

DFØ-rapport 2025:5

Områdegjennomgang om overføring av ubrukte bevilgninger

Fase 2 – kartlegging, vurderinger og forslag til tiltak

Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk høsten 2023 i oppdrag fra Finansdepartementet å kartlegge omfanget av overføringer for budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres».¹ Bakgrunnen var at overføringene av ubrukte bevilgninger fra et budsjettår til det neste har økt de senere årene og særlig under pandemien.

Formål

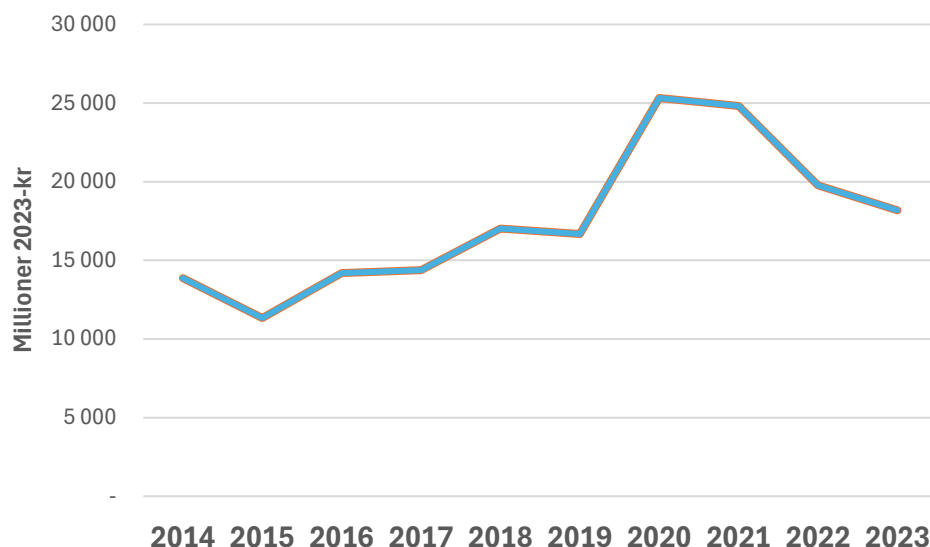
Formålet med områdegjennomgangen har vært å kartlegge utviklingen i overføringer, få innsikt om hvorfor omfanget har økt og hvordan budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres» forvaltes, og vurdere om det er systemiske forhold knyttet til bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» som bør endres.

Områdegjennomgangen har vært delt i to faser. I fase 1 kartla vi omfanget av overføringene de siste årene og gjorde vurderinger knyttet til enkeltposter om hvorfor overføringene er store, og hva konsekvensene vil være ved å redusere bevilgningen for enkelte budsjettposter i 2025. I fase 2 har vi kartlagt videre og vurdert om det er noe ved dagens praksis og bruk av stikkordsfullmakten som bør endres eller justeres.

Funn

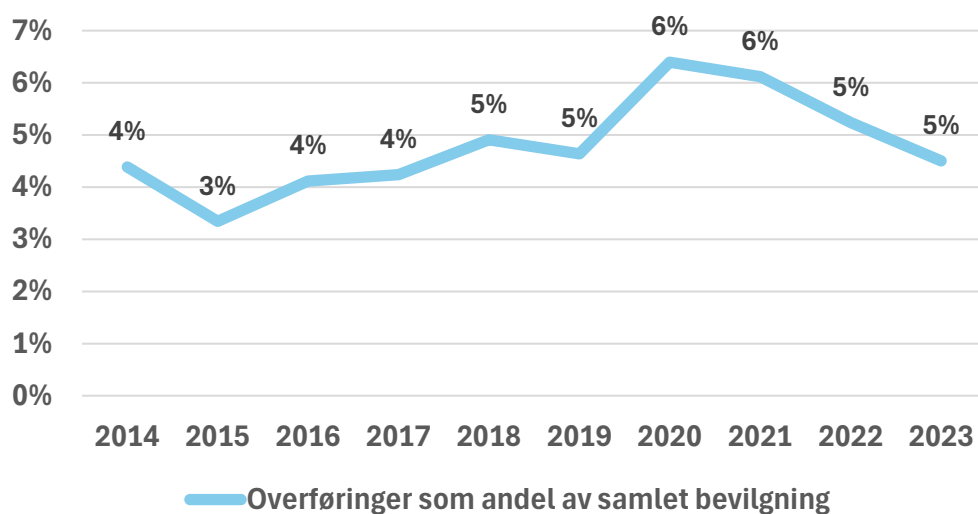
Vi har analysert regnskapstall for årene 2014–2023, gjennomgått forklaringer til statsregnskapet for årene 2018–2022 og hatt samtaler med alle departementer om bruken av stikkordsfullmakten «kan overføres». Vi finner at antall budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres» har økt de siste ti årene. Vi finner også at det reelle nivået på overføringer har økt noe de siste årene, som vist i figur 2.

¹ Denne rapporten ble opprinnelig levert til Finansdepartementet høsten 2024. Da vi gjorde analysene og rapporten ble skrevet hadde vi tilgang til regnskapsdata til og med 2023, inkludert overføringer til 2024.



Figur 2 Utvikling i overføringer for budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres». Beløp i millioner 2023-kroner

Når vi ser på overføringene relativt til bevilgningene bidrar det til å nyansere det overordnede bildet. Figur 3 viser at overføringene som andel av samlet bevilgning har økt med ett prosentpoeng siden 2014.



Figur 3 Utvikling i overføringer som andel av samlet disponibel bevilgning for budsjettposter med stikkordsfullmakten "kan overføres"

Som både figur 2 og figur 3 viser, var overføringsnivået høyere under pandemien. Nivået på overføringene har riktignok gått ned igjen i årene etter pandemien, men er fremdeles noe høyere enn snittet de ti siste årene. Det er for tidlig å fastslå om den nedadgående trenden etter pandemien vil fortsette eller flate ut.

Gjennomsnittlig overføring som andel av samlet disponibel bevilgning varierer mellom departementsområder. Egenart til budsjettposten eller type forvaltning kan påvirke de overførte beløpene.

Områdegjennomgangen har avdekket interessante funn om bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres». Gjennom samtalene kommer det blant annet frem at stikkordsfullmakten dekker et behov for fleksibilitet og flerårighet. Flere peker på at det budsjetteres lang tid i forveien, at det er tiltak som går over flere år, og at framdriften kan være usikker. Vi ser at overføringsnivået generelt er knyttet til utfordringer knyttet til budsjettering og periodisering, men vi har ikke nok innsikt i budsjettering på budsjettpost-nivå til å fastslå konkrete årsaker. Kapittel 3 gir innblikk i dagens praksis, mens kapittel 4.1 drøfter de mer underliggende årsakene.

Departementene opplever adgangen til å få stikkordsfullmakten «kan overføres» som restriktiv og at den brukes i tråd med hensikten på de budsjettpostene som har den. Regelverk og veiledning åpner for skjønn og vi ser at hensikten med stikkordsfullmakten tolkes noe ulikt mellom fagdepartementene og Finansdepartementet. Blant annet virker det som at det er ulik oppfatning av hvordan stikkordsfullmakten skal brukes til å håndtere flerårighet. For eksempel tolker fagdepartementene begrepet «usikker utbetalingstakt» noe videre enn hva Finansdepartementet gjør når det gjelder konkrete budsjettposter.

Kapittel 4.2 drøfter om dagens overføringsnivå er for høyt sett opp mot ulike hensyn. Blant annet tilsier statsbudsjettets hovedprinsipper isolert sett lave overføringer og det kan stilles spørsmål ved realismen i budsjetteringen på budsjettposter som overfører en vesentlig andel av bevilgningen. Samtidig kan hensynet til fleksibilitet og flerårighet tilsa at overføringene er på et akseptabelt nivå.

I fase 1 var målet å finne innsparingsområder til statsbudsjettet for 2025. Hypotesen var at store overføringer kunne indikere for mye tildelte bevilgninger for enkelte budsjettposter. Det har imidlertid vist seg krevende å identifisere budsjettposter med høye overføringer og hvor en reduksjon ikke ville medført lavere aktivitet. Med noen unntak, ser vi en generell tendens til at store overføringer i beløp ofte utgjør relativt små andeler av samlet disponibel bevilgning, og motsatt.

Stikkordsfullmakten «kan overføres» er en unntaksbestemmelse. I 2023 hadde 37 prosent av alle utgiftspostene i statsbudsjettet denne stikkordsfullmakten. Samtidig ser vi at ubrukte bevilgninger som ble overført til 2024 utgjorde omtrent 1 prosent av statsbudsjettet for 2023. Det sier noe om at hovedprinsippene fortsatt er gjeldende for nesten hele statsbudsjettet. Det viser også at overføringsnivået i dag neppe påvirker statsbudsjettet som finanspolitisk verktøy.

Anbefalinger

Vi mener at de anbefalte tiltakene må være både hensiktsmessige og forholdsmessige. Vi vurderer at dagens overføringsnivå ikke utgjør et stort nok problem til at inngripende tiltak, som for eksempel regelverksendringer bør iverksettes.

Samlet sett ser vi at håndtering av usikkerhet i budsjettering og bruk av fullmakter er krevende. Derfor er vår hovedanbefaling å forsterke veiledningen og kompetansen knyttet til

både stikkordsbruk og andre budsjettfullmakter. Dette begrunner vi med at det kan synes som om departementene tolker regelverket med tilhørende veiledning noe ulikt.

Som kompetansetiltak anbefaler vi at det gjennomføres regelmessige kurs i veilederen i statlig budsjettarbeid med for eksempel egne moduler for usikkerhetshåndtering i budsjettering, budsjettfullmakter, ordlyd i regelverk, praksis og konkrete eksempler. Kurs for departementsansatte kan tilbys i regi av departementsakademiet. Det kan også være aktuelt med kurs for medarbeidere i statlige virksomheter.

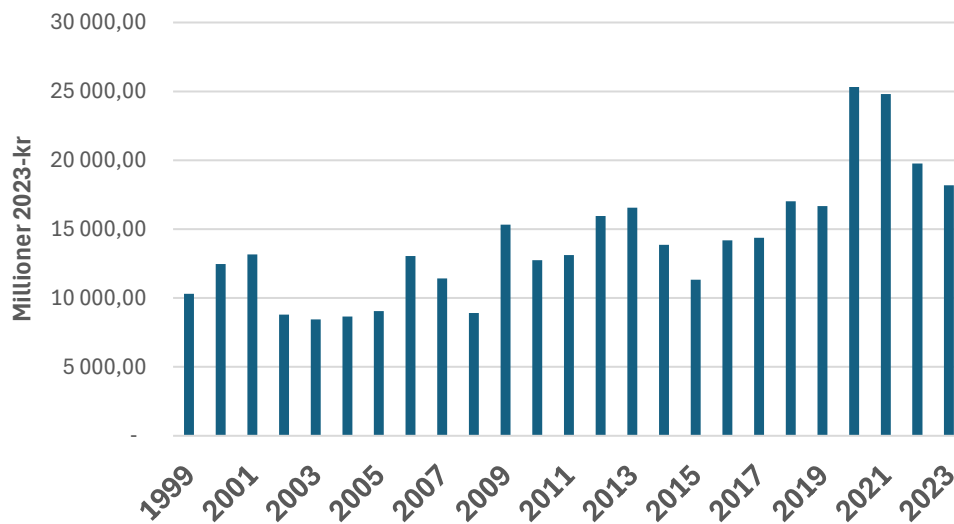
Videre foreslår vi at eksempler for hensiktsmessig bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» synliggjøres i større grad enn i dag. Dette kan tas inn i Veileder til statlig budsjettarbeid eller i andre egnede kanaler.

Innhold

Sammendrag.....	1
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Formålet med områdegjennomgangen	7
1.3 Metode	7
1.4 Avgrensinger	9
1.5 Leseveiledning.....	9
2 Stikkordsfullmakten «kan overføres» og andre fullmakter.....	11
2.1 Stikkordsfullmakter.....	11
2.2 Tilsagnsfullmakt	13
2.3 «Fem prosents-regelen»	13
3 Hva er dagens praksis?	15
3.1 Utvikling over tid.....	15
3.2 Dagens praksis.....	19
4 Hva er problemet?	23
4.1 Et steg dypere – hva er <i>egentlig</i> årsakene til at det overføres?.....	23
4.1.1 Generelt – alle typer poster	23
4.1.2 Særskilt ved driftsposter	24
4.1.3 Særskilt ved tilskuddsposter.....	25
4.2 Overføres det for mye?	26
5 Tiltak	30
5.1 Mulige tiltak	30
5.2 Tilbakemeldinger.....	32
5.2.1 Tiltak knyttet til bedre veiledning.....	32
5.2.2 Tiltak knyttet til utfordringer med budsjettering.....	33
5.2.3 Eventuelle regelverksendringer	38
5.3 Oppsummering og drøfting av innspill	39
6 Våre anbefalinger	42
Referanser	45

1 Innledning

Overføringene av ubrukte bevilgninger fra et budsjettår til det neste har økt de senere årene. De økte særlig under pandemien, men dagens nivå er fortsatt noe høyere enn snittet de siste ti årene.



Figur 1 Utvikling i årlige overførte ubrukte bevilgninger med stikkordsfullmakt «kan overføres» fra 1999–2023.

På bakgrunn av det økte omfanget av overføringer, har regjeringen vurdert at det er behov for en systematisk gjennomgang av området. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk høsten 2023 i oppdrag å gjennomføre denne områdegjennomgangen.

1.1 Bakgrunn

Ettårsprinsippet innebærer at bevilgninger over statsbudsjettet vedtas for kalenderåret og unntak fra dette prinsippet krever særskilte fullmakter. Kontantprinsippet innebærer at regnskapsføringen av utgifter skjer på betalingstidspunktet. Begge prinsippene kan medføre utfordringer siden både avtalemessige forpliktelser og planlagte aktiviteter ofte går over flere budsjettår. For å håndtere disse utfordringene finnes det ulike budsjettfullmakter som kan gi nødvendig fleksibilitet på tvers av år. Blant disse finner vi stikkordsfullmakten «kan overføres». Bevilgningsreglementets § 5 tredje ledd nr. 2 sier at stikkordet «kan overføres» kan tilføyes «ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker». Stikkordet «kan overføres» gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene, og ivaretar dermed et behov for fleksibilitet der fremdriften og utbetalingstakten kan være usikker.² I flere tilfeller vil en slik type fleksibilitet og «brudd» på ettårsprinsippet og kontantprinsippet være nødvendig og hensiktsmessig for å oppnå effektiv bruk av ressurser og for å nå målene gitt i statsbudsjettet. På den andre siden kan det også stilles spørsmål ved om høye overføringer

² [Bevilgningsreglementet - Lovdata](#)

over tid kan være en indikasjon på for mye tildelte bevilgninger til enkelte budsjettposter og et uttrykk for en praksis som avviker med den opprinnelige hensikten med stikkordsfullmakten.

1.2 Formålet med områdegjennomgangen

På bakgrunn av at det økte nivået på overførte ubrukte bevilgninger, fikk DFØ i oppdrag å gjøre en systematisk gjennomgang av overføringene. Formålet med områdegjennomgangen har vært å:

- Kartlegge utviklingen i overføringer.
- Få innsikt om hvorfor omfanget har økt og hvordan budsjettposter med stikkordet «kan overføres» forvaltes.
- Vurdere om det er systemiske forhold knyttet til bruk av stikkordet «kan overføres» som bør endres.

Områdegjennomgangen har vært delt i to faser. I fase 1 har vi kartlagt omfanget av overføringene de siste årene, samt gjort vurderinger knyttet til enkeltposter om hvorfor overføringene er store og hva konsekvensene vil være ved å redusere bevilgningen i 2025.

I fase 2 har vi kartlagt og vurdert om det er noe ved dagens praksis og bruk av stikkordsfullmatten som bør endres eller justeres.

