



# Stortingets utredningsseksjon

Til: N.N

Dato: 17.01.2022

Utredet: Arve Skuland

Oppdragsnr: 2021026

---

## Om flerårige bindende utgiftstak for statsbudsjettet (2021026)

### OPPDRAK

*Mulige måter å styre utviklingen i offentlige/statlige utgifter framover i tid. Besvarelsen kan f.eks. ta utgangspunkt i erfaringer fra land i OECD og EU.*

### SAMMENDRAG

Mange land i OECD og EU har utgiftsregler som en integrert del av sitt samlede finanspolitiske rammeverk. Finanspolitikken bestemmer innretningen og nivået på statens utgifter og inntekter. Utgiftsregler setter rammer for hvordan (deler av) offentlige utgifter kan utvikle seg fram i tid.

Ulike land har forskjellig tilnærming til hvordan eventuelle utgiftsregler er utformet og om disse vedtas av regjering eller parlament. Disse tilnærmingene gjenspeiler bl.a. landenes konstitusjonelle forhold med hensyn til om f.eks. en regjering må ha et avklart flertall i parlamentet før tiltredelse, samt hvordan landets finanspolitikk i praksis foreslås, vedtas, utøves og kontrolleres.

Det er i dette notatet vurdert hvordan en utgiftsregel for offentlige utgifter kan innføres i det norske finanspolitiske rammeverket, dersom det er politisk ønskelig. Vurderingen bygger på tilgjengelig informasjon om slike ordninger i andre land som er medlemmer av OECD og/eller EU.

Besvarelsen inneholder avslutningsvis en skisse til et flerårig utgiftsregelverk knyttet til behandlingen av det norske statsbudsjettet i Stortinget. Skissen bygger i hovedsak på den svenske modellen med flerårige rullerende utgiftstak for statlige utgifter. Disse vedtas årlig av Riksdagen i Sverige etter forslag fra regjeringen

I skissen tas det utgangspunkt at et eventuelt utgiftstak skal virke sammen med den eksisterende norsk finanspolitiske handlingsregelen for bruk av «oljepenger». Videre er det lagt til grunn at et system med utgiftstak skal kunne håndteres ved bruk av eksisterende dokumenter og prosedyrer for budsjettbehandling i regjering og Storting.

Det pekes i notatet på flere viktige spørsmål som må avklares nærmere før en eventuell innføring av utgiftstak i det norske finanspolitiske rammeverket kan gjennomføres.



## INNHOLD

<b>1</b>	<b>KORT OM FINANSPOLITISKE RAMMEVERK OG FINANSPOLITISKE REGLER .....</b>	<b>2</b>
1.1	Kort innledning.....	2
1.2	Ulike typer av finanspolitiske regler.....	3
1.3	Nærmere om utgiftsregler .....	3
<b>2</b>	<b>PARLAMENTSFASTSATTE ELLER REGJERINGSFASTSATTE UTGIFTSREGLER? .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>LØPENDE UTGIFTSREGLER ELLER TIDSAVGRENSEDE UTGIFTSTAK?.....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>MULIG TILNÆRMING VED INNFORING AV FLERÅRIGE BINDENDE UTGIFTSTAK .....</b>	<b>7</b>
4.1	Innledning og forutsetninger .....	7
4.2	En vurdering av tidsperiode for utgiftstak .....	7
4.3	Nærmere om hvilke utgifter som kan være omfattet av eventuelt utgiftstak .....	7
4.4	Nærmere om første gangs innføring av stortingsfastsatte utgiftstak .....	10
4.5	Nærmere om rullerende stortingsvedtak om utgiftstak etter innføringen .....	11
4.6	Nærmere om statlig utgiftstak og håndtering av kommunesektorens inntekter .....	12

## 1 KORT OM FINANSPOLITISKE RAMMEVERK OG FINANSPOLITISKE REGLER

### 1.1 Kort innledning

Gjennom et lands finanspolitikk<sup>1</sup> fastlegges bl.a. nivået og innretningen på de offentlige utgiftene og inntektene i et land, herunder skatter- og avgifter. Over tid bestemmer finanspolitikken størrelsesforholdet mellom offentlig og privat sektor i landet.

Med finanspolitisk rammeverk menes alle regler, reguleringer, prosedyrer, systemer mv. som fastlegger hvordan et lands finanspolitikk skal planlegges, vedtas, utføres og overvåkes.

Et godt finanspolitisk rammeverk skal bl.a. bidra til at de offentlige budsjettene i et land er forsvarlige og opprettholdbare over tid.

