

DFØ-rapport 2025:4

Områdegjennomgang av overføring av ubrukte bevilgninger

Fase 1 – Kartlegging, vurderinger og anbefaling av innsparingsområder
2025



Innhold

1 Oppsummering	3
2 Bakgrunn og problembeskrivelse	4
2.1 Bakgrunn.....	4
2.1.1 Hva er problemet?	4
2.2 Formål og avgrensninger.....	4
3 Kartlegging.....	6
3.1 Metode	6
3.1.1 Forutsetninger	6
3.1.2 Svakheter	7
3.2 Funn	7
3.2.1 Utvikling over tid.....	7
3.2.2 Dagens praksis	9
3.2.3 Tilsagnsfullmakter	10
3.2.4 Oppsummering.....	11
4 Innsparinger 2025.....	13
4.1 Samlede vurderinger	13
4.1.1 Driftsposter / 21-poster	13
4.1.2 Tilskuddsposter	16
4.1.3 Øvrige poster.....	19
5 Neste fase	20

1 Oppsummering

DFØ har på oppdrag fra Finansdepartementet vurdert omfang av, og bakgrunn for, overførte bevilgninger ved bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres»¹. Vi har også vurdert mulighet for innsparinger som følge av høye ubrukte bevilgninger.

Vi finner at:

- Omfanget av overføringer øker, både i antall kapittel/poster med stikkordet og som andel av samlet disponibel bevilgning. Det er overføringene på driftsposter (01-29) med stikkordet «kan overføres» som øker mest.
- Vi har ikke funnet noen entydig forklaring på hvorfor det overføres mer. Pandmien kan ikke fullt ut forklare tendensen, selv om flere departementer peker på at de fortsatt jobber mot et postpandemisk normalnivå.
- Det er relativt lik praksis for hvilke poster som har stikkordet «kan overføres» på tvers av departementsområder.
- Det er uklart for departementene hva som er god, og korrekt, arbeidsdeling mellom de to fullmaktstypene «kan overføres» og tilsagnsfullmakt. På dette punktet varierer praksis mellom departementsområder og over tid.
- Vi har ikke funnet områder der bevilgningen i 2025 åpenbart kan nedjusteres som følge av store overføringer fra tidligere år. Vi finner særlig to tendenser:
 - 21-poster fremstår jevnt over som noe høyt budsjettet. Det faktiske aktivitetsnivået blir ofte lavere enn planlagt. I noen tilfeller blir også utgiftene lavere enn forutsatt.
 - Periodisering mellom budsjettår er en utfordring på tilskuddsposter. Det innebærer at bevilgningen i enkelt tilfeller kan settes ned, men det vil som regel være en forskyvning av utgifter og ikke en reell innsparing.
 - Forsinkelser er en utfordring for alle typer poster. Det trekkes frem som særlig krevende der budsjettbehovet er spilt inn av andre- underliggende virksomheter, andre forvaltningsnivå eller eksterne- og det er vanskelig for departementene å kvalitetssikre anslagene.
- Vi tilrår Finansdepartementet å vurdere identifiserte 21-poster på ulike departementsområder og identifiserte tilskuddsposter og øvrige poster nærmere.
- I neste fase av områdegjennomgangen skal vi se nærmere på praksis, forvaltningens behov og mulige tiltak for bedre økonomistyring, riktigere risikomarginer og bedre oversikt over statens forpliktelser utover det ettårige. Vi kommer også til å foreslå endringer eller bortfall av stikkordsfullmakt for konkrete utgiftsposter, der det er relevant.

¹ DFØ fikk oppdraget høsten 2023 og denne rapporten ble opprinnelig levert til Finansdepartementet vinteren 2024. Da vi gjorde analysene og rapporten ble skrevet hadde vi tilgang til regnskapsdata til og med 2022, inkludert overføringer til 2023.

2 Bakgrunn og problembeskrivelse

2.1 Bakgrunn

Overføringene av ubrukte bevilgninger fra et budsjettår til det neste har økt mye de senere årene. De økte særlig under pandemien, men dagens nivå er fortsatt høyere enn snittet de siste ti årene. På bakgrunn av det økte omfanget av overføringer, har regjeringen vurdert at det er behov for en systematisk gjennomgang av området.

2.1.1 Hva er problemet?

Overføring av ubrukt bevilgning fra et år til et annet er i en del tilfeller nødvendig for en hensiktsmessig økonomistyring og for å nå målene som er gitt i statsbudsjettet. For å supplere ettårsprinsippet, åpner derfor bevilgningsreglementet for bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres». Stikkordet åpner for at bevilgningen i et gitt år kan overføres til de to påfølgende budsjettår. Samtidig kan store overføringer indikere ineffektiv ressursbruk, svak økonomistyring og/eller for høye bevilgninger på enkelte budsjettposter.

På systemnivå vil store overføringer kunne utfordre ettårsprinsippet og kontantprinsippet, og det svekker statsbudsjettet som finanspolitisk styringsverktøy.

Bevilgningsreglementet stiller også krav til realistisk budsjettering. Hva det egentlig innebærer, og hvordan det operasjonaliseres på hensiktsmessig vis, er også en sentral problemstilling i dette arbeidet.

2.2 Formål og avgrensninger

Bevilgningsvedtak i statsbudsjettet som har stikkordet «kan overføres», innebærer hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker.²

Denne spissede områdegjennomgangen begrenser seg til å kartlegge overføringer for kapittel/poster som har stikkordet «kan overføres», og ikke den generelle adgangen til å overføre inntil fem prosent av ubrukte driftsbevilgninger. Gjennomgangen omfatter heller ikke fullmaktene nettobudsjetterte virksomheter har og som innebærer at ubrukte midler kan overføres til neste år.

