

Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet for 2024

Rapportert i Dokument 1 (2025–2026)



Forsidebilde: Peter Mydske/Stortinget
ISBN 978-82-8229-639-7

Til departementene, Statsministerens kontor og de parlamentariske organene som revideres av Riksrevisjonen

Riksrevisjonen oversender med dette Riksrevisjonens rapport om revisjon av statsregnskapet for 2024.

Riksrevisjonen skal i henhold til Grunnlovens §75 k og lov om Riksrevisjonen revidere om statsregnskapet er utarbeidet, presentert og avlagt i samsvar med gjeldende regler om statsregnskapet. Revisjonen av statsregnskapet skal bidra til å sikre tillit til at det sammenstilte statsregnskapet med oversikter og departementenes forklaringer, er rapportert etter bevilgningsreglementets § 13.

Dette er første gang Riksrevisjonen utarbeider en egen revisjonsrapport for vår revisjon av statsregnskapet. Rapporten har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjon, innledning, mål og problemstillinger, metoder, revisjonskriterier og utdyping av konklusjoner

Oslo, 17. oktober 2025

Etter fullmakt

Tora Struve Jarlsby
ekspedisjonssjef

Thea Kloster
avdelingsdirektør

Rapporten er godkjent og ekspedert digitalt.

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet i samsvar med

- lov om Riksrevisjonen
- internasjonale grunnprinsipper for offentlig revisjon (ISSAI 100)
- grunnprinsipper for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 400)
- internasjonale standarder for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000) – attestasjonsoppdrag
- Riksrevisjonens overordnede retningslinjer for revisjons- og kontrollopgaver
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for revisjon av statsregnskapet

Innhold

1	Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet for 2024	6
2	Innledning	7
2.1	Hva er statsregnskapet?	7
2.2	Ansvar for oppstillingen av statsregnskapet.....	7
3	Mål og problemstillinger	9
3.1	Mål og problemstillinger for attestasjonsoppdraget.....	9
3.2	Mål og problemstillinger for kontroll av uhjemlede merutgifter.....	10
4	Metoder.....	11
4.1	Attestasjonsoppdraget.....	11
4.2	Kontroll av uhjemlet merforbruk	12
5	Revisjonskriterier	13
5.1	Revisjonskriterier til attestasjonsoppdraget.....	13
5.2	Revisjonskriterier for kontroll av merutgifter.....	14
6	Utdyping av konklusjoner	16
6.1	Statsregnskapet for 2024 er i all vesentlighet riktig, med enkelte forbehold.....	16
6.2	Staten har uhjemlede merutgifter på til sammen over 960 millioner kroner	18

Figuroversikt

Figur 1 Type ytelser som det er tatt forbehold om, i milliarder kroner	16
Figur 2 Ikke innrapporterte samtykker (fullmakter), antall per departement.....	18
Figur 3 Uhjemlede merutgifter per departement, i millioner kroner	19
Figur 4 Uhjemlede merutgifter fordelt etter formål, i millioner kroner	19
Figur 5 Fordeling etter formål for de fire departementene med de største uhjemlede merutgiftene, i millioner kroner	20

1 Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet for 2024



Riksrevisjonen har revidert om statsregnskapet er uten vesentlig feilinformasjon og om det er utarbeidet, presentert og avlagt i henhold til bevilgningsreglementet § 13.

Riksrevisjonen mener at statsregnskapet for 2024 i all vesentlighet er riktig, med enkelte forbehold:

- Bevilgningsregnskapet er riktig avlagt, men det er usikkerhet rundt vesentlige beløp i årsregnskapet til Nav, og regnskapet kan inneholde feilinformasjon.
- Kapitalregnskapet er riktig avlagt, men det er usikkerhet rundt vesentlige beløp i årsregnskapet til Nav, og regnskapet kan inneholde feilinformasjon.
- Statsregnskapets oversikter over samtykker (fullmakter) til forpliktelser utover budsjettåret er ikke fullstendig presentert for ni departementer.

Konklusjonen er gitt med betryggende sikkerhet, jf. ISSAI 4000 attestasjonsoppdrag og bygger på den finansielle revisjonen av årsregnskapene, jf. ISSAI 2000.

Riksrevisjonen har i tillegg kontrollert om det foreligger nødvendig hjemmel i henhold til bevilgningsreglementet § 5 når forvaltningen overskrider utgiftsbevilgninger.

Revisjonen viser at totalt 14 departementer og parlamentariske organer har uhjemlede merutgifter på til sammen over 960 millioner kroner.

2 Innledning

2.1 Hva er statsregnskapet?

Stortinget vedtar statsbudsjettet, og budsjettet inneholder fullmakter og pålegg om å bruke penger til de formålene som er bestemt og forutsatt. Statsregnskapet viser statens pengebruk målt opp mot statsbudsjettet, og består blant annet av innrapporterte tall og oversikter fra departementer og virksomheter.