Rammeverket skal videre motvirke at de offentlige budsjettene forsterker effektene av økonomiske konjunkturer for et land. En slik utvikling kan skje dersom det finanspolitiske regelverket ikke hindrer at økte skatteinntekter brukes i ukritisk i gode tider til å øke de offentlige utgiftene, mens offentlige utgifter settes ned ved konjunkturedgang siden skatteinntektene for det offentlige da blir redusert.

---

<sup>1</sup> Finanspolitikk omtales også ofte som budsjettpolitikk.

Det finanspolitiske rammeverket skal også bidra til å gjøre bruken av budsjettmidler mer effektiv. En rask stigning i offentlige utgifter kan f.eks. medføre mindre kritisk bruk av penger i offentlige virksomheter. På en annen side kan en rask reduksjon i offentlige utgifter også føre til at utgifter med stor samfunnsøkonomisk nytte, slik som f.eks. investeringer i infrastruktur, må reduseres

Endelig bør rammeverket legge til rette for en helhetlig budsjettprosess der hele budsjettet sees i sammenheng. Et eksempel på det er at utgifter til ulike formål prioriteres opp mot hverandre, og at f.eks. negative effekter av skatteøkninger veies opp mot positive effekter av økte offentlige ressurser til ulike tiltak.

## 1.2 Ulike typer av finanspolitiske regler

Landene i OECD<sup>2</sup> og EU<sup>3</sup> har ulike former for finanspolitiske regler som en del av sine samlede finanspolitiske rammeverk.

Slike finanspolitiske regler kan grupperes etter hvilke budsjettstørrelser de retter seg inn mot.

Det skilles gjerne derfor mellom følgende fire hovedtyper av finanspolitiske regler:

- Gjeldsregler
- Balanseregler (forholdet mellom inntekter og utgifter)
- Inntektsregler
- Utgiftsregler

Siden temaet for dette notatet er utgiftsregler vil ikke inntektsregler, gjeldsregler og balanseregler bli nærmere omtalt her, men det er selvsagt viktig at de ulike reglene sees i sammenheng og er konsistente med de overordnede målene for landets finanspolitikk.

I norsk kontekst innebærer det bl.a. at en eventuell utgiftsregel må sees i sammenheng med den eksisterende norske [handlingsregelen](#) som er en balanseregel.

Handlingsregelen innebærer at uttaket fra [Statens pensjonsfond utland](#) til statsbudsjettet over tid skal være lik den forventede realavkastningen fra fondet. Per 2022 er den forventede realavkastningen anslått til 3 pst. Samtidig skal det legges vekt på at bruken av midler fra Statens pensjonsfond utland for det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

## 1.3 Nærmere om utgiftsregler

Utgiftsregler setter ulike grenser for hvordan alle eller deler av de offentlige utgiftene skal utvikle seg i budsjettene framover i tid.

En fordel med utgiftsregler i forhold til andre finanspolitiske regler er at de er relativt enkle å forstå og kommunisere utad. Dermed er de også enklere å overvåke for beslutningstakerne og andre.

---

<sup>2</sup> 38 land er per 2022 medlemmer av OECD, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

<sup>3</sup> Noen få land i EU er ikke medlem av OECD.

En annen fordel med utgiftsregler sammenlignet med balanseregler og inntektsregler, er at inntekter til det offentlige er betydelig mer konjunkturavhengige enn utgiftene for offentlig sektor. Dette har bl.a. sammenheng med at overskudd for bedriftene og dermed selskapsskatt, samt skatt på lønnsutbetalinger varierer betydelig i takt med de økonomiske konjunktorene.

Utgiftsregler begrenser derfor i liten grad virkningen av såkalte [automatiske stabilisatorene](#) over statsbudsjettet, siden disse i hovedsak ligger i skattesystemet og ikke på utgiftssiden.

Det er imidlertid selvsagt også en del utfordringer knyttet til utgiftsregler for offentlige budsjetter.

Utgiftsregler kan f.eks. gjøre det fristende å flytte statlige velferdsordninger fra statsbudsjettets utgiftsside til inntektssiden for å holde utgiftene over statsbudsjettet nede.

Et eksempel på dette er å gjøre om barnetrygden fra en kontantoverføring til en skattelettelse for barnefamilier. Dette ville svekke budsjettbalansen med samme beløp som før, men også innebære reduserte utgifter for staten.

En måte å motvirke dette på ville være å sørge for at landet har en balanseregel som virker sammen med utgiftsregelen. En annen måte er å sørge for at slike omposterings i budsjettet også kan håndteres gjennom at utgiftsregelen må korrigeres for slike «strukturelle» endringer.

En spesiell utfordring kan være at utgiftsregler f.eks. kun gjelder det statlige forvaltningsnivået og ikke regionale og lokale forvaltningsnivåer. Det kan da tenkes at statlige utgifter gjøres om til regionale eller lokale utgifter for at ikke en utgiftsregel for statlig forvaltning skulle bli overskredet.