Vi har sett på bruk av stikkordet i stort. Vi har hatt samtaler med alle departementene, men vi har ikke innenfor tidsrammen hatt mulighet til å vurdere realismen i, eller konsekvensene av, ev. innsparinger på konkrete kapittel/post.

Formålet er å kartlegge utviklingen i overføringer for å få innsikt i hvorfor omfanget har økt, og hvordan poster med stikkordet «kan overføres» forvaltes. Arbeidet er delt inn i to faser. I

² Bevilgningsreglementet, 26.mai 2005, §5.2 ([Bevilgningsreglementet - Lovdata](#))

første fase er det også et formål å identifisere mulige innsparingsmuligheter som følge av overbudsjettering eller uhensiktsmessig bruk av stikkordet.

3 Kartlegging

I den første fasen av områdegjennomgangen har vi kartlagt utviklingen i overføringer av ubrukt bevilgning de siste ti årene. Vi har sett på nåværende praksis når det gjelder bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» og undersøkt om det er forskjeller i praksis over tid eller mellom departement. Videre har vi sett på hvordan poster med stikkordet «kan overføres» forvaltes, herunder kobling med tilsagnsfullmakt og eventuelle bevilgningsendringer gjennom året.

3.1 Metode

Det er per utgangen av 2023 omtrent 400 kapittel/poster som har stikkordet «kan overføres», enten alene eller i kombinasjon med andre fullmakter. For å kartlegge utvikling i bruk av stikkordet og utvikling i overføringer, har vi fått tilgang til regnskapstall fra 1994 frem til 2022³. Vi har begrenset perioden vi har undersøkt fra 2014 til 2022. Ved gjennomgang av regnskapstall har vi systematisert postene. For fase 1 har vi valgt å gå videre med de kapittel/postene som har store overføringer som andel av samlet disponibel bevilgning og / eller store overførte beløp. Kapittel/poster med lave eller ingen overføringer vil vurderes nærmere i fase 2 av denne områdegjennomgangen, som utgangspunkt for læring og ev. overføringsverdi til andre områder.

Vi har gått gjennom forklaringer til statsregnskapet for årene 2018 til 2022 for å se ut de kapittel/postene som har store enkelthendelser som har forårsaket overføringene. Vi har også kontrollert mot saldert budsjett 2024 for å luke ut de kapittel/postene som enten ikke lenger er i saldert budsjett eller ikke lenger har stikkord «kan overføres»

Ut fra denne sorteringen har vi plukket ut noen utvalgte poster som vi har tatt med videre i analysen. Med utgangspunkt i utvalgte kapittel/poster, har vi hatt samtaler med samtlige departementer. I disse samtalene har budsjettledere eller andre personer i stillinger relevante for denne områdegjennomgangen svart på spørsmål knyttet til praksis, forvaltning og konsekvenser av mulige innsparinger for de utvalgte kapittel/postene.

I etterkant av samtalene og etter noe nye vurderinger har vi i tillegg valgt ut ytterligere kapittel/poster for vurdering av innsparingsmuligheter. De berørte departementene er orientert om dette. Noen har valgt å ettersende oss redegjørelser knyttet til disse kapittel/postene.

3.1.1 Forutsetninger

Vi har ikke i denne gjennomgangen gått detaljert inn på hvordan hver enkelt kapittel/post budsjetteres. Vi har sett på formålet med postene, men har lagt vekt på overføringene og hva som oppgis i forklaringer til statsregnskapet og i samtale med departementene. Gitt tiden til rådighet, har vi heller ikke hatt mulighet til å gå dypt inn i enkeltposter eller konsekvenser av mulige innsparinger. Vi anbefaler at postene vurderes grundigere.

³ Tall fra 2022 inkluderer overføringer til 2023.

3.1.2 Svakheter

Vi har kun historiske tall å basere analysen på, og har ikke kjennskap til hva som vil bli overført fra 2023 til 2024. Videre kjenner vi ikke til hva som ligger i foreløpig budsjettinnspill for 2025 for de kapittel/postene vi har sett på. Vi har heller ikke kjennskap til hva departementene selv jobber med av innsparingsmuligheter frem mot marskonferansen. Dette har også blitt påpekt av flere departement i samtalene som mulige svakheter med analysen.

Alle våre vurderinger er med forbehold om at overføringene fra 2024 til 2025 blir på tilsvarende nivå som det vi har tatt utgangspunkt i, og at det ikke blir store reduksjoner i bevilgningen sammenlignet med dagens nivå.

