FINANSMINISTERIET

Om finanslovforslagets opbygning

Indledning

Regeringen skal i henhold til grundlovens § 45, stk. 1, fremsætte forslag til finanslov for det kommende finansår senest fire måneder før finansårets begyndelse. Da finansåret følger kalenderåret, skal forslaget fremsættes inden udgangen af august.

Finanslovforslaget består af tekst og anmærkninger. Anmærkningerne er specifikationer og bemærkninger til de enkelte konti på de såkaldte ministerparagraffer og fællesparagraffer (dvs. reserver, skatter, renter mv.). Endvidere indgår en række oversigter, en kortfattet beskrivelse af budget- og bevillingssystemet, en opslagsvejledning samt ordforklaringer.

I tilknytning til finanslovforslaget udgives en finanslovspjece, der beskriver hovedindholdet i finanslovforslaget for 2025. Endvidere udgives Økonomisk Redegørelse, august 2024.

For årets finanslovforslag og regeringens økonomiske politik henvises til www.fm.dk. Arkiv over tidligere års finanslovforslag mv. findes på www.oes-cs.dk/bevillingslove/.

For en samlet beskrivelse af retningslinjerne for opstilling af finanslovforslaget og Finansministeriets regelsæt i øvrigt henvises til Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning, der kan findes på www.oes.dk/oekonomi/oeav/.

1. Statens budgetlægning

1.1. Budgetlov og udgiftslofter

Den overordnede udgiftsstyring i stat, kommuner og regioner er tilrettelagt ud fra de finanspolitiske målsætninger, der følger af Danmarks tilslutning til EU's finanspagt, herunder særligt finanspagtens artikel 3, der bestemmer, at den samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud. Dette kan anses for overholdt, hvis den årlige strukturelle offentlige saldo udviser et underskud på maksimalt 1,0 pct. af BNP.

Finanspagtens artikel 3 er implementeret ved budgetloven (lov nr. 547 af 18. juni 2012 med senere ændringer), hvorved der er indført en ny grundregel om budgetbalance i det danske budgetsystem. Der er også med budgetloven indført en korrektionsmekanisme, hvorefter finansministeren hvert år i august måned i forbindelse med fremsættelsen af finanslovforslaget skal foretage en opgørelse af den strukturelle saldo for det følgende finansår.

For at understøtte budgetlovens regel om budgetbalance er der fra finansåret 2014 indført et udgiftspolitisk styringssystem med udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner (budgetlovens kapitel 3). Udgiftslofterne udgør en øvre grænse for de årlige udgifter på de

loftsbelagte områder. Det statslige udgiftsloft er delt op i et delloft for driftsudgifter og et delloft for indkomstoverførsler (budgetlovens § 9).

Det statslige delloft for driftsudgifter fastsætter en øvre grænse for de statslige nettodriftsudgifter, udgifter til tilskud mv. og udgifter til overførsler til udlandet i finansåret. Herunder er bl.a. omfattet tilskud til drift af selvejende institutioner.

Det statslige delloft for driftsudgifter omfatter ikke driftsudgifter til f.eks. Kongehuset og Folketinget, lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen samt udgifter til bloktilskud til kommuner og regioner.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler fastsætter en øvre grænse for de statslige udgifter i finansåret til indkomstoverførsler mv., herunder lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter ikke udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler mv., herunder løntilskud og lovbundne driftsudgifter ved aktivering af modtagere af ledighedsrelaterede indkomstoverførsler.

1.2. Rammesystemet

Budgetlægningsprocessen begynder ved, at regeringen på grundlag af de overordnede målsætninger om den offentlige udgiftspolitik og udgiftslofterne fastlægger de samlede rammer for statens udgifter i de kommende finansår. De samlede rammer skal være i overensstemmelse med det vedtagne statslige udgiftsloft. Derfor er der en entydig sammenhæng mellem rammerne og de to statslige dellofter. Driftsrammen og rammen for indkomstoverførsler omfatter således de hovedkonti, der er omfattet af det statslige udgiftsloft. Overførsels- og anlægsrammen skal omfatte konti, der er uden for udgiftsloftet. Indtægtsbudgettet er ligeledes uden for udgiftsloftet, jf. tabel 1.1.

Tabel 1.1 Sammenhæng mellem rammer og udgiftslofter

Delloftet for driftsudgifter	Delloftet for indkomstoverførsler	Udenfor udgiftsloftet
Driftsrammen (Driftsramme 1 og 2)	Rammen for indkomstoverførsler	Overførselsrammen Anlægsrammen Indtægtsbudgettet

Tilsvarende fastlægges udgiftslofter for kommunernes og regionernes udgifter, *jf. afsnit 1.3*.

Det statslige udgiftsbudget omfatter de ministerfordelte udgifter, hvilket vil sige drifts-, anlægs- og overførselsudgifter på ministerområderne samt udgifter til Kongehuset, Folketinget, pensionsvæsenet og generelle reserver.

Inden for ministerområdet foretager ressortministeriet en fordeling af rammerne på styrelser og institutioner mv., der efterfølgende har til opgave at udarbejde et budget inden for den tildelte ramme. Det endelige finanslovforslag bygges herefter op ved en samling af de enkelte delbidrag.

De forskellige udgiftsrammer og udgiftsbudgetter

Hvert ministerområde kan være inddelt i fire forskellige overordnede rammer og budgetter - en driftsramme, en ramme for indkomstoverførsler, en overførselsramme og en anlægsramme. Driftsrammen er underopdelt i to delrammer, 1 og 2, hvoraf driftsramme 1 endvidere indeholder et særskilt lønsumsloft.

Driftsrammen omfatter samtlige udgifter, som er underlagt det statslige delloft for driftsudgifter.

Driftsramme 1 omfatter de statslige nettoudgifter til lønninger og øvrige driftsudgifter, f.eks. køb af varer og tjenesteydelser, vedligeholdelse, afskrivninger og skatter mv. Herudover omfatter driftsrammen driftsindtægter. I det omfang ministerierne forventer, at nye initiativer vil føre til nye udgifter for staten eller have kommunaløkonomiske konsekvenser, skal der inden for driftsramme 1 afsættes reserver til at dække disse udgifter. Investeringer i anlægsaktiver inden for driftsrammen lånefinansieres, mens driftsbevillingen kun påvirkes af de afledte omkostninger i form af afskrivninger og renter. Låneoptagelsen sker inden for en låneramme, der sætter et loft for den gæld, som de enkelte institutioner kan have.

Driftsramme 2 omfatter tilskudsordninger mv. under det statslige delloft for driftsudgifter. Det er det (netto) udgiftsbeløb, der er afsat på finansloven, som udgør rammen for omfanget af udgifter, der må bruges til disse tilskud.

Lønsumsloftet er en del af driftsramme 1 og omfatter de statslige udgifter til lønninger, vederlag mv. i de statslige institutioner, der er opført som driftsbevillinger. Lønsumsloftet sætter en øvre grænse for, hvor store lønudgifter der i finansårets løb kan afholdes på de områder, der er omfattet af det pågældende loft, herunder udgifter som følge af nye love og aktstykker mv. Endvidere gælder, at et evt. merforbrug i forhold til årets lønsumsloft altid skal kunne inddækkes af tidligere års akkumulerede mindreforbrug under lønsumsloftet.

Rammen for indkomstoverførsler omfatter samtlige udgifter, som er underlagt det statslige delloft for indkomstoverførsler. Rammen omfatter således de ikke-ledighedsrelaterede lovbundne bevillinger på indkomstoverførselsområdet, dvs. lovbundne udgifter, hvis størrelse afhænger af eksempelvis udviklingen i demografiske forhold, adfærd mv.

Overførselsrammen omfatter de øvrige bevillinger på udgiftsbudgettet, som ikke er underlagt statslig loftsstyring, og ikke indgår i anlægsbudgettet. Dette gælder bl.a. renteudgifter, udgifter til Kongehuset og Folketinget, bloktilskud til kommuner og regioner, lovbundne driftsudgifter ved aktivering samt de ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, herunder arbejdsløshedsdagpenge, løntilskud og kontanthjælp.

Anlægsrammen omfatter de statslige udgifter til større anlægsprojekter og investeringer for så vidt angår infrastruktur, forsvar og national ejendom. Det samlede omfang for de offentlige investeringer – de statslige, kommunale, regionale og øvrige investeringer – afstemmes år

for år såvel under hensyn til konjunktursituationen som ud fra omfanget af prioriterede rentable projekter inden for rammerne af de overordnede finanspolitiske målsætninger. Mens der f.eks. for driftsudgifterne udmeldes en ramme for hvert ministerium, er praksis for anlægsprojekter, at der tages stilling fra projekt til projekt.