Statsregnskapet inneholder et *bevilgningsregnskap* og et *kapitalregnskap*. Bevilgningsregnskapet er en årlig oversikt over statens inntekter og utgifter og skal under hver post i budsjettet vise:¹

- regnskapsførte utgifter og inntekter
- overført beløp fra forrige år
- total bevilgning i budsjettåret (inklusive eventuelle økninger eller reduksjoner i løpet av budsjettåret)
- overført beløp til neste år

Under de enkelte kapitlene og postene vil bevilgningsregnskapet vise avvik mellom den disponible bevilgningen (total bevilgning pluss overført fra forrige år) og regnskapet. Dette vil vises som merutgifter eller mindreutgifter og merinntekter eller mindreinntekter.

Kapitalregnskapet er en oversikt over statens finansielle eiendeler og gjeld som viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Ettersom staten bruker kontantprinsippet i bevilgningsregnskapet, er det bare kontantbeholdninger (finanskapital) som inngår i kapitalregnskapet. Statens realkapital, bygg, anlegg og eiendommer, er holdt utenfor. Det er bare realkapital i forvaltningsbedrifter som er med. Skatte- og avgiftskrav og påløpte pensjonsforpliktelser er heller ikke med.²

Det er også enkelte faste oversikter som skal tas inn i statsregnskapet. Disse oversiktene skal vise diverse samtykker som er gitt i form av fullmakter og som hjemler unntak fra hovedprinsippene i bevilgningsreglementet. Oversiktene skal inkludere:

- samtykker til overskridelse av budsjettet
- samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene
- samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og hvordan statsgjelden er endret

Statsregnskapet rapporteres samlet fra regjeringen til Stortinget i form av en stortingsmelding (Meld. St. 3).

2.2 Ansvar for oppstillingen av statsregnskapet

2.2.1 Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for sammenstilling og forvaltning

Finansdepartementet har ansvar for å utarbeide statsregnskapet med bevilgningsregnskap og kapitalregnskap i henhold til bestemmelsene i bevilgningsreglementet § 13. Meldingen om statsregnskapet (Meld. St. 3) skal sendes Stortinget så snart regnskapet er ferdig og senest fire måneder etter regnskapsårets slutt.³

Statsregnskapet utarbeides på grunnlag av regnskapsopplysninger som departementer og virksomheter rapporterer inn, og forvaltes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring som mottar de statlige virksomhetenes rapportering til statsregnskapet.⁴

¹ Veileder til statlig budsjettarbeid punkt 8.2.2.2.

² Veileder til statlig budsjettarbeid punkt 8.2.2.3.

³ Reglement for økonomistyring i staten § 13 første ledd.

⁴ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.3.1.

2.2.2 Hvert fagdepartement har ansvar for sin del av statsregnskapet

Hvert fagdepartement har det overordnede ansvaret for bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet for departementet og underliggende virksomheter, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.5.1 tredje ledd. Ved årets slutt skal departementet bekrefte bevilgningsregnskapet overfor Direktoratet for forvaltning og økonomistyring i henhold til det årlige rundskrivet fra Finansdepartementet, og det skal også gi Riksrevisjonen forklaringer på ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstallene i tråd med bevilgningsreglementet § 13.⁵ Departementet skal samlet rapportere eiendeler og forpliktelser for alle underliggende virksomheter til kapitalregnskapet.⁶

Fagdepartementene skal også sende inn oversikter med samtykker (gitte fullmakter) som hjemler unntak fra hovedprinsippene i bevilgningsreglementet.⁷

⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.5.2 fjerde ledd.

⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.5.3 sjette ledd andre punktum.

⁷ Rundskriv R-8/2024 fra Finansdepartementet *Statsregnskapet 2024 – Årsavslutning og frister for innrapportering*, jf. bevilgningsreglementet § 13 sjuende ledd og Veiledning i statlig budsjettarbeid punkt 8.2.2.7.

3 Mål og problemstillinger

Den årlige revisjonen av statsregnskapet er gjennomført som et attestasjonsoppdrag etter de internasjonale revisjonsstandardene ISSAI 4000, og konklusjonen er gitt med betryggende sikkerhet.

Attestasjonsoppdraget er omtalt i kapittel 6.1 i denne rapporten.

For 2024 har vi i tillegg kontrollert etterlevelsen av bevilgningsreglementet § 5 første og annet ledd. Også denne kontrollen er gjennomført etter de internasjonale revisjonsstandardene ISSAI 4000, og konklusjonen er gitt med betryggende sikkerhet. Denne undersøkelsen er omtalt i kapittel 6.2 i denne rapporten.

3.1 Mål og problemstillinger for attestasjonsoppdraget

Målet med revisjonen er å skaffe betryggende sikkerhet for at statsregnskapet (på hvert av departementenes ansvarsområder) er uten vesentlig feilinformasjon og er utarbeidet, presentert og avlagt i henhold til bevilgningsreglementet § 13.

Problemstillinger

1. Viser bevilgningsregnskapet under hver post i budsjettet regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år i henhold til bevilgningsreglementet § 13 annet ledd?
2. Gir kapitalregnskapet oversikt over finansielle eiendeler og gjeld, og viser det sammenhengen med bevilgningsregnskapet, inkludert avsetninger i Svalbardregnskapet, i henhold til bevilgningsreglementet § 13 tredje ledd?
3. Er oversikter over samtykker utarbeidet, som viser hvilke samtykker som er gitt og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene, i henhold til bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd?
4. Har departementene gitt forklaringer på ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall i henhold til bevilgningsreglementet § 13 sjette ledd?

