser om forslagene er i samsvar med politiske prioriteringer. Samordningskansliet er et politisk organ, og ledes normalt av statssekretærer.³²

Før regjeringen tar endelig stilling til budsjettforslaget, er dette godt forankret på tvers av fagdepartementene. I august blir det avholdt et lengre møte med regjeringsbehandling der det endelige budsjettforslaget presenteres. Regjeringen brukes i liten grad til å fatte beslutninger, men som en orienteringsarena.

Regjeringen skal legge frem sitt forslag til statsbudsjett for Riksdagen innen 20. september hvert år.³³

³¹ NOU 2015: 14 (2015). Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten. Finansdepartementet (Børmer-utvalget).

³² Difi (2019). *På toppen av styringssystemet. Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene*

³³ Regeringskansliet (2022, 07 oktober) *Om budgetprosessen*

4.4 Flere likhetstrekk mellom Danmark og Sverige

4.4.1 Tydeligere skille mellom teknisk og politisk del av budsjettet

Budsjettarbeidet rammes inn av flerårige utgiftstak

Som følge av at både Danmark og Sverige er medlem av EU er det krav om flerårig budsjettammeverk. Dette innebærer at medlemslandene utarbeider mellomlangsigte budsjettplaner.

Som nevnt i kapittel 4.3.2 har Sverige et utgiftstak for tre år fremover, vedtatt av Riksdagen. Marginen mellom det samlede utgiftstaket og de samlede rammene fungerer som en buffer dersom utgiftene utvikler seg annerledes enn anslått.

I Danmark har de utgiftstak for stat, kommuner og regioner. Utgiftstakene gjelder for de tre påfølgende årene etter budsjettåret vedtatt i Folketinget. Utgiftstakene frem til 2020 ble derfor bestemt i forbindelse med statsbudsjettet i 2017, og for 2021 ble det bestemt i 2018 osv. Justeringer av fastsatte utgiftstak kan enten skje ved et endringsforslag til loven om utgiftstak, som må vedtas av Folketinget, eller administrativt. I tillegg kan det løpende bli foretatt tekniske justeringer, som følge av for eksempel reviderte pris- og lønnsanslag eller konkrete oppgaveendringer mellom stat, kommuner og regioner. Hvis det i løpet av budsjettåret er utsikter til at taket overskrides, må regjeringen treffe tiltak for å hindre overskridelsene. Dersom taket likevel overskrides skal takene de påfølgende år reduseres tilsvarende.³⁴

En slik praksis med utgiftstak ser ut til å gjøre rammefastsettelsen for neste års budsjett enklere.

Finansdepartementet fastsetter rammer

I både Danmark og Sverige skiller det tydeligere mellom de tekniske og politiske delene av budsjettarbeidet sammenliknet med Norge. Embetsverket i Finansdepartementene setter rammene for neste års budsjett uten særlig involvering fra fagdepartementene, til forskjell fra den norske prosessen. I Norge fastsettes rammene gjennom regjeringens marskonferanse, etter innspill fra, og mange runder med, fagdepartementene og påfølgende politisk behandling i regjering.

Rammene settes med utgangspunkt i en teknisk fremskriving av eksisterende utgifter og utgiftstak for året som allerede er fastsatt tidligere år, jf. omtale av flerårige utgiftstak over. Arbeid med innsparing er også integrert i rammefastsettingen. I Danmark har de, som nevnt, et omfordelingsbidrag på to prosent av departementsområdenes driftsbudsjetter. Siden Sverige ikke prisjusterer utgiftene fullt ut (se kapittel 4.3.2), har man allerede før politisk behandling kommet frem til et foreløpig økonomisk handlingsrom som regjeringen kan bruke til politisk prioriterte saker.

³⁴ NOU 2015: 14 (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten*. Finansdepartementet (Børmer-utvalget).

Mye av det som besluttet på regjeringens marskonferanse i Norge, besluttet av Finansdepartementene på embetsnivå i Danmark og Sverige. Det bidrar til å rydde unna en del saker som oppfattes som apolitiske, og bereder grunnen for en mer målrettet politisk behandling av prinsipielle og/eller vesentlige forslag.