Reguleringen af tilskuddene til kommunerne og regionerne forelægges først for Folketingets Finansudvalg i juni måned efter forhandling med de kommunale og regionale parter. De kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser indbudgetteres derfor normalt som reserve- eller budgetreguleringskonti på de enkelte ministerområder. En del af finanslovens budgetregulerings- og reservekonti udgøres af sådanne budgetteknisk begrundede konti.

1.3. Udgiftslofter på finanslovforslaget for 2025

Det fremgår af budgetlovens § 7, stk. 1, at finansministeren på forslaget til finanslov medtager en oversigt over de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for de tre følgende finansår og de foreslåede udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for det fjerde af de følgende finansår.

Finansministeren lægger i henhold til budgetlovens § 7, stk. 2, de nævnte udgiftslofter til grund for budgetteringen af forslaget til finanslov og som rammer for aftalerne med kommuner og regioner om disses økonomi mv.

I det følgende beskrives korrektionerne af de gældende udgiftslofter på finanslovforslaget for 2025 samt fastlæggelsen af nye udgiftslofter for 2028.

Administrative korrektioner af gældende udgiftslofter

Udgiftslofterne ligger som udgangspunkt fast for en 4-årig periode. Der er imidlertid mulighed for administrativt at foretage korrektioner af de gældende udgiftslofter. Muligheden for administrative korrektioner af de gældende udgiftslofter er reguleret i lov nr. 547 af 18. juni 2012 om budgetloven med senere ændringer og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025, lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2026 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2027, jf. lov nr. 2583 af 28. december 2021, lov nr. 540 af 23. maj 2023 samt lov nr. 1766 af 28. december 2023.

I henhold til budgetlovens § 8 kan der administrativt foretages justeringer som følge af politiske omprioriteringer mellem sektorer, ny lovgivning for så vidt angår de ledighedsrelaterede udgifter samt skatteudgifter og tekniske korrektioner som pris- og lønopregning af udgiftslofter og DUT mv. Herudover er det i de respektive love om udgiftslofter § 2, stk. 1 fastsat, at finansministeren administrativt kan foretage en omfordeling mellem de to statslige dellofter, hvis dette er begrundet i permanente ændringer i fordelingen af udgifter mellem de to dellofter. I det følgende beskrives de administrative korrektioner af de gældende udgiftslofter på finanslovforslaget for 2025.

De samlede administrative korrektioner fremgår af nedenstående tabel og uddybes i det følgende. Yderligere dokumentation for korrektionerne kan findes på www.fm.dk.

Tabel 1.2 Administrative korrektioner af udgiftslofter på FFL25

	2025	2026	2027
Tidligere gældende delloft for driftsudgifter (mia. kr., 2024-pl)	**282,3**	**285,9**	**288,8**
Korrektioner af delloft for driftsudgifter i alt (mio. kr.)	**447,0**	**200,3**	**1.209,9**
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8. stk. 1	-6.182,1	-6.182,1	-6.182,1
Korrektioner som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2	-0,7	-0,7	-0,7
Korrektioner som følge af ændringer af skatteudgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 3	421,1	88,4	-72,8
Korrektioner som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4	6.223,3	6.309,3	6.378,6
Korrektioner vedr. omfordeling mellem statslige dellofter, jf. lov om udgiftslofter § 2, stk.1	-14,5	-14,5	1.087,0
Delloft for driftsudgifter, inkl. administrative korrektioner (mia. kr., 2025-pl)	**282,7**	**286,1**	**290,0**
Tidligere gældende delloft for indkomstoverførsler (mia. kr., 2024-pl)	**314,3**	**315,2**	**316,2**
Korrektioner af delloft for indkomstoverførsler i alt (mio. kr.)	**11.937,4**	**11.971,5**	**11.453,8**
Korrektioner som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4	11.912,0	11.946,1	11.984,0
Korrektioner vedr. omfordeling mellem statslige dellofter, jf. lov om udgiftslofter § 2, stk.1	25,4	25,4	-530,2
Delloft for indkomstoverførsler, inkl. administrative korrektioner (mia. kr., 2025-pl)	**326,2**	**327,1**	**327,7**
Tidligere gældende kommunalt udgiftsloft (mia. kr., 2024-pl)	**306,1**	**306,1**	**306,1**
Korrektioner af det kommunale udgiftsloft i alt (mio. kr.)	**18.333,6**	**18.333,6**	**18.333,6**
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	4.216,6	4.216,6	4.216,6
Korrektioner som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4	14.117,1	14.117,1	14.117,1
Kommunalt udgiftsloft, inkl. administrative korrektioner (mia. kr., 2025-pl)	**324,4**	**324,4**	**324,4**
Tidligere gældende regionalt delloft for sundhedsområdet (mia. kr., 2024-pl)	**136,6**	**136,6**	**136,6**
Korrektioner af det regionale delloft for sundhed i alt (mio. kr.)	**7.405,3**	**7.405,3**	**7.405,3**
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	1.973,5	1.973,5	1.973,5
Korrektioner som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4	5.431,8	5.431,8	5.431,8

Regionalt delloft for sundhed, inkl. administrative korrektioner (mia. kr., 2025-pl)	**144,0**	**144,0**	**144,0**
Tidligere gældende regionalt delloft for udviklingsopgaver (mia. kr., 2024-pl)	**3,0**	**3,0**	**3,0**
Korrektioner af regionalt delloft for udviklingsopgaver i alt (mio. kr.)	**80,2**	**80,2**	**80,2**
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	-8,0	-8,0	-8,0
Korrektioner som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4	*88,2*	*88,2*	*88,2*
Regionalt delloft for udviklingsopgaver, inkl. administrative korrektioner (mia. kr., 2025-pl)	**3,1**	**3,1**	**3,1**

Bemærkninger: Der er foretaget afrundinger.

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 1

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 1 kan finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke om fastsættelse af statens bloktilskud til kommuner og regioner mv. foretage en omfordeling mellem de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Bestemmelsen tager sigte på politiske omprioriteringer, der ligger ud over de i budgetlovens § 8 stk. 2-4 hjemlede justeringer begrundet i ny lovgivning og justeringer af mere teknisk karakter.

I forbindelse med finanslovforslaget for 2025 er der i henhold til akt. 216 af 20. juni 2024 (bloktilskudsaktstykket) sket en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på 4.216,6 mio. kr. årligt i 2025 og frem til det kommunale udgiftsloft.

For det regionale område er der i henhold til bloktilskudsaktstykket sket en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på 1.973,5 mio. kr. årligt i 2025 og frem til det regionale delloft for sundhedsområdet. Der er endvidere omfordelt 8,0 mio. kr. fra det regionale delloft for udviklingsopgaver til det statslige delloft for drift

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 2

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 2 kan finansministeren administrativt foretage en forhøjelse eller reduktion af de gældende udgiftslofter, hvis det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en reduktion eller forøgelse af de ledighedsrelaterede udgifter.

I forbindelse med finanslovforslaget for 2025 er det statslige delloft for driftsudgifter nedjusteret med 0,5 mio. kr. årligt i 2025-2027 som følge af en ændring i kommunerne mht. sanktionering af kontanthjælpsmodtageres udlandsophold. Desuden er det statslige delloft for driftsudgifter nedjusteret med 0,2 mio. kr. årligt i 2025-2027 som følge af, at der er indgået politisk aftale om at afskaffe den skærpede rådighedssanktion for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 3

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 3 kan finansministeren administrativt foretage en forhøjelse eller reduktion af udgiftslofterne, hvis det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en reduktion eller forøgelse af skatteudgifter.

I forbindelse med finanslovforslaget for 2025 er de gældende udgiftslofter korrigeret som følge af Aftale mellem regeringen, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om iværksætterpakken af juni 2024 og Aftale mellem regeringen, Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om et stærkere erhvervsliv af juni 2024. Aftalerne indeholder en række nye tiltag og finansiering, der kategoriseres som skatteudgifter.

Korrektionerne medfører en opjustering af det statslige delloft for driftsudgifter med 421,1 mio. kr. i 2025 og 88,4 mio. kr. i 2026 samt en nedjustering af det statslige delloft for driftsudgifter med 72,8 mio. kr. i 2027 svarende til nettovirkningen af skatteudgifterne (opgjort efter tilbageløb og adfærd).

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 4

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 4 kan finansministeren administrativt foretage en ændring i de gældende udgiftslofter, i det omfang det er begrundet i en ændret udgifts- og opgavefordeling mellem kommuner, stat og regioner eller en ændring af den bindende statslige regulering af kommuners og regioners økonomi (Det Udvidede Totalbalanceprincip), pris- og lønreguleringer eller lignende tekniske korrektioner.