3.1.1 Avgrensinger

Det sammenstilte statsregnskapet og oversikter presenteres av Finansdepartementet i den årlige stortingsmeldingen om statsregnskapet, Meld. St. 3. Hvilke tabeller i meldingen som er kontrollert er beskrevet i metodekapittel 4.1 nedenfor.

For oversikten over samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret⁸ har vi kontrollert at oversiktene er i samsvar med departementenes innrapportering og vedtak fattet av Stortinget for statsbudsjettet 2024. Vi har ikke grunnlag for å uttale oss med tilstrekkelig sikkerhet om de pådratte forpliktelsene er i henhold til samtykkene. Dette skyldes at revisjonen av statsregnskapet er basert på den årlige revisjonen av årsregnskapene, jf. metodekapittel 4.1. Pådratte forpliktelser inngår ikke som del av rapporteringen av årsregnskapene for virksomheter og departementer.

⁸ Bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd nummer 2.

3.2 Mål og problemstillinger for kontroll av uhjemlede merutgifter

Målet med revisjonen er å kontrollere om det foreligger nødvendig hjemmel i henhold til bevilgningsreglementet § 5 når forvaltningen overskrider utgiftsbevilgninger.

Problemstilling

Er det gitt hjemmel for merutgifter på den enkelte utgiftsposten i henhold til bevilgningsreglementet § 5 første og annet ledd?

4 Metoder

4.1 Attestasjonsoppdraget

Revisjonen av statsregnskapet bygger på vår finansielle revisjon av årsregnskapene til departementene og virksomhetene, som rapporterer regnskapstallene inn til statsregnskapet, inkludert regnskap for administrasjonen av Svalbard (Svalbardregnskapet). Svalbardregnskapet er en del av årsregnskapet til Justis- og beredskapsdepartementet. For blant annet Statens pensjonsfond utland og statlige selskaper der enkelte av regnskapstallene gir grunnlag for posteringer i statsregnskapet, bygger revisjonen av statsregnskapet på revisjon utført av private revisjonsselskaper.

For å gi en konklusjon med betryggende sikkerhet har vi gjennomført kontroller mot de enkelte problemstillingene. Det omfatter også kontroll av direkteposteringer som for eksempel årsavslutningsposteringer og posteringer for overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland.

Vi har vurdert revisjonsfunn fra kontrollene både samlet og for det enkelte departementet eller parlamentariske organet. Eventuelle vesentlige revisjonsfunn har vi kommunisert til departementene og/eller den som har ansvar for styring og kontroll av de parlamentariske organene, før rapportering til Stortinget.⁹

4.1.1 Bevilgningsregnskapet

Vi har gjennomført avstemminger for hver post i statsbudsjettet for å bekrefte tallene i Meld. St. 3 på aggregert nivå. Bevilgede beløp er også avstemt mot vedtatte bevilgninger i Stortinget. Vi har kontrollert om overføringene til og fra Statens pensjonsfond utland er i samsvar med lov om Statens pensjonsfond § 4 og § 7.

For overført beløp til neste år har vi gjort et utvalg og kontrollert om overførte beløp er i samsvar med bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd. Utvalget utgjør 39 prosent av det totale antallet overføringer og beløpsmessig 53 prosent av totalsummen på overføringer. Alle departementer og parlamentariske organer er representert i utvalget. For resten av overføringene har vi bygd på kontroller gjennomført av Finansdepartementet.

Følgende tabeller i stortingsmeldingen om statsregnskapet 2024, Meld. St. 3 (2024–2025), er kontrollert:

- 1.2 Løyvingsrekneskapen for budsjetterminen 2024, vedlegg 1

4.1.2 Kapitalregnskapet

Vi har gjennomført avstemminger for hver kapitalregnskapskonto for å bekrefte tallene i Meld. St. 3 på aggregert nivå. Vi har også kontrollert årsavslutningsposteringer i statsregnskapet, inkludert posteringer som gjelder Statens pensjonsfond, og sammenhengen mellom kapitalregnskapet og bevilgningsregnskapet.

Følgende tabeller i stortingsmeldingen om statsregnskapet 2024, Meld. St. 3 (2024–2025), er kontrollert:

- 4.1 Statens egedelar og gjeld med noter, i kapittel 4 Statens balanse med kommentarer til finanspostar m.m
- 1.14 Sammenhengen mellom finansieringsbehovet 2024 (kap. 5999) og faktisk endring i kontantbeholdninga, i vedlegg 1
- 5.1 Svalbardrekneskapen. Administrasjon av Svalbard 2024, i vedlegg 5
- 5.2 Svalbardrekneskapen. Balansekonto per 31. desember 2024, i vedlegg 5
- 5.3 Svalbardrekneskapen. Note til balansekonto, beholdningsendringer 2024, i vedlegg 5

⁹ Jf. Innst. 41 L (2024–2025), punkt 4.6 Komiteens kommentarer til § 4-6 *Rapportering til Stortinget om regnskapsrevisjon* (side 123).