Budsjettarbeidet ut mot fagdepartementene er konsentrert i tid

Utarbeidelsen av budsjett virker å ha en kortere og mer spisset utadrettet fase i både Danmark og Sverige. Mye av rammefastsettelse skjer i Finansdepartementet, med nødvendig dialog med berørte fagdepartement. En relativt liten del av saker løftes til politisk beslutning. I Danmark sendes rammebrev ut til departementene i mars. Finanslovforslaget skal i henhold til grunnloven legges frem for Folketinget senest 31. august. Det betyr at prosessen er mer strukturert og den formelle involveringen av fagdepartementene skjer hovedsakelig i mars–april. I tillegg er det løpende dialog i forbindelse med drøfting i regjeringsutvalgene i mai–juni.

4.4.2 Finansdepartementets rolle og myndighet

I både Sverige og Danmark fremstår Finansdepartementet som en tydelig og legitim prosesseier i det statlige budsjettarbeidet. Departementene fastsetter rammer, og både det svenske og det danske finansdepartementet avviser satsingsforslag som ikke er godt nok utredet. Begge har, og bruker, myndighet til å sile i mengden av satsingsforslag før de kommer til politisk behandling.

Det fremstår som om de fastsatte reglene følges i relativt stor grad. Begge land peker på at mengden av satsingsforslag som fremmes er langt høyere enn det økonomiske handlingsrommet tillater, men denne utfordringen løses i stor grad på embetsnivå i dialog mellom fagdepartementene og finansdepartementet.

Det er grunn til å tro at et tydeligere skille mellom hva som er teknisk og hva som er politisk i budsjettarbeidet, samt en tydeligere portvokterrolle for Finansdepartementet, legger til rette for en mer målrettet politisk beslutningsprosess og en mer forutsigbar prosess som gjør det lettere å planlegge med lenger tidshorisonter for forvaltningen.

4.4.3 Den politiske beslutningsprosessen

I Norge er regjeringen i stor grad involvert i budsjettarbeidet gjennom de tre budsjettkonferansene, se kapittel 2.2. Fra kartleggingen fremgår det også at det meste løftes til regjeringens bord. Regjeringen må ta stilling til både tekniske og politiske saker, og kartleggingen viser at det kan bli for mye smått og for lite om det store.

Mer løpende avklaringer underveis

I Danmark er det flere av regjeringsmedlemmene som ikke er involvert i arbeidet med finanslovforslaget som helhet i det hele tatt, kun det som angår eget departementsområde. Når regjeringen i plenum møtes, er dette for å ta stilling til bl.a. lovforslag og redegjørelser for Folketinget mv. Møtene bærer preg av å være av mer informerende karakter. I Danmark har regjeringsutvalg en sterk posisjon og arbeidet er som tidligere nevnt organisert i ulike

utvalg. Dersom et departement ikke har medlemmer i noen av disse utvalgene, har ikke de informasjon om hvilke prioriteringer som blir gjort før budsjettet legges frem.

Mer bruk av utvalg

Økonomiutvalget, hvor flere statsråder er medlemmer, tar stilling til de prioriterte og silte forslagene som Finansdepartement har behandlet. Når finanslovforslaget legges frem for Folketinget inneholder proposisjonene de innarbeidede forslagene som utvalget har behandlet. I Norge er det regjeringen selv som utarbeider forslag til budsjett, samt tar stilling til satsingsforslag før Stortinget får budsjettforslaget.

Sakene som går til utvalgene forberedes på embetsnivå. Departementsrådene i berørte departementer sitter i et forberedende økonomiutvalg. I de forberedende utvalgene vurderes det om saken bør løftes til politisk ledelse og om den er godt nok opplyst.

Sterkere portvokterrolle

I Sverige sorterer Finansdepartementet bort forslag som ikke er i henhold til kriterier i budsjettsirkulæret. Finansdepartementet utarbeider et forslag til innretning, basert på det man på forhånd har bestemt at skal prioriteres. Regjeringen møtes for å ta stilling de foreslåtte forslagene. Fagdepartementene kjenner sine egne forslag, men disse gjennomgås ikke i plenum.