1.3 Metode

For å kartlegge utvikling i bruk av stikkordet og utvikling i overføringer, har vi fått tilgang til regnskapstall inkludert overføringer. For fase 1 hadde vi tilgang på data fra 1999–2022³, mens som følge av at regnskapene for 2023 ble slutført våren 2024 har vi i fase 2 også inkludert data for 2023⁴. Vi har begrenset perioden vi har undersøkt fra 2014 til 2023. Ved gjennomgang av regnskapstall har vi systematisert budsjettpostene i henhold til avdelingsnumrene i statens kontoplan.⁵ Med budsjettpost mener vi bevilgningsvedtak som knytter seg til en virksomhets eller departements kapittel og post.

³ Disse dataene omfatter overførte beløp til og med 2023.

⁴ Inkludert overføringer til 2024.

⁵ R-101 Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_101_2022.pdf.

Avdelings-nummer	Postnummer	Utgifter	Inntekter
1	01–29	Statens egne driftsutgifter.	Salg av varer og tjenester
2	30–49	Nybygg, anlegg mv.	Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.
3	50–89	Overføringer til andre.	Overføringer fra andre.
4	90–99	Utlån, statsgjeld mv.	Tilbakebetalinger mv.

Tabell 1 Avdelingsinndeling for utgifts og inntektsposter i Statens kontoplan.⁶

Ut fra denne sorteringen har vi plukket ut noen budsjettposter som vi har tatt med videre i analysen. I fase 1 valgte vi å gå videre med de budsjettpostene som har store overføringer som andel av samlet disponibel bevilgning og / eller store overførte beløp. Samlet disponibel bevilgning er årets budsjett, etter eventuelle justeringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett (RNB) eller i ny saldering av statsbudsjettet («Nysalderingen»), inkludert overføringer fra året før. I fase 2 har vi også vurdert budsjettposter med lave eller ingen overføringer.

Vi har gått gjennom forklaringer til statsregnskapet for årene 2018 til 2022. Dette gjorde det også mulig å sile ut de budsjettpostene med store enkelthendelser som har forårsaket overføringene. Vi har også kontrollert mot saldert budsjett 2024 for å luke ut de budsjettpostene som enten ikke lenger er i statsbudsjettet eller ikke lenger har stikkordsfullmakten «kan overføres».

Med utgangspunkt i utvalgte budsjettposter, hadde vi i fase 1 samtaler med samtlige departementer. I forkant av samtalene fikk departementene tilsendt en samtaleguide og de aktuelle budsjettposter på deres område. I samtalene svarte budsjettledere eller andre personer i stillinger relevante for denne områdegjennomgangen på spørsmål knyttet til praksis, forvaltning og konsekvenser av mulige innsparinger for de utvalgte budsjettpostene.

I etterkant av samtalene og etter nye vurderinger valgte vi ut noen flere budsjettposter for vurdering av innsparingsmuligheter. De berørte departementene ble orientert om dette. Noen valgte å ettersende oss redegjørelser knyttet til disse budsjettpostene. DFØ sine forslag til mulige innsparingsområder ble omtalt i en egen rapport for fase 1.

Vurderingene knyttet til praksisen for bruken av stikkordet baserer seg på forklaringer til statsregnskapet for årene 2018 til 2022, og samtaler med fagdepartementene og Finansdepartementet. For å foreslå tiltak som kan føre til bedre økonomistyring og eventuell riktigere bruk av stikkord har vi, basert på kartleggingen, sendt noen forslag til vurdering hos

6

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_101_2022.pdf. I det videre omtales avdelingsnumrene som postgrupper.

alle departementene. Et flertall av departementene har gitt sin vurdering av forslagene, som drøftes i kapittel 5.

1.4 Avgrensinger

I denne områdegjennomgangen har vi kun sett på overføringer av ubrukte bevilgninger for budsjettposter som har stikkordsfullmakt «kan overføres» i perioden fra 2014 til 2024.⁷ Vi har ikke sett på driftsposter uten stikkordsfullmakt som kun har en generell overføringsadgang på inntil 5 prosent. Vi har i samråd med Finansdepartementet valgt å se bort fra 90-poster, da det er få budsjettposter og omfatter store overføringer knyttet til blant annet lån, statsgjeld mv. I tillegg har vi sett bort fra nettobudsjetterte virksomheters overføringer fra ett år til et annet.⁸

Vi har ikke i denne gjennomgangen gått detaljert inn på hvordan hver enkelt budsjettpost budsjetteres. Vi har sett på formålet med budsjettpostene, men har lagt vekt på overføringene, og hva som oppgis i forklaringer til statsregnskapet og i samtale med departementene.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 redegjør vi for bakgrunnen for opprettelse av stikkordsfullmakten, hvilket behov den skal dekke og hvordan regelverket og veiledere knyttet til bruken av stikkordsfullmakten har utviklet seg over tid. I tillegg presenteres andre fullmakter som kan ses i sammenheng med stikkordsfullmakten.

I kapittel 3 ser vi på utviklingen i bruken av stikkordsfullmakten, herunder årlige overføringer, antall budsjettposter med stikkordsfullmakten og andre utviklingstrekk basert på regnskapstall. Videre følger en gjennomgang av dagens praksis knyttet til bruken av stikkordet.

I kapittel 4 drøfter vi rotårsaker til at stikkordsfullmakten «kan overføres» brukes. Vi drøfter også om dagens overføringsnivå er for høyt.

I kapittel 5 diskuterer vi mulige tiltak for bedre forvaltning av stikkordsfullmakten, basert på drøftingen i kapittel 4 av hva som er de egentlige årsakene til at det overføres.

I kapittel 6 presenterer vi våre anbefalinger.

⁷ Vi har sett på overføringer til det påfølgende budsjett år. Det vil si at i denne analysen er siste overføringer fra 2023 til 2024.

⁸ 90-poster og 50 poster er ikke en del av analysen, men postene er likevel inkludert i statistikken over antall poster med stikkordsfullmakten når vi ser på historisk utvikling av omfanget i kapittel 3.

2 Stikkordsfullmakten «kan overføres» og andre fullmakter

I dette kapitlet går vi gjennom bakgrunnen for stikkordsfullmakten «kan overføres». Vi redegjør også kort om enkelte andre budsjettfullmakter, herunder overslagsbevilgning, stikkordsfullmakten «kan nyttes under», tilsagnsfullmakt og «fem prosents-regelen».⁹ Områdegjennomgangen er avgrenset til å ikke omhandle disse andre fullmaktene direkte, men de har ofte en sammenheng med stikkordsfullmakten «kan overføres» og/eller er relevante å omtale for å belyse bruken av den.

2.1 Stikkordsfullmakter

«Kan overføres»

Stikkordsfullmakten som i dag heter «*kan overføres*» ble i det opprinnelige bevilgningsreglementet av 1928 kalt «*overførbar*».¹⁰ Her var hovedregelen at et «til utgift bevilget beløp» ikke kunne overføres til et annet budsjettår, med mindre det på forhånd var tatt forbehold om saken i statsbudsjettet. I de tilfeller hvor slike forbehold ble tatt, skulle budsjettbevilgningen tilføyes stikkordet «*overførbar*». Stikkordet skulle etter reglementets ordlyd brukes til utgiftsbevilgninger som «*helt eller delvis også kan anvendes i en senere budgett-termin*», men utover det ga det ingen konkrete føringer for når stikkordet kunne eller skulle tilføyes.

I Instruks om bevilgningsreglementet av 1959 ble bruken av stikkordet presisert.¹¹ I reglementets § 7b) står det at stikkordet kun kan tilføyes «*bygge-, anleggs- og materiellbevilgninger som skal kunne brukes også i de to følgende budsjett-terminer. Videre overføring kan ikke finne sted.*» Stortinget presiserte dermed i 1959 at stikkordet kun skulle tilføyes bestemte type budsjettposter, samtidig som det også ble presisert at overføring av ubrukt bevilgning kun gjaldt de to påfølgende budsjettårene.

I 1993 ble ordlyden endret til å også inkludere «*andre bevilgninger der Stortinget finner bruk av stikkordet påkrevet for å oppnå best mulig resultat av vedkommende bevilgning*». Bakgrunnen for endringen var at det hadde etablert seg en praksis hvor stikkordet ble knyttet til budsjettposter uten at dette hadde hjemmel i reglementets gjeldende ordlyd.¹² Finansdepartementet hadde tolket bestemmelsen til å både gjelde statens egne investeringer og tilskudd til investeringsposter. Forslag som ble tatt opp i St.prp.1 om å knytte stikkordet til poster som ikke gjaldt investeringer, ble overfor Stortinget ansett som

⁹ Det finnes også andre fullmakter som er ment å ivareta et behov for flerårighet, som for eksempel investeringsfullmakter og garantifullmakter. Disse omtales ikke ytterligere her.

¹⁰ [Bevilgningsreglement 1928 \(regjeringen.no\)](#)

¹¹ [Bevilgningsreglement 1959 \(regjeringen.no\)](#)

¹² [B.innst.S.nr.I \(1993-1994\) Nasjonalbudsjett 1994 - Lovdata Pro](#)

vedtak om unntak fra bevilgningsreglementet, i samsvar med bevilgningsreglementet av 1959 § 1.

Denne praksisen hadde Riksrevisjonen ved flere anledninger påpekt at de opplevde som utilstrekkelig. Riksrevisjonen hadde også påpekt at overført beløp i noen tilfeller var «svært stort» i forhold til bevilgningen.

Stortinget så samtidig et reelt behov for å ha adgang til å knytte stikkordet til andre poster enn investeringsposter. I Finanskomiteens innstilling til Nasjonalbudsjett 1994, punkt 17, avsnitt 6 og 7 synliggjøres tilfeller hvor stikkordet kan virke nødvendig:

«Finansdepartementet har vært enig i forslag om bruk av stikkordet «kan overføres» i det enkelte tilfelle, når det har foreligget sterke reelle behov for å unngå problemer som følger av at restbevilgning faller bort ved terminens utgang. Det gjelder bl.a. tilskuddsordninger som innebærer at mottaker først kan foreta endelig planlegging når tilsagn foreligger, men hvor utbetaling skal skje i henhold til attesterte utgifter e.l. Hvis man i slike tilfelle ikke skulle godta bruk av stikkordet «kan overføres» vil det kunne føre til større grad av forskuddsbetaling. Det vil være mer uheldig.

Bevilgningsreglementet forutsetter egentlig at man i slike tilfelle skal operere med tilsagnsfullmakt for det året da tilsagn gis, og bevilgning i påfølgende år, men det er mange ordninger hvor betaling delvis finner sted allerede samme år som tilsagnet gis. Da kan det være vanskelig på budsjetteringstidspunktet 17-19 måneder i forveien å anslå hvor stor del av betalingen som faller i tilsagnsåret og hvor stor del i året etter. Fra flere departementer er det i konkrete saker pekt på store praktiske vansker med eventuelt å administrere en kombinasjon av tilsagnsfullmakt og bevilgning som ikke kan overføres».

I bevilgningsreglementet av 2005 ble ordlyden i dagens § 5 tredje ledd nr.2 formulert slik at stikkordet gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene og kan tilføyes «bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker».¹³ I forarbeidene er dagens ordlyd omtalt som en presisering av gjeldende tolkning.¹⁴ Det ble også presisert at stikkordet ikke kan brukes på poster med jevnt løpende forbruk. Samtidig ble det forutsatt at stikkordet fortsatt også skulle kunne brukes ved for eksempel tilskudds- og lånebevilgninger, men at usikker utbetalingstakt er avgjørende for om bruk av stikkordet er ønskelig.

I Veileder til statlig budsjettarbeid opplyses det at stikkordet kan benyttes ved «bevilgninger som er knyttet til investeringsprosjekter eller andre prosjekter der fremdriften, og dermed utbetalingstakten, er usikker».¹⁵ Det er videre omtalt at stikkordet imidlertid kan brukes under alle postgrupper under forutsetning om at bevilgningene går til prosjekter eller andre særskilte tiltak hvor det er «usikker fremdrift og utbetalingstakt». Dette indikerer at usikker fremdrift og usikker utbetalingstakt er kumulative vilkår, begge må være til stede for at stikkordet skal kunne brukes. I budsjettveilederen er det også presisert at

¹³ [Bevilgningsreglementet - Lovdata](#)

¹⁴ [St.prp. nr. 48 \(2004-2005\) - regjeringen.no](#)

¹⁵ [Veileder til statlig budsjettarbeid - regjeringen.no](#)

overføringsadgangen er begrenset oppad til summen av samlet bevilgning for de to siste årene og at det legges til grunn at de eldste bevilgningene brukes først.

«Overslagsbevilgning»

Stikkordet overslagsbevilgning gir adgang til å overskride bevilgningen mot etterfølgende fremlegg for Stortinget. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget. I budsjettveilederen er det presisert at stikkordet «overslagsbevilgning» ikke bør brukes i kombinasjon med «kan overføres». Dersom en budsjettpost med stikkordet overslagsbevilgning har ubrukte midler ved årets slutt er det ikke behov for å overføre midlene for å styrke neste års budsjett. Stikkordet «overslagsbevilgning» gir i seg selv tilstrekkelig fleksibilitet ved at bevilgningen om nødvendig kan overskrides.

«Kan nyttes under»

Stikkordet «kan nyttes under» gir adgang til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra. I henhold til budsjettveilederen kan stikkordet tilføyes alle type bevilgninger, men det bør være en *«nær saklig sammenheng mellom bevilgningene og særlig behov for fleksibilitet»*.

I enkelte tilfeller kombineres bruken av stikkordene «kan nyttes under» og «kan overføres» på en bevilgning. Det presiseres i budsjettveilederen at en slik kombinasjon ikke påvirker adgangen til å overføre ubrukte midler under de enkelte bevilgningene. Formålet med kombinasjonen er ikke å kunne omdisponere ubrukte midler til en annen budsjettpost for å øke overføringsadgangen.

2.2 Tilsagnsfullmakt

Tilsagnsfullmakter er en type fullmakt som Stortinget gir. Det er et samtykke fra Stortinget til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjettår. Ved tilskudds- og låneordninger kan det oppstå tilfeller hvor utbetalinger ikke kan skje før i senere budsjettår. I de tilfellene er det, i henhold til budsjettveilederen, nødvendig å innhente tilsagnsfullmakter. Dette fordi ordningene i enkelte tilfeller vil være knyttet til aktiviteter som det tar tid å fullføre, kombinert med at mottakeren ofte må oppfylle visse vilkår før lånet eller tilskuddet utbetales. Dette kan medføre at det ikke er mulig å utbetale midlene inneværende budsjettår.

I budsjettveilederens punkt 5.5.2.1 presiseres det samtidig at slike inngåtte forpliktelser som hovedregel ikke gir noe spesielt påslag i budsjettammen. Departementene som disponerer fullmakter til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjettår, må sørge for å prioritere de betalinger som forfaller i vedkommende budsjettår innenfor den budsjettammen som er fastsatt av regjeringen.