Slike tilpasninger kan motvirkes ved å ha egne regler for andre forvaltningsnivået enn staten, eller å sørge for at utgiftsregelen knyttet til statlige utgifter korrigeres for overføring av utgifter mellom ulike forvaltningsnivå.

## 2 PARLAMENTSFASTSATTE ELLER REGJERINGSFASTSATTE UTGIFTSREGLER?

Et grunnleggende spørsmål ved eventuell innføring av utgiftsregler for offentlige utgifter er om utgiftsregler skal vedtas av regjeringen eller av parlamentet.

Flere land i OECD og EU har utgiftsregler fastsatt av regjeringen og som ikke (nødvendigvis) blir lagt fram for diskusjon og/eller vedtak i landenes parlamenter.

En slik ordning vil kunne være hensiktsmessig der det enten kreves at en regjering må ha et flertall i parlamentet ved utnevning, eller der det ikke er politisk tradisjon for mindretallsregjeringer. Nederland er et eksempel på et slikt land.

En ordning med kun regjeringsfastsatte rammer for utviklingen i offentlige utgifter innebærer at regjeringen selv forplikter seg til å holde de offentlige utgiftene innenfor et bestemt nivå eller årlig utvikling, men at dette regelverket ikke vil være konstitusjonelt bindende for regjeringen.

For et land som Norge der mindretallsregjeringer mer er regelen enn unntaket, er det flere svakheter med å fastsette utgiftsregler (kun) på regjeringsnivå.

En mindretallsregjering kan f.eks. ha politiske målsettinger om at utviklingen eller omfanget av de offentlige utgiftene skal være innenfor bestemte nivåer. Dersom dette målet ikke deles av et flertall i Stortinget vil ikke nødvendigvis en utgiftsregel på regjeringsnivå føre til at regjeringens mål blir oppfylt. Den faktiske realiseringen av målet vil avhenge av hvor høyt regjeringen prioriterer målet og hvilken politikk som det er mulig å få flertall for i Stortinget.

Selv om det skulle være et politisk flertall i Stortinget om å begrense nivået eller veksten i offentlige utgifter på det nivået regjeringen ønsker, vil ikke dette heller nødvendigvis bety at utgiftene faktisk blir begrenset til dette nivået. En grunn til dette kan være at mindretallsregjeringen og representantene for den delen av opposisjonen som vedtar statsbudsjettet kan være enige om nivået på offentlige utgifter, men ikke om hvilke reduksjoner i offentlige utgifter som skulle gjennomføres for å nå målet.

På grunnlag av ovenstående tas det i dette notatet utgangspunkt i at eventuelle utgiftsregler i Norge skal fastsettes gjennom bindende vedtak i Stortinget.

Det å innføre en stortingsfastsatt utgiftsregel er imidlertid ikke til hinder for at regjeringen i tillegg kan ha egne interne regler for utviklingen i offentlige utgifter framover i tid, men disse må da være konsistente med det stortingsfastsatte regelverket.

### 3 LØPENDE UTGIFTSREGLER ELLER TIDSAVGRENSEDE UTGIFTSTAK?

En tilnærming til innføring av utgiftsregler er at parlamentet vedtar utgiftsregler som direkte setter grenser for nivået, eller utviklingen i offentlige utgifter for årene framover. Regjeringen og parlamentet må da forholde seg til dette regelverket inntil parlamentet eventuelt endrer på regelen.

Israel er et eksempel på et land med en slik tilnærming. Det israelske parlamentet har vedtatt et regelsett som knytter veksten i landets offentlige utgifter til utviklingen i landets statsgjeld, verdiskapning og befolkningsutvikling.

Enkelte land i OECD og EU har også utgiftsregler som setter grenser for hvor stor veksten i (deler av) offentlige utgifter kan være i forhold til ulike mål på veksten i landets økonomi.

Opplysningene ovenfor gjelder situasjonen før Covid-pandemien. Som en følge av pandemien har mange land (midlertidig) suspendert eller endret sine finanspolitiske regler. Dette omtales ikke nærmere her.

En utfordring med løpende<sup>4</sup> parlamentsfastsatte regler for nivået på å de offentlige utgiftene, er at dette i seg selv er et politisk spørsmål. En ansvarlig finanspolitikk kan f.eks. utøves både med et høyt og lavt skattenivå så lenge de offentlige utgiftene over tid står i rimelig forhold til inntektene.

Norge er i en gunstig statsfinansiell situasjon preget av at staten har en stor finansiell netto formue på sin hånd. Det store flertallet av de andre landene i OECD og EU har stor netto statsgjeld.