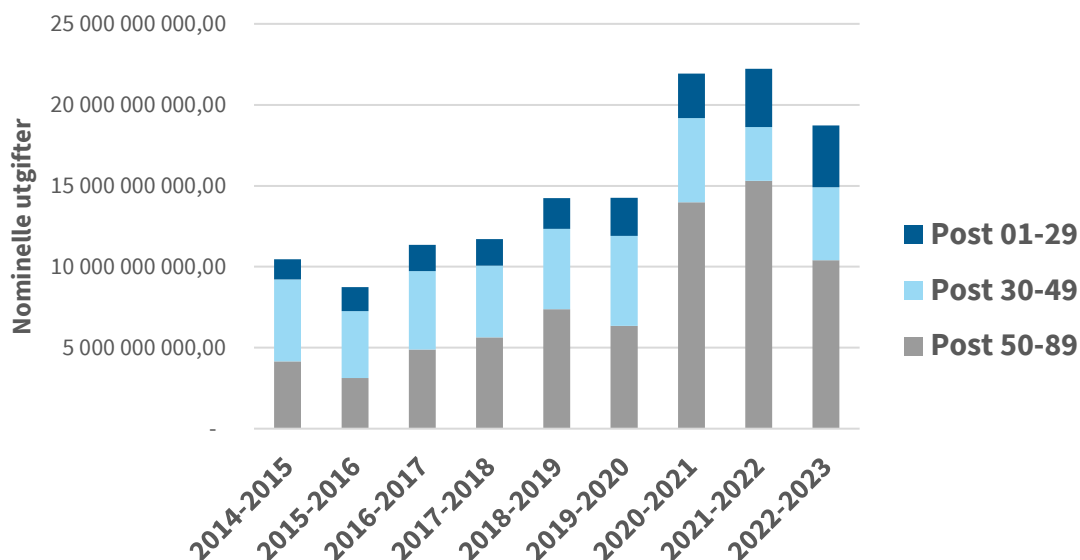
3.2 Funn

I dette delkapittelet adresserer vi funn i fase 1 knyttet til utvikling, praksis og forvaltning. Vurderinger av innsparinger følger i kapittel 4 og vedlegg 1.

3.2.1 Utvikling over tid

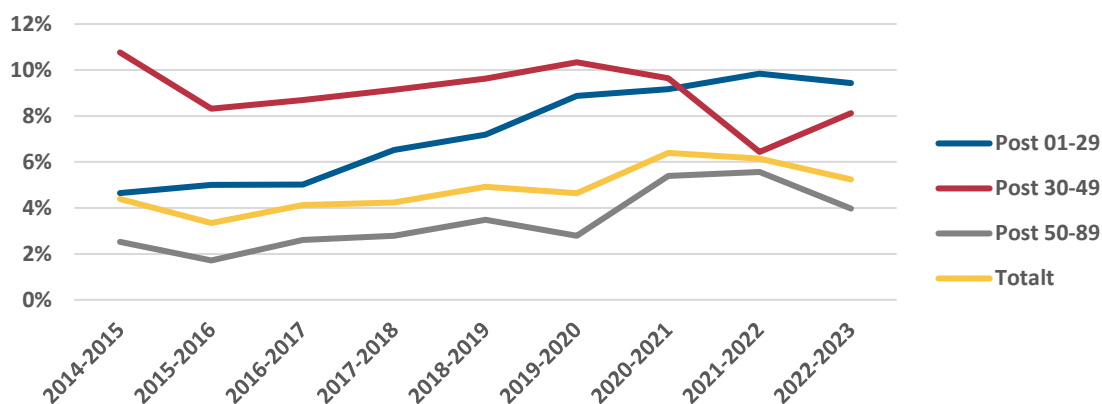
Utvikling i beløp som overføres

Vår analyse av overføringer i perioden 2014-2022, viser at overføringene samlet sett har økt. Isolert sett har overføringene mer enn doblet (i nominelle kroner) seg under pandemien, sammenlignet med 2014. Nivået i 2022-2023 er lavere enn under pandemien, men fremdeles betraktelig høyere enn i årene før pandemien (i nominelle kroner). Dette er illustrert i figuren under.



Figur 1 Faktiske overføringer for poster med stikkord «kan overføres».

Når vi sammenligner overføringene relativt til samlet disponibel bevilgning⁴ ser vi også at trenden samlet sett har vært økende. Med unntak av investeringspostene ser vi imidlertid en viss nedgang i overføringene fra 2021-2022 til 2022-2023, se figuren under.



Figur 2 Utvikling i overføringer som andel av samlet disponibel bevilgning for poster med stikkord «kan overføres» i perioden 2014-2022⁵.

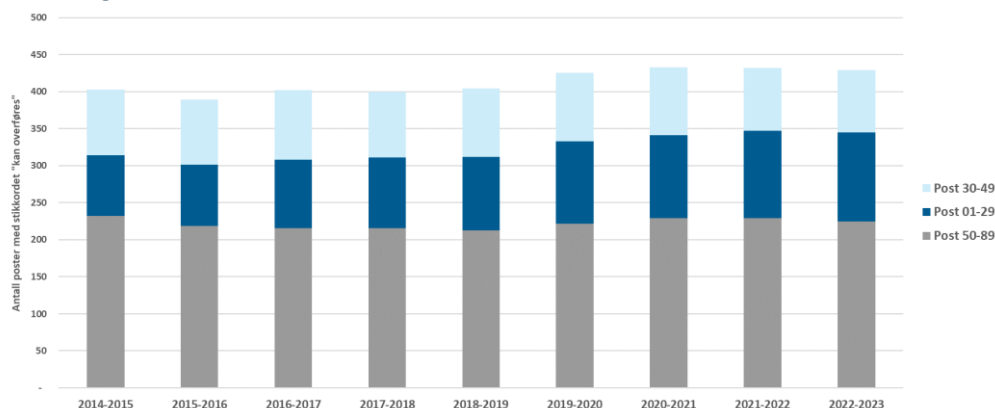
Størst økning i perioden som helhet har det vært for driftsposter som har stikkord «kan overføres» (post 01–29), hvor overføring som andel av samlet disponibel bevilgning har doblet seg fra 2014 til 2022. For poster som gjelder overføringer til andre (post 50–89) har overføringene også økt betydelig, mens for investeringsposter (post 30–49) er overføring som andel av samlet disponibel bevilgning lavere i 2022 sammenlignet med 2014.