2.3 «Fem prosents-regelen»

Bevilgningsreglementets § 5, tredje avsnitt, 1. punkt gir departementene og statlige virksomheter anledning til å overføre ubrukte driftsbevilgninger med inntil fem prosent av bevilgningen til neste budsjettår. Ifølge budsjettveilederen er denne overføringsadgangen

som utgangspunkt mest aktuell for bevilgninger under post 01 og 21, men gjelder også driftsutgifter som er postert under andre postnummer. Det forutsettes at det dreier seg om bruttobudsjetterte utgiftsposter.¹⁶

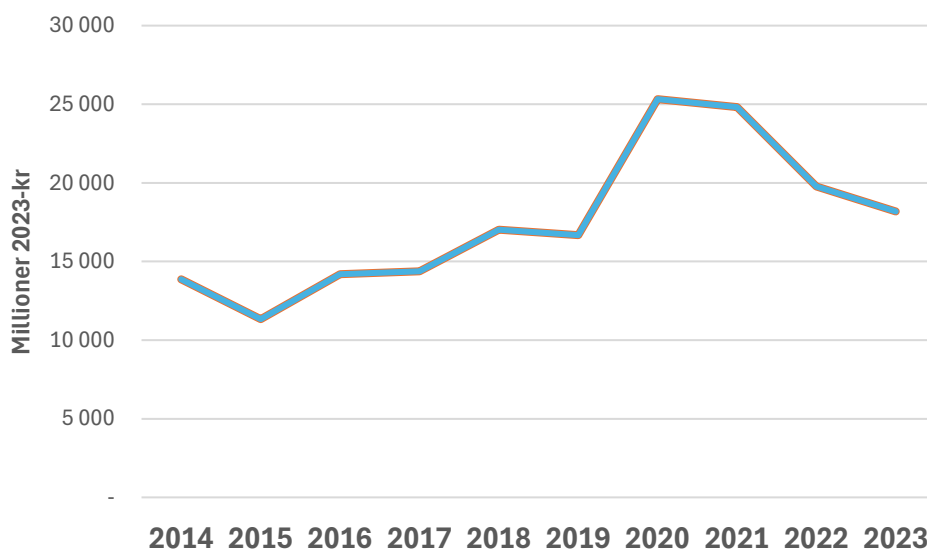
¹⁶Se veileder i Statlig budsjettarbeidkapittel 5.4.2.3, *Unntak for driftsbevilgninger* s.66. [Statlig budsjettarbeid \(regjeringen.no\)](#)

3 Hva er dagens praksis?

I denne områdegjennomgangen har vi analysert bruken av stikkordsfullmakten og forsøkt å systematisere hvorfor dagens praksis er slik den er. Vi har hatt tilgang til regnskapstall inkludert overføringer for perioden 1999–2023, men i analysene har vi avgrenset perioden vi har undersøkt fra 2014 til 2023. Vi har i tillegg gjennomgått forklaringene til statsregnskapet for årene 2018–2022 og hatt samtaler med hvert enkelt departement. Vi har også hatt samtale med noen ansatte i Finansdepartementet. På bakgrunn av dette har vi opparbeidet oss et inntrykk av praksis for bruken av stikkordsfullmakten «kan overføres».

3.1 Utvikling over tid

Våre analyser viser at de siste ti årene har vært en økning i overførte beløp for budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres». Særlig var det store overføringer i årene med pandemi, men som figur 2 viser var det allerede en økende trend før pandemien brøt ut. Overføringene har gått ned igjen i årene etter pandemien, men det er fremdeles noe høyere enn snittet de ti siste årene. Det er for tidlig å fastslå om den nedadgående trenden vil fortsette eller om den vil flate ut.

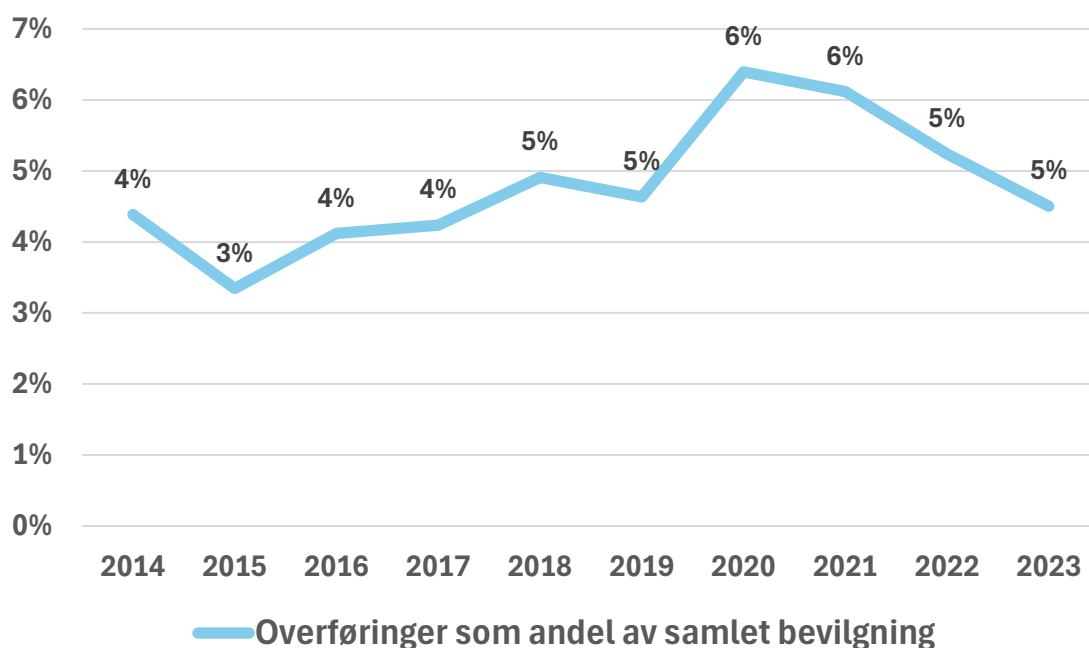


Figur 2 Utvikling i overføringer for budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres». Beløp i millioner 2023-kroner

Kartleggingen vår har ikke klart å avdekke årsakene til hvorfor de overførte beløpene økte før pandemien. Av forklaringer til statsregnskapet har vi sett at det ofte er de samme forklaringene hvert år på hvorfor det er mindreutgifter og derfor behov for å overføre. I årene fra og med 2020 er det pandemien som legges til og/eller trekkes frem som hovedårsak til mindreutgiftene og overføringene.

I samtaler med departementene kom det frem at de selv ikke opplever stor endring i overføringene de siste årene, med unntak av årene med pandemi. Som forklaring til hvorfor overføringene ikke er tilbake på samme nivå som før pandemien var det flere departement som i fase 1 viste til at det fremdeles er etterslep som følge av at aktiviteter ikke kunne gjennomføres under pandemien, enten på grunn av restriksjoner eller fordi de måtte sette ressurser inn på andre tiltak.¹⁷

Når vi sammenligner størrelsen på overført beløp for budsjettposter med stikkordet «kan overføres» relativt til samlet disponibel bevilgning,¹⁸ har det de siste ti årene vært ganske stabilt. Figur 3 viser at nivået på overføringer relativt til samlet bevilgning var det samme i 2023 som før pandemien.



Figur 3 Utvikling i overføringer som andel av samlet disponibel bevilgning for budsjettposter med stikkordsfullmakten "kan overføres"

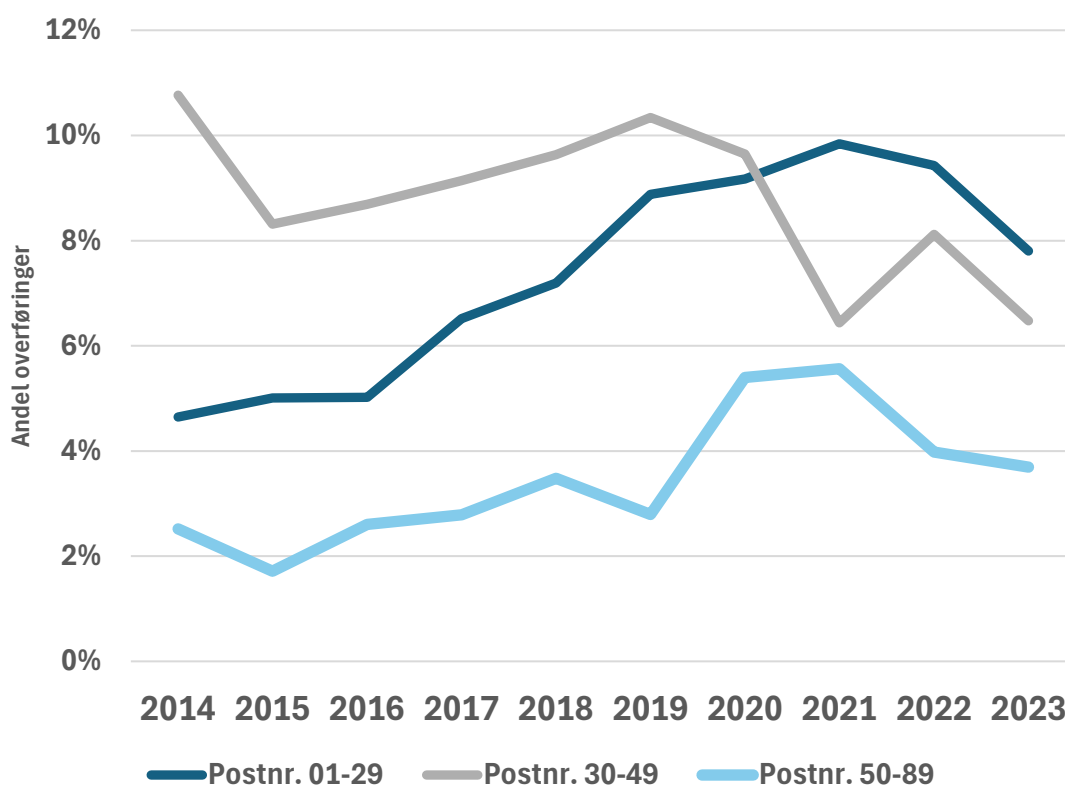
Det er imidlertid store variasjoner på budsjettpost-nivå når det gjelder hvor stor andel av samlet disponibel bevilgning som overføres.¹⁹ Generelt ser vi at enkeltposter kan gi store utslag for alle postgrupper, som for eksempel budsjettposter som er knyttet til hendelser som flom og strømstøtte med videre. Figur 4 viser utviklingen i andel som er overført i perioden 2014–2023, fordelt på postnummer 01–29, 30–59 og 50–89. Figuren viser at overføringer på driftsposter med stikkordsfullmakten «kan overføres» (postnummer 01–29) har økt fra gjennomsnittlig 5 prosent i 2014–2015 til 8 prosent i 2023–2024. For denne gruppen av budsjettposter, har 21-postene hatt en jevn utvikling og ligger stabilt på rundt

¹⁷ Merk at fase 1 ble gjennomført før vi hadde tilgang til overføringene 2023–2024 i datagrunnlaget.

¹⁸ Samlet disponibel bevilgning er årets budsjett, etter eventuelle justeringer i RNB eller Nysaldering, inkludert overføringer fra året før.

¹⁹ Dette omtaler vi nærmere i kapittel 4.2

14–15 prosent av samlet bevilgning, med unntak av i pandemiårene. Øvrige driftsposter har ikke en like stabil kurve og det er dette som gir utslag samlet sett.²⁰ For budsjettposter som gjelder overføringer til andre (postnummer 60–89) har overføringene også økt, fra gjennomsnittlig 2 prosent til 5 prosent av samlet bevilgning. Overføringene som andel av samlet disponibel bevilgning for budsjettposter som gjelder nybygg, anlegg med videre (postnummer 30–49), har hatt nedadgående trend siden 2019.



Figur 4 Overføringer som andel av samlet disponibel bevilgning for budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres» fordelt på postgrupper.

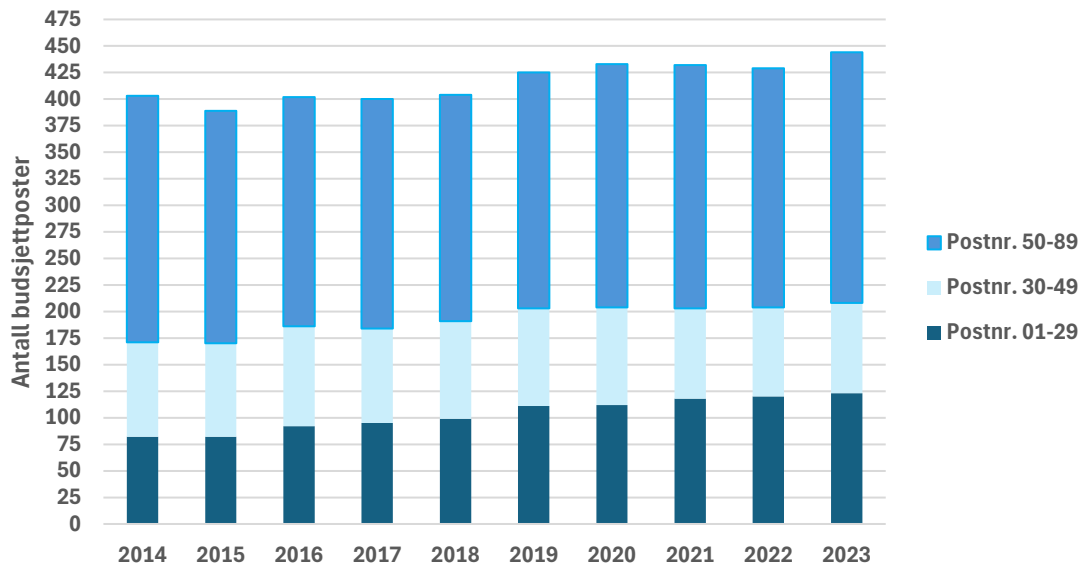
Kartleggingen viser også at det ikke nødvendigvis er helt samsvar mellom størrelsen på beløp og andelen av samlet disponibel bevilgning. Med det mener vi at store andeler ofte er relativt små beløp, mens de store overføringene i kroner ofte utgjør relativt små andeler av samlet disponibel bevilgning. Avvik under 4 prosent av samlet disponibel bevilgning behøver ikke redegjøres for i forklaringer til statsregnskapet og vi mangler derfor noe innsikt i årsaker til enkelte overføringer som er store i beløp.

Antall budsjettposter med stikkordsfullmakt «kan overføres»

Det har vært en økende trend i antall budsjettposter som har stikkordsfullmakten, som vist i figur 5. I 2023 var det 444 budsjettposter som hadde stikkordsfullmakt «kan overføres». Hvordan stikkordsfullmakten fordeler seg på de ulike postgruppene har holdt seg relativt stabil. Det har imidlertid vært en økning for driftsposter (post 01–29) med stikkordsfullmakt

²⁰ Det er enkelte poster som drar opp gjennomsnittet for post 01–29 i figuren

«kan overføres». Figur 5 viser også at den største andelen av postene med stikkordsfullmakt gjelder overføringer til andre (post 50–89). I denne postgruppen er det flest tilskuddsposter med stikkordet «kan overføres». Blant alle tilskuddspostene på statsbudsjettet (post 60–87), er det omtrent 36 prosent som har stikkordet «kan overføres».



Figur 5 Antall budsjettposter med stikkordet «kan overføres» fordelt på postgrupper.²¹

I samtalene med departementene kommer det fram at de selv opplever at antall budsjettposter med stikkordsfullmakten har holdt seg stabilt de siste årene. De viser til at det kan skje noen endringer de gangene budsjettposter blir flyttet mellom kapitler, og også at stikkordsfullmakten fjernes for enkelte budsjettposter etter ny vurdering av behov. Det overordnede inntrykket fra denne områdegjennomgangen er imidlertid at slike vurderinger ikke gjøres ofte. Finansdepartementet opplever heller ikke at det er noen systematisk økning av antall budsjettposter som har stikkordsfullmakt, men fordi de ikke har noen oppryddingsmekanismer eller kapasitet til å gjøre nye vurderinger, så viser de til at det er sjeldent at stikkordsfullmakter fjernes.