Korrektioner som følge af ændret udgifts- og opgavefordeling mellem sektorer

Der er på finanslovforslaget for 2025 indarbejdet korrektioner af de gældende lofter som følge af ændret opgavefordeling mellem stat, kommuner og regioner, jf. akt. 216 af 20. juni 2024 (bloktilskudsaktstykket). Korrektionerne omfatter, ud over de direkte virkninger af lov- og cirkulæreprogrammet, også en række andre tekniske korrektioner af udgiftslofterne med hjemmel i budgetlovens § 8, stk. 4, herunder virkninger af skæv DUT mv.

Korrektionerne indebærer samlet set en nedjustering af det statslige delloft for driftsudgifter på 523,7 mio. kr. årligt i 2025-2027. Det kommunale udgiftsloft er opjusteret med 651,6 mio. kr. årligt i 2025-2027, mens det regionale delloft for sundhedsområdet er nedjusteret med 126,4 mio. kr. årligt i 2025-2027 og det regionale delloft for udviklingsopgaver er nedjusteret med 1,4 mio. kr. årligt i 2025-2027.

Pl-regulering af udgiftslofter

Der er på finanslovforslaget for 2025 foretaget en pris- og lønopregning af de gældende udgiftslofter til 2025-pl. I opregningen er der taget højde for ændrede pris- og lønforudsætninger vedr. 2024 (niveaukorrektion). Korrektionerne som følge af pl-regulering fremgår af tabel 1.3. Opregningsfaktoren for de enkelte lofter fremgår af tabel 1.4.

Tabel 1.3 Loftskorrektioner som følge af pl-regulering

Mio. kr., 2025-pl	2025	2026	2027
Statsligt delloft for driftsudgifter	6.747,0	6.833,0	6.902,3
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	11.912,0	11.946,1	11.984,0
Kommunalt udgiftsloft	13.465,5	13.465,5	13.465,5
Regionalt delloft for sundhedsområdet	5.558,2	5.558,2	5.558,2
Regionalt delloft for regionale udviklingsopgaver	89,6	89,6	89,6

Tabel 1.4 Opregningsfaktor for pl-regulering af udgiftslofter

	Opregningsfaktor (pct.)
Statsligt delloft for driftsudgifter	2,39
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	3,79
Kommunalt udgiftsloft	4,4
Regionalt delloft for sundhedsområdet	3,8
Regionalt delloft for regionale udviklingsopgaver	3,1

Korrektioner i henhold til lov om fastsættelse af udgiftslofter § 2, stk. 1

I henhold til lov om udgiftslofter § 2, stk. 1 kan finansministeren administrativt foretage en omfordeling mellem de to statslige dellofter, hvis dette er begrundet i permanente ændringer i fordelingen af udgifter mellem de to dellofter.

Der er foretaget omfordeling mellem de statslige udgiftslofter som følge af, at Folketinget d. 4. juni 2024 har vedtaget en reform af SU-systemet på det videregående uddannelsesområde. SU-reformen medfører en reduktion af indkomstoverførelsesudgifterne i 2027. Det statslige delloft for driftsudgifter opjusteres med 1.101,5 mio. kr. i 2027 svarende til provenuvirkningen af reduktionen af SU-udgifterne (inkl. tilbageløbs- og adfærdseffekter), mens det statslige delloft for indkomstoverførsler nedjusteres med 555,6 mio. kr.

Derudover er der foretaget en omfordeling mellem de statslige udgiftslofter som følge af lov nr. 162 B af maj 2024, der udmønter dele af aftale om etablering af en grøn fond, der vedrører indbetalinger til aldersforsikring, aldersopsparing og supplerende engangssums påvirkning af beregning af visse sociale ydelser. Konkret indebærer lovgivningen merudgifter til ydelser under delloft for indkomstoverførsler, som finansieres af midler under delloft for driftsudgifter. Det statslige delloft for driftsudgifter nedjusteres på den baggrund med 14,5 mio. kr., mens det statslige delloft for indkomstoverførsler opjusteres med 25,4 mio. kr.

Yderligere dokumentation for korrektionerne kan findes på www.fm.dk.

Fastlæggelse af udgiftslofter for 2028

I overensstemmelse med budgetlovens § 6 er der sammen med finanslovforslaget for 2025 fremsat et lovforslag om udgiftslofter i stat, kommuner og regioner i 2028. Udgiftslofterne for 2028 er fastsat i overensstemmelse med de finanspolitiske rammer i 2030-forløbet. Udgiftslofterne i 2028 er fastsat i overensstemmelse med budgetlovens underskudsgrænse på 1,0 pct. af BNP.

Udgiftslofterne for 2028 fremgår af nedenstående tabel 1.5.

Tabel 1.5 Udgiftslofter for 2028
Mia. kr., 2025-pl

	2028
Statsligt delloft for driftsudgifter	301,2
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	326,4
Kommunalt udgiftsloft	324,4
Regionalt delloft for sundhedsområdet	144,0
Regionalt delloft for regionale udviklingsopgaver	3,1

Fastsættelsen af udgiftslofterne for 2028 følger samme overordnede principper som ved fastsættelsen af udgiftslofterne for 2018-2027 samt førstegangsfastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-2017.

I forbindelse med fastsættelsen af udgiftslofterne i 2028 er hele det finanspolitiske råderum (højest mulige offentlige forbrugsvækst) placeret under det statslige delloft for driftsudgifter. De kommunale og regionale udgiftslofter for 2028 er fastsat uændret på niveauet i 2025-2027 i forlængelse af de indgåede økonomiaftaler med kommuner og regioner for 2025. I forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke er der mulighed for at omprioritere mellem henholdsvis det statslige og det kommunale og de regionale udgiftslofter. Yderligere dokumentation for loftfastsættelsen kan findes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk.

1.4. Samordning af statens, kommunernes og regionernes udgifter

Regeringens tilrettelæggelse af udgiftspolitikken sker med sigte på såvel statens som kommunernes og regionernes udgifter. Derfor er der med budgetloven indført særskilte udgiftslofter for kommuner og regioner.

De årlige økonomiaftaler med kommuner og regioner skal ligge inden for de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Finansministeren kan med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg i henhold til budgetlovens § 8 foretage en omfordeling mellem de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Økonomiaftalerne omfatter henstillinger om udgifternes og skatternes størrelse samt andre initiativer, der søges gennemført af hensyn til udviklingen i den kommunale og regionale sektor.

Økonomiaftalerne indgås mellem regeringen og KL henholdsvis Danske Regioner og bliver normalt indgået i juni måned, således at de kan danne grundlag for regionernes budgetter, som normalt skal være fastlagt senest den 1. oktober, samt de kommunale budgetter, der normalt skal vedtages senest den 15. oktober.

Det Udvidede Totalbalanceprincip

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at kommuner og regioner kompenseres for de udgiftsmæssige konsekvenser af ændringer i byrde- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne og regionerne og for ændringer staten foretager i regelgrundlaget for eksisterende kommunale og regionale opgaver.

Staten skal således kompensere kommuner og regioner for de udgifter, der er forbundet med nye opgaver som følge af blandt andet ny lovgivning (love, bekendtgørelser, cirkulærer mv.). Det sker ved, at det samlede statstilskud forhøjes eller reduceres, når kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver.

Den enkelte ressortminister har samme udgiftspolitiske ansvar for regelændringers kommunal- og regionaløkonomiske konsekvenser som for de statslige udgifter.

Kompensationsbeløbet finansieres af det pågældende ministerområdes rammer på samme måde som ved initiativer med statslige merudgifter. I praksis vil dette ske ved, at de generelle tilskud til kommunerne eller regionerne forhøjes med den beregnede merudgift mod en tilsvarende nedsættelse af ministerområdets rammer.

Dette kompensationsprincip gælder i udgangspunktet begge veje. Såfremt en minister gennemfører regelændringer, som giver kommunerne eller regionerne besparelser, vil ministerområdets rammer som udgangspunkt blive forhøjet mod en tilsvarende reduktion af de generelle tilskud til kommunerne eller regionerne, dog således, at større, enkeltstående besparelser altid vil være genstand for en konkret stillingtagen i forbindelse med den samlede udgiftspolitiske prioritering.

Til brug for en samlet opgørelse over de bindende statslige regelændringer udarbejdes der løbende et kommunalt og regionalt lov- og cirkulæreprogram med en oversigt over de regelændringer, som regeringen gennemfører i løbet af folketingssamlingen, og som kan have betydning for udgifterne til kommunernes og regioners opgavevaretagelse.