I samtalene med departementene kommer det frem at departementene selv ikke opplever stor endring i overførte bevilgninger de siste årene. Dette er et inntrykk flere har formidlet. Vi har ikke sett påfallende forskjeller mellom departementsområder som tilsier at økningen skyldes at noen departementer overfører betydelig mer enn før og enn andre. I samtalene peker noen departementer på pandemien som hovedårsak til økte overføringer de siste tre årene. Disse melder at det fremdeles er etterslep som følge av at aktiviteter ikke kunne gjennomføres enten på grunn av restriksjoner eller fordi de måtte sette ressurser inn på andre tiltak. De peker på at de derfor fremdeles jobber mot et postpandemisk nivå på overføringene.

⁴ Samlet disponibel bevilgning er årets budsjett (etter eventuelle justeringer i RNB eller Nysaldering) inkludert overføringer fra året før.

⁵ Postene i figuren er inndelt etter avdeling [Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/statens-kontoplan-for-statsbudsjettet-og-statsregnskapet)

Utvikling i antall poster som har stikkord



Figur 3 Utvikling i antall poster med stikkordet «kan overføres»

Analysen vår viser at det har vært et ganske stabilt nivå på antall poster med stikkordet «kan overføres». Det ser ut til å ha vært en liten økning i årene under pandemien, men det har gått litt ned igjen fra 2022, jf. figur 3.

Departementene opplever at antall kapittel/poster som har stikkordet «kan overføres» har holdt seg stabilt de siste årene. Noen peker på at flytting av poster mellom kapitler har ført til at de noen ganger har fått flere, men de peker også på at de også har mistet kapittel/poster med stikkordet som følge av slike flyttinger. Noen melder om at kapittel/poster også har mistet stikkordet «kan overføres», gjerne som følge av en ny vurdering av behov. Det overordnede inntrykket etter samtalene er likevel at det ikke nødvendigvis gjøres slike vurderinger ofte, og at når det skjer er det som oftest i forbindelse med flytting av poster på tvers av departementsområder.

3.2.2 Dagens praksis

Bruken av stikkord

Generelt viser kartleggingen vår at det stort sett er lik praksis for bruk av «kan overføres» på tvers av departementsområder. Departementene er opptatt av å følge bevilgningsreglementet, og adgangen til å få stikkord «kan overføres» oppleves som restriktiv. Behovet blir ifølge de vi har snakket med nøye vurdert, både av fagdepartementet selv og av Finansdepartementet.

Enkelte påpeker at det har vært langvarige prosesser for å få stikkord «kan overføres» på enkelte kapittel/poster. Det påpekes også at dette har vært tilfelle for poster der «alle andre» departementer har stikkordet. Dette viser at man nok til dels sammenligner seg på tvers av departementer og ser hen til andre for vurdering av praksis.

Budsjettering og økonomistyring

Departementene viser til vansker med å budsjettere og usikker utbetalingstakt for å begrunne behov for stikkordsfullmakten «kan overføres». Flere departement viser til at det

er utfordrende å treffe på budsjett når man planlegger så lang tid i forveien som budsjettprosessen krever.

Det er også flere som trekker frem at det er både hensiktsmessig og nødvendig å ha denne fleksibiliteten. Statsbudsjettet kan oppleves noe rigid på grunn av ettårsprinsippet og kontantprinsippet.

I samtalene peker mange på at det er mye verre å gå over rammen, altså bruke mer penger enn man har, enn å ikke bruke opp hele bevilgningen. En viss risikoaversjon må anses som nødvendig i forvaltningen av fellesskapets midler. Samtidig kan dette være en indikasjon på at noen overføringer har sammenheng med overbudsjettering, eller for høye «buffer» i de enkelte budsjettårene.

For noen poster påpekes det at man ofte får bevilgninger som følge av politiske ønsker og prioriteringer, men at det kan være krevende å få igangsatt arbeidet og bruke hele bevilgningen i det samme budsjettåret. Dette gjelder særskilt for 21-poster, spesielle driftsutgifter, men det kan også være tilfelle for enkelte tilskuddsordninger.

For tilskudd kommer i tillegg at det kan være mange mottakere, og/eller flere forvaltningsnivå involvert. Det kan da være vanskelig for departementene å ettergå realismen i prognosene spilt inn av disse.

Vi har forsøkt å kartlegge i hvilken grad overførte midler brukes til å finansiere nye tiltak gjennom forslag til omprioriteringer i revidert nasjonalbudsjett (RNB). På spørsmål om dette oppgir departementene at man av og til kan gjøre omprioriteringer dersom man ser at overførte midler ikke vil bli brukt til det tiltenkte tiltaket, men at man da omprioriterer til tiltak under samme formål. Enkelte viser til at det før var mer vanlig å finansiere nye tiltak ved bruk av overførte midler, men at dette gjøres i veldig liten grad i dag. Andre melder om at de enkelte ganger har forsøkt å finansiere nye tiltak, men at dette har blitt stoppet av Finansdepartementet.

Behov for å overføre

Gjennom forklaringene til statsregnskapet og i samtaler med departementene har vi forsøkt å forstå hvorfor man overfører bevilgninger i så stort omfang. Det som går igjen av forklaringer er forsinkelser og periodiseringsutfordringer. Flere henviser til at det er nettopp derfor man har stikkordet.

Når det kommer til behov for bevilgningen, og om mindreutgift skyldes forsinkelser eller faktisk bortfall av behovet, opplyser de fleste departementene at det reelle behovet vurderes før man søker om overføring i tråd med kravene i Økonomiregelverket.

3.2.3 Tilsagnsfullmakter

Flere poster med stikkordet «kan overføres» har også tilsagnsfullmakter knyttet til seg. Ut fra forklaringer til statsregnskapet og samtaler med departementene, finner vi at praksisen for bruk av både overføringer og tilsagnsfullmakt varierer. Det er på dette området oppfatningene om god praksis og hva formelle krav egentlig innebærer, fremstår mest sprikende. Dette vil også være en problemstilling vi vil gå nærmere inn i fase to av arbeidet.