4.1.3 Statsregnskapets oversikt over samtykker (fullmakter)

Vi har avstemt om det er samsvar mellom samtykkene som departementene har rapportert inn og det som står i Meld. St. 3. I arbeidet har vi også bygd på kontroller gjennomført av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Vi har kontrollert om fagdepartementenes innrapportering er i samsvar med fullmakter gitt av Stortinget for 2024, og om endringen av statsgjelden er korrekt.

Følgende tabeller i stortingsmeldingen om statsregnskapet 2024, Meld. St. 3 (2024–2025), er kontrollert:

- 2.3 Fullmakt til å overskride gjevne løyvingar i 2024, i vedlegg 2
- 2.4 Tilsegnfullmakter med meir per 31.desember 2024, i vedlegg 2
- 2.5 Bestillingsfullmakter med meir per 31. desember 2024, i vedlegg 2
- 3.3 Note til kapitalrekneskapens konto 80, endring i statsgjelda, i vedlegg 3
- 4.1 Garantiansvar, i vedlegg 4
- 4.2 Garantiar stilte av staten 31.desember 2024, i vedlegg 4

4.1.4 Forklaringer på ikke-uvesentlige avvik

Vi har kontrollert om departementene har gitt forklaringer på ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

4.2 Kontroll av uhjemlet merforbruk

Vi har kontrollert om det finnes hjemmel for alle utgiftsposter med merutgifter i henhold til bevilgningsreglementet § 5 første og annet ledd. I kontrollen har vi tatt hensyn til departementets forklaringer til bruk av fullmakter, oversikter over samtykker (fullmakter) til overskridelse og stikkord på bevilgningene.

Vi har kommunisert eventuelle revisjonsfunn til departementene og/eller den som har ansvar for styring og kontroll av de parlamentariske organene, før rapportering til Stortinget.

5 Revisjonskriterier

5.1 Revisjonskriterier til attestasjonsoppdraget

Grunnloven § 75 bokstav k forutsetter at det for hvert budsjettår skal utarbeides og offentliggjøres et statsregnskap.

Bevilgningsreglementet, som er vedtatt av Stortinget, er det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen. Bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden.¹⁰

Bevilgningsreglementet § 13 inneholder krav til hvordan statsregnskapet skal føres. Av første ledd fremgår det at statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

5.1.1 Krav til føring av bevilgningsregnskapet

Departementenes bevilgningsregnskap skal under hver post i budsjettet vise regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år, jf. bevilgningsreglementet § 13 annet ledd.

Netto inntekter og netto finanstransaksjoner fra petroleumsvirksomheten skal overføres til Statens pensjonsfond utland, jf. lov om Statens pensjonsfond § 4. Overføringer fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet kan kun gjøres etter vedtak i Stortinget, jf. lov om Statens pensjonsfond § 7. En overføring fra pensjonsfondet skal være basert på det beregnede oljekorrigerte underskuddet i det endelige vedtatte budsjettet. Oljekorrigert underskudd er forskjellen mellom statens inntekter og utgifter når lånetransaksjoner, netto kontantstrøm og overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland holdes utenfor.

Faktaboks 1 Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten

Netto inntekter fra petroleumsvirksomheten betegnes som netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Denne består av inntekter som skatt og avgift på utvinning av petroleum, inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og utbytte fra Equinor ASA, med fradrag av utgiftene til SDØE.

Kilde: Lov om Statens pensjonsfond § 4.

Overføringer av ubrukte utgiftsbevilgninger reguleres av bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd. Ubrukte driftsbevilgninger kan overføres til neste år med inntil fem prosent av bevilgningen, og bevilgningsvedtak som inneholder stikkordet «kan overføres», gir hjemmel for å overføre ubrukt bevilgning til de to etterfølgende budsjettårene. I ny saldering av statsbudsjettet for 2024, jf. Innst.90 S (2024–2025), samtykket Stortinget til at *Finansdepartementet kan øke maksimalgrensen for overføring av ubrukte driftsbevilgninger til 2025 tilsvarende kompensasjonen for lønnsoppgjøret 2024 og fastsett en overføring som minimum tilsvarer kompensasjonen, slik at virksomhetene har dekning for etterbetaling som skyves til 2025.*

5.1.2 Krav til føring av kapitalregnskapet

Kapitalregnskapet skal gi en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld samt vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet, jf. bevilgningsreglementet § 13 tredje ledd.

¹⁰ Bevilgningsreglementet § 1.

5.1.3 Krav til oversikter over samtykker

I tilknytning til statsregnskapet skal det ifølge bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd utarbeides oversikter som viser

- samtykker til overskridelse av budsjettet
- samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene
- samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og hvordan statsgjelden er endret

5.1.4 Krav om å gi forklaringer til ikke-uvesentlige avvik

I tilknytning til bevilgningsregnskapet skal departementene gi Riksrevisjonen forklaringer til ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall, jf. bevilgningsreglementet § 13 sjette ledd.

5.2 Revisjonskriterier for kontroll av merutgifter

Kriteriene for overskridelser av Stortingets utgiftsbevilgninger fremgår av både Grunnloven og bevilgningsreglementet.

Grunnloven § 75 bokstav d slår fast at det er opp til Stortinget å bevilge pengesummene som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Stortinget utøver sin bevilgningsmyndighet først og fremst gjennom å behandle og vedta det årlige statsbudsjettet.