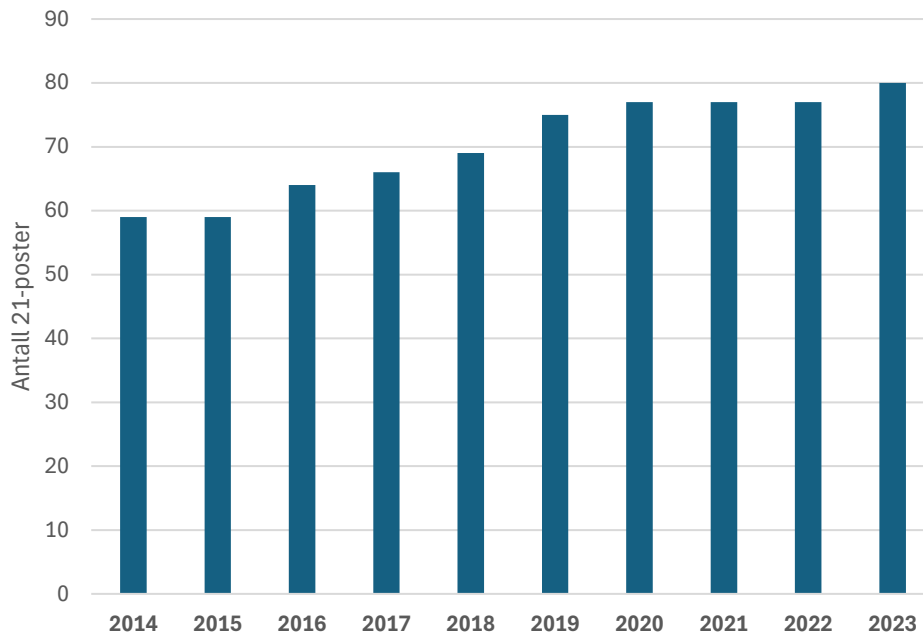
Det var flere budsjettposter som fikk stikkordsfullmakt «kan overføres» i pandemiårene og det kan være naturlig at behovet for overføringsmuligheter økte i disse årene da det både var flere nye midlertidige tiltak som følge av pandemien, og det var flere aktiviteter som ble utsatt. Vi har så langt ikke sett nedgang i antall budsjettposter som har stikkordsfullmakten.

Endringer i budsjettposter som har stikkordsfullmakt

Våre analyser viser at det er et økende antall 21-poster som har fått stikkordsfullmakt «kan overføres», som vi kan se av figur 6. Uten stikkordsfullmakt «kan overføres» har man på 21-poster hjemmel til å overføre 5 prosent av samlet bevilgning. Vi har ikke funnet noe entydig

²¹ Post 90–99 omfatter svært få poster og er derfor ikke med i figuren.

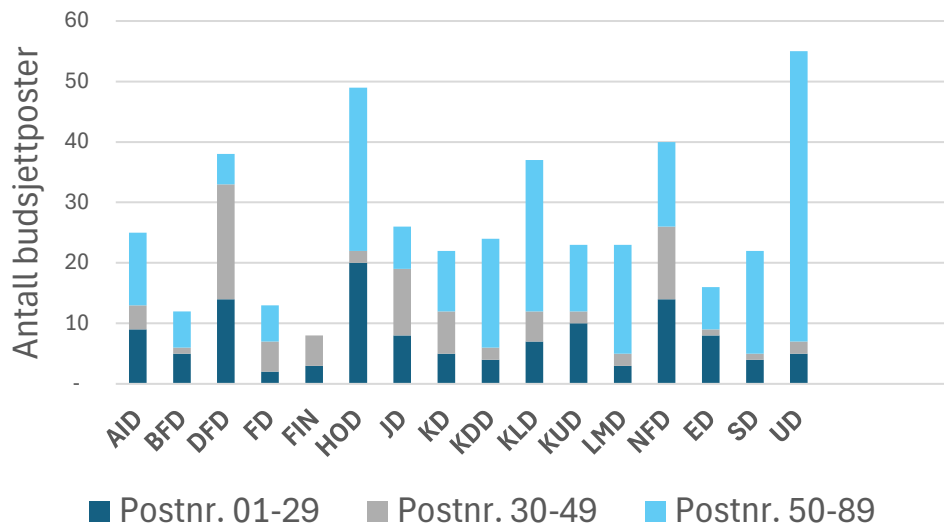
forklaring på hvorfor antallet 21-poster med stikkordsfullmakt har økt. På generelt grunnlag begrunner departementene behovet for stikkordsfullmakten med at 21-poster i større grad blir brukt som en samlepost for å svare ut politiske bestillinger i form av utredninger og til ulike prosjekter, og at disse ofte har usikker fremdrift.



Figur 6 Antall 21-poster som har stikkordsfullmakt "kan overføres" 2014–2023.

3.2 Dagens praksis

Kartleggingen vår har vist at fagdepartementene opplever adgangen til å få stikkordsfullmakten som restriktivt. Behovet blir, ifølge de vi har snakket med, nøye vurdert både av fagdepartementet selv og av Finansdepartementet. Finansdepartementet viser til at de har stor tillit til fagdepartementenes vurderinger av behov, men at de på generelt grunnlag er restriktive i å foreslå bruk av stikkordsfullmakten og det hender at de er uenig i fagdepartementenes vurderinger.



Figur 7 Antall budsjettposter i 2023 med stikkordsfullmakt «kan overføres» per departement, fordelt på postgrupper.

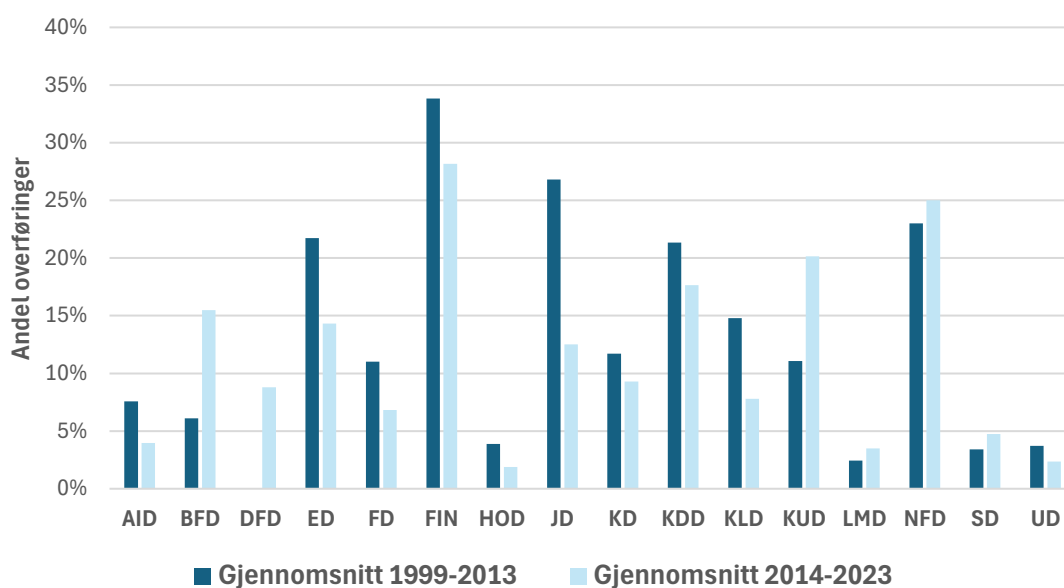
Som figur 7 viser er det variasjon mellom departementene i hvor mange budsjettposter de har med stikkordsfullmakt «kan overføres». Dette kan forklares med at det er variasjon i departementenes budsjetter, både i størrelse og hvilke budsjettposter de har. Vi ser likevel at det stort sett er lik praksis for bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» på tvers av departementsområdene når det gjelder driftsposter og investeringsposter (01–29 og 30–49). For postene som gjelder overføringer til andre (50–89) varierer praksis i større grad. Flere av budsjettpostene som har stikkordsfullmakten «kan overføres» har også tilsagnsfullmakter knyttet til seg, og det er særlig her det er forskjeller mellom departementene. Ut fra det vi har sett i forklaringene til statsregnskapet og de samtalene vi hadde med departementene i fase 1, ser vi at praksisen for bruk av både stikkordsfullmakt «kan overføres» og tilsagnsfullmakter varierer. Det er også her oppfatningene om god og riktig praksis, og hva formelle krav egentlig innebærer, fremstår mest sprikende.

Departementene er opptatt av å følge bevilgningsreglementet og viser til at de bruker stikkordsfullmakten på budsjettposter som er krevende å budsjettere og hvor det er stor usikkerhet i fremdrift og utbetalingstakt. I den første fasen av områdegjennomgangen var det flere som pekte på at det er krevende å treffe på budsjett når budsjettprosessen krever at man planlegger så lang tid i forveien.

Det var også flere av departementene som i den første fasen trakk frem at det er både hensiktsmessig og nødvendig å ha den fleksibiliteten som stikkordsfullmakten «kan overføres» gir. På grunn av ettårsprinsippet og kontantprinsippet oppleves statsbudsjettet som noe rigid. Vårt inntrykk er at stikkordsfullmakten «kan overføres» til en viss grad brukes for å ivareta det flerårige og skape mer forutsigbarhet.

Variasjon i overføringsnivå mellom departementene

Selv om praksis for hvilke typer budsjettposter som får stikkordsfullmakten «kan overføres» er relativt likt på tvers av departementsområder for enkelte postgrupper, ser vi at omfanget av overføringer varierer fra departement til departement. Figur 8 viser gjennomsnittlig overføring som andel av samlet bevilgning per departement. Det kan være ulike årsaker til at overføringene varierer på tvers av departementsområder, og det kan synes som om det ikke har en sterk sammenheng med størrelsen på hvert budsjett eller hvor mange budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres». Faktorer som egenarten til den enkelte budsjettpost eller type forvaltning kan påvirke de overførte beløpene.



Figur 8 Gjennomsnittlige årlig overføringer for budsjettposter med stikkordsfullmakt «kan overføres» som andel av samlet bevilgning per departementsområde.

Frykt for å gå over rammen

I samtaler vi hadde i den første fasen av områdegjennomgangen var det flere av departementene som ga uttrykk for at det vil være mye verre å overskride bevilgningen i ett budsjettår, enn å ikke benytte hele bevilgningen til det tiltenkte formålet det enkelte budsjettåret. Samtidig som det er nødvendig med en viss risikoaversjon i forvaltningen av felleskapets midler, ser vi at for høy risikoaversjon også kan gi utilsiktede høye «buffer» de enkelte budsjettårene.

Det er en krevende øvelse for både departementene og de underliggende virksomhetene å budsjettere så realistisk som mulig og samtidig forholde seg til bevilgningsreglementet om å ikke overskride bevilgningen.²² Stikkordsfullmakten «kan overføres» kan gi en fleksibilitet i håndtering av både generell usikkerhet og usikkerhet knyttet til utbetalingstakt i budsjetteringen. Kartleggingen vår viser at man ofte ikke reduserer bevilgningen i

²²Se Bevilgningsreglementet §5 andre avsnitt ([Bevilgningsreglementet - Lovdata](#))

nysalderingen på budsjettposter med stikkordsfullmakt «kan overføres». Dette begrunnes med at midlene er bundet til utgifter som vil komme i det påfølgende året og at de derfor må overføres for å ha dekning når utgiftene kommer. Flere peker på at det er for lang tid mellom nysaldering og RNB, og at det kan være problematisk å be Stortinget om mer midler i RNB for å dekke forrige års utgifter. Det kan også virke som det er en frykt for at man ikke skal få pengene bevilget på nytt i forbindelse med RNB. I kartleggingen har enkelte uttrykt at for å gi fra seg midlene i nysalderingen må det være en garanti for å få pengene igjen i RNB. Av de vi har snakket med, er det flere som har påpekt at Veilederen i statlig budsjettarbeid viser til at det er hensiktsmessig å bruke stikkordsfullmakt «kan overføres» for å slippe å gi fra seg midlene i nysalderingen «hvis det relativt raskt vil være behov for å bruke midlene i neste budsjettår og det ikke vil være praktisk å forutsette at midlene kan gjenbevilges».²³

Oppfølging og behovsprøving av stikkordsfullmakter

Stikkordsfullmaktene knytter seg til de respektive budsjettvedtakene. Dette betyr at stikkordsfullmakter gis for ett budsjettår av gangen og at de i prinsippet fornyes sammen med neste budsjettvedtak. Kartleggingen vår viser imidlertid at fagdepartementene i varierende grad har et bevisst forhold til at stikkordsfullmakten «kan overføres» vedtas for ett budsjettår av gangen. Vi ser en generell praksis med lite oppfølging av behov eller nye vurderinger når en budsjettpost først har fått stikkordet «kan overføres». Unntaket fra en slik praksis er ved flytting av budsjettposter mellom departementsområder. Gjennom intervjuene i fase 1 kan virke som at mange har en oppfatning om at når man først får stikkordsfullmakten, så er den «for alltid». Det at man oppfatter adgangen til å få stikkordsfullmakten som så streng, kan bidra til å forsterke dette.

For noen budsjettposter vil ikke behovet for stikkordet «kan overføres» nødvendigvis endre seg over tid. For andre budsjettposter kan det imidlertid se ut som om det motsatte er tilfelle. I fase 2 av områdegjennomgangen har vi identifisert omtrent 30 tilskudds- og driftsposter med stikkordsfullmakt som ikke synes å benytte seg av fullmakten. Dette er budsjettposter med stikkordsfullmakt hvor det ikke har blitt overført siden 2018/2019 eller driftsposter som uten fullmakt har mulighet til å overføre inntil fem prosent av bevilgning, og som de siste årene har overført mindre enn dette. Antallet budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres» vil øke over tid dersom man ikke fjerner fullmakten når det ikke lenger er behov for den.

Av kartleggingen kan det virke som det er ulikt syn mellom flere fagdepartementer og Finansdepartementet om hva som er hensiktsmessig bruk av stikkordsfullmakt for å dekke behov for fleksibilitet og flerårighet. I kartleggingen vår har finansdepartementet vist til at stikkordsfullmakten ikke er ment å ivareta det flerårige og at det er andre fullmakter som er mer egnet for det. Samtidig har det også kommet frem eksempler på fagdepartement som anser at det er mer hensiktsmessig å bruke stikkordsfullmakten «kan overføres» enn for eksempel tilsagnsfullmakt eller bestillingsfullmakt.

²³ Se Veileder i statlig budsjettarbeid, s. 49. [Statlig budsjettarbeid \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

4 Hva er problemet?

Kartleggingen har allerede omtalt de vanligste forklaringene til at det overføres bevilgning til neste budsjettår. I dette kapittelet graver vi litt mer i problemet og de mer underliggende årsakene til dette.

4.1 Et steg dypere – hva er *egentlig* årsakene til at det overføres?

Før vi omtaler noen særskilte forhold ved henholdsvis driftsposter og tilskuddsposter, vil vi først gå gjennom en del funn som gjelder for alle typer budsjettposter. Overføringer på investeringsposter skyldes gjerne forsinkelser, og de to første deloverskriftene i den generelle delen vil være tilstrekkelig omtale av denne postgruppen.

4.1.1 Generelt – alle typer poster

Overoptimistisk framdrift og aktivitetsnivå

Gjennomgangen av forklaringene til statsregnskapet tyder på at det ofte er en overoptimisme i planleggingen av framdriften av prosjekter, aktivitetsnivået i det enkelte budsjettår, eller utbetaling av tilskuddsordninger. Årsakene eller de underliggende utfordringene knyttet til en slik «observert overbudsjettering» i det enkelte år kan imidlertid variere. Hovedbegrunnelsen for å få stikkordsfullmakt er nettopp usikker fremdrift og dermed usikker utbetalingstakt. Det som kan se ut som en praksis med overbudsjettering, kan i flere tilfeller også være et uttrykk for denne typen usikkerhet og dermed i tråd med hensikten til stikkordsfullmakten «kan overføres». Samtidig observerer vi noen gjentakende tendenser som kan synes å være en uheldig praksis. For noen budsjettposter med gjentakende høye overføringer sammen med gjentakende forklaringer, kan det stilles spørsmål ved om bruk av stikkordet kan medføre mindre insentiver til å følge kravet om realistisk budsjettering. De gjentakende forklaringene vi henviser til her handler om forsinkelser, faseforskyvninger og flytting av aktivitetsnivå til påfølgende år.