Prioriteringer tidlig i prosessen

Vårproposisjonen i Sverige, se kapittel 4.3.1, inneholder i tillegg til makroøkonomiske prognoser og budsjettmessig status, regjeringens prioriterte områder. Denne blir behandlet av Riksdagen og danner grunnlaget for den videre budsjettprosessen som skal lede frem til endelige budsjettforslag (Høstproposisjonen). I Norge er det regjeringen, uavhengig av stortinget, som gjennom budsjettstrategikonferansen beslutter prioriteringer og føringer for den videre prosessen. Som nevnt i kapittel 3.2.1, oppleves disse som lite bindende og etterleves i liten grad. Gjennom det svenske systemet er dette mer formalisert gjennom behandling i Riksdagen.

4.4.4 Kulturelle forhold er viktig

Det er slående i hvilken grad underliggende kulturelle og historiske forhold spiller inn på hva som er en hensiktsmessig og funksjonell budsjettprosess. I det svenske rammeverket for budsjettpolitikken³⁵ vises det til den offentligfinansielle krisen på 90-tallet, en krise som tilsynelatende fortsatt setter sitt preg på aktørene i det svenske budsjettprosessen. Både embetsverk og politikere fremstilles som opptatt av budsjett disiplin og nøkternhet. Den danske styringskulturen på sin side er preget av relativt sterk sentralstyring.

Den norske samfunnsdebatten har over mange år vært preget av en stadig økende oljeformue. Den vedvarende økningen i offentlig budsjetter påvirker forventningen til

³⁵ Regeringens skrivelse 2017/18:207 *Ramverket för finanspolitiken*:
<https://www.regeringen.se/contentassets/f6297c1cf1e94d8eb4003d507f8a59d7/ramverket-for-finanspolitiken-skr.-201718207.pdf>

budsjett spesielt og staten generelt. Det er grunn til å tro at det har gjort noe med både hvordan forvaltningen, politikere og offentligheten oppfatter arbeidet med statsbudsjettet.

Disse historiske og kulturelle forskjellene er det viktig å ha med seg i en videre vurdering av hva Norge kan lære av andre land.

5 Veien videre

Denne kartlegging er ment å gi et bilde av fordeler og ulemper ved dagens norske budsjettprosess, sett fra aktørenes side. Utenlandskartleggingen bidrar til å berike hvilke forbedringsmuligheter som kan være relevante.

I det videre vil det være nødvendig å vurdere ulike tiltak, herunder prinsipielle spørsmål og positive og negative virkninger. Etter valg av tiltak, må det vurderes hvordan disse kan gjennomføres.

Fase 2 av evalueringen skal ta for seg vurderinger og anbefalinger.

Ordlister

Augustkonferansen

Avsluttende budsjettkonferanse der regjeringen fastsetter det endelige forslaget til statsbudsjett for neste år.

Bevilgning

Bevilgning er en avgjørelse om å bruke penger til å dekke bestemte utgifter. Retten til å fatte offentlige bevilgningsvedtak er lagt til folkevalgte organer.

Budsjettleder

Leder for arbeidet med statsbudsjettet i hvert departement.

Budsjettstrategikonferansen

Oppstartende budsjettkonferanse som skal legge til rette for en strategisk og helhetlig diskusjon i regjeringen om hva som skal være profilen i det kommende budsjettet og hvordan det skal arbeides med å skaffe budsjettmessig handlingsrom. Denne budsjettkonferansen holdes normalt i oktober/november, et drøyt år før det aktuelle budsjettåret.

Budsjetttiltak

Utgiftsreduksjoner eller inntektsøkninger.

Departementsråd

Departementsråden er departementets høyeste faste embetsmann.

Ekspedisjonssjef

Ekspedisjonssjef er tittelen på en avdelingsleder i et norsk departement. Det er den nest høyeste embetsmannsstilling etter departementsråden.

Ettårsprinsippet

Statsbudsjettet gjelder for ett år. En konsekvens av ettårsprinsippet er at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpet av budsjettåret, faller bort og restmidlene går tilbake til statskassen.

Fagdepartement

Alle departementer utenom Finansdepartementet i rollen som budsjettkoordinator og Statsministerens kontor.

Flerårige konsekvenser

Konsekvenser for de tre påfølgende årene etter budsjettåret.

Hovedbudsjettskriv

I hovedbudsjettskrivet, som sendes ut etter budsjettkonferansen i mars, gjøres det rede for hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for fagdepartementenes videre arbeid med budsjettet.