I henhold til bevilgningsreglementet § 5 skal bevilgningsvedtakene knyttes til hver enkelt utgifts- og inntekstpost (første ledd), og utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget (annet ledd). Unntak fra dette krever hjemmel i reglementets § 11 eller § 12, eller at bevilgningsvedtaket inneholder ett av følgende stikkord:

- «overslagsbevilgning», som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget.
- «kan nyttes under», som gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra.

Dersom det oppstår en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning, kan det ifølge bevilgningsreglementet § 11 fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning eller gis samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning:

- Kongen i statsråd kan samtykke i at staten pådrar seg utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil ti millioner kroner under hver enkelt utgiftspost. Det samme gjelder for større beløp dersom det er uomgjengelig nødvendig for staten å pådra seg utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. I slike tilfeller må det fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig, og utgiftene må begrenses til det som er strengt nødvendig inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning, jf. bevilgningsreglementet § 11 annet ledd.
- Kongen kan bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at staten pådrar seg utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur, jf. bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd.

Kongen kan også gi bestemmelser om overskridelse av

1. driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter
2. investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel
3. driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettårene

Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i en egen proposisjon om ny saldering av budsjettet, jf. bevilgningsreglementet § 11 første ledd.

Av bevilgningsreglementet § 12 om nødsfullmakter fremgår det at Kongen kan gi statsforvalteren og andre lokale forvaltningsorganer fullmakt til å dekke uforutsette utgifter uten bevilgningsmessig hjemmel når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

6 Utdyping av konklusjoner

6.1 Statsregnskapet for 2024 er i all vesentlighet riktig, med enkelte forbehold

6.1.1 Bevilgningsregnskapet er riktig avlagt, men det er usikkerhet rundt vesentlige beløp i årsregnskapet til Nav, og regnskapet kan inneholde feilinformasjon

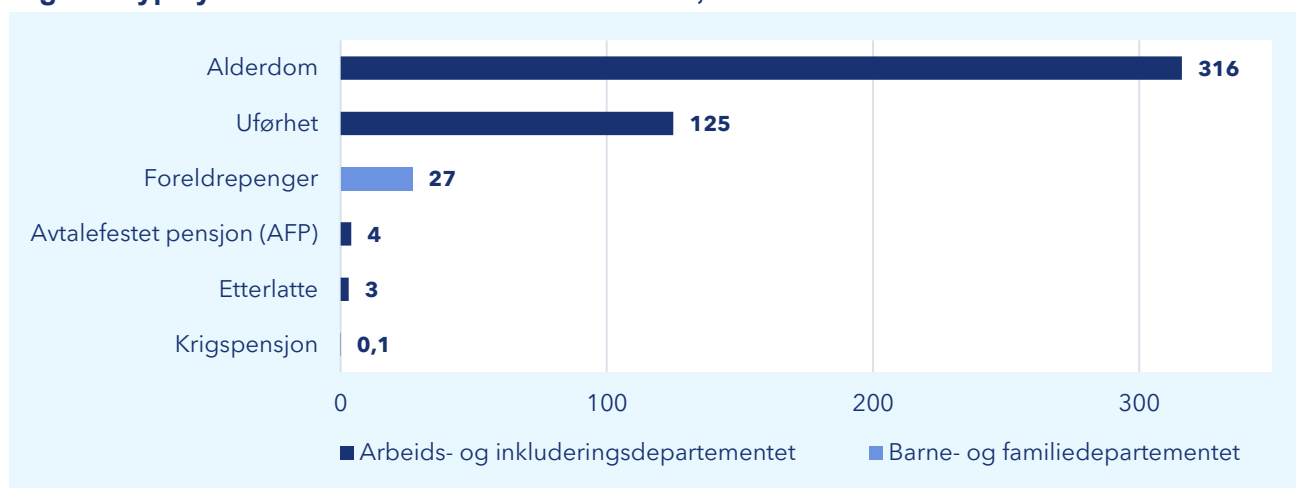
Bevilgningsreglementet § 13 gir bestemmelser om hvordan statsregnskapet skal utformes og avlegges. Revisjonen viser at bevilgningsregnskapet for 2024 er presentert etter kravene i § 13 og gir under hver budsjettpost opplysninger om

- årets regnskapsførte utgifter og inntekter
- overført beløp fra forrige år
- total bevilgning i budsjettåret
- overført beløp til neste år

Revisjonen viser videre at bevilgningsregnskapet kan inneholde vesentlig feilinformasjon. Revisjonen av statsregnskapet bygger på Riksrevisjonens finansielle revisjon av årsregnskapene til departementene og virksomhetene. For 2024 har Arbeids- og velferdsetaten (Nav) fått revisjonsberetning med forbehold fordi svakheter i internkontrollen i vesentlige it-systemer medfører at vi ikke kan bekrefte at utbetalinger av 475 milliarder kroner i tilskudd og stønader er korrekt. Beløpets størrelse gjør at dette får konsekvenser for vår revisjon av både bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet.

