

OVERFLYTSMODELLEN

Et prioriteringsbasert system for statsbudsjettet

Skisse til diskusjon · Juli 2026 · Jens Anders Andresen

Sammendrag

Dette notatet skisserer en ny metode for å sette opp statsbudsjettet: overflytsmodellen. I stedet for at alle sektorer forhandler parallelt om sine rammer, rangeres statens oppgaver i en prioriteringstrapp. Trinnene øverst fylles først, til en objektivt fastsatt standard. Det som er igjen «renner ned» til neste trinn. Formål nederst i trappen finansieres kun dersom trinnene over faktisk er dekket.

Modellen tvinger frem en åpen og ærlig prioritering: dersom Stortinget vil bevilge penger til formål lavt i trappen, må det først dokumenteres at eldreomsorg, politi og andre kjerneoppgaver har det de trenger. Notatet beskriver tanken bak modellen, tallgrunnlaget fra statsbudsjettet 2026, selve trappen, styringsmodellen som får den til å fungere, en automatisk overskuddsregel – og de tre største svakhetene med tilhørende mottiltak.

1. Bakgrunn og idé

Utgangspunktet er en utbredt opplevelse mange deler: eldre får ikke den hjelpen de trenger, sykepleiere og politi melder om ressursmangel – samtidig som staten bruker betydelige midler på bistand, kunstnerstøtte, tenketanker og en lang rekke tilskuddsordninger. Uavhengig av hva man mener om de enkelte formålene, avdekker dette et strukturelt problem: dagens budsjettprosess gjør ingen eksplisitt rangering av statens oppgaver. Alle sektorer forhandler samtidig, og resultatet blir et kompromiss der ingen kan holdes ansvarlig for helheten.

Ideen bak overflytsmodellen er hentet fra et velprøvd prinsipp i finansverdenen: fossefallsstrukturen («waterfall»). Når et selskap gjør opp for seg, får kreditorer med førsteprioritet fullt oppgjør før én krone går videre til neste nivå. Overført til statsbudsjettet betyr det at statens oppgaver settes opp som en trapp: de viktigste oppgavene står øverst og fylles først, og pengene renner nedover trinn for trinn til de tar slutt.

Et bærende prinsipp i modellen er at goder til befolkningen som har betalt skatt gjennom et helt arbeidsliv, skal stå øverst. Pensjon og trygd er i denne forstand utsatt lønn – rettigheter folk har opptjent, ikke gaver fra staten. Deretter følger statens kjerneoppgaver, så velferdstjenestene, og til slutt de formålene som er ønskelige, men ikke nødvendige.

Modellens viktigste effekt er ikke primært at den flytter store summer – det er at den flytter ansvar. I dag kan en regjering øke bevilgninger til formål lavt i prioriteringen uten å måtte forklare hvorfor formål høyere oppe ikke er fullfinansiert. I overflytsmodellen er dette umulig: pengene når rett og slett ikke ned til bunnen før toppen er dekket.

2. Tallgrunnlag: statsbudsjettet 2026

Statsbudsjettet for 2026 har en samlet utgiftsramme på om lag 2 165 milliarder kroner. Av dette hentes 579,4 milliarder fra avkastningen av Statens pensjonsfond utland, tilsvarende et uttak på 2,8 prosent – under handlingsregelens grense på 3 prosent. Tabellen under viser hvordan de største postene «renner» gjennom en tenkt trapp, regnet trinnvis:

Post (statsbudsjettet 2026)	Beløp (mrd kr)	Gjenstår (mrd kr)
Samlet utgiftsramme	2 165,0	2 165,0
– Folketrygden (lovfestede ytelser)	699,5	1 465,5
– Rammetilskudd til kommunene	280,4	1 185,1
– Helse og omsorg	243,6	941,5
– Forsvar	165,1	776,4
– Utdanning og forskning	110,2	666,2
– Samferdsel	105,3	560,9
= Til «alt annet» (justis, NAV-drift, landbruk, næring, bistand, kultur m.m.)		560,9

Tallene viser to viktige forhold. For det første: Folketrygden alene legger beslag på om lag en tredjedel av budsjettet før noen reell prioritering kan begynne. For det andre: bistand (56,6 mrd) og kultur (27 mrd) utgjør til sammen under 4 prosent av budsjettet. Å kutte disse helt ville ikke i seg selv løse utfordringene i eldreomsorgen. Modellens verdi ligger derfor først og fremst i disiplin, åpenhet og ansvarliggjøring – ikke i at bunn-trinnene frigjør enorme summer.

3. Prioriteringstrappen

Trappen består av seks trinn pluss et eventuelt overskudd. Trinn 1 er rettighetsfestet i lov og betales alltid – å plassere det lavere ville skapt usikkerhet uten å frigjøre midler, og ville brutt med prinsippet om at opptjente rettigheter står først. Den reelle prioriteringen skjer derfor fra trinn 2 og nedover.

Trinn	Område	Innhold	Status i modellen
1	Bundne forpliktelser	Folketrygden: pensjon, uføretrygd, sykepenger og andre rettighetsfestede ytelser	Rettskrav – betales alltid
2	Kjernestat	Forsvar, politi, rettsvesen, beredskap	Fylles til fastsatt standard
3	Helse og eldreomsorg	Sykehus, sykehjem, hjemmetjenester, fastleger	Fylles til fastsatt standard
4	Utdanning og kommuner	Skole, barnehage, rammetilskudd til kommunene	Fylles til fastsatt standard
5	Infrastruktur	Vei, bane, digitalisering, vedlikehold	Fylles til fastsatt standard
6	Valgfrie formål	Bistand ut over avtaler, kultur, næringsstøtte, tilskuddsordninger	Finansieres kun av overflyt
–	Overskudd	Det som eventuelt renner gjennom hele trappen	Fordeles etter fast regel

Hvert trinn fra 2 til 5 fylles opp til en fastsatt standard – ikke til «alt sektoren ønsker seg», men til et målbart nivå: maksimal ventetid i spesialisthelsetjenesten, bemanningsnorm i eldreomsorgen, politiets responstid, definert vedlikeholdsnivå på vei og bane. Når standarden er nådd, stopper påfyllingen og resten renner videre. Tar pengene slutt midt i trappen, får trinnene under kun lovpålagt minimum.

4. Styringsmodellen: årshjulet

Modellens svakeste punkt er begrepet «behov»: den som selv får definere hva man trenger, har all interesse av å definere det høyt. Lar man departementene alene fastsette egne behovstall, har man bare gitt dagens budsjettkamp et nytt navn. Løsningen er en tredeling av rollene, der ingen aktør både definerer behovet og mottar pengene:

Fase	Aktør	Oppgave
1	Departementene	Foreslår behovstall for sitt trinn, dokumentert mot objektive standarder (ventetider, bemanningsnormer, responstider, vedlikeholdsetterslep)
2	Uavhengig behovs- og standardnemnd	Etterprøver og fastsetter behovstallene. Sammensatt av fageksperter, etter modell av Teknisk beregningsutvalg
3	Stortinget	Vedtar rekkefølgen på trinnene – én gang per valgperiode
4	Regjeringen / Finansdepartementet	Gjennomfører overflyten: hvert trinn fylles til standard, resten renner ned
5	Automatisk regel	Overskuddsregelen fordeler eventuelt restbeløp mellom fond, skattekutt og buffer

Fase	Aktør	Oppgave
6	Riksrevisjonen / nemnda	Evaluerer måloppnåelse og effektivitet. Resultatet justerer neste års behovstall

Arbeidsdelingen gjør politikken ærligere: Stortinget krangler om prioriteringer – som er politikkens egentlige oppgave – mens regnestykkene fastsettes faglig. At rekkefølgen bare kan endres én gang per valgperiode gir forutsigbarhet for sektorene og hindrer at trappen stokkes om ved hver budsjettkonferanse.

Effektivitetskravet

For å hindre at garantert finansiering fjerner incentivet til effektiv drift, pålegges hvert trinn et årlig effektivitetskrav, for eksempel 0,5 prosent bedre ytelse per krone – etter mønster av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE). Manglende måloppnåelse straffes ikke med akutte kutt, men med at nemnda justerer ned neste års behovstall. Dermed lønner det seg aldri å blåse opp behovet.

5. Overskuddsregelen

Renner det penger gjennom hele trappen, fordeles overskuddet etter en fast, automatisk regel – ikke etter årlige forhandlinger. En mulig tredeling:

Formål	Andel	Eksempel: overskudd 60 mrd
Tilbakeføring til Statens pensjonsfond utland	50 %	30,0 mrd kr
Skatteutt / skattefradrag	30 %	18,0 mrd kr
Beredskapsbuffer for neste års trapp	20 %	12,0 mrd kr
Sum	100 %	60,0 mrd kr

Poenget med en regel fremfor et årlig valg er dobbelt. For det første kommer skatteutt kun når trappen faktisk er fylt – det disiplinierer både utgifts- og skattesiden samtidig. For det andre virker regelen dempende på økonomien: Når staten sparer overskudd i stedet for å bruke det, reduseres presset i økonomien og inflasjonen, noe som gir Norges Bank rom til lavere styringsrente. Renten er delegert til Norges Bank og kan ikke vedtas politisk, men en stram overflytsmodell gir lavere rente som indirekte gevinst.

6. Kjente svakheter og tiltak

En modell som ikke tåler kritisk lys, er ikke verdt å foreslå. De tre største innvendingene, og hvordan modellen møter dem:

6.1 «Behov» er ikke et fast tall

Helsevesenet kan alltid bruke mer – nye medisiner, flere ansatte, bedre bygg. Uten tak ville trinn 3 slukt hele budsjettet, og ingenting ville rent videre. Mottiltak: standarder fastsettes av en uavhengig nemnd som målbare minstenivåer, ikke som ønskelister. Trinnet fylles til standarden – ikke lenger.

6.2 Store deler av budsjettet er juridisk bundet

Folketrygden er rettighetsfestet i lov, og Stortinget har vedtatt at bistanden skal utgjøre én prosent av bruttonasjonalinntekten. Trappen kan derfor ikke innføres som ren budsjettmetode – den krever lovendringer og omgjøring av politiske bindinger. Mottiltak: modellen innføres trinnvis, der nye ordninger og ikke-lovfestede tilskudd legges inn i trappen først, mens lovbindinger vurderes ved neste korsvei.

6.3 Garantert finansiering svekker effektiviteten

Et trinn som er sikret «det det trenger», har isolert sett ingen grunn til å drive billig. Mottiltak: det årlige effektivitetskravet (kap. 4) kombinert med at evalueringsresultater automatisk justerer neste års behovstall. Ineffektivitet reduserer dermed sektorens egen ramme over tid.

7. Veien videre

Skissen reiser spørsmål som bør utredes nærmere før modellen kan konkretiseres:

- **Stresstest:** Hvordan skal modellen håndtere et kriseår der fondsuttaket må reduseres og trappen ikke fylles lenger enn til trinn 3?
- **Juridisk kartlegging:** Hvilke lovendringer kreves for å legge dagens bundne ordninger inn i trappen?
- **Nemndas mandat:** Hvordan sikres nemndas faglige uavhengighet og legitimitet over tid?
- **Todelt finansiering:** Bør enkelte trinn deles i grunnfinansiering (må dekkes) og påbygging (kan dekkes), for mer finmasket prioritering?
- **Pilotering:** Prøve modellen på ett departements budsjett før full innføring.

Kilder

Tallene i notatet er hentet fra offentlig tilgjengelige kilder per juli 2026:

- **Stortinget:** Statsbudsjettet 2026, saldert budsjett (Stortinget) – samlet ramme ca. 2 165 mrd kr.
- **Finansdepartementet:** Nøkkeltall statsbudsjettet 2026 – oljepengebruk 579,4 mrd kr, uttak 2,8 %.
- **Offentligforbruk.no:** Fordeling av hovedposter 2026: Folketrygden 699,5 mrd, rammetilskudd kommuner 280,4 mrd, helse og omsorg 243,6 mrd, forsvar 165,1 mrd, utdanning og forskning 110,2 mrd, samferdsel 105,3 mrd (DFØ-data).

- **Regjeringen.no:** Bistandsbudsjettet 2026 – 56,6 mrd kr, videreført i revidert nasjonalbudsjett.
- **Kultur- og likestillingsdepartementet:** Kulturbudsjettet 2026 – ca. 27 mrd kr.