Det er derfor lite sannsynlig at et bredt politisk flertall på Stortinget skulle bli enige om en regel knyttet til enten offentlige utgifters andel av den samlede økonomien, eller knyttet til at økte offentlige utgifter skulle være betinget av en bestemt økning i f.eks. nivået på brutto nasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge<sup>5</sup>.

En mer hensiktsmessig tilnærming i Norge vil derfor trolig være et system der det først oppnås bred politisk enighet om at det skal inkluderes flerårige utgiftstak som en del av det generelle norske finanspolitiske rammeverket, men at de de partiene som har flertall i Stortinget til enhver tid vurderer og vedtar de konkrete utgiftsrammene i form av f.eks. et tak for utgiftene over de nærmeste årene<sup>6</sup>.

Dette er den løsningen som er valgt av både Sverige og Danmark<sup>7</sup>. Disse landene er også eksempler på land som har erfaring med både flertallsregjeringer og mindretallsregjeringer slik som Norge.

---

<sup>4</sup> Med løpende siktes det her til at reglene gjelder inntil de eventuelt blir endret av parlamentet

<sup>5</sup> BNP for Norge fratrukket verdiskapningen i petroleumsvirksomheten og utenriks sjøfart

<sup>6</sup> En slik framgangsmåte forhindrer imidlertid ikke i seg selv at et flertall av partiene på Stortinget kan være enige om størrelsen på utgiftstaket, men ikke om hvordan denne målsettingen skal oppnås i de årlige budsjettene, jf. omtale under avsnitt 2.

<sup>7</sup> I Danmark brukes betegnelsen «udgiftsloft»

## 4 MULIG TILNÆRMING VED INNFØRING AV FLERÅRIGE BINDENDE UTGIFTSTAK

### 4.1 Innledning og forutsetninger

Sverige har en budsjettprosess i parlamentet som har mange likhetstrekk med prosessene i Norge, mens Danmark har et system som skiller seg noe mer fra hvordan forslag til statsbudsjett behandles i Stortinget.

Gjennomgangen nedenfor bygger i hovedsak på systemet for utgiftstak slik det er i Sverige.

De svenske utgiftstakene er en del av landets samlede finanspolitiske rammeverk der også andre typer av finanspolitiske regler inngår. For en kortfattet beskrivelse av hovedtrekkene i det svenske finanspolitiske rammeverket vises det til artikkelen «[Om det finanspolitiske ramverk](#)<sup>8</sup>» på nettsidene til regjeringen i Sverige.

Det tas i det videre utgangspunkt i at en eventuell innføring av utgiftstak i Norge skulle gjøres på en slik måte at det i størst mulig grad bygger på eksisterende regelverk og praksis knyttet til behandlingen av det norske statsbudsjettet i regjering og Storting, jf. særlig [Grunnloven](#), [Stortingets bevilgningsreglement](#) og [Stortingets forretningsorden](#).

En innføring av utgiftstak ville trolig kunne gjennomføres ved å ta inn egne bestemmelser om dette i Stortingets bevilgningsreglement og Stortingets forretningsorden, men den faktiske framgangsmåten måtte utredes nærmere før en eventuell innføring.

### 4.2 En vurdering av tidsperiode for utgiftstak

Ved en eventuell innføring av utgiftstak må det tas stilling til hvor langt fram i tid det skal gjøres bindende stortingsvedtak for. I Sverige gjøres det vedtak om utgiftstak for de påfølgende tre årene, mens det i Danmark opereres med utgiftstak for de neste fire årene.

Det er stortingsvalg hvert fjerde år i Norge og det er i motsetning til de fleste andre land i OECD og EU, ikke anledning til å skrive ut nyvalg i en stortingsperiode. Regjeringsskifte i Norge skjer også som oftest etter at et stortingsvalg har medført et nytt politisk flertall på Stortinget.

På bakgrunn av ovenstående er det i dette notatet lagt til grunn at utgiftstak skal vedtas for en fireårsperiode, men både kortere og lengre tidsperioder er fullt mulig. Dette er noe som bør drøftes nærmere dersom det skulle bli aktuelt å innføre flerårige utgiftstak for offentlige utgifter.

### 4.3 Nærmere om hvilke utgifter som kan være omfattet av eventuelt utgiftstak

I dette notatet tas det som utgangspunkt i at et utgiftstak skal utformes med utgangspunkt i forslag til statsbudsjettet fra regjeringen slik dette presenteres i de årlige Prop. 1 S – gul bok.

Det opereres med flere ulike «utgiftsstørrelser» i det norske statsbudsjettet.

---

<sup>8</sup> <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/finanspolitiska-ramverket/>

For det første skiller det det mellom utgifter «over streken» og «under streken».