En gang om året i forbindelse med folketingssamlingens afslutning i juni måned opgøres den samlede kompensation for love mv. tiltrådt i den indeværende samling, og de generelle tilskud reguleres for de gennemførte regelændringer mv. med modgående justeringer af ministeriernes rammer.

1.5. Retningslinjer for budgetlægningen

Budgetudarbejdelsen i staten kan karakteriseres som en rammebudgettering, hvor de enkelte ministerier har en betydelig frihed til at foretage en omfordeling af ministeriets ressourcer inden for de fastsatte udgiftsrammer, *jf. afsnit 1.2.*

Der gælder en række generelle retningslinjer og principper, som indgår ved

rammefastsættelsen og/eller skal lægges til grund ved budgetlægningen.

Aktivitetsforudsætninger

Det er en almindelig forudsætning for statens budgetlægning, at udgifter og indtægter skal budgetteres så realistisk som muligt. I de fleste tilfælde må der foretages et skøn over den forventede aktivitet.

På det lovbundne område har en række faktorer betydning ved vurderingen af udgiftsbehovet. Det drejer sig bl.a. om konjunkturer, demografisk udvikling, indkomstafhængighed mv. Hertil kommer forhold som eksempelvis restafregninger vedrørende tidligere år.

På driftsområdet må der på tilsvarende måde foretages en vurdering af aktiviteten i lyset af behovs- eller efterspørgselsprægede forhold.

Generelt gælder, at budgetforslaget skal indpasses under de fastsatte udgiftsrammer, *jf. afsnit 1.2*. Der må derfor i fornødent omfang foretages en omprioritering inden for hvert ministerområdes rammer. Det kan betyde, at aktiviteten på nogle områder må indskrænkes i forhold til hidtidige forventninger, at dækningsgrader må reduceres, og at ydelses- eller standardniveau må nedsættes.

Det er en forudsætning for rammesystemet, at ministeriernes ledelse sørger for at afpasse aktiviteten efter de fastlagte rammer, og at der i forbindelse hermed udarbejdes de fornødne ændringer til virksomhedsplaner, forslag til ændringer af love eller andre retningslinjer mv.

Konteringsprincipper

Udgifter og indtægter konteres særskilt i budgetspecifikationerne/budgetoversigterne i finanslovens anmærkninger (bruttokonteringsprincippet). Det gælder også i de tilfælde, hvor der gives nettobevillinger.

Drifts- og anlægsudgifterne budgetteres som hovedregel uden ikke-fradragsberettiget købsmoms. Det skal sikre en konkurrencemæssig ligestilling med private producenter, når statsinstitutioner skal vælge mellem henholdsvis privat leverandør eller egen produktion. De forventede udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms budgetteres efterfølgende som en særlig momsreserve under § 35. Generelle reserver.

Vedrørende pensionsbidrag afhænger fremgangsmåden af ansættelsesformen. For overenskomstansat personale indgår pensionsbidraget i den budgetterede lønsum. For tjenestemandsansat personale yder ministerierne et bidrag til finansieringen af statens udgifter til tjenestemandspensioner til § 36. Pensionsvæsenet.

Pris- og lønforudsætninger

Finanslovforslagets pris- og lønforudsætninger for 2025 er fastlagt med udgangspunkt i *Økonomisk Redegørelse,* maj 2024.

Ved udarbejdelse af finanslovforslaget for 2025 er der anvendt de generelle pris- og lønforudsætninger, *jf. tabel 1.6.*

Pris- og lønopregningen består af to elementer:
1) En niveaukorrektion som følge af nye skøn over udviklingen fra 2023 til 2024.
2) Et skøn for udviklingen fra 2024 til 2025.

Tabel 1.6 Pris- og lønforudsætninger for 2025

	Niveau-korrektion	Skøn for 2025	Samlet opregning
Statsligt lønindeks	0,9	3,2	4,1
Forbrugerprisindeks	-0,9	2,1	1,2
Nettoprisindeks	-1,9	1,9	0,0
Anlægsindeks	-0,5	2,8	2,3
Vejanlægsindeks	-0,6	2,8	2,2
Generelle pris- og lønindeks	0,2	2,8	3,0

Ved budgetteringen af en række overførselsindkomster, blandt andet pension, er der som en budgetteringsforudsætning anvendt et skøn for satsreguleringsprocenten og tilpasningsprocenten på henholdsvis 3,6 pct. og 1,9 pct. for 2025, der tager afsæt i den opgjorte lønudvikling to år forinden. Satsreguleringsprocenten og tilpasningsprocenten beregnes efter bestemmelserne i Finansministeriets bekendtgørelse. Den generelle regulering af overførselsindkomster er fra 2020 ændret som følge af Aftale mellem den daværende VLAK-regering og Dansk Folkeparti om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere af november 2018. Fra 2020 reguleres folkepensionen med lønudviklingen (svarende til tilpasningsprocenten + 2,0 pct.), mens øvrige overførselsindkomster generelt reguleres med lønudviklingen fratrukket et fast fradrag på 0,3 pct.-point (svarende til tilpasningsprocenten + 1,7 pct.). For indkomstoverførsler omfattet af obligatorisk opsparing indbetaler staten samtidig det faste fradrag på en obligatorisk fradragsberettiget livsvarig pensionsordning.

Omkostnings- og udgiftsbaserede bevillinger

Driftsbevillinger og statsvirksomhedsbevillinger følger et omkostningsbaseret princip, mens de resterende bevillinger følger et udgiftsbaseret princip.

Omkostningsprincippet medfører en periodisering af økonomiske hændelser for driftsbevillinger og statsvirksomhedsbevillinger, hvor bevillingen skal dække de statslige virksomheders ressourceforbrug målt ved deres omkostninger. I praksis betyder det, at drifts-

og statsvirksomhedsbevillinger skal dække omkostninger til afskrivninger på anlægsaktiver og renteomkostninger, mens anskaffelser af aktiver finansieres ved intern statslig låntagning, der fremgår af finansieringsoversigten.

Investeringer i infrastruktur (veje, broer, jernbaner mv.), i nationalejendom (slotte, haver, mindesmærker mv. af særlig kulturel værdi) samt bevillinger til forsvaret er placeret på anlægsbevillinger, således at disse bevillingstyper tager afsæt i principperne for udgiftsbaserede bevillinger.

2. Bevillingssystemet

2.1. Folketingets behandling af finanslovforslaget

Regeringen skal i henhold til grundlovens § 45, stk. 1, fremsætte finanslovforslaget for det kommende finansår senest fire måneder før finansårets begyndelse. Efter Folketingets forretningsordens § 10, stk. 2, kan forslag til finanslov fremsættes skriftligt af regeringen uden for Tingets mødeperiode. Denne skriftlige fremsættelse foretages af finansministeren på regeringens vegne inden udgangen af august måned, og forslaget henvises herefter af Folketingets formand til Finansudvalget.

Finanslovforslaget behandles første gang i Folketinget ved en 1. behandling i begyndelsen af september måned, dvs. umiddelbart efter fremsættelsen. Folketinget indkaldes særligt til dette møde.

Forslaget bortfalder ved folketingsårets slutning og genfremsættes i begyndelsen af det nye folketingsår i oktober måned.

Finanslovforslaget er herefter som andre lovforslag genstand for tre behandlinger i Folketinget med mellemliggende udvalgsbehandling. Regeringens ændringsforslag fremsættes af to omgange: almindelige og konjunkturbetingede ændringsforslag.

Regeringens ændringsforslag til finanslovforslaget fremsættes af finansministeren. Ændringsforslagene fremsættes for Folketinget i Finansudvalgets tillægsbetænkning over finanslovforslaget og indgår i 3. behandling af finanslovforslaget.

Regeringens ændringsforslag fremsættes sædvanligvis omkring midten af november. Der stilles normalt ikke af regeringen ændringsforslag til fremsatte ændringsforslag. Ønsker regeringen at ændre et fremsat ændringsforslag, tilbagekaldes dette og et nyt fremsættes.

Ud over de almindelige ændringsforslag stiller finansministeren ultimo november regeringens konjunkturbetingede ændringsforslag. Disse konjunkturbetingede ændringsforslag, der stilles uden for tillægsbetænkningen, vedrører bl.a. ajourførte skøn over større indtægts- og udgiftsposter (f.eks. skatter, afgifter, lovbundne udgifter) på grundlag af de senest foreliggende oplysninger.
Endelig afstemning om finanslovforslaget ved 3. behandling finder sted medio december.