«Kan overføres» som ventil for usikkert utbetalingstidspunkt

I samtale med departementene har vi spurt om hvorfor det er behov for å overføre ubrukt bevilgning på poster hvor det er tilknyttet tilsagnsfullmakt. En del departementer peker på usikkerhet og utfordringer med å forutsi når utgiftene kommer, ujevn utbetalingstakt, forsinkelser eller forskyvninger som forklaringer på hvorfor man benytter seg av stikkordfullmakten i kombinasjon med tilsagnsfullmakten. Enkelte departementer presiserer at det særlig gjelder usikkerhet i utbetalinger på slutten av budsjettåret, som kan gå over i neste budsjettår. De samme departementene peker på at det er for lang tid mellom nysalderingen og revidert budsjett hvor man kan justere bevilgningen, og at det er unødvendig med en ny stortingsbehandling, som årsaker til at det er utfordrende å redusere overføringene ved å justere tilsagnsfullmaktene og bevilgningene.

«Kan overføres» som erstatning for tilsagnsfullmakt

Enkelte departementer mener at tilsagnsfullmakt ikke løser behovet for overføringer, mens flere andre peker på at tilsagnsfullmakt reduserer behovet for overføringer. Et departement forklarer store overføringer med at de har hatt et misforhold mellom tilsagnsramme og tildelt bevilgning det enkelte år. I det ligger at for et gitt ambisjonsnivå, burde tilsagnsrammen vært høyere og bevilgningen lavere, all den tid forpliktelsene har kommet til utbetaling i senere budsjettår. I samtalene med departementene har det også kommet frem at enkelte har sett at de har kapittel/poster hvor de ikke nødvendigvis trenger stikkordet «kan overføres» fordi de har fått tilsagnsfullmakt.

I forklaringene til statsregnskapet ser vi at overføringene til neste budsjettår flere ganger er forklart med at beløpene er bundet opp i tilsagn eller tidligere gitt tilsagn. Det er varierende hvorvidt det kommer frem om tilsagnet kommer til utbetaling i påfølgende eller senere budsjettår, men vi ser flere eksempler på der deler av beløpet forventes utbetalt lengre fram i tid enn det året det søkes overført til. Disse observasjonene gir inntrykk av at det kan være noe manglende forståelse for hvordan tilsagnsfullmaktene er ment å fungere. I veileder i statlig budsjettarbeid⁶ forklares sammenhengen mellom de to fullmaktstypene slik: «Bruk av stikkordet «kan overføres» på tilskuddsposter er ikke ment å erstatte bruk av tilsagnsfullmakt, men skal være et supplement for å begrense usikkerhet om utbetalingstakten.»

3.2.4 Oppsummering

Gjennomgang av dagens praksis reiser spørsmål vi mener det blir viktig å utforske videre i neste fase. Det gjelder avveiningen mellom å sikre seg mot ev. overskridelse på kapittel/poster og å utnytte et økonomisk handlingsrom til å drive utvikling og prioritering innenfor egen ramme, og på hvilket nivå risiko ev. skal tas.

Den problemstillingen henger sammen med den neste: budsjettering av kapittel/poster, særlig der budsjettet blir til gjennom innspill fra andre, og ulike aktører. Hvis man på hvert enkelt nivå, f.eks. hos tiltakshaver, hos tilskuddsforvalter og i ansvarlig departement legger til et risikopåslag, vil man i sum overbudsjettere. Mer generelt ser vi at det kan være

⁶ Veileder i Statlig budsjettarbeid, juni 2023, punkt 5.4.2.3, s. 69. ([Statlig budsjettarbeid \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no))

krevenne for departementene å lage et riktig budsjett for poster der flere aktører er inne, og departementene har begrenset mulighet til å ettergå anslagene.

Videre ser vi et behov for å gå nærmere inn på sammenhengen mellom de to fullmaktstypene «kan overføres» og tilsagnsfullmakter. Det er her vi ser at praksisen spriker mest i dag, og det er her vi tror det er størst behov for tydeligere føringer for hva som er god praksis. Dette handler i stor grad om periodisering. Vi ser på dette området en iboende utfordring med ettårsprinsippet. Et sannferdig bilde av inneværende år kan tilsløre det faktiske nivået på forpliktelser- og i verste fall øke pengebruken hvis en reduksjon i år 1 brukes til andre formål, i tillegg til at det forpliktete beløpet kommer til utbetaling senere år.

Her tenker vi derfor det blir viktig å se problemstillingen i sammenheng med periodisert regnskap, ev. behov for flerårige budsjetter og ikke minst hvilke verktøy man har, eller bør ha, for å se statens økonomiske forpliktelser ikke bare i et ettårig, men også i et flerårig perspektiv.

4 Innsparinger 2025

4.1 Samlede vurderinger

Det har i arbeidet vært en hypotese om at det høye nivået på overføringer betyr at det er rom for å redusere bevilgninger, uten å redusere aktivitetsnivået. Vi har i vår gjennomgang ikke funnet mange tilfeller der dette åpenbart er tilfellet.