«Utgifter over streken» omtales også ofte som «ordinære utgifter», mens utgifter «under streken» også kalles statlige lånetransaksjoner. Statlige lånetransaksjoner omfatter blant annet utlån til husholdninger, salg og kjøp av aksjer og innskudd i foretak og fond. Investeringer i selskaper regnes som lånetransaksjoner dersom forventet avkastning minst tilsvarer avkastningen på alternative plasseringer. Med avkastning på alternative plasseringer menes finansiell avkastning som svarer til risikoen ved plasseringen.

Utgifter «under streken» er ikke omfattet av den eksisterende norske handlingsregelen. Det legges derfor nedenfor til grunn at kun utgifter «over streken» i statsbudsjettet skal være omfattet av et eventuelt utgiftstak for statlige utgifter<sup>9</sup>.

I [Saldert budsjett for 2022](#)<sup>10</sup> opereres det med statlige utgifter «under streken» på 210,7 milliarder kroner<sup>11</sup>.

Statlige petroleumsutgifter inngår også i det norske statsbudsjettet. Disse utgiftene til petroleumsvirksomhet består av andelen av investeringer på sokkelen gjennom [Statens direkte økonomiske engasjement \(SDØE\)](#).

Statlige petroleumsutgifter er ikke omfattet av «bindingene» som følger av den eksisterende norske handlingsregelen. Det legges derfor i dette notatet til grunn at statlige petroleumsutgifter ikke skal være omfattet av utgiftstaket for statlige utgifter, men dette er et spørsmål som også bør diskuteres nærmere ved en eventuell innføring av et system med utgiftstak. Utgiftene til petroleumsvirksomheten er anslått til 26,5 milliarder kroner i Saldert budsjett for 2022.

Statens utgifter «over streken» fratrukket statlige petroleumsutgifter utgjør dermed 1 555 milliarder kroner i Saldert budsjett 2022.

Av disse utgiftene utgjør brutto overføring fra statsbudsjettet til Statens pensjonsfond utland over kapittel 2800 post 50 nær 278 milliarder kroner i Saldert budsjett 2022.

Denne bevilgningen skal dekke underskuddet «over streken» på statsbudsjettet dersom man ser bort fra petroleumsvirksomheten, jf. [lov om Statens pensjonsfond utland](#) § 7.

Det forutsettes nedenfor at denne bevilgningen ikke skal inkluderes i utgiftstaket. Dette skyldes at bevilgningen skjer over et salderingskapittel som bestemmes av forholdet mellom inntekter og utgifter, dvs. budsjettbalansen «over streken» eksklusiv petroleumsvirksomhet i statsbudsjettet.

Dagpenger til arbeidsledige varierer betydelig med de økonomiske konjunktorene og er en del av de automatiske stabilisatorene i statsbudsjettet. Utgiftene til dagpenger over statsbudsjettet var i

---

<sup>9</sup> En mulighet ville være å operere med et eget ekstra utgiftstak også for utgifter «under streken» dersom det var politisk ønskelig, men denne muligheten omtales ikke nærmere i dette notatet.

<sup>10</sup> Regjeringen har foreslått og Stortinget har økt utgiftene på statsbudsjettet i forhold til Saldert budsjett 2022. Disse er altså ikke inkludert i tallene i dette notatet.

<sup>11</sup> Dette inkluderer også en ekstraordinær overføring i 2022 av finansposter til Statens pensjonsfond utland under kapittel 2800 post 90 på 70 milliarder kroner.



Saldert budsjett 2022 anslått til å være på i overkant av 14 milliarder kroner<sup>12</sup>. Dette er utgifter som også kan holdes helt eller delvis<sup>13</sup> utenfor utgiftstaket.

I det svenske utgiftstaket er også renter på statsgjeld holdt utenfor. Dette er begrunnet i at nivået på disse utgiftene i liten grad er påvirket av politiske beslutninger, men bestemmes gjennom det internasjonale rentenivået.

I [Prop. 1 S \(2021-2022\)](#) anslår Finansdepartementet at renter på den norske statsgjelden vil utgjøre 10,3 milliarder kroner for 2022.

Dersom dagpenger til arbeidsledige og renter på statsgjelden i sin helhet skal holdes utenfor et utgiftstak, innebærer det gjenstående utgifter på om lag av 1 250 milliarder kroner basert på Saldert budsjett for 2022.

Dette tilsvarer om lag 40 prosent av forventet BNP for fastlands-Norge basert på prognoser i [Meld. St. 1 \(2021-2022\) Nasjonalbudsjettet for 2022](#).

Med en forutsetning om at offentlig sektors utgifter vil utgjøre i overkant av 60 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2022, ville et utgiftstak kunne omfatte om lag 2/3 av de samlede offentlige utgiftene samme år.