2.2. Bevillingsreglerne

Grundloven indeholder få, helt overordnede regler om bevillingssystemet. Af § 46, stk. 2, fremgår, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov eller i en af Folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. § 46, stk. 1, fastslår, at skatterne ikke må opkræves, forinden finansloven eller en midlertidig

bevillingslov er vedtaget af Folketinget.

Budgetloven og lov om udgiftslofter udgør de overordnede rammer for udgiftspolitikken, mens bevillinger i de enkelte år fastsættes i finansloven. I budgetvejledningen findes de konkrete regler for statsadministrationens disponering over bevillinger.

Budgetvejledningen omfatter således regler for bl.a. fastsættelse af gebyrer, lønudgifter, refusion af købsmoms, it-projekter og forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Budgetvejledning 2021 er udsendt med Finansministeriets cirkulære nr. 9269 af 23. april 2021.

Bestemmelserne i budgetvejledningen er en del af de forudsætninger, hvorunder bevillingerne på finansloven gives. For den enkelte bevilling på finansloven kan der i anmærkningerne i særlige tilfælde være angivet disponeringsforudsætninger, der er specielle for den pågældende bevilling, og som afviger fra budgetvejledningens almindeligt gældende regler. Disse særlige bestemmelser er samlet i en boks under overskriften "Særlige bevillingsbestemmelser". Herudover kan der for de enkelte statslige institutioner af vedkommende minister være fastsat rådighedsindskrænkninger med hensyn til institutionernes bevillingsanvendelse.

Bevillingsbegrebet

En bevilling er en bemyndigelse til en minister til at afholde udgifter eller modtage indtægter i finansåret, dvs. til at disponere med udgifts- og indtægtsmæssige konsekvenser i bevillingsperioden.

Ved udarbejdelsen af statens budget anvendes omkostningsprincippet som periodiseringsregel for driftsbevillinger og statsvirksomheder og retserhvervelsesprincippet som periodiseringsregel for øvrige bevillingstyper.

Bevillings- og regnskabsprincippet for driftsbevillinger og statsvirksomheder følger et omkostningsprincip, hvor udgifter indregnes i takt med ressourceforbruget, og indtægter indregnes, når de er optjent (dvs. arbejdet er udført). For varer og ydelser sker registreringen ved leveringen eller arbejdets udførelse, for aktiver registreres forbruget i takt med afskrivningerne, og for forpligtelser, der ikke vedrører levering af varer og ydelser, registreres en hensættelse eller kortfristet gældspost, når en forpligtende begivenhed er indtruffet. En indtægt anses for modtaget, når en leverance fra staten af varer eller ydelser har fundet sted, og staten har erhvervet sig en juridisk ret til at modtage betaling for den leverede vare eller ydelse.

Bevillings- og regnskabsprincipper for øvrige bevillingstyper følger hovedsageligt et udgiftsprincip. Efter dette princip indregnes udgifter, når en vare eller ydelse er leveret, et arbejde er udført, eller staten har givet et retligt bindende tilsagn om tilskud eller lignende (retserhvervelsesprincippet). Indtægter indregnes, når en vare eller ydelse er leveret, eller en

tilskudsfinansieret aktivitet er gennemført. Lovbundne udgifter og indtægter samt andre udgifter og indtægter, der ikke vedrører varer, ydelser eller tilskud mv., indregnes, så snart beløbet kan opgøres og senest på betalingstidspunktet.

For tilsagn om tilskud og udlån anses en udgift for afholdt, når staten meddeler et bindende tilsagn og derved påtager sig en forpligtelse, uanset om udbetalingen vil ske i indeværende eller et senere finansår.

De nærmere regler for registrering og indregning af udgifter og indtægter fremgår af Finansministeriets bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen.

Bevillingstyper

Budgetvejledningens disponeringsregler er knyttet til følgende syv bevillingstyper:

- Driftsbevilling
- Statsvirksomhed
- Anlægsbevilling
- Lovbunden bevilling
- Reservationsbevilling
- Statsfinansieret selvejende institution
- Anden bevilling

I en parentes efter hovedkontobetegnelsen i finanslovtekstens afsnit "B. Bevillinger" angives hvilken bevillingstype, bevillingen er henført til. Er intet anført, henregnes bevillingen til bevillingstypen Anden bevilling.

Driftsbevilling

Driftsbevilling anvendes, hvor bevillingsformålet fortrinsvis søges opnået ved statslig driftsvirksomhed, dvs. gennem ansættelse af personale og afholdelse af de hermed forbundne udgifter, køb af tjenesteydelser og drift af bygninger. Mindre tilskud med nær tilknytning til driften kan optages under driftsbevillingen.

Driftsbevillingen er en nettobevilling, således at det bevillingsmæssigt styrende er driftsbevillingens nettotal (driftsudgifter fratrukket driftsindtægter). Det betyder, at merindtægter i forhold til det budgetterede giver adgang til at afholde merudgifter. Nettoprincippet indebærer, at statslige driftsinstitutioner opføres på finansloven med et nettoudgiftsbeløb.

Udgifterne under driftsbevillingen er en ramme i disponeringsmæssig henseende, og fordelingen på standardkonti er som udgangspunkt ikke bindende. Dog gælder det, at medens der kan overflyttes beløb fra standardkonti for løn til de øvrige driftsstandardkonti, kan der ikke flyttes den anden vej.

Der er adgang til at videreføre uforbrugt bevilling. Adgangen til at disponere over den uforbrugte bevilling, der videreføres, afhænger af, om den uforbrugte bevilling skyldes ikke færdiggjorte opgaver – i så fald skal den uforbrugte bevilling reserveres hertil – eller om der har været et mindreforbrug på løsningen af en opgave – i så fald skal den uforbrugte bevilling overføres til egenkapitalen som overskud. Det er tilladt for driftsbevillinger at have et underskud i enkelte år, dog må saldoen for det overførte overskud ikke være negativ fire år i træk, og en negativ saldo må ikke overstige den regulerede egenkapital (startkapital), *jf. Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.7.3.*

Der gælder særregler for enkelte dispositioner under en driftsbevilling. Dette gælder f.eks. it-projekter, huslejekontrakter, repræsentationsudgifter og leasingarrangementer. De nærmere regler herom findes i Budgetvejledning 2021. Der gælder endvidere særlige regler for forelæggelse for Finansudvalget inden iværksættelse af investeringer i anlægsaktiver, herunder også it-projekter, *jf. Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.11* og *pkt. 2.2.18.*

Den statslige stillingskontrol indebærer, at Finansministeriet skal godkende oprettelsen af stillinger i lønramme 37 og derover eller i gruppe 1-4 hvis omfattet af Rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten, *jf. Budgetvejledning 2021, pkt. 2.5.3*. Øvrige stillinger kan frit oprettes af ministerierne, forudsat lønudgifterne kan afholdes inden for det på finansloven forudsatte lønsumsloft.

For hver driftsbevilling vises en personaleoversigt, hvori der orienteres om personaleforbruget under hovedkontoen for de tre forudgående år, finansåret samt de tre budgetoverslagsår.

På en hovedkonto kan en mere forretningspræget del af driftsaktiviteten være udskilt som indtægtsdækket virksomhed, og budgettet for den indtægtsdækkede virksomhed er da opført på en særlig underkonto i anmærkningerne til den pågældende hovedkonto.

For de indtægtsdækkede aktiviteter gælder i visse henseender en friere bevillingsmæssig stilling, end hvad der er gældende for den ordinære virksomhed.

På finanslovforslaget budgetteres den indtægtsdækkede virksomhed i balance, således at udgiften angiver det forventede aktivitetsniveau.

De nærmere regler om indtægtsdækket virksomhed findes i Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.8.

For institutioner, der udfører ikke-kommercielle aktiviteter, men er helt eller delvist finansieret af tilskud, gaver eller lignende, gælder reglerne om tilskudsfinansierede aktiviteter, *jf. Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.9.* Ved tilskudsfinansierede aktiviteter kan der løbende afholdes udgifter svarende til årets indtægter fra de nævnte finansieringskilder samt forbrug af overskud fra tidligere år.

Forskningsinstitutioner kan på bevillingslovene opnå tilslutning til at drive tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. Reglerne herom, der fremgår af Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.10., er nært beslægtede med reglerne om tilskudsfinansierede aktiviteter. Den væsentligste afvigelse fra reglerne om tilskudsfinansierede aktiviteter er reglen om overhead på 44 pct., der fremgår af Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.10.3.

Statsvirksomhed

Bevillingstypen anvendes, hvor der ønskes mulighed for en mere fleksibel tilpasning af aktiviteten, end det er muligt under en driftsbevilling, f.eks. hvor virksomheden har et forretningsmæssigt præg, og hvor der som følge heraf er et ønske om at give virksomhedens ledelse en øget frihed til at tilpasse aktiviteten til markedsmæssige forhold.

Som noget særligt fastsættes der ikke lønsumsloft for statsvirksomhederne. De nærmere regler er angivet i Budgetvejledning 2021, pkt. 2.7.

Anlægsbevilling

Anlægsbevilling anvendes ved afhændelse, erhvervelse eller konstruktion af bygninger og anlæg, der ikke hensigtsmæssigt kan gennemføres inden for en statslig virksomheds låneramme på en driftsbevilling eller en bevilling af typen statsvirksomhed. Anlægsbevilling anvendes også til vedligeholdelsesarbejder samt driften af de bygninger og anlæg, der er erhvervet eller opført under anlægsbevillingen. Endvidere kan der ydes investeringstilskud eller udlån til konkrete bygge- og anlægsprojekter.

Bevillingstypen anvendes først og fremmest på infrastrukturområdet, idet anlægsudgifter vedrørende institutionernes almindelige drift afholdes af de givne drifts- og statsvirksomhedsbevillinger. Bevillingstypen anvendes ligeledes for større anlægs- og byggearbejder på national ejendom, dog ikke til drift og vedligeholdelse, som i stedet afholdes over institutionens almindelige driftsbevilling.

Anlægsprojekter opført på finanslovforslaget kan først igangsættes efter ikrafttrædelsen af finansloven. Nye projekter skal forelægges for Finansudvalget, hvis de ikke har været opført på en bevillingslov, og projektets totaludgifter overstiger 70,0 mio. kr. For Bygningsstyrelsen er forelæggelsesgrænsen dog 100,0 mio. kr.

Der kan også på finanslovforslaget være afsat en del af anlægsbevillingen til en rådighedspulje, dvs. en pulje til typisk mindre projekter, inden for et nærmere angivet formål, hvor de konkrete projekter endnu ikke er besluttet. Der vil i anmærkningerne til finanslovforslaget skulle vises en opdeling af bevillingen i projekter og rådighedspuljer.

Lovbunden bevilling

Lovbunden bevilling anvendes for bevillingsskøn, dvs. hvor bevillingsafholdelsen ikke er styret af finansloven, men er styret af en underliggende materiel lovgivning. Lovbunden bevilling anvendes navnlig på tilskudsområdet, hvor tilskudsmodtageren ifølge lovgivningen har erhvervet ret til et bestemt tilskudsbeløb, og hvor tilskuddets størrelse eller beregningsgrundlag er fastsat ved lov. Der er ikke adgang til at videreføre ikke forbrugte bevillinger. De nærmere regler er angivet i Budgetvejledning 2021, pkt. 2.9.

Reservationsbevilling

Reservationsbevilling anvendes, hvor der ønskes mulighed for at reserve beløb til bestemte formål eller projekter til anvendelse over flere finansår.

Med reservationsbevillingen gives der således allerede på finansloven adgang til, at uforbrugte beløb kan videreføres mellem finansår. Der kan ikke afholdes lønudgifter under en reservationsbevilling. De nærmere regler er angivet i Budgetvejledning 2021, pkt. 2.10.

Anden bevilling

Anden bevilling anvendes i øvrige tilfælde, hvor bevillingsformålet søges tilgodeset gennem ydelse af tilskud, udlån mv. eller gennem opkrævning af indtægter, der ikke er naturligt knyttet til drifts- og anlægsvirksomhed. Generelt anvendes denne bevillingstype, hvor øvrige bevillingstyper ikke er hensigtsmæssige. Der kan ikke afholdes lønudgifter under anden bevilling. De nærmere regler er angivet i Budgetvejledning 2021, pkt. 2.12.

3. Opslagsvejledning

3.1. Finanslovforslagets opbygning

Statens budget vedtages og stadfæstes i lovform – som en finanslov. Derfor fremsættes regeringens budgetforslag som et forslag til finanslov. I lighed med andre lovforslag er det opdelt i paragraffer og består af selve forslaget, kaldet teksten, og tilknyttede bemærkninger, der for de enkelte paragraffers vedkommende kaldes anmærkninger.

Hvert ministeriums budget er samlet på en såkaldt ministerområdeparagraf. Visse budgetposter er dog udskilt og samlet på fællesparagrafferne §§ 35-42. Paragrafferne underopdeles i overensstemmelse med kontoplanen, *jf. afsnit 3.4.*

Finanslovforslagets tekst afsluttes med § 45. – bevillingsparagraffen – der vedrører indtægter og udgifter i medfør af ny lovgivning.

Hver paragraf indledes med teksten, som består af de beløb, der søges bevilget samt eventuelle tekstanmærkninger (dvs. særlige disponeringsbemyndigelser mv.). Efter teksten følger anmærkninger til hver paragraf.

Anmærkningerne indeholder oplysninger om baggrunden, formålet og forudsætningerne for de søgte beløb, herunder detaljeret budgetspecifikation, oplysninger om personaleforbrug og aktivitetsoplysninger.

Har man behov for detaljerede oplysninger om et bestemt bevillingsforslag, kan disse findes ved opslag i bindene, der er opbygget i paragraf- og kontorækkefølge.

Finanslovforslaget er også tilgængeligt på internetadressen [<<www.fm.dk>>]. Der er etableret forskellige søgefaciliteter og bl.a. oprettet links til en lang række institutioners hjemmesider.

For en samlet beskrivelse af retningslinjerne for opstilling og udarbejdelse af finanslovforslaget og Finansministeriets regelsæt i øvrigt henvises til Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning, der kan findes på internetadressen www.oav.dk.

I det følgende gennemgås finanslovforslagets opbygning. Da materialet i vidt omfang består af en række oversigter og tabelmæssige opstillinger, lægges hovedvægten på beskrivelsen af disse.

3.2. Finanslovforslagets tekst

Finanslovforslagets tekst indledes med en hovedoversigt over statsbudgettet. Den giver et overblik over statens samlede udgifter og indtægter samt stillingen på statsbudgettets

forskellige saldi.

Det skal bemærkes, at der kan være afvigelser mellem hovedoversigten og bevillingerne i B-stykket for de enkelte ministerparagraffer. Det skyldes, at der tilstræbes en realøkonomisk opgørelse af statens indtægter og udgifter i hovedoversigten uden indregning af de bevillingstekniske begreber *årets resultat, forbrug af reserveret bevilling* og *forbrug af videreførsel*.

For hver paragraf er der i hovedoversigten anført beløb for udgifter under delloftet for driftsudgifter, delloftet for indkomstoverførsler, udgifter uden for loft og/eller indtægtsbudgettet. Forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter viser over- eller underskuddet på statens driftsbudget, også kaldet driftssaldoen.

Statens anlægsudgifter og -indtægter fremgår af oversigtstabellerne.

Saldoen på statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget, også kaldet DAU-saldoen, fremkommer som summen af driftssaldoen og anlægssaldoen.

Afgrænsningen mellem driftsudgifts-, indtægts- og anlægsbudgettet er kort beskrevet nedenfor:

Driftsudgiftsbudgettet omfatter driftsudgifter, tilskud og udlån (dog ikke udlån til anlægsaktiviteter) mv. Endvidere indgår almindelige driftsindtægter, som f.eks. indtægter fra salg af ydelser, brugerbetalinger og andre indtægter knyttet til driften af de pågældende udgiftsområder. Driftsudgiftsbudgettet er udgangspunktet for den udgiftspolitiske styring, og nettoudgifter på driftsudgiftsbudgettet svarer til summen af ministeriernes driftsramme og overførselsbudget, *jf. afsnit 1.2.*

Indtægtsbudgettet omfatter skatter, afgifter, obligatoriske bidrag og visse andre (typisk større) indtægtsposter, der er af en sådan karakter, at de bør holdes adskilt fra udgiftsstyringen. Hovedprincippet er, at indtægter som efter internationale definitioner indregnes i skattetrykket, placeres på indtægtsbudgettet.

Anlægsbudgettet omfatter statslige anlægsudgifter til investeringer inden for infrastruktur, nationalejendom samt visse investeringer på forsvarsområdet. Anlægsudgifter omfatter byggeri, køb af ejendomme mv. samt investeringstilskud og udlån i det omfang de vedrører offentlige anlægsaktiviteter på disse områder. Endvidere placeres indtægter ved salg af statslige ejendomme på anlægsbudgettet, hvis det vedrører ovennævnte områder.

Drejer det sig derimod om investeringer knyttet til driften af de enkelte statsinstitutioner, lånefinansieres investeringsudgifterne, mens de afledte omkostninger i form af afskrivninger og renter fremgår af driftsbudgettet.

Efter hovedoversigten følger teksten til de enkelte paragraffer. Den er for hver paragraf opdelt

i tre afsnit:

A. Oversigter, der giver et overblik over henholdsvis de samlede bevillingsforslag og budgettets realøkonomiske sammensætning.

B. Bevillinger, der viser de bevillingsforslag, hvorom Folketinget skal stemme.

C. Tekstanmærkninger, der indeholder dispositionsrammer, eventuelle særlige dispositionsbeføjelser eller supplerende lovbestemmelser.

Tekstanmærkningerne inddeles i følgende to grupper:

- Dispositionsrammer mv., der nummereres fra nr. 1 til 99.
- Materielle bestemmelser, der nummereres fra nr. 100.

Kategorien dispositionsrammer vedrører tekstanmærkninger, der giver hjemmel til at disponere over en bevillingsramme, mens materielle bestemmelser vedrører egentlig lovgivning på finansloven.

Tabel 3.2.1. Eksempel på tekstens oversigter (§ 9. Skatteministeriet)

A. Oversigter.

Realøkonomisk oversigt:

Mio. kr.	Nettotal	Udgift	Indtægt
Udgifter under delloft for driftsudgifter	13.009,1	13.392,9	383,8
Udgifter uden for udgiftsloft	-0,4	20,3	20,7
Indtægtsbudget	1.797,7	503,1	2.300,8
Fællesudgifter		**767,9**	**34,2**
9.11. Centralstyrelsen		767,9	34,2
Skatteforvaltning		**11.583,0**	**241,6**
9.31. Skatteforvaltning		11.583,0	241,6
Spilleforvaltning		**98,0**	**92,3**
9.41. Spilleforvaltning		98,0	92,3
Forvaltningsordninger		**1.467,4**	**2.337,2**
9.51. Reservations-, lovbundne- og indtægtsbevillinger		1.467,4	2.337,2

Artsoversigt:

Driftsposter		13.316,4	735,6
Interne statslige overførsler		2,2	3,6
Øvrige overførsler		229,1	1.448,9
Finansielle poster		324,5	501,7
Kapitalposter		44,1	15,5
Aktivitet i alt		13.916,3	2.705,3
Årets resultat		-	-
Nettostyrede aktiviteter		-334,1	-334,1
Bevilling i alt		13.582,2	2.371,2

For hvert aktivitetsområde – f.eks. "X.11. Centralstyrelsen" – er vist summen af de fremsatte bevillingsforslag, *jf. nedenfor*.

I bevillingsoversigtens hoved er vist de nettotal for såvel de loftstyrede udgifter som udgifter og indtægter uden for udgiftslofterne, som også vises i hovedoversigten over statsbudgettet, *jf. ovenfor*. I de indledende bemærkninger til hver paragraf i anmærkningerne (jf. afsnit 3.3. nedenfor) er nærmere specificeret, hvilke konti der er loftstyrede, herunder hvilket delloft, de i så fald henhører under.

Tabel 3.2.2. Eksempel på opstilling af tekstens bevillingsforslag (udsnit af § 9. Skatteministeriet)

B. Bevillinger.

		Udgift	Indtægt
		Mio. kr.	
	Fællesudgifter		
9.11.	**Centralstyrelsen**		
	01. Departementet (tekstanm. 101) *(Driftsbev.)*	287,3	-
	02. Skatteankestyrelsen *(Driftsbev.)*	552,8	-
	03. Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område *(Driftsbev.)*	11,0	-
	51. Retssager mv.	117,4	32,7
	52. Renter	-	1,3
	79. Reserver og budgetregulering	-200,8	-
	Skatteforvaltning		
9.31.	**Skatteforvaltning**		
	01. Skattestyrelsen (tekstanm. 101, 105, 106 og 108) *(Driftsbev.)*	3.512,5	-
	02. Gældsstyrelsen (tekstanm. 101, 105, 106 og 108) *(Driftsbev.)*	1.018,0	-
	03. Vurderingsstyrelsen (tekstanm. 101 og 105) *(Driftsbev.)*	703,8	-
	04. Toldstyrelsen (tekstanm. 101 og 105) *(Driftsbev.)*	577,3	-
	05. Motorstyrelsen (tekstanm. 101 og 105) *(Driftsbev.)*	240,2	-
	06. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen (tekstanm. 101, 105, 106 og 108) *(Driftsbev.)*	4.635,5	-
	08. Administrations- og Servicestyrelsen (tekstanm. 101, 105 og 106) *(Driftsbev.)*	654,1	-
	Spilleforvaltning		
9.41.	**Spilleforvaltning**		
	01. Spillemyndigheden *(Driftsbev.)*	5,7	-

Hvert beløb er et bevillingsforslag. Hvert udgiftsområde (f.eks. "X.11. Centralstyrelsen") er underopdelt i et antal hovedkonti, f.eks. "X.11.01. Departementet (Driftsbev.)".

Hver linje vedrører en bestemt hovedkonto og indeholder 5 typer af oplysninger, *jf. tabel 3.2.3.*

Tabel 3.2.3. Eksempel på hovedkonto i teksten

X.11 Centralstyrelsen				
01.	Departementet	(tekstanm. 101)	(Driftsbev.)	110,0
Hovedkonto-nummer	Hovedkonto-betegnelse	Henvisning til tekstanmærkninger	Bevillingstype	Bevillingsforslag (beløb)

Hovedkontonummeret benyttes bl.a. ved opslag i anmærkningerne, der er opbygget i kontorækkefølge.

Hovedkontobetegnelsen angiver bevillingsformålet. Kender man ikke kontonummeret, kan man ved hjælp af søgefaciliteterne i den elektroniske version af finanslovforslaget på adressen [<<www.oes-cs.dk>>] finde den relevante kontobetegnelse og dermed også det kontonummer, der skal bruges ved opslag.

Henvisning til tekstanmærkninger angiver, at der i tekstens afsnit C indgår en tekstanmærkning, der knytter sig til den pågældende hovedkonto.

Bevillingstypen henviser til de dispositionsregler, der gælder for den pågældende hovedkonto, *jf. afsnit 2.2.*

Bevillingsforslag angiver de beløb (i mio. kr. med én decimal), som søges bevilget. For hver hovedkonto kan der være et udgifts- og/eller et indtægtsbevillingsforslag. For hovedkonti af bevillingstypen "Driftsbevilling" eller "Statsvirksomhed" kan der dog kun være ét bevillingsforslag (nettobevillingen). Det skyldes, at disse bevillingstyper er nettostyrede, *jf. afsnit 2.2.*

3.3. Finanslovforslagets anmærkninger

For hver paragraf efterfølges teksten af anmærkningerne – dvs. den detaljerede beskrivelse af formål, budgetteringsforudsætninger mv.

Anmærkningerne til hver paragraf indledes med en sammenfattende beskrivelse af ministeriets opgaver og udgifter.

Nøgleoplysninger sammenfattes i en række tabeller, hvoraf de to første – flerårsbudget og artsoversigt – i det væsentlige svarer til tekstens bevillings- og artsoversigt, *jf. afsnit 3.2.*, men omfatter syv finansår. Endvidere vil der være en oversigt over de konti, der er omfattet af henholdsvis delloftet for driftsudgifter eller delloftet for indkomstoverførsler samt de udgifter og indtægter, der ikke er omfattet af det statslige udgiftsloft, herunder anlægsudgifter.

I anmærkningerne gives generelt udgiftsoplysninger vedrørende syv finansår, nemlig de seneste to regnskaber (R), indeværende års vedtagne budget (B), forslaget til finanslov (F) samt budgettet for tre budgetoverslagsår (BO). Forslaget til finanslov angives med "F", mens der for de øvrige år angives årstal, *jf. tabel 3.3.1.*

Tabel 3.3.1. Anmærkningernes tidsserier vedrørende udgifter

2022	2023	2024	F	2026	2027	2028
Årets regnskab	Årets regnskab	Budget ifølge årets finanslov	Forslag til finanslov	Budgetoverslag		

Beløbene for F-året og BO-årene er angivet i F-årets forventede prisniveau. Beløbene for de tre forudgående år er identiske med dem, der er opført på henholdsvis de seneste to regnskaber og finansloven for indeværende år. De er derfor i sagens natur i de pågældende års prisniveauer. Derfor skal man ved sammenligning mellem henholdsvis R- og B- samt F- og BO-beløbene være opmærksom på, at de er opgjort i forskelligt prisniveau.