Budsjettering og prosjektering

Gjentakende forsinkelser og faseforskyvninger, overoptimisme og lavere aktivitetsnivå innenfor det enkelte budsjettår handler først og fremst om budsjettering og periodisering i budsjetteringen. Fra kartleggingen av budsjettposter og samtaler med budsjettlederne i fase 1 av områdegjennomgangen kommer det fram at budsjettpostene som har stikkordet «kan overføres» ofte er krevende å budsjettere. Selv om budsjettering ikke er et tema i seg selv i denne områdegjennomgangen, adresserer vi her noen aktuelle problemstillinger knyttet til dette.

Budsjettering av prosjekter som går over flere år er tett knyttet sammen med prosjektplanlegging. Opptrapping og nedtrapping i prosjekter spiller inn på utbetalingene, og usikkerhet om prosjektframdrift og en frykt for å gå over bevilgningen kan føre til overbudsjettering mellom ulike prosjektfaser. Vi ser en tendens til at det ofte budsjetteres for høyt i tidlig fase, som får følgefeil det ikke nødvendigvis korrigeres for senere. Ut fra det vi

kan se i forklaringene til statsregnskapet kommer utgiftene ofte til utbetaling på et senere tidspunkt, og representerer dermed en forflytting av utgifter mellom år. Dette er ofte hensikten med stikkordsfullmakten. I flere tilfeller ser vi imidlertid den samme usikkerheten om framdrift og utbetaling gjenta seg på budsjettpost-nivå over flere år, selv om erfaring over flere år i mange tilfeller bør være egnet til å redusere usikkerhet. Vi erkjenner at det er krevende å budsjettere prosjekter som går over flere år, men vi mener det kan stilles spørsmål ved om håndtering av gjentakende, sammenliknbar usikkerhet er hensiktsmessig bruk av stikkordet «kan overføres».

Blir stikkordet brukt som usikkerhetsavsetning?

Kartleggingen i denne områdegjennomgangen viser også en praksis der overføringer i enkelte tilfelles kan synes å bli brukt som en usikkerhetsavsetning i budsjetteringen. Dette følger ofte av en frykt for å gå over bevilgningen. I intervjuer med budsjettlederne i fase 1 var det flere som ga uttrykk for at det vil være mye verre å overskride bevilgningen enn å ikke benytte hele bevilgningen til formålet i det enkelte år. Usikkerhetsavsetninger på flere forvaltningsnivåer og/eller flere prosjekter under samme budsjettpost bidrar til høyere overføringer.

Ulik forståelse av hvilket behov stikkordsfullmakten skal dekke?

Gjennom samtaler med fagdepartementene og Finansdepartementet kan det synes som om det til tider er ulik forståelse av hvilke behov stikkordsfullmakten «kan overføres» skal dekke. Bevilgningsreglementets § 5 tredje avsnitt (2) sier at stikkordet «kan overføres» kan tilføyes «ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker». I budsjettveilederens kapittel 5.4.2 beskrives usikker utbetalingstakt som et resultat av usikker fremdrift ved prosjekter og andre særskilte tiltak, ikke usikkerhet som et selvstendig problem. Vårt inntrykk er at «usikker utbetalingstakt» brukes videre enn dagens bestemmelser og tilhørende veiledning åpner for.

Ordlyden «særskilte tiltak» åpner opp for en skjønnsmessig vurdering, som kan bidra til ulik forståelse av hvilke tiltak som kan få stikkordet. Det kan være likevel være hensiktsmessig at reglementet ikke er for snevert, og at begrepet heller utdypes i blant annet veiledningsmateriale. Budsjettveilederen er noe mer utdypende, selv om formuleringene også her åpner opp for ulike tolkninger.

4.1.2 Særskilt ved driftsposter

Blant driftsposter som har stikkordsfullmakten «kan overføres» er det flest 21-poster, og de er ofte knyttet til oppdragsvirksomhet og prosjekter utover ordinær drift. Fra kartleggingen vår fremstår 21-postene med stikkordsfullmakt «kan overføres» jevnt over som noe overbudsjettert. Det faktiske aktivitetsnivået blir ofte lavere enn planlagt, og i flere tilfeller blir også utgiftene lavere enn forutsatt. Enkelte departementer pekte i fase 1 på at dette skyldes at 21-postene ofte har et stort omfang av prosjekter og at det legges opp til at alt er fullfinansiert. Med fullfinansiering har vi forstått det slik at det budsjetteres med helårseffekt i første år. Forsinkelser i flere prosjekter, sammen med usikkerhetsavsetninger, kan dermed føre til at det samlet sett overføres betydelig på slike poster.

For andre typer driftsposter med stikkordet «kan overføres» er det for lavt antall budsjettposter til at vi klarer å se særegne trekk ved disse postene, som ikke allerede er dekket i den generelle omtalen i kapittel 4.1.1.

4.1.3 Særskilt ved tilskuddsposter

Urealistisk oppstartstidspunkt av nye tilskuddsordninger og forsinkelser i tilskuddsforvaltningen

Tilskuddsforvaltning har en annen grad av kompleksitet når det kommer til budsjett og styring. Det er ofte en lengre prosess med flere aktører og faktorer som spiller inn fra et tilskudd blir valgt som virkemiddel, til selve tilskuddet utbetales til mottakeren. Blant annet skal søknader behandles, det skal fattes enkeltvedtak med mulighet for klagebehandling, og rapportering skal ofte foreligge før tilskuddet kan utbetales. For nye tilskuddsordninger skal man også avgjøre regler, vilkår og forvaltning før utlysning av ordningen kan finne sted.²⁴ Slike prosesser er tidkrevende og gjør at det ofte tar tid å komme i gang med nye tilskuddsordninger. Konsekvensene av dette er gjerne at det blir store etterslep, som igjen fører til overføringer både i påfølgende og senere år.

Videre kan det gjennom samtaler med departementene synes som om det er en frykt for at bevilgningen ikke økes senere hvis man reduserer den i en tidlig fase av nye prosjekter eller utforming av nye tilskuddsordninger. Det er også flere eksempler på at det blir bevilget midler til tilskuddsordninger sent på året samtidig som regelverket for ordningen gjør at det ikke er realistisk å utbetale tilskuddet i budsjettåret. Økonomiregelverket stiller krav om at «tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene». Forsinkelser i framdrift en eller flere steder i en lengre prosess vil dermed gi forskyvninger i utbetalingstakten.

Vi har også sett eksempler på at nye tilskuddsordninger ikke alltid treffer helt som tiltenkt. I forklaringene til statsregnskapet kan vi av og til lese at det var «lavere antall søkere enn antatt» eller at «det tar tid å finne søkere» til tilskuddsordningen, med videre. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan være et overestimert behov for det aktuelle tiltaket eller at det tar tid å etablere en ny ordning. I forlengelse av dette viser kartleggingen vår at den politiske viljen for et tiltak eller en nyopprettet tilskuddsordning ofte er større enn den praktiske muligheten til å gjennomføre innenfor det enkelte budsjettår. I tilfeller der det bevilges midler sent på året eller det tar tid å sette i gang en ordning, blir stikkordet «kan overføres» en måte for departementene og virksomhetene å håndtere denne utfordringen på.

«Kan overføres» og tilsagnsfullmakt, hvordan henger det sammen?

Et tydelig funn fra vår kartlegging er at arbeidsdelingen mellom stikkordet «kan overføres» og bruk av tilsagnsfullmakt er uklar for flere departementer. Etter bevilgningsreglementet § 5 kan stikkordet «kan overføres» tilføyes ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten er *usikker*. Når Stortinget samtykker til å pådra staten

²⁴ Tilskuddsområdet er mangfoldig og prosessen vil dermed kunne variere for de enkelte ordningene og forvalterne.

forpliktelser for fremtidige budsjettår gjennom en tilsagnsfullmakt, er det *planlagt* med at utbetalinger først skjer i senere budsjettår. Stikkordsfullmakten «kan overføres» og tilsagnsfullmakter skal derfor ivareta ulike formål.

Kartleggingen viser at bruken av de ulike fullmaktstypene varierer mellom departementsområder. Vi ser tilfeller der stikkordet «kan overføres» blir brukt hvor det allerede ved budsjettering er sannsynlig at utbetalingen skal skje i senere budsjettår. I henhold til veilederen i statlig budsjettarbeid gjelder kravet om realistisk budsjettering av hvilke beløp som kommer til utbetaling i et budsjettår, også for poster som har stikkordet «kan overføres».

Noen departement pekte på at stikkordet «kan overføres» gir mer fleksibilitet enn tilsagnsfullmakt, og at dette er en hensiktsmessig og nødvendig fleksibilitet. Ett departement forklarte store overføringer med at fullmaktsbeløpet som var satt for tilsagnsfullmakten, var for lavt. Flere departementer uttrykker også bekymring for topper i utbetalingene, der flere tilskudd kommer til utbetaling i samme budsjettår.

Vårt inntrykk er at flere departementer synes det er vanskelig å budsjettere når det brukes tilsagnsfullmakt og derfor er bekymret for å komme i en situasjon hvor de ikke har bevilgning i fremtidige budsjettår til å dekke de tilsagnene som er gitt. Prosessen med å få en tilsagnsfullmakt fra Stortinget oppleves i tillegg som mer tungrodd enn å få stikkordsfullmakten «kan overføres». Noen departementer pekte også på at det er vanskelig å få Finansdepartementet med på at man skal be Stortinget om tilsagnsfullmakter.

4.2 Overføres det for mye?

Bakgrunnen for at denne områdegjennomgangen ble satt i gang var økte overføringer de senere årene. Når man ser utviklingen opp mot bevilgningsnivåene og/eller i reelle beløp er imidlertid bildet noe mer nyansert. «Riktig nivå» på overføringene avhenger av avveininger mellom ulike hensyn. I dette delkapittelet diskuterer vi noen ulike hensyn og premisser.

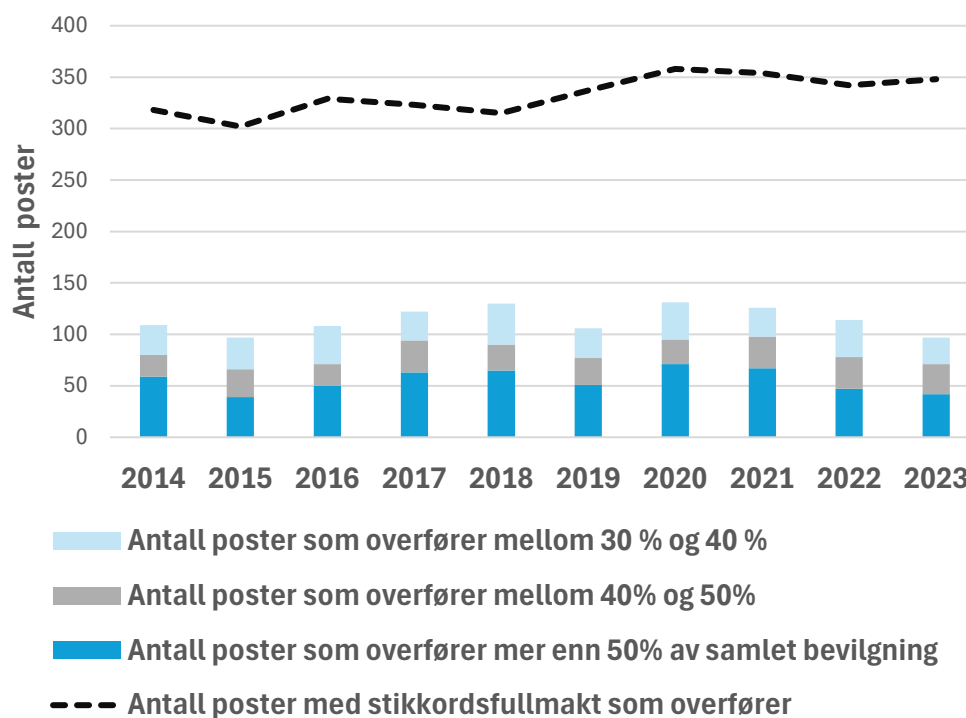
Statsbudsjettets hovedprinsipper tilsier isolert sett lave overføringer

Overføring av ubrukt bevilgning er et unntak fra statsbudsjettets hovedprinsipper. Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet innebærer at utbetalinger må skje innen utgangen av året dersom en skal kunne benytte bevilgningen for dette året. Ettårsprinsippet styrker statsbudsjettet som finanspolitisk styringsverktøy gjennom å redusere usikkerhet om hvor store beløp som faktisk vil bli brukt i budsjettåret.²⁵ Hovedprinsippene for statsbudsjettet tilsier isolert sett at overføringene bør holdes til et minimum, både i form av antall budsjettposter som har stikkordsfullmakt og beløpene som overføres. Større omfang av overføringer innebærer også større usikkerhet om hvor mye som brukes i løpet av et budsjettår.

Prinsippet om fullstendighet gir regjeringen muligheten til å foreta en helhetlig prioritering gjennom den årlige budsjettprosessen. En viktig del av dette prinsippet er at bevilgningen

²⁵ [Statsbudsjettets hovedprinsipper - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statsbudsjettets-hovedprinsipper/id2544444)

skal være basert på realistiske anslag over inntekter og utgifter. Kravet til realistisk budsjettering innebærer at det ikke skal føres opp større beløp enn nødvendig i årets budsjett, også for bevilgninger som kan overføres til neste budsjettår. Store overføringer på en budsjettpost blir dermed et brudd på dette kravet, selv om vi erkjenner at usikkerhet kan medføre at det ikke alltid er like lett å treffe på aktivitetsnivået. Figur 9 viser antall budsjettposter med stikkordsfullmakt «kan overføres» som har hatt overføringer de ti siste årene. Den stiplede linjen viser det totale antall budsjettposter med stikkordsfullmakten som faktisk har hatt overføringer, mens stolpene viser antallet budsjettposter som har overført henholdsvis 30–40 prosent, 40–50 prosent, og over 50 prosent av samlet disponibel bevilgning de ti siste årene. Antallet budsjettposter med stikkordsfullmakten som overfører mer enn 50 prosent av samlet disponibel bevilgning varierer noe fra år til år. Det er flere år hvor omtrent 20 prosent av budsjettpostene overfører mer enn halvparten av samlet disponibel bevilgning. De siste årene har riktignok denne andelen gått ned, som vist i figur 9. I de tilfellene der aktivitetsnivået blir vesentlig lavere enn antatt kan det stilles spørsmål ved realismen i at halvparten av fjorårets aktivitet skal gjennomføres i tillegg til den planlagte helårseffekten, gitt at overføringene skyldes lavere gjennomføringskapasitet enn antatt. Det kan synes å bryte med kravet til realistisk budsjettering på de budsjettpostene hvor overføringsandelen er gjentakende og stabil.



Figur 9 Antall budsjettposter med stikkordsfullmakt som overfører 30-40 prosent, 40-50 prosent og mer enn 50 prosent.

Videre kan det stilles spørsmål ved hvordan en stor andel overført bevilgning påvirker statsbudsjettet som styringsverktøy, ettersom overførte beløp ikke legges fram eller synliggjøres for Stortinget i sammenheng med saldert budsjett. Det kan også stilles spørsmål ved hva overføring av ubrukt bevilgning har å si for det Stortinget egentlig har vedtatt. Når det jevnt over overføres en betydelig andel av samlet bevilgning på en budsjettpost

medfører det at man ikke klarer å gjennomføre det Stortinget har vedtatt å gjennomføre det enkelte år. Dette kan være en hensiktsmessig praksis for å oppnå målene som Stortinget har satt for bevilgningen. Samtidig synliggjøres ikke det faktiske aktivitetsnivået for beslutningstaker når de overførte beløpene ikke ses i sammenheng med budsjettprosessen. På den måten kan overførte beløp på en budsjettpost representere «skyggepengene», som er disponibel i tillegg til bevilgningen det enkelte budsjettår.²⁶

«For høyt» overføringsnivå bare der praksisen avviker fra «korrekt» stikkordsbruk?