I tillegg til forholdene ovenfor vil det trolig være behov for å korrigere utgiftstakene for enkelte regnskapsmessige forhold og ekstraordinære endringer for å gjøre takene mer sammenlignbare på tvers av budsjettår. Dette omtales ikke nærmere her, men må vurderes nærmere ved et eventuelt forslag om utgiftstak.

Når det gjelder utgifter for kommuner og fylkeskommuner er disse i betydelig grad finansiert gjennom utgiftsvedtak over statsbudsjettet. I tillegg er det Stortinget som fastsetter hvor stor andel av (nær alle) skatteinntekter<sup>14</sup> som skal tilfalle kommuner og fylkeskommuner. Det er også et krav i [kommuneloven](#) om balanserte budsjetter for kommunene og fylkeskommunene som skal sikre samsvar mellom inntekter og utgifter.

I sum innebærer disse forholdene at den økonomiske virksomheten i kommunesektoren i første rekke styres av de inntektsrammene som Stortinget fastsetter.

På bakgrunn av ovenstående er det i dette notatet derfor ikke foreslått egne utgiftstak for kommuner og fylkeskommuner.

Dette innebærer samme tilnærming som i Sverige der utgiftstaket gjelder kun statlige utgifter.

---

<sup>12</sup> Disse utgiftene er foreslått økt av regjeringen i endringsproposisjoner for 2022-budsjettet.

<sup>13</sup> Det er mulig å tenke seg et utgiftstaket omfattende en dagpengebevilgning basert på en «normalsituasjon» i økonomien.

<sup>14</sup> Det sees her bort fra f.eks. eiendomsskatt som kan fastsettes av kommunesektoren selv uten at det får betydning for f.eks. rammetilskudd.

Danmark har valgt en annen tilnærming og har egne særskilte utgiftstak også for andre forvaltningsnivåer enn staten. De fem ulike danske utgiftstakene er beskrevet nærmere [her](#)<sup>15</sup> på nettsidene til det danske finansdepartementet.

For en nærmere drøfting av enkelte særlige problemstillinger knyttet til håndtering av kommuneøkonomioppdraget ved eventuell innføring av et statlig utgiftstak vises det til egen omtale under avsnitt 4.6. nedenfor.

#### 4.4 Nærmere om første gangs innføring av stortingsfastsatte utgiftstak

Nedenfor følger et eksempel på hvordan regjeringen kunne presentere et opplegg i forbindelse med en innføring av flerårige bindende utgiftstak for utgifter over statsbudsjettet, jf. tabell 1:

Tabell 1: Første gangs innføring av utgiftstak for påfølgende fire år

Kategori	20X1	20X2	20X3	20X4
<b>Regjeringens forslag til utgiftstak (nominelle milliarder kroner) i Prop. 1 S 20X0-20X1) – Gul bok 20X1</b>	<b>1 250</b>	<b>1 300</b>	<b>1 350</b>	<b>1 400</b>
<i>Ikke bindende tilleggsmasjon:</i>				
<i>Utgiftstak som andel av offentlige utgifter i prosent</i>	68	68	67	67
<i>Utgiftstak som andel av BNP for fastlands Norge i prosent</i>	40	39	39	39
<i>Utgiftstak som andel av trend BNP for Fastland Norge i prosent</i>	40	40	40	39
<i>Offentlig sektors andel av trend BNP for Fastlands-Norge i prosent</i>	62	61	61	60
<i>Underliggende utgiftsvekst statlige utgifter</i>	X,X	X,X	X,X	X,X
<i>Strukturelt underskudd som andel av Statens pensjonsfond utland</i>	2,8	2,7	2,7	2,7

Tallene i tabellen er fiktive og kun satt inn for å synliggjøre hvilken type av informasjon som eventuelt kunne tas med i en samleoversikt i f.eks. Prop. 1 S (20X0-20X1) – Gul bok for 201X.

Oppsettet kan gjøres både mer og mindre detaljert enn angitt. I tabellen ovenfor er det f.eks. ikke tatt med en egen kolonne for en eventuell reserveavsetning under utgiftstaket for å legge inn midler til uforutsette utgifter. Behovet for en slik reserveavsetning for de enkelte årene må vurderes ved en eventuell innføring av en ordning med utgiftstak.

<sup>15</sup> <https://fm.dk/arbejdsomaader/finanslov-og-offentlige-finanser/budgetlov-og-udgiftslofter/loftafgraensning/>

Det er her forutsatt at det grunnlaget forslaget til utgiftstak er ytterligere utdypet av regjeringen i Meld. St. 1 (20X0-20X1) - Nasjonalbudsjettet for 20X1. Dette omtales ikke nærmere her.

Når det gjelder behandlingen i Stortinget legges det til grunn at forslag til eventuelle utgiftstak skal behandles av finanskomiteen i Innst. 2 S (20X0-20X1) - Finansinnstillingen for 20X1.