Inndekning/inndekningsforslag

Forslag til hvordan man skal finansiere en utgiftsøkning eller inntektsreduksjon.

Kjernegruppe

Departementer som eier gjenstridige problemer sammen. Kjernegrupper skal ivareta samordnet og langsiktig utvikling og gjennomføring av tverrgående politikk på komplekse områder.

Konsekvensjustert budsjett

Konsekvensjustert budsjett er en videreføring av ordninger som Stortinget allerede har vedtatt, og danner dermed basis for regjeringens budsjettforberedelse.

Kuttforslag

Forslag til kutt i statsbudsjettet.

Kvalitetssikringsordningen

Statens prosjektmodell for store investeringer. For å sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser stilles det krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter og over 1 milliard kroner for øvrige prosjekter.

Marskonferansen

Budsjettkonferanse om budsjettforslaget for neste år, hvor budsjetttrammene for hvert departement fastsettes. Til marskonferansen skal fagdepartementene fremme forslag om nye satsinger innenfor de føringer som er gitt av regjeringen, for eksempel i budsjettstrategikonferansen. For å tilpasse statsbudsjettets utgiftsside og skape rom for nye prioriteringer, utarbeides det også ulike forslag om utgiftsreduksjoner eller inntektsøkninger (budsjetttiltak) til budsjettkonferansen i mars. Konsekvensjustert budsjett.. Flerårige konsekvenser..

Områdegjennomgang

Områdegjennomganger er et av regjeringens verktøy for å utrede og forberede endringer som kan gi bedre måloppnåelse på et budsjettområde og økt handlingsrom i budsjettene.

Perspektivmeldingen

En stortingsmelding som drøfter viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføring av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv.

Profilpott

Midler tilgjengelig for nye forslag.

Rammebudsjetteringsprinsippet

Innebærer at budsjettarbeidet skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer som regjeringen fastsetter for hvert departement tidlig i budsjettprosessen.

Regjeringsnotat

De sentrale dokumentene i regjeringens arbeid. Notatene utarbeides av de enkelte statsrådene og deres departementer. Formålet med et regjeringsnotat er dels å gi regjeringen et godt politisk vurderingsgrunnlag, og dels å få frem hvorfor vedkommende statsråd er kommet til konklusjonen som foreslås i notatet

Regjeringsplattform

En beskrivelse av den politikk en regjering vil føre.

Romertallsvedtak

Vedtak som Stortinget gjør i tilknytning til budsjettet utenom bevilgningsvedtak på kapittel og post. Eksempler på slike vedtak er ulike fullmakter til å overskride budsjettet eller pådra staten forpliktelser utover budsjettåret.

Satsingsforslag

Forslag til nye budsjettposter, eller forslag om å øke eksisterende.

Sektorprinsippet

Sektorprinsippet betyr at enhver sak hører til i en forvaltningssektor, inn under et departement, og skal primært behandles og avgjøres der.

Statssekretærutvalg

Et utvalg av statssekretærer fra flere departementer går sammen for å jobbe med ulike saker.

Utredningsinstruksen

Instruks om utredning av statlige tiltak for å legge et godt grunnlag for beslutninger.

Virksomheter

Med virksomheter mener vi i denne rapporten forvaltningsorganer som er en del av staten som juridisk person, og som styres av et departement (underliggende virksomheter). For eksempel er Direktoratet for forvaltning og økonomistyring en underliggende virksomhet av Finansdepartementet.

Referanser

Anderson, Barry, Teresa Curristine og Olaf Merk (2006). *Budgeting in Norway*. OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 1. <https://www.oecd.org/norway/40140177.pdf>

Blöndal, Jón R. and Michael Ruffner (2004). *Budgeting in Denmark*. OECD Journal on Budgeting – Volume 4 – No. 1. <https://www.oecd.org/denmark/40140008.pdf>

Deloitte (2020). *Kartlegging av statlig økonomistyring i nordiske land*.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2018) *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023). *På både kort og lang sikt. En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1. <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20231-pa-bade-kort-og-lang-sikt-en-kartlegging-av-flerarig-styring-av-underliggende>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:2. <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20232-direktoratsrollen-i-utvikling-en-gjennomgang-av-politidirektoratet/1-innledning>