For å oppnå effektiv bruk av ressurser, vil det i flere tilfeller være nødvendig og hensiktsmessig å gi unntak fra statsbudsjettets hovedprinsipper. Som tidligere omtalt er noe av hensikten med stikkordsfullmakten å håndtere usikker utbetalingstakt og å unngå problemer som følger av at restbevilgning faller bort ved terminens utgang. For stikkordsfullmakten «kan overføres» er korrekt bruk satt til å være i de tilfellene der fremdriften og dermed utbetalingstakten er usikker. Gitt at det er ønskelig og hensiktsmessig med noe overføring, vil det i så tilfelle bare være der praksisen avviker fra korrekt bruk som kan anses som for høyt overføringsnivå.

Det er imidlertid utfordrende å vurdere om og hvor praksis avviker fra «korrekt» stikkordsbruk. Kartleggingen i denne områdegjennomgangen viser at overføring i de fleste tilfeller handler om periodiseringsutfordringer, og at det er nødvendig med innsikt i budsjettering av den enkelte budsjettpost for å avgjøre om hele eller deler av overført beløp avviker fra korrekt stikkordsbruk.

Kan hensynet til fleksibilitet og flerårighet tilsi at nivået på overføringene er akseptabelt?

Det kan stilles spørsmål ved om hensynet til fleksibilitet og flerårighet også er relevant i vurderingen av overføringsnivået, selv om dette i enkelte tilfeller kan avvike fra helt korrekt stikkordsbruk. OECD har i flere omganger anbefalt å innføre flerårige budsjetttrammeverk for å styrke effektiviteten til det finanspolitiske rammeverket, sikre tidskonsistens mellom politikk og mål, gi bindende restriksjoner på flerårige utgifter og klare prioriteringer innenfor et samlet utgiftstak.²⁷ I en evaluering av budsjettprosessen fant også DFØ blant annet at prosessen er velfungerende og forutsigbar, men at det er behov for tydeligere prioriteringer i arbeidet og et mer strategisk og langsiktig perspektiv.²⁸ I en tidligere vurdering av flerårig budsjettering ble hensynet til fleksibilitet og forutsigbarhet vurdert til å være ivaretatt gjennom bevilgningsreglementets § 6, som gir adgang til å pådra staten framtidige forpliktelser.²⁹ Selv om hensynet til flerårighet er ivaretatt gjennom andre budsjettfullmakter, gir stikkordet «kan overføres» en større grad av fleksibilitet. Ettårsprinsippet kan oppleves utfordrende i enkelte tilfeller der usikkerheten er høy, bevilgninger går til aktører som ikke er omfattet av ettårsprinsippet, eller for gjennomføringen av tiltak som strekker seg over mer enn i ett budsjettår. Erfaringsmessig er

²⁶ Vi presiserer her at budsjettprosessen legger opp til at man ikke har oversikt over de overførte beløpene når budsjettet fastsettes, og at vi ser eksempler på at man senere har justert ned bevilgningen som følge av høye overføringer.

²⁷ Se OECDs Economic survey om Norge. [OECD Economic Surveys: Norway 2024 | OECD Economic Surveys: Norway | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](https://oecd-ilibrary.org/economic-surveys/norway)

²⁸ Se omtale i Gul bok 2024. [Prop. 1 S Gul bok \(2023–2024\) - regjeringen.no](https://regjeringen.no)

²⁹ Dette ble omtalt i Børmer-utvalget, [NOU 2015: 14 - regjeringen.no](https://regjeringen.no)

det ressurskrevende for departementene å innhente og håndtere andre fullmakter, som for eksempel tilsagnsfullmakter eller bestillingsfullmakter. Uten å utfordre ettårsprinsippet kan det derfor stilles spørsmål ved om hensynet til fleksibilitet kan tilsi at det observerte overføringsnivået er akseptabelt, selv om det skulle være enkelttilfeller der praksis kan avvike noe fra formålet med stikkordsfullmakten.

Hvor stort er omfanget av de «problematiske» sidene ved overførte bevilgninger?

Omfanget av overføringer sett opp mot statsbudsjettet som helhet er en annen viktig faktor i spørsmålet om det generelle overføringsnivået er «problematisk nok» til at man bør iverksette tiltak, og hvor inngripende disse tiltakene eventuelt bør være. I 2023 var statens samlede utgifter utenom lånetransaksjoner 1 776 mrd. kroner.³⁰ Ubrukte bevilgninger som ble overført til 2024 utgjorde omtrent 1 prosent³¹ av dette. Det vil være et spørsmål om skjønn i hvilken grad dette anses som stort eller lite, men det sier likevel noe om at hovedprinsippene fortsatt er gjeldende for nesten hele statsbudsjettet. Det viser også at overføringsnivået i dag neppe påvirker statsbudsjettet som finanspolitisk verktøy.

I kartleggingen i fase 1 av denne områdegjennomgangen så vi også en generell tendens til at på budsjettposter der overførte beløp er store i kroner, utgjør de ofte en mindre andel av samlet disponibel bevilgning, og motsatt. I unntakene fra denne tendensen oppga departementene at man allerede holdt på å jobbe med budsjetteringen, og gjerne i samråd med Finansdepartementet. Vi har sett gjennom vår kartlegging at man fort ender ned på enkelt budsjettpost-nivå for å avgjøre om overføringene er for høye, og om det er ønskelig og hensiktsmessig å arbeide for å redusere nivået. Avhengig av hvilket hensyn som skal ligge til grunn, kan det også i enkelte tilfeller være en kost-nytteavveining.

³⁰ Regnskapstall hentet fra <https://statsregnskapet.dfo.no/>

³¹ 18,2 mrd. kroner

5 Tiltak

Gjennom å kartlegge bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» og forstå forvaltningens behov, har formålet med områdegjennomgangen vært å komme frem til tiltak som kan føre til bedre økonomistyring og bruk av stikkordsfullmakt i samsvar med formålet i bevilgningsreglementet.

5.1 Mulige tiltak

Etter kartleggingen kom vi frem til noen mulige tiltak som ble sendt til vurdering hos alle fagdepartementene og Finansdepartementet. De mulige tiltakene varierer i grad av inngripen, fra myke tiltak som veiledning og tiltak knyttet til praksis og budsjettering, til hardere tiltak som regelverksendringer. Tabell 2 viser hvilke tiltak som departementenes har hatt mulighet til å gi tilbakemeldinger på. Tilbakemeldingene oppsummeres i kapittel 5.2 og drøftes i kapittel 5.3.

Bedre veiledning

Bedre og klarere veiledning på bruk av tilsagnsfullmakt, med konkrete eksempler

- Tydeliggjøre i hvilke tilfeller tilsagnsfullmakt og stikkord kan brukes i kombinasjon og hva som menes med at «stikkord ikke skal erstatte bruk av tilsagnsfullmakt» i budsjettveileder.

Tydeligere og mer enhetlig praksis på bruken av stikkord i henhold til ordlyd

- Utdype definisjon av «usikker utbetalingstakt».
- Definere og klargjøre begrepet «særskilte tiltak» i veileder og hva som er tenkt

Tydeligere veiledning knyttet til budsjettering og utbetaling av tilskudd over flere budsjettår

Endret praksis

Mer utstrakt bruk av tilsagnsfullmakt og lavere bevilgning ved oppstart for nye tilskuddsordninger.

Bedre utredning av nye tilskuddsordninger:

- Bedre kartlegging av behov og mer realistiske prognoser for gjennomføring

Tiltak knyttet til budsjettering:

- Se hen til erfaringstall og bruke dette inn i budsjetteringen der det er gjentakende usikkerhet, for eksempel gjentakende forskyvninger i utbetalinger.
- Fasebudsjettering og håndtering av opptrapping og nedtrapping av prosjekter
- Bedre oversikt over hvilke virkemidler som finnes og hvordan de kan brukes, herunder budsjettfullmakter som skal ivareta et behov for flerårighet
- Kompetansetiltak knyttet til usikkerhetshåndtering i budsjettering

Sette ned usikkerhetsavsetningen på enkelte kapittel/poster

For å unngå overbudsjettering bør man adressere problemstillingene knyttet til reelt behov og framtidige prognoser i styringsdialogen

- Bedre oppfølging av forhold mellom bevilgningsnivå og det man faktisk klarer å gjennomføre

Midlertidig stikkord i nysaldering som en prøveordning for kapittel/poster som ønsker å få stikkordsfullmakten.

Ny vurderinger av eksisterende stikkordsfullmakter og behov ved faste intervaller.

- Fagdepartementene må redegjøre overfor Finansdepartementet om behovet ved faste intervaller, for eksempel hvert tredje år.
- Publisering av forklaringer til statsregnskapet

Gi stikkordsfullmakt for en tidsbegrenset periode for nye ordninger, for eksempel tre år.

Eventuelle regelverksendringer

Sette tak på hvor stor andel av bevilgningen som kan overføres for å tilstrebe realistisk budsjettering

Ta bort muligheten til å overføre bevilgningen til de to påfølgende årene.

Tabell 2 Mulige tiltak som ble sendt til vurdering hos fagdepartementene og Finansdepartementet

5.2 Tilbakemeldinger

Vi har mottatt flere gode innspill til de mulige tiltakene vi har skissert. Det er ni fagdepartement i tillegg til Finansdepartementet som har sendt oss tilbakemeldinger.

Flere har gitt tilbakemelding om at de er positive til forslag om bedre veiledning. Blant annet pekes det på at bedre veiledning kan bidra til å oppnå noe av det som de andre og mer inngripende tiltakene er ment å dekke, og at de mykere virkemidlene derfor bør prioriteres. Samtidig har vi også mottatt innspill om at tiltakene oppleves for ensidig rettet mot fagdepartementene.

Vi har også fått tilbakemelding om at tiltakene ikke bør føre til mer administrasjon. Som eksempel trekkes det frem at bruken av system med tilsagnsfullmakter er komplekst og ressurskrevende, både for de forvaltende virksomheter og for departementene i dialog med henholdsvis Finansdepartementet og Riksrevisjonen. En annen tilbakemelding peker på at økt bruk av tilsagnsfullmakter vil kunne bidra til å binde fremtidige budsjetter. De viser til at det er viktig å vurdere om eventuelle tiltak kan ha slike uheldige konsekvenser og at disse må vurderes opp mot andre hensyn.

Andre har gitt tilbakemelding om at eventuelle innstramminger må avveies mot frihetsgraden og fleksibiliteten til departementene. Det pekes på at eventuelle innstramminger rundt overføringer kan gi insitament til å fravike Økonomiregelverkets bestemmelser om utbetalingstidspunkt for tilskudd, eller at det ved anskaffelser i større grad avtales at større beløp utbetales ved oppstart eller i forbindelse med for eksempel rapporteringer underveis. Dersom dette skjer vil det innebære at staten tar større risiko for tap av midler, og at staten må bruke mer ressurser på innkreving av tilbakebetalinger.

En tilbakemelding er tydelig på at alle tiltak bør utformes slik at man ikke risikerer at faktisk aktivitetsnivå går ned over tid i strid med de politiske prioriteringene som ligger til grunn for bevilgningen.

Andre peker på at dersom formålet med endringer er å få ned antallet stikkordsfullmakter for å spare penger ett år, vil det kunne medføre et økt antall budsjettsaker som må forelegges Stortinget det påfølgende år, noe som de peker på at trolig ikke er ønskelig.

5.2.1 Tiltak knyttet til bedre veiledning

Blant de mulige tiltakene vi sendte til vurdering, var en del knyttet til bedre veiledning og presiseringer av begreper. Under følger de tiltakene vi har foreslått, og de tilbakemeldingene vi har fått på disse.

Bedre og klarere veiledning

- Bedre og klarere veiledning på bruk av tilsagnsfullmakt, med konkrete eksempler.
 - Tydeliggjøre i hvilke tilfeller tilsagnsfullmakt og stikkord kan brukes i kombinasjon og hva som menes med at «stikkord ikke skal erstatte bruk av tilsagnsfullmakt» i budsjettveileder.

- Tydeligere veiledning knyttet til budsjettering og utbetaling av tilskudd over flere budsjettår.

De tilbakemeldingene vi har fått knyttet til disse tiltakene er stort sett positive. Blant annet pekes det på at bedre og klarere veiledning vil kunne føre til mer tydelig og helhetlig ordning i departementene, og mindre bruk av skjønn. En av tilbakemeldingene nevner også at tydeligere veiledninger vil gi kompetanseheving og bidra til mer ensrettet budsjettering og utbetaling av tilskudd. Det pekes på at veiledning bør rettes særskilt mot tilskudd og når utbetaling av tilskudd kan og bør skje, og det vises til bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.3.5 som sier at «Tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene [...]».³²

Vi har også mottatt et konkret innspill til et ytterligere tiltak som går på kursing av saksbehandlere som arbeider med budsjett og styring, da kurs kan bidra til økt bevissthet og diskusjon om problematikken og derigjennom endret praksis. Det presiseres at slik kursing også med fordel kan inkludere etatene.

Tydeligere og mer enhetlig praksis

Vi har også foreslått følgende tiltak knyttet til bruk av stikkord:

- Tydeligere og mer enhetlig praksis på bruken av stikkord i henhold til ordlyd.
 - Utdype definisjon av «usikker utbetalingstakt».
 - Definere og klargjøre begrepet «særskilte tiltak» i veileder og hva som er tenkt.

En av tilbakemeldingene vi har mottatt er positiv til forslag om konkrete eksempler på bruk av tilsagnsfullmakt og peker på at det også vil være vel så nyttig med konkrete eksempler knyttet til «usikker utbetalingstakt» og «særskilte tiltak». Det blir også pekt på om man med dette tiltaket bør gå enda lenger og angi beste praksis.

I en annen av tilbakemeldingene blir det også nevnt at i tillegg til å definere og klargjøre begrepet «usikker utbetalingstakt» vil det være nyttig med en tilsvarende klargjøring for begrepet «udekkede forpliktelser ved utgangen av budsjettåret»³³ i forbindelse med tilsagnsfullmakt.

En tilbakemelding peker på at det er uklart hva vi legger i tiltaket «tydeligere og mer enhetlig praksis på bruken av stikkord i henhold til ordlyd».

5.2.2 Tiltak knyttet til utfordringer med budsjettering

Vi ba også om få vurderinger på tiltak knyttet til identifiserte utfordringer knyttet til budsjettering. Under følger disse tiltakene og tilbakemeldinger vi har fått.

³²S. 106 [reglement for økonomistyring i staten.pdf \(regjeringen.no\)](#)

³³ Veileder til statlig budsjettarbeid, s.72 [Statlig budsjettarbeid \(regjeringen.no\)](#)

Mer utstrakt bruk av tilsagnsfullmakt

- Mer utstrakt bruk av tilsagnsfullmakt og lavere bevilgning ved oppstart for nye tilskuddsordninger.

Av de tilbakemeldingene vi har mottatt, er det flere som uttrykker skepsis til at dette kan være en god løsning for å redusere bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» og overføringene generelt.

vi har fått tilbakemeldinger på at tilsagnsfullmakter er krevende å håndtere både politisk og administrativt, og at en slik arbeidskrevende praksis derfor ikke bør erstatte stikkordsfullmakt «kan overføres» i alle tilfeller. Som eksempel pekes det på, i en av tilbakemeldingene, at det for noen budsjettposter der man har tilsagnsfullmakt og budsjetterer etter en utbetalingsprofil kan det likevel oppstå avvik mellom bevilgning og gjennomføring, og en fjerning av stikkordsfullmakten for disse budsjettpostene vil være utfordrende når slike situasjoner oppstår. I en annen tilbakemelding blir det påpekt at å opprette en praksis med lavere bevilgning i oppstartsåret, istedenfor å budsjettere med helårseffekt, kan føre til for lav budsjettering av ordninger som har store flerårige konsekvenser.