På samme måte som for øvrige typer av budsjettforslag fra regjeringen, legges det til grunn at opposisjonspartiene kan legge fram alternative utgiftstak hvis de ønsker det.

Dersom den sittende regjeringen er en mindretallsregjering vil det også være nødvendig med forhandlinger med deler av opposisjonen slik at det kan sikres flertall i Stortinget for vedtak om utgiftstak.

Stortingets endelige vedtak om utgiftstak er her forutsatt fattet i forbindelse med den årlige finansdebatten i slutten av november, jf. fristene i [Stortingets forretningsorden](#) § 43 fjerde ledd.

#### **4.5 Nærmere om rullerende stortingsvedtak om utgiftstak etter innføringen**

Dersom det forutsettes at Stortinget i 20X0 vedtok bindende utgiftstak for de fire årene 20X1, 20X2, 20X3 og 20X4, må det tas stilling til hvordan utgiftstak for årene 20X2, 20X3, 20X4 og 20X5 skal håndteres av regjering og Storting det påfølgende året.

Regjeringen må for det første i 20X1 foreslå et utgiftstak for 20X5 slik at utgiftstakene omfatter de kommende fire årene.

Når det gjelder vedtakene 20X2, 20X3 og 20X4 legges det i dette notatet til grunn at disse ikke må vedtas på nytt av Stortinget. De tidligere vedtatte utgiftstakene for disse årene ligger følgelig i utgangspunktet fast.

Som en følge av bl.a. regjeringens generelle forslagsrett for Stortinget forutsettes det imidlertid at regjeringen alltid vil ha rett til å foreslå endringer i Stortingets tidligere vedtatte utgiftstak. Dette sikrer at det er nødvendig fleksibilitet knyttet til en ordning med flerårige bindende utgiftstak både for regjeringen og for stortingsflertallet.

Regjeringen må altså årlig foreslå utgiftstak for det fjerde året i perioden, samt ta stilling til om den også skal foreslå endringer i de tidligere vedtatte utgiftstakene for de neste tre årene.

Det er naturlig å tenke seg at det vil være mest aktuelt å endre tidligere års vedtak om utgiftstak som følge av regjeringsskifte, større endringer i de økonomiske forutsetningene og i forbindelse med uventede hendelser slik som f.eks. Covid-19 pandemien. Behovet for slike endringer vil selvsagt også være påvirket av om det legges inn reservemidler i de årlige utgiftstakene.

I tabellen nedenfor er det lagt inn hvordan dette kan håndteres fra og med det andre året etter at en ordning med utgiftstak eventuelt er innført, jf. tabell 2:

Tabell 2: Eksempel på forslag til utgiftstak fra regjeringen fra og med andre år etter innføring

Kategori	20X2	20X3	20X4	20X5
Stortingets (tidligere) vedtatte utgiftstak	1 300	1 350	1 400	-
Regjeringens forslag til utgiftstak (nominelle milliarder kroner) i Prop. 1 S 20X1-20X2) – Gul bok 20X2	-	-	-	1 425
<i>Ikke bindende tilleggsinformasjon:</i>				
Utgiftstak som andel av BNP for fastlands Norge i prosent	41	40	40	39
Utgiftstak som prosent av trend-BNP for Fastland Norge	41	40	39	38
Offentlig sektors andel av trend BNP for Fastlands-Norge	60	59	58	58
Underliggende utgiftsvekst statlige utgifter	x,x	x,x	x,x	x,x
Strukturelt underskudd i statsbudsjettet som andel av Statens pensjonsfond utland	2,8	2,7	2,6	2,7

Tallene i tabellen er fiktive og kun tatt med for å synliggjøre hvordan forslag til vedtak og utdypende informasjon kunne presenteres i f.eks. Prop.1 (20X1-20X2) – Gul bok for 20X2.

Det vises også til omtale under avsnitt 4.4 knyttet til om det skal være en egen reserveavsetning under utgiftstaket for de enkelte årene.

Ved et eventuelt regjeringsskifte etter et stortingsvalg vil en ny regjering om nødvendig, kunne legge fram forslag om endringer i utgiftstak for det påfølgende budsjettåret i et tilleggsnummer til Prop. 1 S – gul bok innen 10. november, jf. [Stortingets bevilgningsreglement](#) § 8 andre ledd. Videre kan den nye regjeringen varsle at den vil komme tilbake til eventuelle endringer i utgiftstakene for de siste årene i perioden, f.eks. i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett den påfølgende våren, dersom regjeringen trenger mer tid.