Direktorat for forvaltning og IKT (2019). *Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ*. Difi-rapport 2019:3. <https://dfo.no/rapporter/departementene-i-forerasetet-omstilling>

Direktorat for forvaltning og IKT (2019). *På toppen av styringssystemet. Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene*. Difi-notat 2019:6. https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/pa_toppen_av_styringssystemet_-_om_samordning_i_de_skandinaviske_regjeringsapparatene_difi-notat_2019_6.pdf

Downes, Ronnie og Sherie Nicol (2016). *Review of budget oversight by parliament: Ireland*. OECD Journal on Budgeting Volume 2016/1. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Review-of-budget-oversight-by-parliament-Ireland.pdf>

Finansdepartementet (2003). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 20. desember 2022. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Finansdepartementet (2023). *Veileder i Statlig budsjettarbeid*. Juni 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/02e0aeeef1404ea39a079306554982fe/no/pdfs/statlig-budsjettarbeid.pdf>

Finansdepartementet (2023, 9. februar). *Budsjettprosessen i staten*. [Kurspresentasjon]. Budsjettarbeid i departementene. Oslo.

NOU 2015: 14 (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten*. Finansdepartementet (Børmer-utvalget).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>

OECD (2013). *Value for Money in Government. Norway 2013*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/value-for-money-in-government-norway-2013_9789264201927-en#page1

OECD (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en

OECD (2023). *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en

Regeringens skrivelse (2018). *Ramverket för finanspolitiken*. Skr. 2017/18:207.
<https://www.regeringen.se/contentassets/f6297c1cf1e94d8eb4003d507f8a59d7/ramverket-for-finanspolitiken-skr.-201718207.pdf>

Statsministerens kontor (2023) *Retningslinjer – Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringsskonferanse*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b2dd39c6c22e4d32b508e0a4d82ba914/no/pdfs/rodt-hefte-170823.pdf>

St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings og administrasjonsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf>

Internettider:

Finansdepartementet (2022, 28. juni) *Budsjettkalender*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/budsjettkalender/id439273/>

Statsministeriet (2023, 31. juli) *Regeringsudvalg*
<https://www.stm.dk/regeringen/regeringsudvalg/>

Regeringskansliet (2022, 07 oktober) *Om budgetprocessen*
<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen/>

Finansministeriet. *Arbejdet med finansloven*. (<https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/arbejdet-med-finansloven/>)

Finansministeriet. *Fastsættelse af udgiftslofter*. <https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/budgetlov-og-udgiftslofter/fastsaettelse-af-udgiftslofter/>

<https://www.oecd.org/>

Vedlegg 1 Intervjuguider

Intervjuguide - budsjettledere

Synspunkter på hvordan dagens budsjettprosess fungerer	
Hva er ditt overordnede inntrykk av budsjettprosessen?	
Hva opplever du fungerer bra med dagens budsjettprosess?	
<p>Hva opplever du er hovedutfordringene med dagens budsjettprosess? F.eks. knyttet til:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rammer og føringer underveis i prosessen - Ressursbruk (tid og penger) i utarbeidelse av budsjettmaterialet - Hva som genererer innspill til nye forslag og prioriteringer, og når i prosessen dette skjer - Å få til omprioriteringer innenfor deres eget ansvarsområde - Sammenhengen mellom budsjettprosessen og andre prosesser i regjeringen, f.eks. meldinger, behandling av enkeltsaker, regjeringspartienes politiske plattformer mv. - De ulike aktørenes roller (FIN, fagdepartementer, SMK, politisk ledelse) - Annet? 	
Forbedringsmuligheter	
<p>Hva kan gjøre budsjettprosessen mindre ressurskrevende og legge bedre til rette for helhetlige politiske beslutningsgrunnlag?</p> <p>Har du f.eks. forslag til forbedringer knyttet til</p> <ul style="list-style-type: none"> - prosessen i eget departement - samarbeid mellom departementene 	