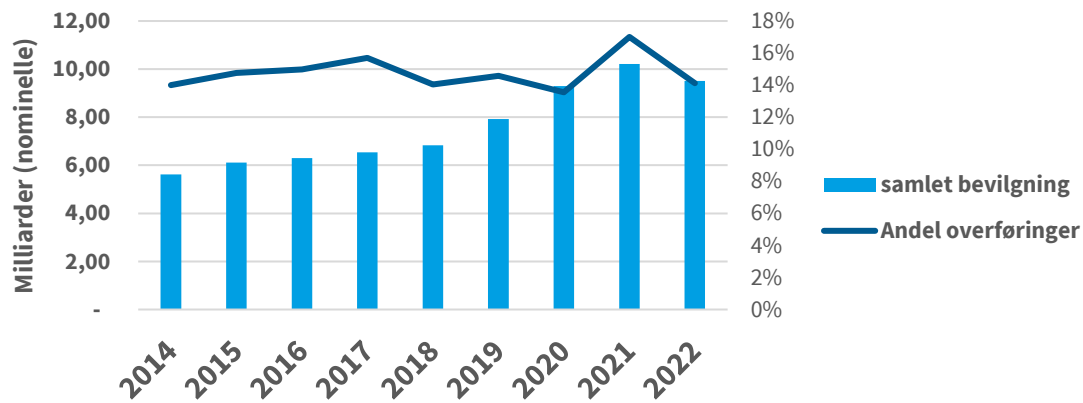
Vi har likevel identifisert områder der innsparinger kan vurderes. Det ene området er 21-poster, eller spesielle driftsutgifter. Denne posten ser ut til gjennomgående å være noe høyere budsjettert enn det de fleste departement og virksomheter klarer å omsette i løpet av et år. Samtidig er det viktig å understreke at 21-posten er utviklingsmidler. Innsparinger på disse postene vil derfor kunne påvirke departementer og virksomheters evne til å omstille seg, og reduserer handlingsrommet for å prioritere mindre utviklingstiltak innenfor egen ramme.

Det andre området er tilskuddsposter. Innledningsvis hadde vi en hypotese om at innsparingspotensialet ville være størst her. Vi finner enkelte områder der vi mener bevilgningen til neste år kan reduseres, uten at det vil påvirke aktiviteten. I de fleste tilfeller vil det dreie seg om tidsforskyvninger, ved at bevilgningen settes ned til fordel for ny eller økt tilsagnsfullmakt. Det vil kunne frigjøre midler i neste års budsjett, og gi en riktigere bruk av ulike budsjettfullmakter. Det vil imidlertid ikke redusere samlede utgifter sett over flere år, og kan innebære en risiko for at pengebruken øker fremover, fordi man skyver utgifter foran seg og bruker de frigjorte midlene på andre formål i tillegg.

Med tiden vi har hatt til rådighet, har vi ikke hatt mulighet til å vurdere gjennomførbarhet eller konsekvenser av innsparinger på kapittel/post-nivå utover det departementene selv har oppgitt. Vi skisserer derfor en mulig tilnærming og viser et mulig potensial. Det vil være nødvendig å gjøre vurderinger av gjennomførbarhet og konsekvenser dersom det skal gjennomføres innsparinger.

4.1.1 Driftsposter / 21-poster

Det overføres i snitt 15 prosent av samlet disponibel bevilgning årlig for 21-poster. Dette nivået har holdt seg relativt stabilt i perioden 2014–2022. Som for de fleste andre poster med stikkordet, økte både bevilgningene og overføringene under pandemien. Figuren viser at nivået har gått noe ned igjen i 2022.



Figur 2 Samlet *disponibel* bevilgning til 21-poster med stikkordsfullmakt og andelen overføringer relativt til samlet *disponibel* bevilgning.

I tillegg til at bevilgningene på 21-poster med stikkordsfullmakt har økt, har også antallet 21-poster med stikkordet økt. I 2022 var det 77 21-poster med stikkordet, mot 69 i 2018. Dette har ført til at både samlet disponibel bevilgning og overføringer har økt. Overføringene, som andel av samlet disponibel bevilgning, ligger i 2022 på samme nivå som i 2018, som vist i Figur 2.

Fra intervjuene med budsjettlederne er det for disse postene størst gjentakende forklaringer. Posten brukes som en samlepost for diverse utredninger, utvalg og evalueringer, samt å svare ut «politiske bestillinger». Gjentakende forklaringer på hvorfor det overføres fra disse postene er gjerne at det tar tid å komme i gang med prosjekter, og at det ikke ble utredet like mye som forutsatt.

På bakgrunn av at overføringene har holdt seg stabile over flere år og at forklaringene er til en viss grad sammenfallende uavhengig av kapiteltilhørighet, har vi en generell tilnærming til å vurdere mulige innsparinger på tvers av departementsområder. Vi har vurdert alle 21-poster som i snitt overfører 15 prosent eller mer, eller har en økende andel overføringer de senere årene. I tillegg har vi tatt med kapittel/poster som høy kurve de senere årene, men som har lavere snitt enn 15 prosent i perioden 2014–2022. Kapittel/poster som har lav overføring fra 2022 er ikke med i vurderingen.

Med utgangspunkt i andelen overføringer relativt til samlet disponibel bevilgning for 2022 har vi beregnet innsparingspotensialet tilsvarende avviket mellom faktisk overføring og hva en overføring på 10 prosent, 15 prosent eller 20 prosent ville vært. Avvikene blir dermed et potensial for nedjustering i bevilgningen.

Beregningen kan illustreres med et forenklet regneeksempel: Samlet disponibel bevilgning i 2022 er 100 mill. kroner. Fra 2022 til 2023 overføres det 20 mill. kroner. Potensialet for nedjustering av bevilgningen på kapittel/posten vil være 10 mill. kroner i tilfellet hvor man ser for seg en overføring på 10 prosent, 5 mill. kroner i tilfellet hvor man ser for seg en overføring på 15 prosent, og 0 kroner i tilfellet hvor man ser for seg at man bare kan overføre 20 prosent av samlet disponibel bevilgning.

Med denne tilnærmingen finner vi et potensial for innsparinger for 21-poster på 335–686 mill. kroner. Det presiseres at vi ikke har foretatt noen vurderinger knyttet til konsekvenser av eventuelle nedjusteringer, utover det departementene selv har oppgitt. Med spennet viser vi mulige måter å beregne innsparinger, hvor overføringer på kun 10 prosent av samlet disponibel bevilgning kan ses på som restriktivt, 15 prosent er gjennomsnittet av overføringene og kan være et sannsynlig mål for nedjustering, mens 20 prosent vil gi en mer romslig overføringsadgang som ikke gir like stort potensial for kutt. Vi har ikke gjort vurderinger av gjennomførbarhet eller konsekvenser, og skisserer her et utgangspunkt for nærmere vurdering.

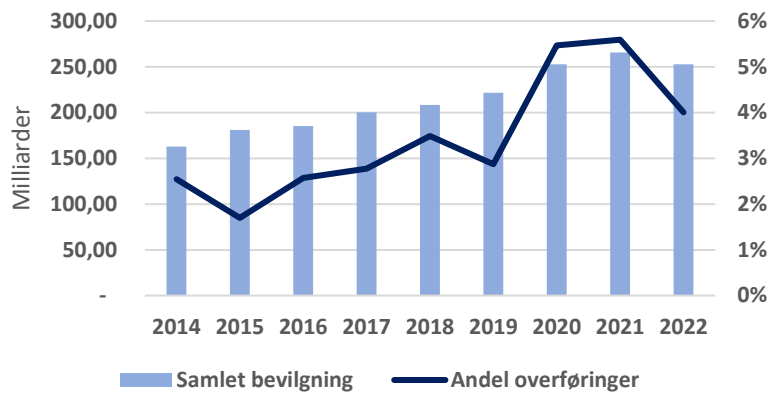
Tabell 1 Potensial for innsparinger på 21-poster. De skisserte nedjusteringene er tilsvarende avviket mellom faktisk overføring fra 2022 til 2023 og hva en overføring på 10 prosent, 15 prosent eller 20 prosent ville vært. Beløpene er oppgitt i millioner kroner.

Dep.	Kapittel	10 prosent	15 prosent	20 prosent
UD	010021	22,60	19,81	17,03
UD	014021	12,79	6,22	-
UD	014121	5,42	3,33	1,24
KDD	24121	9,30	6,45	3,61
KD	025821	47,76	36,93	26,11
KD	027521	7,73	-	-
KUD	031521	3,71	3,00	2,28
KUD	032221	6,74	4,37	1,99
KUD	032321	3,73	-	-
KUD	032521	15,20	12,76	10,32
KUD	032621	2,35	1,33	0,31
KUD	032921	0,83	0,42	0,02
KUD	035121	3,17	1,86	0,55
KUD	035221	5,32	4,12	2,92
KDD	057121	3,06	1,42	-
AID	060421	5,71	-	-
AID	064821	0,12	-	-
AID	067121	14,75	9,40	4,05
AID	067221	28,30	23,01	17,71
HOD	070121	61,09	27,79	-
HOD	070321	0,26	-	-
HOD	070421	8,76	7,57	6,38
HOD	073221	6,05	3,96	1,87
HOD	074021	0,92	-	-
HOD	074421	18,35	10,55	2,75

HOD	076521	53,69	40,38	27,08
BFD	084621	6,81	4,41	2,02
BFD	086521	1,03	0,85	0,67
NFD	090021	83,54	76,54	69,55
NFD	090421	2,70	-	-
NFD	090721	121,29	103,01	84,73
NFD	094021	3,37	2,18	0,99
LMD	110021	2,76	1,62	0,48
LMD	115021	4,69	3,55	2,41
SD	135221	5,94	-	-
DFD	150021	15,56	8,81	2,05
DFD	154021	16,23	12,31	8,40
DFD	156021	0,57	0,37	0,17
FIN	160021	24,86	19,57	14,29
FIN	162021	4,11	-	-
ED	180021	20,37	17,31	14,25
ED	181021	19,62	13,87	8,12
ED	182021	4,74	2,61	0,47
Samlet kuttpotensial:		685,89	491,70	334,81

4.1.2 Tilskuddsposter

For tilskuddsposter (60-79-poster) har overført bevilgning som andel av samlet disponibel bevilgning økt i perioden 2014-2022. Figur 3 viser både en generell økende trend, og en særlig økning under pandemien. Fra 2022 og 2023 har overføringene gått noe ned igjen, men de ligger fremdeles i gjennomsnitt ett prosentpoeng høyere enn i 2019.



Figur 3 Utvikling i samlet *disponibel* bevilgning for tilskuddsposter (60–79) med stikkordsfullmakt. Mørkeblå linje viser overføringer som andel av samlet *disponibel* bevilgning.

I tillegg til at samlet *disponibel* bevilgning for tilskuddsposter med stikkordet «kan overføres» og overføringene som andel av samlet *disponibel* bevilgning har økt, har også antallet tilskuddsposter med stikkordet økt. I 2022 var det 211 tilskuddsposter som hadde stikkordet «kan overføres», mot 198 i 2018. Økningen skjedde i hovedsak mellom 2018 og 2019, hvor det var 210 tilskuddsposter som hadde stikkordet.

Tilskuddsposter preges av særegenheter og er mindre egnet for en generell tilnærming for vurdering av mulige innsparinger. Det er forskjeller i hvordan tilskuddsordninger forvaltes og budsjetteres, og jf. kapittel 3.1 i rapporten om metode har vi ikke hatt mulighet til å gå inn på disse forholdene for den enkelte kapittel/post eller tilskuddsordning.

Fra forklaringene til statsregnskapet og samtaler med budsjettlederne ser vi at årsakene til overføringene er mer varierende. Bevilgningen på flere av kapittel/postene gir tilskudd til prosjekter som går over flere år eller hvor midlene utbetales etterskuddsvis når rapportering foreligger. Andre forklaringer er gjerne knyttet til usikkerhet, forsinket fremdrift, faseforskyvninger, eller at det tar lengre tid enn forventet å igangsette tiltak.

Vi har vurdert de enkelte kapittel/postene som vises i tabellen under ut fra hvor store overføringer de har hatt i snitt i perioden fra 2014 til 2022, og i tillegg sett på hvor store overføringene er i beløp. Vi har vurdert kapittel/poster som har hatt overførte beløp over 30 millioner, og hvor de overførte beløpene utgjør over 10-15 prosent av samlet *disponibel* bevilgning. Enkelte kapittel/poster er bevilgning til ordninger som er midlertidige og som planlegges avsluttet i årene 2025 og 2026. Disse har ikke blitt vurdert for mulige innsparinger.

Vi har beregnet mulig innsparing ved å ta utgangspunkt i overført beløp fra 2022 til 2023, og skissert potensial for innsparing ved å redusere bevilgning tilsvarende 50 prosent og 25 prosent av det overførte beløpet til 2023. Med denne tilnærmingen har vi skissert et potensial for innsparinger for tilskuddsposter på 1 260 - 2 519 millioner kroner. Det presiseres at vi ikke har foretatt noen vurderinger knyttet til gjennomførbarhet eller konsekvenser av eventuelle nedjusteringer utover det departementene har gitt oss.

Tabell 2 Potensial for kutt på tilskuddsposter. Den skisserte nedjusteringen på 50 prosent og 25 prosent tilsvarer hhv. 50 og 25 prosent av det overførte beløpet fra 2022 til 2023. Beløpene er oppgitt i millioner kroner.

Departement	Kapittel	Post	50 prosent	25 prosent
UD	118	70	75,63	37,81
UD	159	71	59,88	29,94
KD	257	70	113,61	56,81
KUD	322	70	155,36	77,68
KUD	334	72	28,64	14,32
KDD	554	73	34,51	17,25
AID	621	63	15,43	7,71
HOD	761	63	1 415,00	707,50
HOD	765	60	20,65	10,32
NFD	916	71	42,91	21,46
NFD	2421	71	39,45	19,73
NFD	2421	76	57,49	28,75
SD	1320	64	15,12	7,56
SD	1320	65	62,94	31,47
SD	1332	63	178,63	89,32
KLD	1420	61	21,18	10,59
KLD	1420	69	28,14	14,07
KLD	1429	73	15,31	7,66
DFD	1543	70	100,52	50,26
FD	1700	73	38,90	19,45
Samlet kuttpotensial			2 519,30	1 259,65

4.1.3 Øvrige poster

Øvrige kapittel/poster med stikkordet «kan overføres» er også preget av særegenheter og dermed mindre egnet for en generell tilnærming til potensial for innsparing.

I samtalene med budsjettlederne pekes det på ulike årsaker til overføringer på disse kapittel/postene. Enkelte av kapittel/postene kjennetegnes av porteføljestyring der midler er bevilget til et formål, og hvor overføringer muliggjør å sette i gang nye prosjekter til dette. Bevilgningene på andre kapittel/poster finansierer prosjekter som går over flere år, og hvor det gjerne er forskjøvet framdrift eller forskyvninger i utbetalinger. Det har også blitt pekt på at en nedjustering av bevilgningen vil gi behov for større tilsagnsfullmakt.

Vi har vurdert de enkelte kapittel/postene i tabellen under tilsvarende som for tilskuddspostene under kapittel 4.2.2. Kort oppsummert har vi vurdert kapittel/poster som har hatt overførte beløp over 30 millioner, og hvor de overførte beløpene utgjør over 10-15 prosent av samlet disponibel bevilgning. De mulige innsparingene er også beregnet tilsvarende som for tilskuddspostene. Med denne tilnærmingen har vi skissert et potensial for innsparinger på øvrige kapittel/poster på 190 – 381 millioner kroner. Det presiseres også her at vi ikke har foretatt noen vurderinger knyttet til gjennomførbarhet eller konsekvenser av eventuelle nedjusteringer utover det departementene har gitt oss.

Tabell 3 Potensial for kutt på øvrige poster. Den skisserte nedjusteringen på 50 prosent og 25 prosent tilsvarer hhv. 50 og 25 prosent av det overførte beløpet fra 2022 til 2023. Beløpene er oppgitt i millioner kroner.

Departement	Kapittel	Post	50 prosent	25 prosent
NFD	916	30	165,84	82,92
NFD	917	22	29,85	14,93
DFD	1530	36	18,56	9,28
DFD	1540	25	25,51	12,75
FIN	1618	22	116,58	58,29
ED	1820	22	24,28	12,14
<i>Samlet kuttpotensial</i>			<i>380,61</i>	<i>190,31</i>

5 Neste fase

I tråd med mandatet, skal vi i fase to av områdegjennomgangen jobbe videre med å analysere og systematisere bruken av stikkordsfullmakten «kan overføres» og få bedre innsikt i forvaltningens behov. Arbeidet skal munne ut i konkrete forslag til tiltak som kan føre til bedre økonomistyring og bruk av stikkord i samsvar med formålet i bevilgningsreglementet, herunder eventuelle regelverksendringer og/eller veiledning.

Fase to skal etter planen ferdigstilles september 2024.