Av beløpet fra årsregnskapet til Nav som ikke lar seg bekrefte, gjelder 448 milliarder kroner bevilgningsregnskapet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og 27 milliarder kroner bevilgningsregnskapet for Barne- og familiedepartementet. Dette utgjør en vesentlig del av bevilgningsregnskapet til de to departementene, henholdsvis 68 og 38 prosent av de regnskapsførte utgiftene. Bevilgningsregnskapet kan derfor inneholde vesentlig feilinformasjon på disse to departementenes ansvarsområder. Figur 1 viser hvilke ytelser utbetalingene gjelder.

Figur 1 Type ytelser som det er tatt forbehold om, i milliarder kroner



Kilde: Riksrevisjonen

6.1.2 Kapitalregnskapet er riktig avlagt, men det er usikkerhet rundt vesentlige beløp i årsregnskapet til Nav, og regnskapet kan inneholde feilinformasjon

Bevilgningsreglementet § 13 gir bestemmelser om hvordan statsregnskapet skal utformes og avlegges. Revisjonen viser at kapitalregnskapet for 2024 er avlagt i tråd med § 13 og gir oversikt over statens finansielle eiendeler og gjeld og viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet, inkludert avsetninger i Svalbardregnskapet.

Revisjonen viser videre at kapitalregnskapet kan inneholde feilinformasjon om Navs mellomværende med statskassen. Mellomværende med statskassen viser om en statlig virksomhet har penger til gode eller skylder statskassen penger.¹¹

Som nevnt i kapittel 6.1.1 har vi ikke kunnet bekrefte 475 milliarder kroner av utbetalingene i årsregnskapet til Nav på grunn av svakheter i internkontrollen. Vi har heller ikke kunnet innhente tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis for hvordan disse svakhetene kan påvirke mellomværende med staten og følgende noter til regnskapet:

- Note 9 – Fordringer ytelser vurdert for tilbakekreving
- Note 10 – Fordringer AFP/tilleggs pensjoner
- Note 11 – Andre fordringer
- Note 16 – Gjeld til tilskuddsforvaltningen og andre overføringer fra staten
- Note 17 – Interne avregninger
- Note 19 – Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

Vi har derfor ikke vært i stand til å fastslå om beløpene i Navs mellomværende med staten utgjør en regnskapsmessig vesentlig feil. Dette betyr at kapitalregnskapet på området til Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan inneholde vesentlig feilinformasjon.

6.1.3 Statsregnskapets oversikter over samtykker (fullmakter) til forpliktelser utover budsjettåret er ikke fullstendig presentert for ni departementer

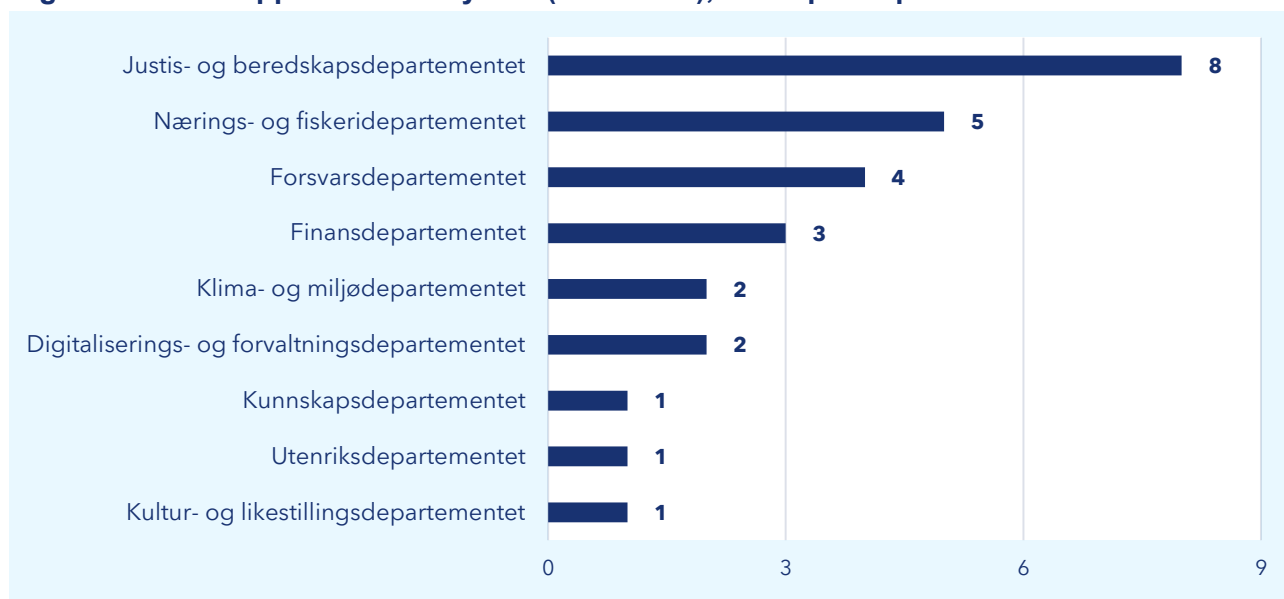
I tilknytning til statsregnskapet skal det gis oversikter over samtykker til å overskride budsjettet, til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret og til låneopptak, jf. bevilgningsreglementet § 13 fjerde ledd. Oversiktene skal også vise hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene.

Revisjonen viser at departementene har utarbeidet oversikter som viser samtykker til å overskride budsjettet og til å ta opp lån, inkludert hva staten har lånt, og endring av statsgjelden.

Revisjonen viser imidlertid også at oversikter over samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret, ikke er fullstendig presentert for ni departementer. Vi finner at 27 av fullmaktene som Stortinget har gitt til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret, ikke er innrapportert. Fullmaktene inngår i vedtak fattet av Stortinget, og hvert vedtak kan bestå av flere fullmakter. Figur 2 viser fordelingen per departement.

¹¹ [Regnskapsføring av mellomværendet med statskassen | DFØ](#)

Figur 2 Ikke innrapporterte samtykker (fullmakter), antall per departement



Kilde: Riksrevisjonen

For garantiforpliktelser har departementene i enkelte tilfeller innrapportert garantifullmakter som mangler beløp for garantiramme eller har feil oppført beløp for garantiramme.

Flere departementer opplyser at manglende innrapportering skyldes en forglemmelse, og/eller at det er uklart hvilke framtidige forpliktelser som skal innrapporteres, og hvordan de skal innrapporteres. Etter Riksrevisjonens vurdering viser revisjonen at det kan være et behov for å endre regelverket for å tydeliggjøre hvordan Stortingets vedtak om fullmakt til å inngå framtidige forpliktelser skal forstås, og hva som skal innrapporteres. Det gjelder også for innrapportering av garantifullmakter.

6.1.4 Departementene har gitt forklaringer på alle ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall

Etter bevilgningsreglementet § 13 sjette ledd skal departementene gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

Vi har mottatt forklaringer til statsregnskapet fra alle departementene og Stortingets administrasjon. Revisjonen viser at departementene og Stortingets administrasjon har gitt forklaringer til alle ikke-uvesentlige avvik mellom disponibel bevilgning og regnskap.

6.2 Staten har uhjemlede merutgifter på til sammen over 960 millioner kroner

Grunnloven § 75 bokstav d slår fast at det er opp til Stortinget å bevilge pengesummene som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget, er bestemmende for både Stortinget og Kongen i statsråd som øverste representant for forvaltningen. Det følger av bevilgningsreglementet § 5 første og annet ledd at bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgiftspost og at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides med mindre det foreligger hjemmel til dette.

Revisjonen viser at totalt 14 departementer og parlamentariske organer har merutgifter på til sammen over 960 millioner kroner uten at Stortinget har gitt hjemmel til å overskride utgiftsbevilgningen (uhjemlede merutgifter). Figur 3 viser uhjemlede merutgifter per departement.

Figur 3 Uhjemlede merutgifter per departement, i millioner kroner

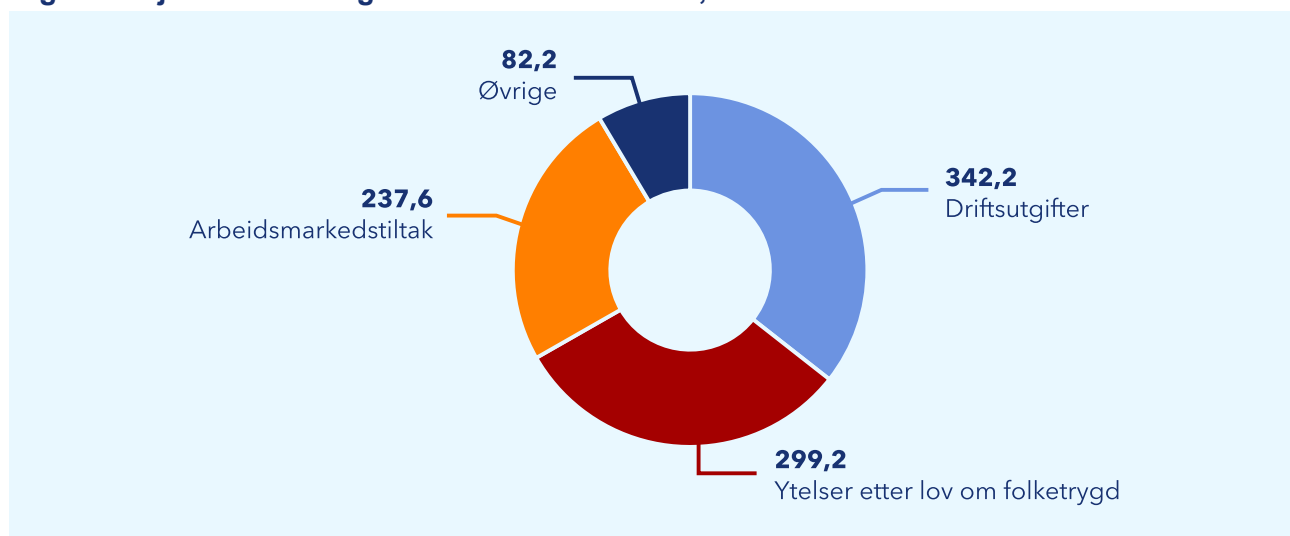


Kilde: Riksrevisjonen

De uhjemlede merutgiftene fordeler seg i all hovedsak på områdene overføringer til andre (overføringer til andre statlige regnskap, overføringer til kommuner-/fylkeskommuner og andre overføringer) og statens egne driftsutgifter.

Figur 4 viser fordelingen av uhjemlede merutgifter etter formål.

Figur 4 Uhjemlede merutgifter fordelt etter formål, i millioner kroner



Kilde: Riksrevisjonen

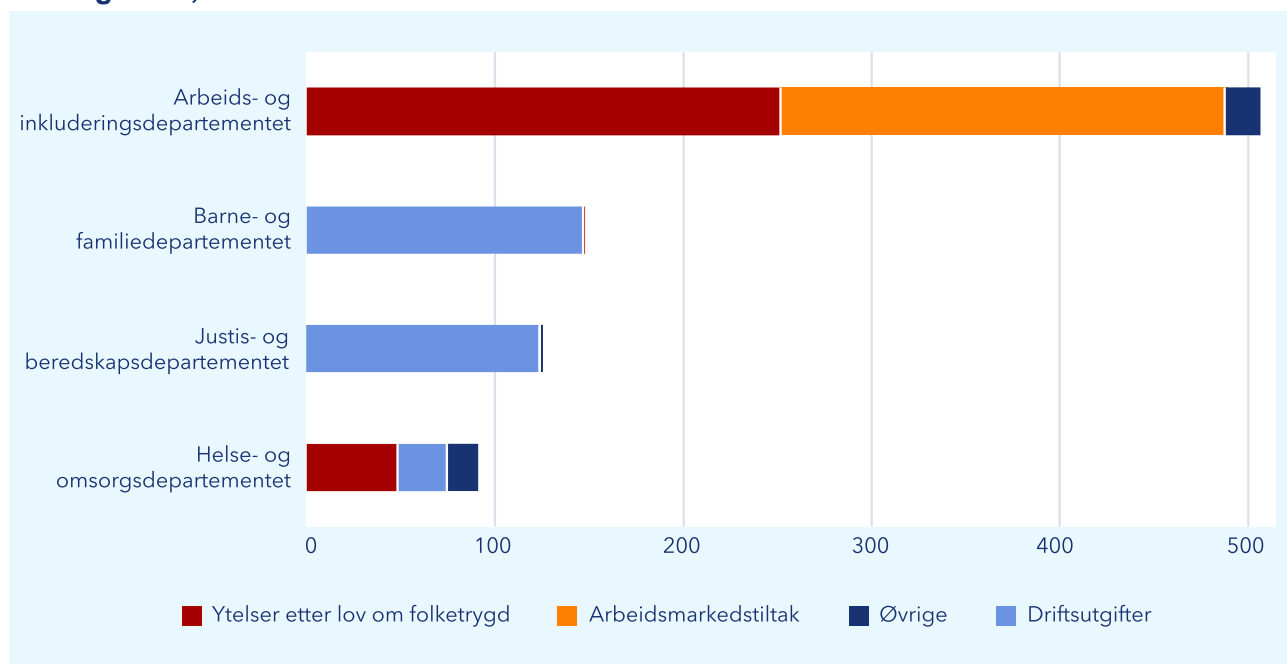
Uhjemlede merutgifter knyttet til driftsutgifter består blant annet av utgifter til lønn. Resultatet etter det sentrale lønnsoppgjøret i staten for 2024 ble ikke klart før i november, og etterbetalingen måtte derfor skyves til 2025. Vi ser at flere departementer har brukt hele eller deler av bevilgningen for lønnskompensasjon til å dekke andre utgifter i 2024. Flere departementer opplyser at merutgiftene skyldes høyere aktivitetsnivå enn antatt den siste delen av året, for utgifter hjemlet i ulike lover som departementene forvalter. Andre departementer opplyser at merutgifter blant annet skyldes en midlertidig endring i fakturaintervall fra en leverandør og forsinkede innbetalinger i forbindelse med utfakturering.

De uhjemlede merutgiftene for ytelser etter lov om folketrygd gjelder i hovedsak utgifter til hjelpemidler, spesialisthelsetjenesten og helsetjenester i kommunene. Bevilgningene på disse postene har ikke stikkordet «overslagsbevilgning», men departementene opplyser at de vil vurdere å foreslå at dette skal brukes. Det avhenger imidlertid av om formålet med bevilgningene tilfredsstiller kravene til bruk av stikkordet.

Uhjemlede merutgifter for arbeidsmarkedstiltak gjelder tiltak for arbeidssøkere.¹² Bevilgningen brukes til en rekke ulike tiltak for arbeidssøkere, og bevilgningen skal brukes best mulig ut fra situasjonen i arbeidsmarkedet og den enkeltes behov. Departementet opplyser at merutgiftene i hovedsak skyldes at aktivitetsnivået er høyere i siste halvdel av året og raskere utbetaling etter ny løsning for tiltaket lønnsstilskudd.

Figur 5 viser fordeling etter formål for de fire departementene med de største uhjemlede merutgiftene.

Figur 5 Fordeling etter formål for de fire departementene med de største uhjemlede merutgiftene, i millioner kroner



Kilde: Riksrevisjonen

¹² Kapittel 0634 Arbeidsmarkedstiltak post 76 Tiltak for arbeidssøkere.