#### 4.6 Nærmere om statlig utgiftstak og håndtering av kommunesektorens inntekter

Den overveiende delen av kommunesektorens inntekter og dermed også kommunesektorens utgifter, fastlegges gjennom overføringer til kommunesektoren over statsbudsjettet og gjennom fastsettelse av hvor stor del av skatteinntektene som skal tilfalle kommunesektoren.

Endringer i overføringene til kommunesektoren over statsbudsjettet framgår av øremerkede tilskudd og rammetilskudd. Disse inngår i statsbudsjettet utgiftsside.

Endringer i overføringene til kommunesektoren i form av kommunesektorens andel av skatteinntektene slår ut på statsbudsjettet inntektsside. Dette skjer gjennom Stortingets fastsetting av kommunale og fylkeskommunale skatteører, jf. f.eks. [Storingsvedtak om skatt av inntekt og formue mv. for inntektsåret 2022](#) § 3-8.

Skattørene fastsettes innenfor et samlet opplegg for kommuneøkonomien og må ses i sammenheng med utviklingen i skattegrunnlagene, endringer i personbeskatningen og fordelingen av inntektene til kommuner og fylkeskommuner mellom overføringer og skatter.

Ovenstående innebærer at det i utgangspunktet vil være slik at f.eks. en økning av skattøre ikke vil falle inn under et statlig utgiftstak, mens en økning i rammetilskuddet eller i øremerkede tilskudd vil gjøre det.

Det vil da være en mulighet for at en regjering eller stortingsflertall ville velge å tilpasse seg dette ved å øke skattørene for ikke å overskride et tidligere fastsatt utgiftstak, dersom det var ønskelig å øke inntektene til kommunesektoren uten å overskride et vedtatt utgiftstak.

Forholdet mellom inntekter til kommunesektoren fra statlige overføringer over statsbudsjettet og som andel av skatteinntektene er i seg selv også et politisk spørsmål. Partiene vil derfor gjerne ha noe ulike oppfatninger av hvor stor del av kommunesektorens inntekter som skal komme fra statlige bevilgninger, eller gjennom skatteinntekter.

En mulig tilnærming er derfor å holde overføringene over statsbudsjettet til kommunesektoren utenfor det statlige utgiftstaket i sin helhet.

En slik tilnærming ville imidlertid innebære at en betydelig del av statsbudsjettets utgifter ikke blir omfattet av utgiftstaket. I [Prop. 1 S \(2021-2022\) – Gul bok for 2022](#) var det f.eks. lagt til grunn samlede bevilgninger til kommunesektoren over statsbudsjettet på nær 260 milliarder kroner.

En annen mulig måte å håndtere denne problemstillingen på er at overføringene til kommunesektoren gjennom rammetilskudd over statsbudsjettet skulle korrigeres for eventuelle endringer i skattøre fra et år til det neste. Dette ville innebære en egen beregnet størrelse for rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner som dermed kunne avvike fra de faktisk vedtatte rammetilskuddene.

En tredje mulig tilnærming vil være å operere med et eget utgiftstak for kommunesektoren der både bevilgningene over statsbudsjettet og kommunenes andel av skatteinntektene skulle inngå.

Nedenfor er det laget en enkel tabell for å illustrere denne tilnærmingen, jf. tabell 3

Tabell 3: Illustrasjon av «tak» også for inntektene til kommunesektoren fra tilskudd og skatt

Forslag til vedtak	Tak	Memo
1. Forslag vedtak om statlig utgiftstak eksklusiv overføringer til kommunesektoren	1 000	Memo: Bindende vedtak
2. Forslag til vedtak om kommunesektorens samlede inntekter fra statlige overføringer og andel av skatteinntektene	400	Memo: Bindende vedtak
2.1. Herav overføringer til kommunesektoren over statsbudsjettets utgiftsside	210	<i>Memo: Ikke bindende spesifisering. Kan endres mot tilsvarende endring under 2.2</i>
2,2, Herav Kommunesektorens andel av skatteinntektene	190	<i>Memo: Ikke bindende spesifisering. Kan endres mot tilsvarende endring under 2.1</i>

Tallene i tabellen er fiktive.

Håndteringen av et eventuelt utgiftstak i statsbudsjettet og kommunesektorens inntekter er en problemstilling som må vurderes nærmere før en eventuell innføring av flerårige bindende utgiftstak.

Kilder som ikke framgår av selve besvarelsen ovenfor:

[NOU 2015:9 Finanspolitikk i en olj økonomi. Praktisering av handlingsregelen.](#)

[National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance](#) Discussion paper 124 April 2020, European Commission.

[The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules, Economic Brief 027, May 2017,](#) European Commission.

Nettsiden<sup>16</sup> "[Numerical Fiscal Rules in EU member countries](#)", European Commission.

[Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019](#), OECD, 11. April 2019.

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu>