Riksrevisjonen

Riksrevisjonens revisjon av merutgifter i statsregnskapet 2025

Rapportert i Dokument 1 (2026–2027)

ISBN 978-82-8229-665-6

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens revisjon av disposisjoner i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 4-2 tredje ledd**
- **INTOSAIs standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon**

Innhold

1 Sammendrag 6

2 Innledning 7

3 Mål, problemstilling og avgrensning 7

4 Revisjonskriterier 8

4.1 Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides uten fullmakt 8

4.1.1 Fullmakt: Stikkord overslagsbevilgning (Stortingsvedtak) 8

4.1.2 Fullmakt: Stikkord kan nyttes under (Stortingsvedtak) 9

4.1.3 Fullmakt: Uten bevilgning (Kongelig resolusjon) 9

4.1.4 Fullmakt: Uten bevilgning (Samtykke Finansdepartementet) 9

4.1.5 Fullmakt: Merinntekt og Omdisponering (Samtykke Finansdepartementet eller eget departement) 9

4.1.6 Fullmakt: Uten bevilgning (Kongelig resolusjon) 10

4.2 Unntak fra bevilgningsreglementet 10

4.3 Vesentlige uhjemlede merutgifter 10

5 Metoder 11

6 Funn 11

6.1 Oppsummering av funn 12

6.1.1 Ti departementer har uhjemlede merutgifter 12

6.1.2 Lavere samlet uhjemlede merutgifter i 2025 enn i 2024 12

6.1.3 De uhjemlede merutgiftene i 2025 er i hovedsak knyttet til folketrygden 13

6.1.4 To departementer har vesentlige uhjemlede merutgifter i 2025 14

6.2 Uhjemlede merutgifter per departement 16

6.2.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet har uhjemlede merutgifter på seks poster med til sammen 224,8 millioner kroner 17

6.2.2 Barne- og familiedepartementet har uhjemlede merutgifter på én post med til sammen 1,0 millioner kroner 18

6.2.3 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har uhjemlede merutgifter på fire poster med til sammen 9,8 millioner kroner 18

6.2.4 Energidepartementet har uhjemlede merutgifter på én post med til sammen 5,1 millioner kroner 19

6.2.5 Helse- og omsorgsdepartementet har uhjemlede merutgifter på ni poster med til sammen 224,1 millioner kroner 20

6.2.6 Justis- og beredskapsdepartementet har uhjemlede merutgifter på åtte poster med til sammen 12,8 millioner kroner 20

6.2.7 Kunnskapsdepartementet har uhjemlede merutgifter på tre poster på til sammen 0,8 millioner kroner 22
6.2.8 Klima- og miljødepartementet har uhjemlede merutgifter på tre poster på til sammen 8,7 millioner kroner 22
6.2.9 Nærings- og fiskeridepartementet har uhjemlede merutgifter på seks poster med til sammen 3,8 millioner kroner 23
6.2.10 Samferdselsdepartementet har uhjemlede merutgifter på én post med til sammen 0,3 millioner kroner 24
7 Konklusjon 24
7.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på to poster med til sammen 213,4 millioner kroner 25
7.2 Helse- og omsorgsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på to poster med til sammen 216,2 millioner kroner 26

Figuroversikt

Figur 1 Uhjemlede merutgifter i 2025 per departement, i millioner kroner 6
Figur 2 Uhjemlede merutgifter i 2025 per departement, i millioner kroner 12
Figur 3 Uhjemlede merutgifter per departement i 2025, sammenlignet med 2024, i millioner kroner 13
Figur 4 Uhjemlede merutgifter i 2025 etter formål, i millioner kroner 14
Figur 5 Poster med uhjemlede merutgifter fordelt per departement og gruppert i ulike beløpsintervaller 16

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall poster med uhjemlede merutgifter og samlet uhjemlet beløp i ulike beløpsintervaller 15
Tabell 2 Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 17
Tabell 3 Barne- og familiedepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 18
Tabell 4 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 18
Tabell 5 Energidepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 19
Tabell 6 Helse- og omsorgsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 20
Tabell 7 Justis- og beredskapsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 21
Tabell 8 Kunnskapsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 22

Tabell 9 Klima- og miljødepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 23
Tabell 10 Nærings- og fiskeridepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 23
Tabell 11 Samferdselsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner 24

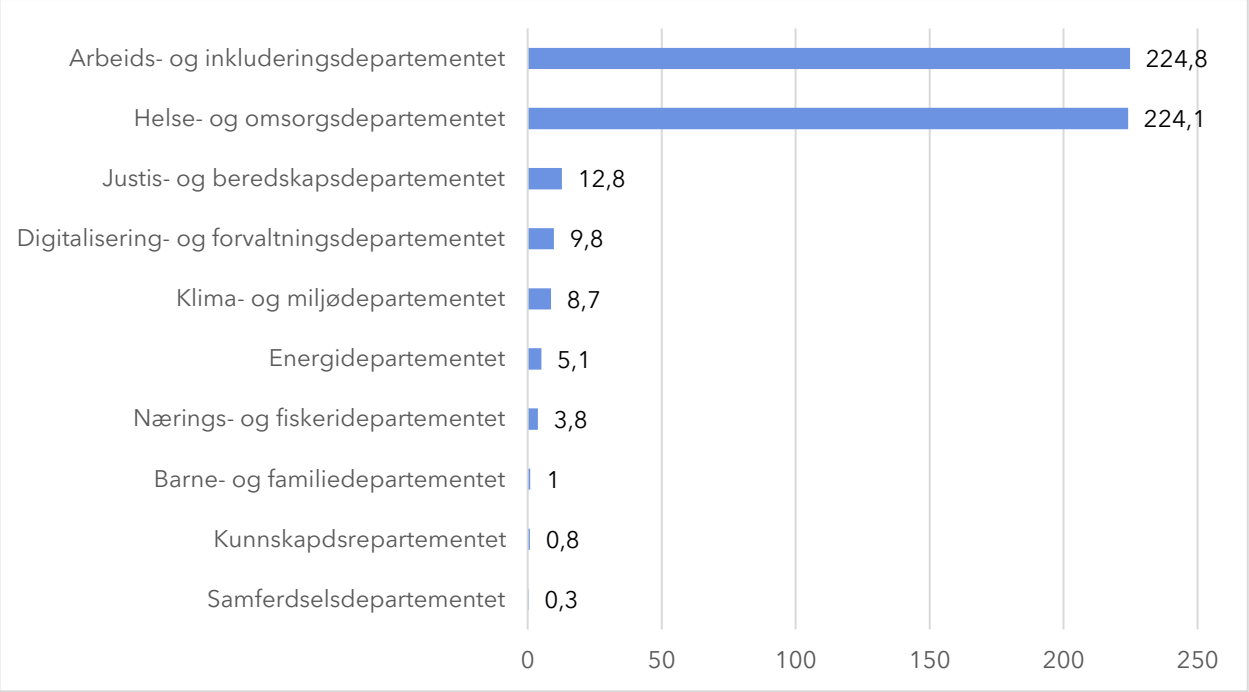
1 Sammendrag

Departementene, Statsministerens kontor og Stortinget med dets eksterne organer får bevilget midler fordelt på kapittel og post over statsbudsjettet som vedtas i Stortinget. Bevilgningene kan ikke overskrides uten at det foreligger hjemmel i form av særskilte fullmakter.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om de regnskapsførte merutgiftene som forvaltningen har rapportert for 2025 har hjemmel i bevilgningsreglementet. Revisjonen er gjennomført ved å kontrollere om regnskapsførte utgifter på en utgiftspost i statsregnskapet er høyere enn det beløpet Stortinget har bevilget på samme post, uten at det foreligger hjemmel til denne merutgiften.

Revisjonen viser at ti departementer i 2025 ikke har disponert utgiftsbevilgningene i tråd med vedtatt budsjett og fullmakter gitt i bevilgningsreglementet. Til sammen har disse belastet statsregnskapet med totalt 491 millioner kroner, fordelt på 42 poster, utover det de har fullmakt til. Se figuren nedenfor.

Figur 1 Uhjemlede merutgifter i 2025 per departement, i millioner kroner



Kilde: Riksrevisjonen

Vår revisjon viser videre at Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor og Stortinget med dets eksterne organer ikke har uhjemlede merutgifter.

Vi har lagt til grunn at enhver uhjemlet merutgift større enn ti millioner kroner vil være vesentlig og av interesse for Stortinget, jf. kapittel 4.3. To departementer har uhjemlede merutgifter større enn ti millioner kroner per post:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på til sammen 213,4 millioner kroner fordelt på to utgiftsposter
- Helse- og omsorgsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på til sammen 216,2 millioner kroner fordelt på to utgiftsposter

2 Innledning

Stortinget vedtar hvert år et statsbudsjett som inneholder alle statlige utgifter og inntekter i et kalenderår. Stortinget vedtar utgifts- og inntektsbevilgninger hver for seg per kapittel og post. Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Unntak fra det krever hjemmel i form av særskilte fullmakter. Det samlede statsbudsjettet gir en helhetlig fremstilling av Stortingets budsjettvedtak og danner basis for kontrollen som Riksrevisjonen utfører.

Statsregnskapet viser statens pengebruk per kapittel og post målt opp mot statsbudsjettet, og rapporteres samlet fra regjeringen til Stortinget i en stortingsmelding, Meld. St. 3. Kravene til avleggelse og presentasjon av statsregnskapet er regulert i bevilgningsreglementet.

Hver statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for sin del av statsregnskapet. Dersom departementet ikke har fullmakt til å overskride en utgiftsbevilgning, vil en eventuell merutgift være uhjemlet, og ikke i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger for bevilgningen.

I revisjonen av statsregnskapet for 2024 ble det også kontrollert om det forelå nødvendig hjemmel når forvaltningen hadde overskredet utgiftsbevilgningene. Konklusjonen på revisjonen var at departementer og parlamentariske organ hadde uhjemlede merutgifter på til sammen over 960 millioner kroner. Riksrevisjonen har vurdert at det vil være vesentlig for Stortinget å få informasjon om manglende etterlevelse i forvaltningen av Stortingets vedtak om disponering av bevilgninger.

3 Mål, problemstilling og avgrensning

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om de regnskapsførte merutgiftene som forvaltningen har rapportert for 2025 har hjemmel i bevilgningsreglementet.

Problemstilling

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

Avgrensing

Bruk av stikkordet «overslagsbevilgning» knyttet til en utgiftspost i bevilgningsvedtaket gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget, jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nummer 1. Ved årets slutt vil det ikke være noe

etterfølgende framlegg for Stortinget før hele statsregnskapet blir behandlet gjennom Meld. St. 3. I vår kontroll av rapporterte merutgifter vurderer vi merutgift ved årets slutt som hjemlet dersom posten har stikkord «overslagsbevilgning». Kravet til realistisk budsjettering, jf. bevilgningsreglementet § 3 annet ledd, gjelder også for denne type bevilgninger, men det kravet er ikke en del av årets kontroll av rapporterte merutgifter.

4 Revisjonskriterier

Revisjon av rapporterte merutgifter gjennomføres som et direkte rapporteringsoppdrag etter ISSAI 4000-serien.

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. Det innebærer at alle utbetalinger av statsmidler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget.

Hver statsråd har konstitusjonelt ansvar for å legge fram hver sin del av statsregnskapet, jf. ansvarlighetsloven § 8 bokstav c.

Bevilgningsreglementet er vedtatt av Stortinget, og er det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen. Bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet.[1]

4.1 Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides uten fullmakt

Bevilgningsvedtakene knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost, jf. bevilgningsreglementet § 5 første ledd. Det innebærer at bevilgningsvedtaket setter en beløpsmessig grense for hva som kan utgiftsføres på hver utgiftspost og hvilke inntekter som forventes innbetalt på hver inntektspost i statsbudsjettet. Bevilgningsvedtakene skal være basert på realistiske anslag over utgifter og inntekter, jf. bevilgningsreglementet § 3 annet ledd. Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides med mindre det foreligger en særlig fullmakt til dette, med hjemmel i §§11 eller 12, eller bevilgningsvedtaket inneholder stikkordet «overslagsbevilgning» eller «kan nyttes under», jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd.

4.1.1 Fullmakt: Stikkord overslagsbevilgning (Stortingsvedtak)

Ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget, kan bevilgningsvedtaket inneholde stikkordet «overslagsbevilgning». Dette gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget, jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nummer 1. Ved årets slutt vil det ikke være noe etterfølgende framlegg for Stortinget før hele statsregnskapet blir behandlet gjennom Meld. St. 3. I dette direkte rapporteringsoppdraget vil vi vurdere merutgift ved årets slutt som hjemlet dersom posten har stikkord «overslagsbevilgning». Kravet til realistisk

[1] Bevilgningsreglementet § 1.

budsjettering gjelder også for denne type bevilgninger, men det kravet vil ikke være en del av årets direkte rapporteringsoppdrag.

4.1.2 Fullmakt: Stikkord kan nyttes under (Stortingsvedtak)

Bevilgninger med stikkordet «kan nyttes under» gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra, jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nummer 2.

4.1.3 Fullmakt: Uten bevilgning (Kongelig resolusjon[2])

Kongen i statsråd kan etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd samtykke til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil ti millioner kroner under den enkelte utgiftspost, forutsatt at det er en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning. Det samme gjelder for større beløp dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

4.1.4 Fullmakt: Uten bevilgning (Samtykke Finansdepartementet)

Kongen kan også bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur, jf. bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd. Ved kongelig resolusjon av 20. juni 2023[3] er Finansdepartementet gitt slik fullmakt for inntil tre millioner kroner.[4]

4.1.5 Fullmakt: Merinntekt og Omdisponering (Samtykke Finansdepartementet eller eget departement)

Etter bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd kan kongen 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 budsjettår

Med hjemmel i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 (nr. 1359) og 20. juni 2023 (nr. 956) har Finansdepartementet i rundskriv R-110 (2023/2025) fastsatt departementenes fullmakter til å gjøre unntak fra enkelte av bevilgningsreglementets hovedprinsipper og mulighet for departementene til å søke om samtykke fra Finansdepartementet i

[2] Kongelig resolusjon er et vedtak fattet av Kongen i statsråd (regjeringen).
[3] Kongelig resolusjon 20. juni 2023 (956) Finansdepartementets fullmakt i henhold til bevilgningsreglementet til å samtykke i budsjettendringer.
[4] Jf. Rundskriv R-110 punkt 3.2 Finansdepartementets fullmakt til å samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning.

enkeltsaker. For punktene 1, 2 og 3 i bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd, jf. over, har Finansdepartementet gitt bestemmelser i rundskrivets følgende punkter:

- Punkt 2.4 Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger på post 01 og post 21 med inntil to prosent av bevilgning mot tilsvarende merinntekter under samme virksomhet. For det enkelte budsjettår, kan departementene søke Finansdepartementet om spesielle fullmakter utover to prosent.
- Punkt 2.5 Fullmakt til å overskride investeringsbevilgninger på post 45 mot tilsvarende innsparing (omdisponering) på inntil fem prosent under driftsbevilgninger på post 01 under samme budsjettkapittel.
- Punkt 2.6 Fullmakt til å overskride driftsbevilgninger på post 01 og post 21 med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i etterfølgende budsjettår.

I rundskrivet er det også fastsatt at departementene kan velge å beholde fullmaktene selv slik at virksomhetene må søke departementet om samtykke, eller delegere fullmaktene til sine underliggende virksomheter.

4.1.6 Fullmakt: Uten bevilgning (Kongelig resolusjon)

Bevilgningsreglementet § 12 gir nødsfullmakt til Kongen for å dekke uforutsette utgifter uten bevilgningsmessig dekning når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

4.2 Unntak fra bevilgningsreglementet

Fullmakt: Overskridelse, Merinntekt, Omdisponering (Stortingsvedtak)

Stortinget kan i enkeltsaker ved uttrykkelig vedtak gjøre unntak fra bestemmelser i bevilgningsreglementet, jf. bevilgningsreglementet § 2.

4.3 Vesentlige uhjemlede merutgifter

Riksrevisjonen har vurdert at det vil være vesentlig for Stortinget å få informasjon om manglende etterlevelse i forvaltningen av Stortingets vedtak om disponering av bevilgninger. Kongen i statsråd kan etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd samtykke til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil ti millioner kroner under den enkelte utgiftspost, forutsatt at det er en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning. Slike samtykker kan dermed gis av regjeringen uten at saken legges fram for Stortinget som en tilleggsbevilgning.

Riksrevisjonen vurderer med utgangspunkt i dette enhver uhjemlet merutgift større enn ti millioner kroner å være av vesentlig interesse for Stortinget.

5 Metoder

Departementene skal gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke-uvesentlige avvik mellom bevilgningstall og regnskapstall, jf. bevilgningsreglementet § 13 sjette ledd.

Som en del av forklaringene har Riksrevisjonen bedt om at departementene også gir en oversikt over bruk av budsjettfullmakter. Departementene rapporterer for hver post hvilke fullmakter til å overskride utgiftsbevilgningen som er tatt i bruk.

Riksrevisjonen har kontrollert forklaringene, inklusiv kontroll av regnskapstall mot bevilgning, i forbindelse med revisjon av statsregnskapet.[5] Parallelt med revisjonen av statsregnskapet, har vi gjennomført denne revisjonen av disposisjonene, hvor vi har kontrollert om regnskapsførte utgifter på en utgiftspost i statsregnskapet er høyere enn det beløpet Stortinget har bevilget, etter at eventuelt overførbart beløp fra forrige år og fullmakter er tatt hensyn til.

Vi har brukt flere kilder for å identifisere om merutgifter i forvaltningen er hjemlet:

- Stikkord på bevilgningsvedtakene
- Stortingets vedtak som gir hjemmel til overskridelse at utgiftsbevilgninger
- Samtykker gitt av Kongen i statsråd til overskridelse uten bevilgning
- Samtykker fra Finansdepartementet til overskridelse uten bevilgning
- Samtykker fra eget departement eller Finansdepartementet til omdisponeringer eller overskridelse mot merinntekter
- Meld. St. 3 Statsrekneskapen 2024 for oversikt om det foreligger innsparinger fra tidligere år
- Øvrige relevante budsjettdokumenter med tilhørende innstillinger fra komitéene i Stortinget og Stortingets vedtak

Vi har kontrollert at departementenes innrapportering på bruk av budsjettfullmakter, jf. forklaringene til statsregnskapet 2025, samsvarer med kildene. På denne måten er det beregnet om uhjemlede merutgifter foreligger etter at de aktuelle budsjettfullmaktene er anvendt. For Stortinget med dets eksterne organer som ikke avgir forklaringer til statsregnskapet[6], har Riksrevisjonen beregnet om det foreligger merutgifter etter at de aktuelle budsjettfullmaktene er anvendt.

6 Funn

Våre funn ble lagt fram for departementene, Statsministerens kontor og Stortinget med dets eksterne organer i brev 26. juni 2026. Forvaltningen har i brev i løpet av august

[5] Se egen rapport om Riksrevisjonens revisjon av statsregnskapet for 2025 på www.riksrevisjonen.no.
[6] For Stortinget med dets eksterne organer er det kun Stortingets administrasjon som avgir forklaringer til statsregnskapet.

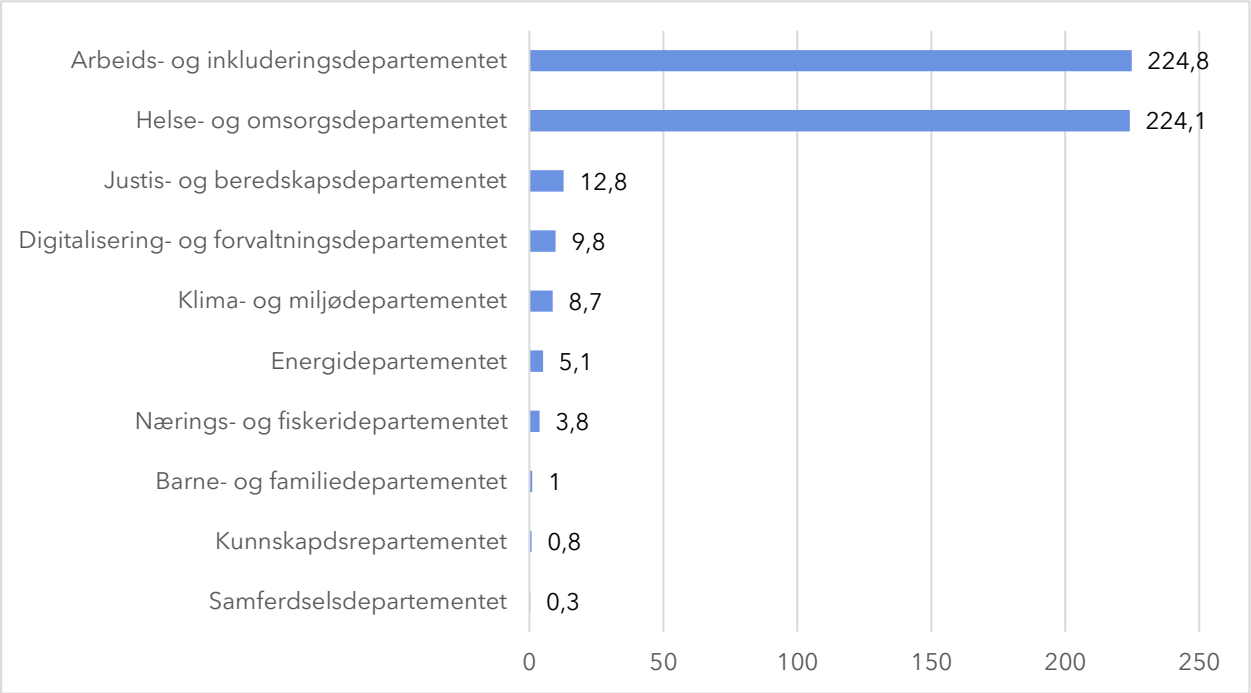
samme år gitt kommentarer til våre funn. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

6.1 Oppsummering av funn

6.1.1 Ti departementer har uhjemlede merutgifter

Presentasjonen av statsregnskapet for 2025 i Meld. St. 3 viser merutgifter på flere av bevilgningene på kapittel og post for departementene. Revisjonen viser at ti departementer har uhjemlede merutgifter på til sammen 491 millioner kroner fordelt på 42 utgiftsposter etter at det er tatt hensyn til særskilte fullmakter, se figuren nedenfor.

Figur 2 Uhjemlede merutgifter i 2025 per departement, i millioner kroner



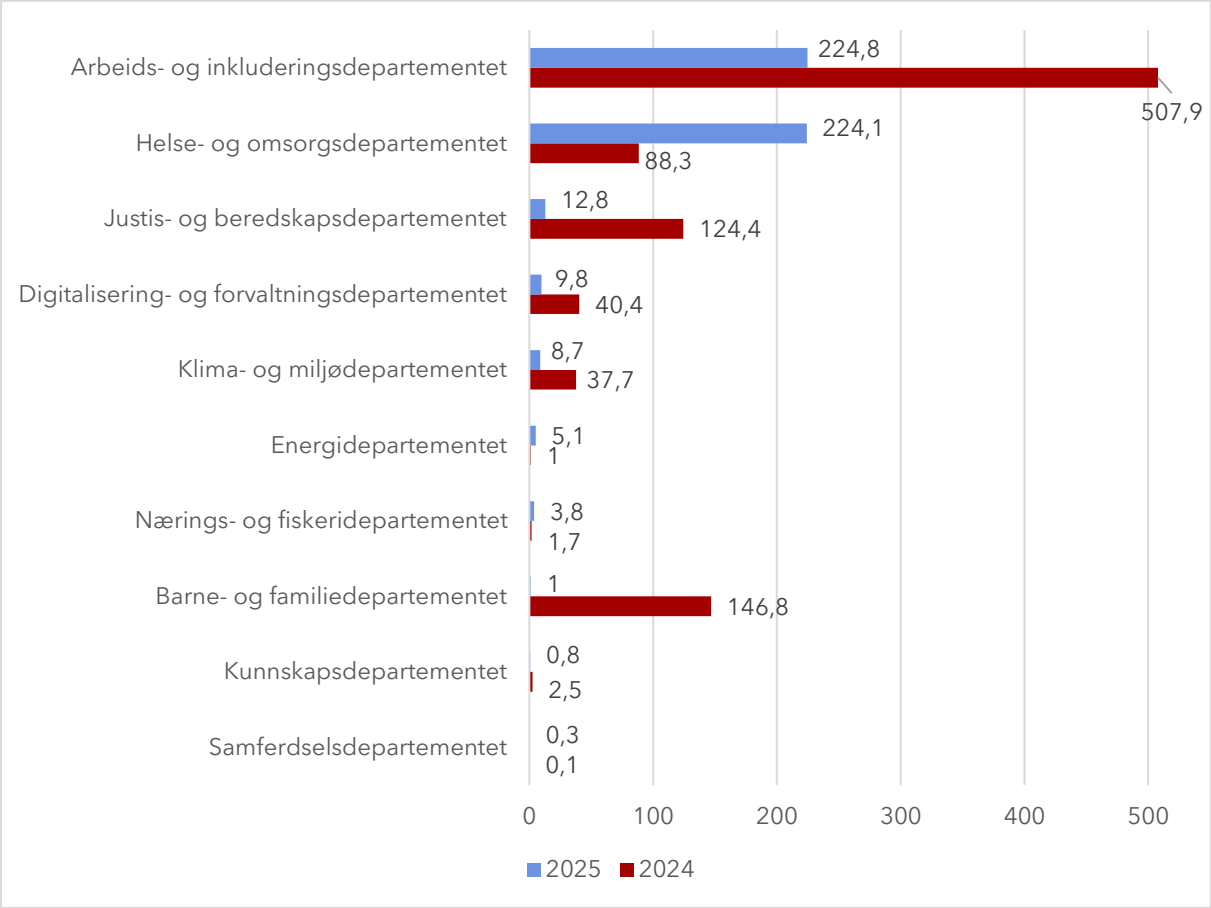
Kilde: Riksrevisjonen

Vår revisjon viser videre at Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor og Stortinget med dets eksterne organer ikke har uhjemlede merutgifter i 2025.

6.1.2 Lavere samlet uhjemlede merutgifter i 2025 enn i 2024

Samlet beløp for uhjemlede merutgifter i 2025 viser en klar nedgang fra 2024, da samlet beløp var over 960 millioner kroner. Det har vært en klar nedgang for de fleste departementene, men Helse- og omsorgsdepartementet hadde en kraftig økning i uhjemlede merutgifter, se figuren nedenfor.

Figur 3 Uhjemlede merutgifter per departement i 2025, sammenlignet med 2024, i millioner kroner

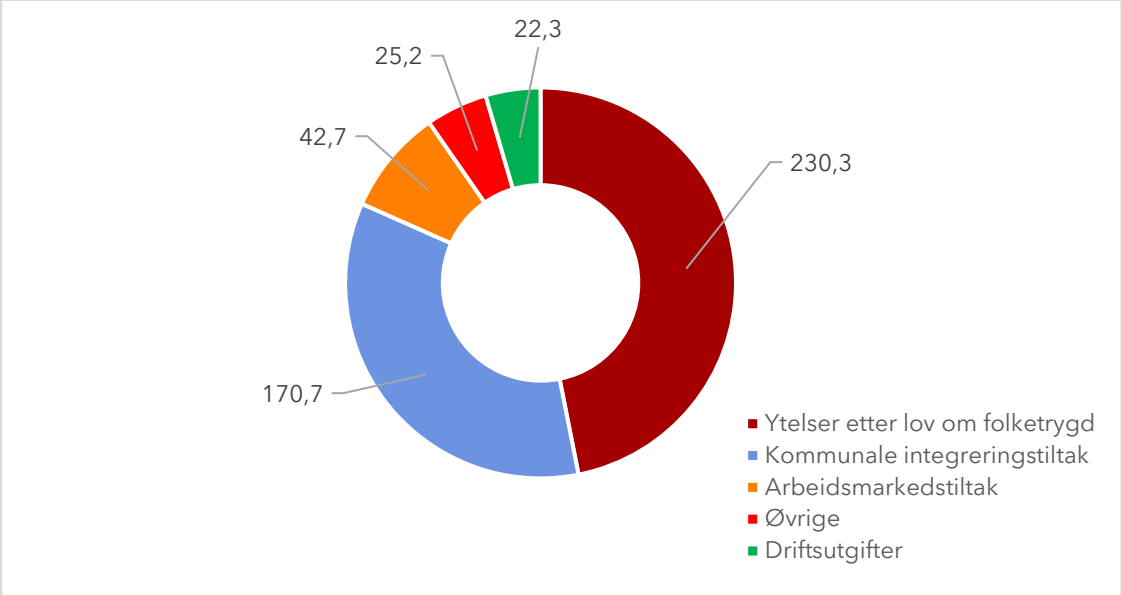


Kilde: Riksrevisjonen

6.1.3 De uhjemlede merutgiftene i 2025 er i hovedsak knyttet til folketrygden

I 2024 var i overkant av en tredjedel av de uhjemlede merutgiftene knyttet til driftsutgifter og noe under en tredjedel til ytelser etter lov om folketrygd. I 2025 er de uhjemlede merutgiftene knyttet til driftsutgifter betydelig lavere, mens det fortsatt er store uhjemlede merutgifter knyttet til folketrygden. For 2025 fordeler de uhjemlede merutgiftene seg i all hovedsak på ytelser etter lov om folketrygd, kommunale integreringstiltak og arbeidsmarkedstiltak, se figur nedenfor.

Figur 4 Uhjemlede merutgifter i 2025 etter formål, i millioner kroner



Kilde: Riksrevisjonen

De uhjemlede merutgiftene for ytelser etter lov om folketrygd gjelder i hovedsak utgifter til helsetjenester i utlandet og helsetjenester til utenlandsboende mv. Helsetjenester i utlandet[7] er utbetalinger til andre land for helsetjenester som er gitt til medlemmer i folketrygden. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i brev 18. februar 2026 til Riksrevisjonen om forklaringer til statsregnskapet, at det over flere år har kommet stadig større krav fra andre land og at merutgiften i stor grad skyldes ett stort krav som ble utbetalt i desember. For merutgiftene for helsetjenester til utenlandsbeboere[8] opplyser departementet at det i stor grad skyldes en økning i antall tilreisende til Norge med behov for behandling på sykehus.

Uhjemlede merutgifter for kommunale integreringstiltak gjelder integreringstilskudd knyttet til bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere.[9] Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i brev 27. februar 2026 til Riksrevisjonen om forklaringer til statsregnskapet at merutgiften i hovedsak skyldes at flere personer ble bosatt i 2025, og utløste dermed mer i tilskudd enn hva som lå til grunn i prognosene. Uhjemlede merutgifter for arbeidsmarkedstiltak gjelder tiltaket for varig tilrettelagt arbeid.[10] Departementet opplyser videre at merutgiftene i hovedsak skyldes raskere utbetaling etter at ny løsning er tatt i bruk.

6.1.4 To departementer har vesentlige uhjemlede merutgifter i 2025

Det er stor variasjon i størrelsen på de uhjemlede merutgiftene per post. Den minste uhjemlede merutgiften på én post i 2025 er på 2 000 kroner, mens den største er 170,7 millioner kroner.

Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget, og unntak fra dette krever hjemmel i form av særskilte fullmakter. Stortinget har

[7] Kapittel 2756 Andre helsetjenester post 71 Helsetjenester i utlandet.
[8] Kapittel 2756 Andre helsetjenester post 72 Helsetjenester til utenlandsboende mv.
[9] Kapittel 0671 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere post 60 Integreringstilskudd, *kan overføres*.
[10] Kapittel 0634 Arbeidsmarkedstiltak post 77 Varig tilrettelagt arbeid, *kan overføres*.

i bevilgningsreglementet §11 gitt regjeringen handlingsrom til å håndtere utgifter som overstiger bevilgningen gitt av Stortinget. Riksrevisjonen vurderer uhjemlet merutgift større enn ti millioner kroner på en utgiftspost å være av vesentlig interesse for Stortinget, se kapittel 4.3.

Bevilgningsreglementet § 11 tredje ledd gir i tillegg regjeringen fullmakt til å bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgning for inntil tre millioner kroner for saker som ikke er av prinsipiell natur. I lys av dette har Riksrevisjonen vurdert at uhjemlede merutgifter på under tre millioner kroner kan være mindre vesentlig for Stortinget å bli informert om.

De 42 postene med uhjemlede merutgifter i 2025 fordeler seg slik i de ulike intervallene:

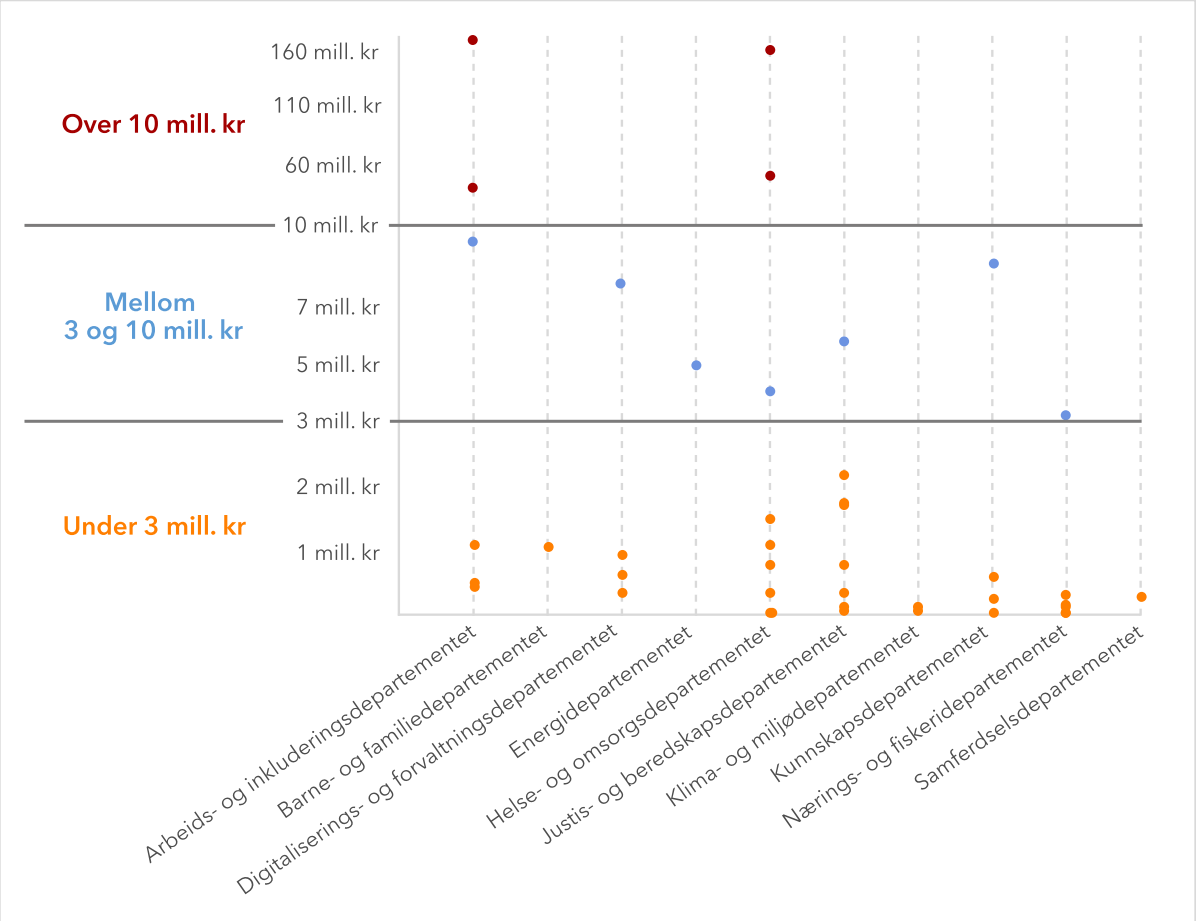
Tabell 1 Antall poster med uhjemlede merutgifter og samlet uhjemlet beløp i ulike beløpsintervaller

Beløp uhjemlet merutgift per post	< 3 millioner kroner	3-10 millioner kroner	> 10 millioner kroner
Antall poster	31 poster	7 poster	4 poster
Samlet uhjemlet beløp for intervallet	17,2 millioner kroner	44,4 millioner kroner	429,6 millioner kroner

Kilde: Riksrevisjonen

For tre av departementene; Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet, ligger alle postene med uhjemlede merutgifter i intervallet for beløp under tre millioner kroner per post. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har poster med merutgifter i alle de tre intervallene. Figuren nedenfor viser fordelingen av de 42 utgiftspostene.

Figur 5 Poster med uhjemlede merutgifter fordelt per departement og gruppert i ulike beløpsintervaller



Kilde: Riksrevisjonen

6.2 Uhjemlede merutgifter per departement

Nedenfor presenterer vi resultatene av vår revisjon per departement som har uhjemlede merutgifter. For hvert departement har vi lagt inn en tabell som gir oversikt over kapitler og utgiftsposter hvor regnskapsført beløp overstiger bevilget beløp, uten at det foreligger nødvendig hjemmel. Tabellene tar utgangspunkt i merutgifter (-) / mindreutgifter (+) slik de framkommer i Meld. St. 3. Det vil si samlet bevilgning[11] fratrukket regnskapsført beløp. Deretter har vi korrigert for bruk av gitte fullmakter (brukt fullmaktsbeløp) før vi viser den uhjemlede merutgiften. For poster der det ikke foreligger noen fullmakter, står kolonnen for brukt fullmaktsbeløp tom.

For poster hvor det er gitt fullmakt(er) til å overskride aktuell utgiftspost, har vi lagt inn en oversikt over hvilke gitte fullmakter som er benyttet.

[11] Samlet bevilgning er lik årets bevilgning pluss overført beløp fra året før.

En merinntektsfullmakt gjør det mulig å overstige utgiftsbevilgningen med tilsvarende beløp som merinntekten. Blir inntektene lavere enn forventet (bevilget), vil utgiftsbevilgningen bli redusert med tilsvarende beløp som mindreinntekten.

6.2.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet har uhjemlede merutgifter på seks poster med til sammen 224,8 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 2 Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
0634 Arbeidsmarkedstiltak	77 Varig tilrettelagt arbeid, *kan overføres*	-42 719		-42 719
0640 Arbeidstilsynet	21 Spesielle driftsutgifter, regionale verneombud	29	-496	-467
0664 Pensjonsordningen for arbeidstakere til sjøs	70 Tilskudd	-400		-400
0671 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	60 Integreringstilskudd, *kan overføres*	-170 703		-170 703
0671 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	62 Kommunale integreringstiltak	-1 085		-1 085
2651 Arbeidsavklaringspenger	72 Legeerklæringer	-9 459		-9 459
Totalt		**-224 337**	**-496**	**-224 833**

Kilde: Riksrevisjonen

Kapittel 0640 post 21 – uhjemlede merutgifter på 467 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 29 000 kroner mindre enn samlet bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[12] framgår at følgende fullmakt er brukt:

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	3640	08	S - Stortingsvedtak	17.12.2024	-496
Sum fullmakter					-496

I dette tilfellet har departementet en mindreinntekt (-).

[12] Brev 27.02.2026 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 467 000 kroner, som er uten hjemmel.

6.2.2 Barne- og familiedepartementet har uhjemlede merutgifter på én post med til sammen 1,0 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 3 Barne- og familiedepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
2531 Bidragsforskott	70 Forskott til utbetaling	-1 041		-1 041
Totalt		**-1 041**		**-1 041**

Kilde: Riksrevisjonen

6.2.3 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har uhjemlede merutgifter på fire poster med til sammen 9,8 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 4 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
1540 Digitaliseringsdirektoratet	22 Bruk av nasjonale fellesløsninger	-1 349	751	-598
1540 Digitaliseringsdirektoratet	29 Tjenesteeierfinansiert drift av Altinn, *kan overføres*	-5 340	-2 617	-7 957
1560 Tariffavtalte avsetninger mv.	72 Pensjonskostnader tjenestemannsorganisasjon ene	-311		-311
1565 Boliglånsordningen i Statens pensjonskasse	01 Driftsutgifter	-928		-928
Totalt		**-7 928**	**-1 866**	**-9 794**

Kilde: Riksrevisjonen

Kapittel 1540 post 22 – uhjemlede merutgifter på 598 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 1 349 000 kroner mer enn samlet bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[13] framgår at følgende fullmakt er brukt:

[13] Brev 26.02.2026 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet til Riksrevisjonen.

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	4540	05	S - Stortingsvedtak	17.12.2024	751
Sum fullmakter					751

I dette tilfellet har departementet en merinntekt (+).

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 598 000 kroner, som er uten hjemmel.

Kapittel 1540 post 29 – uhjemlede merutgifter på 7 957 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 5 340 000 kroner mer enn samlet bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[14] framgår at følgende fullmakt er brukt:

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	4540	07	S - Stortingsvedtak	17.12.2024	-2 617
Sum fullmakter					- 2 617

I dette tilfellet har departementet en mindreinntekt (-).

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 7 957 000 kroner, som er uten hjemmel.

6.2.4 Energidepartementet har uhjemlede merutgifter på én post med til sammen 5,1 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 5 Energidepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
1810 Sokkeldirektoratet	23 Oppdrags- og samarbeidsvirksomhet, *kan overføres*	1 166	-6 217	-5 051
Totalt		**1 166**	**-6 217**	**-5 051**

Kilde: Riksrevisjonen

Kapittel 1810 post 23 – uhjemlede merutgifter på 5 051 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 1 166 000 kroner mindre enn samlet bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[15] framgår at følgende fullmakt er brukt:

[14] Brev 26.02.2026 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet til Riksrevisjonen.
[15] Brev 27.02.2026 fra Energidepartementet til Riksrevisjonen.

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	4810	02	S - Stortingsvedtak	19.12.2024	- 6 217
Sum fullmakter					- 6 217

I dette tilfellet har departementet en mindreinntekt (-).

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 5 051 000 kroner, som er uten hjemmel.

6.2.5 Helse- og omsorgsdepartementet har uhjemlede merutgifter på ni poster med til sammen 224,1 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 6 Helse- og omsorgsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
0703 Internasjonalt samarbeid	71 Internasjonale organisasjoner	-49		-49
0741 Norsk pasientskadeerstatning	71 Særskilte tilskudd	-4 163		-4 163
0742 Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten	21 Spesielle driftsutgifter, *kan overføres*	-50		-50
2711 Spesialisthelsetjeneste mv.	70 Spesialisthjelp	-1 477		-1 477
2751 Legemidler mv.	72 Medisinsk forbruksmateriell	-1 074		-1 074
2755 Helsetjenester i kommunene mv.	73 Kiropraktorbehandling	-313		-313
2755 Helsetjenester i kommunene mv.	75 Logopedisk og ortoptisk behandling	-747		-747
2756 Andre helsetjenester	71 Helsetjenester i utlandet mv.	-163 149		-163 149
2756 Andre helsetjenester	72 Helsetjenester til utenlandsboende mv.	-53 032		-53 032
Totalt		**-224 054**		**-224 054**

Kilde: Riksrevisjonen

6.2.6 Justis- og beredskapsdepartementet har uhjemlede merutgifter på åtte poster med til sammen 12,8 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 7 Justis- og beredskapsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
0430 Kriminalomsorgen	21 Spesielle driftsutgifter, *kan overføres, kan nyttes under kap. 430, post 01*	-17 372	15 645	-1 727
0430 Kriminalomsorgen	60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv., *kan overføres*	-5 883		-5 883
0440 Politiet	22 Søk etter antatt omkomne, *kan overføres*	-2 183		-2 183
0440 Politiet	46 Investeringer i Schengen IT-systemer, *kan overføres*	-330		-330
0446 Den militære påtalemyndighet	01 Driftsutgifter	-71		-71
0466 Særskilte straffesaksutgifter m.m	01 Driftsutgifter	-1 677		-1 677
0475 Bobehandling	21 Spesielle driftsutgifter, *kan overføres*	-767		-767
0490 Utlendingsdirektoratet	71 Tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, og veiledning for au pairer	-114		-114
Totalt		**-28 397**	**15 645**	**-12 752**

Kilde: Riksrevisjonen

Kapittel 0430 post 21 – uhjemlede merutgifter på 1 727 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 17 372 000 kroner mer enn total bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[16] framgår at følgende fullmakt er brukt:

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	3430	02	S - Stortingsvedtak	13.12.2024	15 645
Sum fullmakter					15 645

I dette tilfellet har departementet en merinntekt (+).

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 1 727 000 kroner, som er uten hjemmel.

[16] Brev 03.03.2026 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, jf. Riksrevisjonens brev 26.06.2026 til Justis- og beredskapsdepartementet for kontradiksjon og svarbrev 10.08.2026 til Riksrevisjonen.

6.2.7 Kunnskapsdepartementet har uhjemlede merutgifter på tre poster på til sammen 0,8 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 8 Kunnskapsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
0223 Diamanten skole	01 Driftsutgifter	-498	250	-248
0284 De internasjonale forskningsetiske komiteene	01 Driftsutgifter	-567		-567
0288 Internasjonale samarbeidstiltak	72 Internasjonale grunnforskningsorganisasjoner	-2		-2
Totalt		**-1 067**	**250**	**-817**

Kilde: Riksrevisjonen

Kapittel 0223 post 01 – uhjemlede merutgifter på 248 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 498 000 kroner mer enn total bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[17] framgår at følgende fullmakt er brukt:

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	3223	02	S - Stortingsvedtak	18.12.2024	250
Sum fullmakter					250

I dette tilfellet har departementet en merinntekt (+).

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 248 000 kroner, som er uten hjemmel.

6.2.8 Klima- og miljødepartementet har uhjemlede merutgifter på tre poster på til sammen 8,7 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

[17] Brev 24.02.2026 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

Tabell 9 Klima- og miljødepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
1412 Meteorologiformål	70 Internasjonale samarbeidsprosjekter	-92		-92
1420 Miljødirektoratet	62 Tilskudd til grønn skipsfart, *kan overføres*	-8 625		-8 625
1472 Svalbard miljøvernfond	50 Overføring til Svalbards miljøvernfond	-2 898	2 892	-6
Totalt		**-11 615**	**2 892**	**-8 723**

Kilde: Riksrevisjonen

Kapittel 1472 post 50 – uhjemlede merutgifter på 6 000 kroner

Statsregnskapet viser at det er regnskapsført 2 898 000 kroner mer enn total bevilgning. I departementets forklaringer til statsregnskapet[18] framgår at følgende fullmakt er brukt:

Fullmakt	Kapittel	Post	Hjemmel	Dato	Beløp (i tusen kroner)
Merinntekt	5578	70	S - Stortingsvedtak	19.12.2024	2 892
Sum fullmakter					2 892

I dette tilfellet har departementet en merinntekt (+).

Etter bruk av fullmakten har departementet merutgifter på 6 000 kroner, som er uten hjemmel.

6.2.9 Nærings- og fiskeridepartementet har uhjemlede merutgifter på seks poster med til sammen 3,8 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 10 Nærings- og fiskeridepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
0900 Nærings- og fiskeridepartementet	70 Tilskudd til internasjonale organisasjoner	-3 256		-3 256
0922 Romvirksomhet	70 Kontingent i European Space Agency (ESA)	-146		-146
0922 Romvirksomhet	71 Internasjonal romvirksomhet	-299		-299

[18] Brev 13.03.2026 fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen.

0922 Romvirksomhet	73 EUs romprogrammer	-12	-12
0924 Internasjonale samarbeidsprogrammer	70 Tilskudd	-129	-129
0952 Investinor AS	51 Tapsfond såkornkapital	-6	-6
Totalt		**-3 848**	**-3 848**

Kilde: Riksrevisjonen

6.2.10 Samferdselsdepartementet har uhjemlede merutgifter på én post med til sammen 0,3 millioner kroner

Tabellen nedenfor gir en oversikt over resultatet fra vår revisjon.

Tabell 11 Samferdselsdepartementet. Uhjemlet merutgift på kapittel og post, i tusen kroner

Kapittel	Post	Merutgift (-)/ mindreutgift (+)	Brukt fullmakts-beløp	Uhjemlet merutgift
1352 Jernbanedirektoratet	75 Tilskudd til godsoverføring fra vei til jernbane	-266		-266
Totalt		**-266**		**-266**

Kilde: Riksrevisjonen

7 Konklusjon

Grunnloven § 75 bokstav d slår fast at det er opp til Stortinget å bevilge pengesummene som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Det følger av bevilgningsreglementet at bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgiftspost og at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides med mindre det foreligger hjemmel til dette. Hver statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for sin del av statsregnskapet.

Kongen i statsråd kan etter bevilgningsreglementet § 11 annet ledd samtykke til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil ti millioner kroner under den enkelte utgiftspost, forutsatt at det er en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning.[19] Slike samtykker kan dermed gis av regjeringen uten at saken legges fram for Stortinget som en tilleggsbevilgning. Vi har derfor lagt til grunn at enhver uhjemlet merutgift større enn ti millioner kroner er vesentlig og av interesse for Stortinget.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om de regnskapsførte merutgiftene som forvaltningen har rapportert for 2025 har hjemmel i bevilgningsreglementet.

[19] Jf. kapittel 4 Kriterier.

Hovedkonklusjoner

Ti departementer har regnskapsførte merutgifter som ikke har hjemmel i bevilgningsreglementet.

To av disse departementene har uhjemlede merutgifter større enn ti millioner kroner per post:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på to utgiftsposter på til sammen 213,4 millioner kroner (henholdsvis 170,7 millioner og 42,7 millioner kroner)
- Helse- og omsorgsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på to utgiftsposter på til sammen 216,2 millioner kroner (henholdsvis 163,1 millioner og 53 millioner kroner)

Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor og Stortinget med dets eksterne organer har ikke uhjemlede merutgifter i 2025.

7.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på to poster med til sammen 213,4 millioner kroner

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har uhjemlede merutgifter på til sammen 224,8 millioner kroner fordelt på seks poster. For to av disse postene er merutgiftene over ti millioner kroner per post.

De to postene med vesentlige merutgifter uten hjemmel er:

- **Kapittel 0634 Arbeidsmarkedstiltak**
  post 77 Varig tilrettelagt arbeid, *kan overføres,* har uhjemlet merutgift på 42 719 000 kroner
- **Kapittel 0671 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere**
  post 60 Integreringstilskudd, *kan overføres,* har uhjemlet merutgift på 170 703 000 kroner

7.2 Helse- og omsorgsdepartementet har vesentlige uhjemlede merutgifter på to poster med til sammen 216,2 millioner kroner

Helse- og omsorgsdepartementet har uhjemlede merutgifter på til sammen 224,1 millioner kroner fordelt på ni poster. For to av disse postene er merutgiftene over ti millioner kroner per post.

De to postene med vesentlige merutgifter uten hjemmel er:

- **Kapittel 2756 Andre helsetjenester**
  post 71 Helsetjenester i utlandet mv. har uhjemlet merutgift på 163 149 000 kroner
- **Kapittel 2756 Andre helsetjenester**
  post 72 Helsetjenester til utenlandsboende mv. har uhjemlet merutgift på 53 032 000 kroner