En tilbakemelding viser til at dersom fagdepartementene skal budsjettere med lavere bevilgning i oppstartsåret må det forutsette at dette ikke fører til at de selv må dekke helårseffekten innenfor gjeldende rammer det kommende året, men at bevilgningen konsekvensjusteres. En annen tilbakemelding peker på at ved å budsjettere med helårseffekten det første året er det også snakk om en avveining av bruken av budsjettet som et prioriteringsverktøy sett opp mot kravet til realistisk budsjettering.

Vi har mottatt et forslag om at et alternativt tiltak til å budsjettere med lavere bevilgning i oppstartsåret kan være å tillate departementene å starte prosessen med utlysning av tilskuddsmidler tidligere, for eksempel parallelt med fremlegget av budsjettproposisjonen, med forbehold om Stortingets behandling. Vi har også mottatt et forslag om å ha bedre veiledning på bruk av tilsagnsfullmakter.

Bedre utredninger av nye tilskuddsordninger

- Bedre utredning av nye tilskuddsordninger:
 - Bedre kartlegging av behov og mer realistiske prognoser for gjennomføring

På tiltaket om å ha bedre utredning og kartlegging av behov i forbindelse med nye tilskuddsordninger, er en av tilbakemeldingene at dette alltid kan bli bedre, men at det allerede gjøres en grundig jobb i forkant av nye ordninger. En annen tilbakemelding viser til at det kan være hensiktsmessig med strengere krav til realistiske prognoser for gjennomføring, og at dette skal ivaretas ved budsjettering av nye prosjekter eller aktiviteter.

Vi har også fått en tilbakemelding på at det enkelte ganger kan være vanskelig i praksis å få til bedre utredninger av nye tilskuddsordninger, siden politisk ledelse ofte har dårlig tid for å få satt i gang tiltak. Det forekommer også at enkeltstående eller navngitte tilskudd kommer inn i forbindelse med forhandlingene på Stortinget når det er mindretallsregjering.

Vi har i tillegg mottatt et forslag om at det også bør kartlegges hvordan bevilgningsbehovet kan påvirkes av tilsagnsfullmakten med begrunnelse i at det er flere eksempler på at departementer får tilsagnsfullmakter der de pådrar seg så store bindinger at det kan være vanskelig å håndtere innenfor uendret bevilgning i senere år.

Kompetansetiltak knyttet til budsjettering

- Tiltak knyttet til budsjettering:
 - Se hen til erfaringstall og bruke dette inn i budsjetteringen der det er gjentakende usikkerhet, for eksempel gjentakende forskyvninger i utbetalinger.
 - Fasebudsjettering og håndtering av opptrapping og nedtrapping av prosjekter
 - Bedre oversikt over hvilke virkemidler som finnes og hvordan de kan brukes, herunder budsjettfullmakter som skal ivareta et behov for flerårighet
 - Kompetansetiltak knyttet til usikkerhetshåndtering i budsjettering
- Sette ned usikkerhetsavsetningen på enkelte budsjettposter
- For å unngå overbudsjettering bør man adressere problemstillingene knyttet til reelt behov og framtidige prognoser i styringsdialogen
 - Bedre oppfølging av forhold mellom bevilgningsnivå og det man faktisk klarer å gjennomføre

På tiltak knyttet til bruk av erfaringstall har vi mottatt varierte tilbakemeldinger. En tilbakemelding er støttende til tiltaket, mens en annen tilbakemelding peker på at det skal sees hen til erfaringstall allerede i dag. Vi har også mottatt en tilbakemelding viser til at for 21-poster med stikkordsfullmakt «kan overføres», er det ofte veldig forskjellige prosjekter, der prosjekttipe og sammensetning av prosjektportefølje varierer fra år til år, og at det derfor vil være krevende å bruke tidligere års tallgrunnlag inn i budsjettering, særlig knyttet til hvordan eventuelle faseforskyvninger ser ut. Det påpekes at det samme også kan gjelde for noen tilskuddsordninger.

På forslag om å sette ned usikkerhetsavsetningen påpekes det i en tilbakemelding at for noen budsjettposter er det reell usikkerhet om utbetalingstakt som det er nødvendig å ta høyde for, og at det for budsjettposter som inneholder få tiltak og med noe usikkerhet, bør være mulig å legge inn noe usikkerhetsavsetning. I den samme tilbakemeldingen påpekes det også at det trolig er et potensiale for å diskutere prinsipper for usikkerhetsavsetning nærmere, men bevilgningen setter en øvre grense for hva som kan utbetales og at for det

enkelte departement vil det være vesentlig mer alvorlig å overstige en gitt bevilgning i ett budsjettår enn å ikke bruke hele bevilgningen.

Noen tilbakemeldinger er tydelige på at det for det enkelte departement vil være vesentlig mer alvorlig å overstige en gitt bevilgning i budsjettåret, enn å ikke bruke hele bevilgningens størrelse for å dekke utgiften i påfølgende år. Det pekes på at en nedjustering av usikkerhetsavsetning på budsjettpost-nivå i praksis ikke vil være noe annet enn en nedsettelse av bevilgningen som igjen vil føre til lavere aktivitetsnivå.

En tilbakemelding er at tiltak om å sette ned usikkerhetsavsetningen bør sees i sammenheng med kompetansetiltak knyttet til nettopp usikkerhetsavsetning. Hvis ikke kan dette tiltaket medføre at nye aktiviteter eller prosjekter blir underbudsjettet. Generelt støtter departementene kompetansetiltak knyttet til håndtering av usikkerhetsavsetning i budsjettering.

En annen tilbakemelding viser til at for å få til en mer reell budsjettering og aksept for at eventuelle ubrukte midler ikke skal kunne overføres til neste budsjettår, må det være en viss automatikk i å få midler bevilget på nytt. Alternativt pekes det på at det må være større aksept for å kunne utbetale mer på et tidligere tidspunkt i prosjektene.

En tilbakemelding støtter tiltak om bedre oppfølging av forhold mellom bevilgningsnivå og det man faktisk klarer å gjennomføre, men viser også til at adressering av problemstillinger knyttet til reelle behov og framtidige prosesser i dialog med departementets underliggende virksomheter allerede er en naturlig del av styringsdialogen.

Tidsbegrenset stikkordsfullmakt

- Midlertidig stikkord i nysaldering som en prøveordning for budsjettposter som ønsker å få stikkordsfullmakten.
- Ny vurderinger av eksisterende stikkordsfullmakter og behov ved faste intervaller.
 - Fagdepartementene må redegjøre overfor Finansdepartementet om behovet ved faste intervaller, for eksempel hvert tredje år.
 - Publisering av forklaringer til statsregnskapet
- Gi stikkordsfullmakt for en tidsbegrenset periode for nye ordninger, for eksempel tre år.

Tilbakemeldingene vi har fått er varierte for tiltakene som går på vurdering av stikkordsfullmakt ved faste intervaller, å gi stikkord midlertidig i nysalderingen eller for en tidsbegrenset periode.

Flere peker på at det vil være mye mer ressurskrevende, og man er i tvil om nytten av slike ordninger. Blant annet viser noen til at det vil være tidkrevende både for fagdepartementene og Finansdepartementet å føre de samme diskusjonene som ofte som hvert tredje år. Andre

mener at vurdering av behov for stikkordsfullmakt hvert tredje år vil kunne resultere i at tilskuddsordninger vil måtte endres for ofte, noe som vil svekke flyten i ordningene. Det er også noen som viser til at tre år vil være altfor kort og at det minst bør være femårsintervaller. En tilbakemelding er at å gi stikkord for en tidsbegrenset periode bør være en skjønnsmessig vurdering fordi det for noen poster vil være åpenlyst at de skal ha stikkordet på «ubestemt tid».

Andre er mer positive til tidsavgrensning og vurdering ved faste intervall og mener at dette kan være lurt. Ikke bare for nye ordninger, men at det også kan være relevant der man får stikkord på grunn av et nytt tiltak innenfor en bevilgning som kan romme mange ulike tiltak. De peker på at dersom tiltaket som fikk stikkordet i utgangspunktet forsvinner eller utgår, vil stikkordsfullmakten i dag videreføres automatisk for hele posten. Dette tilsier tidsbegrensning og samtidig ny vurdering ved faste intervall. En annen tilbakemelding er at siden stikkordsfullmakten skal vurderes årlig så er forslaget om å gi den for en tidsbegrenset periode i utgangspunktet unødvendig, men at det kan være nyttig at dette blir fulgt opp tydeligere og mer systematisert av Finansdepartementet.

Til vårt forslag om å publisere forklaringer til statsregnskapet har vi fått tilbakemelding fra flere at de ikke forstår hensikten med dette tiltaket. Blant annet blir det stilt spørsmål om hvordan dette skal bidra til en ny vurdering av stikkordsfullmakten «kan overføres», eller hvordan dette skal bidra til å redusere bruken av stikkordsfullmakten. En tilbakemelding peker på at forklaringene til statsregnskapet er offentlig tilgjengelig i dag og at alle som ber om innsyn får det. En annen tilbakemelding påpeker at det vil være for ressurskrevende å publisere forklaringene fordi tekstene slik de er i dag er ikke skrevet for et bredt publikum. De viser til at en publisering vil medføre at de må legge om hvordan dette presenteres slik at for eksempel budsjettekniske og kompliserte ting blir mer allment forståelig.

Angående tiltak om å gi stikkordsfullmakt midlertidig i nysalderingen er en tilbakemelding at dette ofte er noe man gjør i dag for etablerte poster uten at man kaller det en prøveordning. En annen tilbakemelding peker på at dette ikke bør være en fast regel, da noen budsjettposter åpenbart skal ha fullmakt. Vi har også fått innspill på at det er uklart hva dette tiltaket skal bidra med, siden stikkordsfullmakt gitt i nysalderingen uansett er midlertidig og ikke blir videreført automatisk. Andre vurderer dette tiltaket som urealistisk og vanskelig å forholde seg til i praksis. Vi har også fått tilbakemelding om at uten å ha stikkordsfullmakt «kan overføres» på starten av budsjettåret, vil ikke departementet kunne legge opp til en ordning der det på et senere tidspunkt kan åpnes for utbetalinger i det påfølgende år. Noen stiller spørsmålet om tanken er at det ikke fortsette å være de nåværende kriteriene som legges til grunn for bruken av stikkordsfullmakten, men om det skal være slik at dersom det overføres store beløp eller fagdepartementet ønsker det, så tilsier dette at det er et behov for stikkordsfullmakt.

Vi har fått en tilbakemelding som er mer støttende til tiltaket om å gi stikkordsfullmakten «kan overføres» midlertidig i nysalderingen. De mener at dette også kan brukes på poster som har hatt stikkordsfullmakt tidligere, dersom det oppstår hendelser som gjør at man ikke klarer å gjennomføre all aktivitet i inneværende budsjettår.

5.2.3 Eventuelle regelverksendringer

For å belyse mulighetsrommet hadde vi også med noen tiltak knyttet til regelverksendringer;

- Sette tak på hvor stor andel av bevilgningen som kan overføres for å tilstrebe realistisk budsjettering
- Ta bort muligheten til å overføre bevilgningen til de to påfølgende årene.

De fleste departementene som har gitt oss tilbakemelding er skeptiske til å stramme inn regelverket. Det pekes på at slike regelverksendringer som vi har foreslått her, vil kunne innskrenke fleksibiliteten som stikkordsfullmakten «kan overføres» gir, og som det i mange tilfeller er et behov for. En tilbakemelding viser til at årsakene til bruk av stikkordsfullmakten ofte er knyttet opp mot prosjektgjennomføring og usikker utbetalingstakt, og at dette er problemstillinger som ikke vil forsvinne. De mener derfor at det heller vil være mer fornuftig å se nøyere på hvilke budsjettposter som skal få fullmakten enn å innskrenke ordningen i sin helhet.

Tiltaket om å sette tak på hvor stor andel av bevilgningen som kan overføres, blir av flere vurdert som for strengt og at det kan ha utilsiktede konsekvenser. Noen peker på at en slik regelverksendring kan føre til uønsket adferd da det gir et insentiv til at det er viktigere å bruke opp bevilgningen i budsjettåret fremfor at midlene anvendes til riktig formål. En annen tilbakemelding påpeker at tiltaket også kan medføre at departementet mister handlingsrommet ved eventuelle endringer i planlagte aktiviteter eller prosjekter. Vi har også fått en tilbakemelding som viser til at budsjettpostene rommer svært forskjellige ordninger og prosjekter og at det ikke virker hensiktsmessig å sette faste andeler som kan overføres. De stiller seg tvilende til at det vil være i tråd med Stortingets intensjon dersom departementene må komme tilbake med nye budsjettforslag for å «dekke» den andelen av tilskuddet som de ikke får overført innenfor en vedtatt tilsagnsramme.

Det er også en annen tilbakemelding som peker på at arbeidet for mer realistisk budsjettering må skje gjennom vurderinger av den enkelte budsjettpost og ikke gjennom å sette generelle tak på overføringene. De viser til at overføringsmuligheten er begrunnet i usikkerhet om utbetalingstakten, og når det er usikkerhet er alle utfall mulige. De mener derfor at det kan være gode grunner til at en forholdsvis stor andel av bevilgningen ett år ikke er brukt og må overføres. De peker også på at dersom det settes et tak, kan det medføre at for eksempel forsinket betaling må dekkes inn av årets bevilgning, noe som de mener kan påvirke årets aktivitetsnivå.

Vi har mottatt noen tilbakemeldinger som er mer positive til å sette tak på hvor stor andel av bevilgningen som kan overføres. I en tilbakemelding pekes det på at det i utgangspunktet kan være fornuftig å sette tak på hvor stor andel av bevilgningen som kan overføres, men at det kan være vanskelig å sette et passende tak som både har effekt og samtidig ikke begrenser «legitime» overføringer. Det er også en annen tilbakemelding hvor de mener det

kan være en god ide, men presiserer at innretningen vil være viktig og at andelen som kan overføres må være høy nok til at det ikke er risiko for at det blir et slags minimum.

Angående en innskrenking til at overføring bare kan skje til det påfølgende budsjettåret har vi fått innspill på at dette vil kunne bli krevende for departementene å håndtere, og at det kan skape u hensiktsmessig merarbeid. Det kan skape insentiver for å få utbetalt midlene raskere på bekostning av for eksempel kvalitet, og at det vil bidra til et system som er lite fleksibelt for å håndtere usikkerhet.

Det er også noen som påpeker at det allerede i dag er en begrensning på hvor mye en kan overføre det enkelte år (samlet bevilgning de to foregående årene), og at man derfor er usikker på hva som oppnås ved å ta bort muligheten til å overføre til de to påfølgende årene. Andre sier at denne muligheten er lite relevant i praksis, og flere peker på at man i så fall bør vurdere avtale med Finansdepartementet om gjenbevilgning i senere år. De mener at dersom man ikke kan ha tillit til at det vil skje, vil det bli en nedgang i igangsettelse av nye tiltak. Det kan også føre til at tilskudd går til dårligere prosjekter fordi utvalget snevres inn når tiltak som ikke har garantert kort tidshorisont vil bli tildelt midler.

Vi har også fått en tilbakemelding som peker på at et annet relevant tiltak kan være at dagens veileder i større grad etterleves i den ordinære budsjettprosessen. I denne vises det til at det står i veilederen at også «for poster som har stikkordet «kan overføres» eller «overslagsbevilgning» gjelder kravet om realistisk budsjettering av hvilke beløp som kommer til utbetaling i budsjettåret. For overførbare bevilgninger må det for øvrig tas hensyn til størrelsen på overførte beløp ved budsjetteringen. Store overførte beløp kan tilslå lare bevilgning»³⁴.

5.3 Oppsummering og drøfting av innspill

Kartleggingen vi har gjennomført og innspillene på de foreslåtte tiltakene gir tydelige indikasjoner på at regelverk og hvordan det skal praktiseres forstås ulikt, både mellom Finansdepartementet og fagdepartementet, og på tvers av fagdepartementene. I de følgende avsnittene drøftes noen observasjoner.

Udekket behov for flerårighet?

Som vi har drøftet i kapittel 4 har flerårige budsjetttrammer blitt anbefalt flere ganger av OECD. Det har vært vurdert tidligere, men man kommet fram til at behovet for flerårighet er dekket av de eksisterende budsjettfullmaktene.³⁵ Vårt inntrykk er likevel at det er et udekket behov for å håndtere flerårighet. Vi ser at Finansdepartementet og fagdepartementene ofte har ulike forståelse av begrepet «usikker utbetalingstakt». Det kan virke som om fagdepartementene tolker begrepet videre enn det Finansdepartementet gjør når det gjelder konkrete budsjettposter. Det er forskjell på planlagt flerårighet – aktiviteter og tiltak man vet med ganske stor sikkerhet at skal inntreffe i senere budsjettår, og uplanlagt flerårighet. Stikkordsfullmakten «kan overføres» er ment å hensynta den uplanlagte flerårigheten, den

³⁴ Se veileder i Statlig budsjettarbeid. [Statlig budsjettarbeid \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

³⁵ Se Børmer utvalget. [NOU 2015: 14 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

skal ivareta håndtering av uventede hendelser som oppstår. Vi ser derimot at stikkordsfullmakten i flere tilfeller blir en måte å håndtere generell usikkerhet knyttet til flerårighet, særlig i tilskuddsforvaltningen. Med det mener vi at man kanskje vet at hele bevilgningen ikke kommer til utbetaling i budsjettåret, men at det på budsjetteringstidspunktet kan være vanskelig å anslå hvor stor del av betalingen som faller i tilsagnsåret og hvor stor del som kommer i årene etter. Denne usikkerheten er krevende å håndtere ved kun bruk av tilsagnsfullmakt.

Bevissthet rundt stikkordsfullmakten som unntaksbestemmelse

Overføringsadgang som følge av stikkordsfullmakten «kan overføres» knytter seg til de årlige budsjettvedtakene. Det følger av dette at behovet for stikkordsfullmakten som hovedregel skal vurderes for hvert budsjettår. Av de mottatte innspillene på de foreslåtte tiltakene, ser vi imidlertid at bevisstheten rundt dette er lav.

Det kan være gode argumenter for at det ved fornying av stikkordsfullmakten ikke bør gjøres en like ressurskrevende behovsvurdering som ved første gang stikkordet tildeles. I mange tilfeller vil overføringsbehovet fortsatt være gjeldende også i påfølgende budsjettår. Vi mener likevel at det bør gjøres en årlig sjekk på om grunnlaget for stikkordsfullmakten fortsatt er til stede, som en del av det ordinære budsjettarbeidet. Stikkordsfullmakten «kan overføres» er å anse som en unntaksbestemmelse i bevilgningsreglementet og det er derfor viktig å påse at den kun brukes i tilfeller hvor det fortsatt eksisterer et reelt behov.

Avveining mellom kontroll og fleksibilitet

Vi stiller oss bak forholdsmessighetsprinsippet som kommer fram i «Veileder i statlig budsjettarbeid». I veilederens side 49 står det at dersom det er gitt overføringsadgang ved bruk av «kan overføres», kan det være hensiktsmessig å overføre midlene til neste år fremfor å justere ned bevilgningen i nysaldert budsjett og deretter opp igjen i neste budsjettår dersom *«det relativt raskt vil være behov for å bruke midlene i neste budsjettår og det ikke vil være praktisk å forutsette at midlene kan gjenbevilges»*.³⁶ I dette ligger det at det ikke nødvendigvis er en reell usikkerhet rundt utbetalingstakten som er årsaken for de midlene som overføres, men at Finansdepartementet legger en pragmatisk og ressurseffektiv tilnærming til grunn for hvordan virksomhetene bør håndtere de ubrukte midlene. Dette mener vi er en hensiktsmessig tilnærming, så lenge ikke overføringsnivået overstiger dagens nivå betydelig.

Forhold som påvirker realistisk budsjettering i praksis

Kravet til realistisk budsjettering i bevilgningsreglementet § 3 beskrives i «Veileder i statlig budsjettarbeid» som en viktig del av fullstendighetsprinsippet. Kravet til realistisk budsjettering gjelder også for poster som har stikkordet «kan overføres».

Selv om kravet om realistisk budsjettering beskrives som viktig, ser vi tegn til en praksis som kan sies å utfordre kravet. Noen av departementene har gitt uttrykk for at de i nysaldering har fått bevilget større beløp enn hva de har forutsetninger for å kunne utbetale eller omsette i aktivitet i løpet av budsjettåret. Dette utløser naturligvis et overføringsbehov, som

³⁶ Dette står skrevet i veileder i statlig budsjettarbeid side 49 [Statlig budsjettarbeid \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

følge av politisk vilje. Dersom det er ønskelig å redusere overføringene, mener vi at dette er en uheldig praksis.

En annen praksis som medvirker til høyere overføringer er føringen fra Finansdepartementet om at helårseffekten av nye tiltak som hovedregel ikke skal overgå den budsjettmessige effekten første år. Dette er ikke et formelt krav, og det kan fravikes dersom det er gode argumenter for det. Likevel kan tilbakemeldingene fra departementene tyde på at dette oppleves som et krav det er vanskelig å fravike. Det kan se ut til at dette bidrar til at nye tiltak i praksis overbudsjetteres første året, da helårseffekten av tiltaket skal synliggjøres budsjettmessig selv om tiltaket startes opp sent i budsjettåret. Det kan være en hensiktsmessig avveining mellom krav om realistisk budsjettering og bruken av budsjettet som et prioriteringsverktøy, men en slik avveining innebærer økte overføringer.

Flere fagdepartementer har gitt tilbakemelding om at de budsjetterer konservativt. Det betyr i praksis at de har en usikkerhetsmargin på utgiftspostene sine. Dette gjøres fordi konsekvensene av å overgå bevilgning oppleves alvorlige. På den ene siden kan man si at en konservativ budsjettering ikke nødvendigvis er en realistisk budsjettering. På den andre siden vil en føring om å redusere usikkerhetsvurderingen på utgiftene i praksis bety at fagdepartementene bes om å ta høyere budsjettrisiko enn hva de gjør i dag. Dette kan medføre at fagdepartementene i noen tilfeller kan risikere å pådra seg forpliktelser som det ikke er bevilgningsmessig dekning for.

6 Våre anbefalinger

Bakgrunnen for at denne områdegjennomgangen ble satt i gang var at man så en tendens til økning i omfanget av overføringer fra ett år til neste år, som følge av at budsjettposter har stikkordsfullmakten «kan overføres». DFØ har gjort en systematisk gjennomgang av overføringene for å få innsikt i utviklingen i nivået på overføringene og hvorfor det er en økning.

Gjennomgangen viser at bildet er mer nyansert og at nivået på overføringene har ligget relativt stabilt de siste ti årene sett opp mot bevilgningsnivå og når det justeres for prisvekst, med unntak av under pandemien. Likevel har vi avdekket en del interessante funn knyttet til praktiseringen av stikkordsfullmakten. Blant annet ser vi at det kan være noe ulik forståelse mellom Finansdepartementet og fagdepartementene om hvilke tilfeller som oppfyller kriteriene for hensikten med stikkordsfullmakten.

Vi mener at anbefalte tiltak må være både hensiktsmessige og forholdsmessige. Tiltakene må være egnet til å løse et identifisert problem, samtidig som det er forholdsmessighet mellom tiltakenes egnethet og problemets omfang. DFØ vurderer at dagens overføringsnivå ikke utgjør et stort nok problem til at inngripende tiltak bør iverksettes. I vurderingen av problemets størrelse har vi lagt vekt på to faktorer. For det første utgjør de samlede overføringene omtrent 1 prosent av statens samlede utgifter. Dette svekker trolig ikke statsbudsjettet som finanspolitisk styringsverktøy. For det andre har vi sett en generell tendens til at der overføringene utgjør en vesentlig andel av samlet disponibel bevilgning, er de overførte beløpene relativt små i beløp, og motsatt.³⁷ En slik tendens vurderer vi til å redusere omfanget av problemet.

Prinsipielt mener vi at det kan være problematisk at såpass mange budsjettposter har en overføringsadgang ettersom stikkordsfullmakten i utgangspunktet er ment som en unntaksbestemmelse til å fravike ettårsprinsippet. Kartleggingen på budsjettpostnivå viste at det imidlertid er krevende å identifisere hvor det eventuelt ikke var grunnlag for å ha stikkordsfullmakten, med unntak av budsjettposter hvor den i praksis ikke brukes. Tidligere i områdegjennomgangen har DFØ kommet med en anbefaling om å fjerne stikkordsfullmakten på budsjettposter som i praksis ikke har benyttet seg av fullmakten de siste fem årene.

Hva skjer hvis vi ikke gjør noe?

Det beste grunnlaget vi har for å vurdere hva som skjer dersom det ikke iverksettes tiltak er en generell trend, og dagens situasjon og praksis. Når det gjelder antall budsjettposter med stikkordsfullmakten «kan overføres», vurderer vi at det er sannsynlig at antallet vil øke. Det har vært en jevn økning i antall budsjettposter med stikkord siden 2015, og kartleggingen vår har avdekket en praksis hvor departementene ikke fjerner stikkordet selv om behovet ser ut til å ha endret seg. Antall budsjettposter med stikkord som ikke overfører vil derfor trolig

³⁷ Med enkelte unntak, som tidligere omtalt.

være stabilt eller øke, gitt at tidligere anbefalinger om fjerning av stikkord ikke gjennomføres og at områdegjennomgangen ikke påvirker atferd, for eksempel gjennom økt bevissthet.

Hva som vil skje med overførte beløp i nominelle kroner er noe usikkert, ettersom faktorer som prisvekst og bevilgningsstørrelse påvirker dette. Som andel av samlet bevilgning og i reelle kroner er det trolig at overføringene vil ligge stabilt, eller gå noe ned. Figurene i kapittel 3 viser en nedadgående trend i reelle beløp og som andel av samlet bevilgning for overføringene etter 2021. Det er imidlertid for tidlig å si om den nedadgående vil fortsette eller flate ut til et postpandemisk nivå, ettersom det var en oppadgående trend fram til 2021, også før pandemien inntraff.

Stikkordsfullmakten «kan overføres» er et unntak fra ettårsprinsippet. I 2023 hadde 37 prosent av alle utgiftspostene i statsbudsjettet denne stikkordsfullmakten. Gitt at man fortsetter å bruke den i like stor grad som i dag, eller hvis bruken øker, kan det føre til en uthuling av stikkordsfullmakten som en unntaksbestemmelse.

Hva ønsker vi å oppnå?

I følge mandatet skal denne områdegjennomgangen komme med konkrete forslag til tiltak som kan føre til bedre økonomistyring og bruk av stikkord i samsvar med formålet i bevilgningsreglementet. Med bakgrunn i funnene våre, ønsker vi derfor å oppnå:

- Mer lik forståelse mellom fagdepartementer, og mellom fagdepartementer og finansdepartementet, om når stikkordsfullmakten skal brukes
- Økt bevissthet om stikkordet «kan overføres» som et ettårig budsjettvedtak
- Bedre etterlevelse av budsjettveilederen
- Økt kompetanse og praktiske ferdigheter når det gjelder usikkerhetshåndtering i budsjettering

Våre anbefalinger

Vår hovedanbefaling er derfor å forsterke veiledningen knyttet til både stikkordsbruk, andre budsjettfullmakter som skal ivareta flerårighet, og håndtering av usikkerhet i budsjettering. Dette begrunner vi med at vi ikke vurderer omfanget av problemet til å være stort nok til at det er forholdsmessig med inngripende tiltak. Likevel kan det synes som om departementene tolker regelverket med tilhørende veiledning noe ulikt. En konsekvens av at regelverket med tilhørende veiledning oppleves som uklart, er at «kulturen» i det enkelte departement i større grad vil påvirke praktiseringen.

Som kompetansetiltak anbefaler vi at det gjennomføres regelmessige kurs i veilederen for budsjettarbeid med for eksempel egne moduler for usikkerhetshåndtering i budsjettering, budsjettfullmakter, ordlyd i regelverk, praksis og konkrete eksempler. Kurs for departementsansatte kan tilbys i regi av departementsakademiet. Det kan også være aktuelt med kurs for medarbeidere i virksomhetene.

Videre foreslår vi at eksempler på hensiktsmessig bruk av stikkordsfullmakten «kan overføres» synliggjøres i større grad enn i dag. Dette kan enten tas inn i *Veileder til statlig budsjettarbeid*, eller i andre egnede kanaler.

Vi anbefaler også at departementene som en del av det ordinære budsjettarbeidet årlig gjør en sjekk av om grunnlaget for stikkordsfullmakten fortsatt er til stede. Dette skal skje rutinemessig og dokumenteres på en enkel måte uten noe større ressurskrevende prosess. Dette begrunner vi med at kartleggingen har vist lav grad av bevissthet hvis behovet for stikkordsfullmakt faller bort.

Selv om tilsagnsfullmakter ikke har vært hovedtema i denne områdegjennomgangen, har kartleggingen vist at dette er et krevende verktøy å håndtere i budsjetteringen. Her varierer også praksis mellom departementsområder. Vi anbefaler derfor at man gjør veiledning og kompetansetiltak bedre på dette området, både generell bruk av tilsagnsfullmakt i budsjettering og i kombinasjon med stikkordet «kan overføres». Dette mener vi burde inngå i de foreslåtte kursene. For å sikre enhetlig praksis ut bør Finansdepartementet se på sin veiledning ut mot fagdepartementene. I tillegg mener vi at kombinasjon av «kan overføres» og tilsagnsfullmakt bør klargjøres eksemplvis i *Veileder til statlig budsjettarbeid*, med konkrete eksempler som vil gjøre det lettere å forstå ønsket praksis.

Referanser

Bevilgningsreglementet (2005). *Bevilgningsreglementet*. LOV-1814-05-17-§75. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>

B.innst.S.nr.I (1993-1994) Nasjonalbudsjett 1994 (1993). *B.innst. S. nr. I (1993-1994) Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1994 og forslag til statsbudsjett medregnet folketrygden for 1994*. Lovdata Pro
<https://lovdata.no/pro/#document/INNST/forarbeid/b-inns-s-i-199394>

Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2024). *Statsregnskapet 2023*. DFØ.
<https://statsregnskapet.dfo.no/>

Finansdepartementet (1928). *Bevilgningsreglement. Vedtatt av Stortinget 11. mai 1928*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/eldre_dok/bevilgningsreglement_1928.pdf

Finansdepartementet (1959). *Stortingets bevilgningsreglement. 19. november 1959*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/eldre_dok/bevilgningsreglement_1959.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. (2018, 15. Juni). *Statsbudsjettets hovedprinsipper*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/statsbudsjettets-hovedprinsipper/id439268/>

Finansdepartementet (2023). *Veileder i Statlig budsjettarbeid*. Juni 2023.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/02e0aeecf1404ea39a079306554982fe/no/pdfs/statlig-budsjettarbeid.pdf>

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 (2024). *OECD Economic Surveys: Norway 2024*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/cb13475fen.pdf?expires=1727935933&id=id&accname=guest&checksum=143AB332299D3005BB8069BC8BE0AACC>

Prop. 1 S (2023-2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). FOR BUDSJETTÅRET 2024 Statsbudsjettet*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3a5bbc8bfbf54ead9b6a44f84a964dbb/no/pdfs/prp202320240001guldddpdfs.pdf>

Rundskriv-R-101 (2022). *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Finansdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_101_2022.pdf

St.prp. nr. 48 (2004–2005). *Om bevilgningsreglementet*. Finansdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_101_2022.pdf