<ul style="list-style-type: none"> - Finansdepartementets rolle - regjeringens rolle - arbeidet med inndekningsforslag og omprioriteringer - arbeidet med satsingsforslag - de tre budsjettkonferansene (oktober, mars, august) <p>Annet?</p> <p>Er det noen mekanismer eller virkemidler som mangler?</p> <p>Holder det med forbedringer av dagens system eller ser du for deg at det bør gjøres noe radikalt nytt?</p> <p>Har dere noen ideer om hvordan digitale løsninger kan lette prosessen?</p>	
<p>Har du noen øvrige kommentarer om budsjettprosessen?</p>	

Intervjuguide – departementsråder og ekspedisjonssjefer

<p>Synspunkter på hvordan dagens prosess fungerer</p>	
<p>Hva er ditt overordnede inntrykk av budsjettprosessen?</p>	
<p>Hva opplever du fungerer bra?</p>	
<p>Hva opplever du er hovedutfordringene med dagens budsjettprosess? F.eks. knyttet til:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rammer og føringer underveis i prosessen - Prosessen med å frem nye forslag og prioriteringer - Hvordan få til omprioriteringer innenfor departementets ansvarsområde? - Sammenhengen mellom budsjettprosessen og andre prosesser i regjeringen (f.eks. meldinger, regjeringskonferanser, regjeringspartienes politiske plattformer mv.) 	

<ul style="list-style-type: none"> - De ulike aktørenes roller (FIN, Fagdepartementene, SMK, politisk ledelse) - Ressursbruk (tid og penger) i utarbeidelsen av budsjettmaterialet - Annet? 	
<p>Forbedringsmuligheter</p>	
<p>Hva kan gjøre budsjettprosessen mindre ressurskrevende og legge bedre til rette for helhetlige politiske beslutningsgrunnlag?</p> <p>Har du for eksempel forslag til forbedringer knyttet til</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prosessen i eget departement - Samarbeid mellom departementene - Finansdepartementets rolle - Regjeringens rolle - Arbeidet med inndekningsforslag og omprioriteringer - Arbeidet med satsingsforslag - De tre budsjettkonferansene (oktober, mars, august) - Annet? <p>Er det noen mekanismer eller virkemidler som mangler?</p> <p>Holder det med forbedringer av dagens system eller ser du for deg at det bør gjøres noe radikalt nytt?</p> <p>Har dere noen ideer om hvordan digitale løsninger kan lette prosessen?</p>	
<p>Har du noen øvrige kommentarer om budsjettprosessen?</p>	

Intervjuguide – politikere

Synspunkter på hvordan budsjettprosessen fungerer	
Hva er ditt overordnede inntrykk av budsjettprosessen?	
Hva opplever du fungerer bra og hva er hovedutfordringene med dagens budsjettprosess? Har du for eksempel noen synspunkter på: <ul style="list-style-type: none"> - De tre budsjettkonferansene - Arbeidet med inndekningsforslag - Arbeidet med satsingsforslag - Det samlede budsjettmaterialet 	
Hvordan ivaretar budsjettprosessen: <ul style="list-style-type: none"> - Behovene til den enhver tid sittende politisk ledelse - Langsiktige strukturtiltak - Behov for tiltak på tvers av sektorene 	
Kan du si litt om rollene til FIN, SMK og Statsminister/Finansminister når det gjelder budsjettprosessen?	
Hva kan legge bedre til rette for helhetlige politiske beslutningsgrunnlag? Holder det med forbedringer av dagens system eller ser du for deg at det bør gjøres noe radikalt nytt?	
Har du noen øvrige kommentarer om budsjettprosessen?	

Intervjuguide – virksomhetsledere

Synspunkter på hvordan dagens prosess fungerer	
Hvilken befattning har du hatt med regjeringens budsjettprosess (nå eller i tidligere stillinger)	
Hvordan blir din virksomhet involvert i budsjettprosessen? <ul style="list-style-type: none"> - Prosessen med forslag til kutt - Prosessen med satsingsforslag - Andre bestillinger eller øvrig dialog? 	

Hva opplever du fungerer bra og hva er hovedutfordringene med dagens budsjettprosess sett fra ditt perspektiv?	
Forbedringsmuligheter	
Hvor ser du behov for forbedringer? Har du konkrete forslag til forbedringer? Holder det med forbedringer av dagens system eller ser du for deg at det bør gjøres noe radikalt nytt?	
Har du noen øvrige kommentarer om budsjettprosessen?	