På det udgiftsstyrede område (dvs. anlægsbevilling, lovbunden bevilling, selvejebevilling, reservationsbevilling og anden bevilling) opføres en budgetspecifikation som vist i tabel 3.3.2.

Tabel 3.3.2. Eksempel på budgetspecifikation på det udgiftsstyrede område.

Budgetspecifikation

Mio. kr.	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Udgiftsbevilling……..	21,3	20,0	28,2	36,7	54,9	66,5	66,5
Indtægtsbevilling……	13,3	11,9	24,2	32,7	50,9	62,5	62,5
10. Lån til institutionsformål							
Udgift	21,3	20,0	28,2	**36,7**	54,9	66,5	66,5
51. Statslige udlån, tilgang	21,3	20,0	28,2	36,7	54,9	66,5	66,5
Indtægt	13,3	11,9	24,2	**32,7**	50,9	62,5	62,5
25. Finansielle indtægter	0,9	0,8	1,4	1,8	2,1	2,7	2,7
55. Statslige udlån, afgang	12,4	11,1	22,8	30,9	48,8	59,8	59,8

I budgetspecifikationens hoved er der i F-kolonnen angivet de udgifts- og indtægtsbevillinger, der søges i finanslovforslagets tekst.

Budgetspecifikationen giver en specifikation af, hvorledes de bevilgede beløb tænkes anvendt på under- og standardkonti i overensstemmelse med statens kontoplan.

På det omkostningsstyrede område (dvs. driftsbevillinger og statsvirksomheder) opføres en budgetoversigt, *jf. tabel 3.3.3*.

Tabel 3.3.3. Eksempel på budgetoversigt på det omkostningsstyrede område.

Budgetoversigt

Mio. kr.	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Nettoudgiftsbevilling	2,8	3,7	3,2	**3,2**	3,2	3,1	3,1
Indtægt	-	0,0	-	**-**	-	-	-
Udgift	2,9	3,6	3,2	**3,2**	3,2	3,1	3,1
Årets resultat	-0,1	0,1	-	**-**	-	-	-
10. Almindelig virksomhed							
Udgift	2,9	3,6	3,2	**3,2**	3,2	3,1	3,1
Indtægt	-	0,0	-	**-**	-	-	-

Hvis kontoen ikke omfattes af omkostningsreformen, opføres en budgetspecifikation med en nettoudgiftsbevilling, som vist i tabel 3.3.4. Det er dog kun ganske få steder, hvor driftsbevillinger ikke er omfattet af omkostningsreformen.

Tabel 3.3.4. Eksempel på en driftsbevilling, som ikke er omfattet af omkostningsreformen.

Budgetspecifikation

Mio. kr.	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Nettoudgiftsbevilling	4,9	5,0	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Udgift	4,9	5,0	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Indtægt	0,0	0,0	-	-	-	-	-
10. Almindelig virksomhed							
Nettoudgift	4,9	5,0	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Udgift	4,9	5,0	5,2	**5,2**	5,2	5,2	5,2
18. Lønninger / personaleomkostninger	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
22. Andre ordinære driftsomkostninger	0,6	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
44. Tilskud til personer	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Indtægt	0,0	0,0	-	**-**	-	-	-
11. Salg af varer	0,0	0,0	-	-	-	-	-

På det nettostyrede område (drifts- og statsvirksomhedsbevillinger) opføres der i modsætning til det bruttostyrede område et nettobevillingstal i budgetoversigtens hoved. Nettobevillingstallet svarer til det bevillingstal, der vises ud for hovedkontoen i finanslovens tekst.

Af hensyn til en beskrivelse af den samlede aktivitet på hovedkontoen vises i budgetoversigten umiddelbart efter nettobevillingstallet en opgørelse af de samlede udgifter

og indtægter på hovedkontoen.

Hvor en bevilling er opført som en rammebevilling, er budgetoversigten alene af orienterende karakter. Driftsbevilling og statsvirksomhed er opført som rammebevillinger. Dog gælder der for driftsbevilling følgende undtagelser:

- Et akkumuleret overskud giver ikke adgang til at afholde lønudgifter ud over det, der følger af bestemmelsen om lønsumsloft, *jf. Budgetvejledning 2021, pkt. 2.6.5*.

- Indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter er selvstændige resultatområder, hvorfor der ikke kan ske overførsel til og fra øvrige underkonti. Et overskud under indtægtsdækket virksomhed kan dog anvendes under den øvrige almindelige virksomhed.

Øvrige bevillinger kan disponeres som rammebevillinger, hvor dette følger af bevillingens formål.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2., til Budgetvejledning 2021 samt Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning.

For de udgiftsstyrede områder vises en videreførselsoversigt for bevillinger, hvor der er adgang til videreførsel.

Oversigten over hovedformål og lovgrundlag vises for både de udgiftsbaserede og omkostningsbaserede bevillingstyper. For de omkostningsbaserede bevillingstyper vises imidlertid en virksomhedsstruktur, hvor den virksomhedsbærende hovedkonto fremgår med oplysninger om evt. tilknyttede hovedkonti, *jf. tabel 3.3.5*.

Tabel 3.3.5. Eksempel på virksomhedsstruktur

Virksomhedsstruktur
07.11.01. Departementet, CVR-nr. 10108330, er virksomhedsbærende hovedkonto. I virksomhedens balance, og dermed i finansieringsoversigten, indgår følgende hovedkonti: 07.11.02 Effektivisering af offentlige institutioner 07.11.08 DREAM-gruppen.

Der kan i anmærkningerne til de enkelte bevillinger være fastsat særlige bevillingsbestemmelser, der supplerer eller fraviger bestemmelserne i de almindelige bevillingsbestemmelser i Budgetvejledning 2021 mv. Hvis der er driftsbevillinger, der er undtaget fra omkostningsreformen, hvilket f.eks. er tilfældet på Forsvarsministeriets område, vil dette fremgå af de særlige bevillingsbestemmelser.

De omkostningsbaserede bevillinger indeholder endvidere en tabel med mål for de opgaver, der ønskes løst, *jf. tabel 3.3.6.* Opgaverne stemmer overens med specifikationen af udgifter i

tabel 3.3.8.

Tabel 3.3.6. Eksempel på oversigt over opgaver og mål

Opgaver og mål

Opgaver	**Mål**
Forebyggende og målrettede indsatser	Politiet skal gennem en synlig, trygheds- og sikkerhedsskabende indsats forhindre, at konflikter, uro og kriminalitet opstår. Dette skal ske gennem målrettet politiarbejde og ved gennemførelse af forebyggende tiltag, der løses i et samarbejde med lokalsamfundet.
Beredskabsopgaver	Politiet skal skabe tryghed ved at opretholde et effektivt beredskab, der værner om den offentlige fred og orden samt afværger fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Beredskabsopgaver omfatter også politiets kontrol med udlændinges adgang til landet, herunder opgaver i forbindelse med hjemsendelse af afviste asylansøgere samt international bistand.
Sagsbehandling - Politi	Politiet skal effektivt efterforske og forfølge begået kriminalitet.
Anklagervirksomhed	Anklagemyndighedens opgaver er i samarbejde med politiet at forfølge forbrydelser. Anklagemyndigheden skal fremme enhver sag med den hurtighed, som sagens beskaffenhed tillader, og derved ikke blot påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgning af uskyldige ikke finder sted.
Politiadministrative opgaver	Politiet løser de politiadministrative opgaver, herunder tilladelser, attester og hittegods, effektivt.
Uddannelse	Politistyrkens grunduddannelse varetages af politiets eget uddannelsescenter. Politieleverne er ansat i politiet under hele grunduddannelsen og oppebærer løn på praktikdelen under uddannelsen. Området omfatter derudover dels obligatorisk videreuddannelse, der har til formål at sikre et ensartet uddannelsesniveau over hele landet, samt specialkurser for medarbejdere med særlige uddannelsesbehov og lederuddannelse.

Specifikationen af udgifter viser fordelingen af udgifter på opgaverne, *jf. tabel 3.3.7.* Oversigten skaber en direkte kobling mellem finanslovens anmærkninger og resultatstyringen, hvor beskrivelsen af opgaverne som hovedregel er hentet fra.

Tabel 3.3.7. Eksempel på specifikation af udgifter på opgaver

Specifikation af udgifter på opgaver

Mio. kr.	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Udgift i alt	63,3	53,5	51,0	48,7	48,3	47,9	47,5
0. Generelle fællesomkostninger	21,5	16,6	16,0	15,1	15	14,8	14,7
1. Forskning og analyse	33,9	30	28,5	27,3	27	26,8	26,6
2. Dokumentation og information	7,9	6,9	6,5	6,3	6,3	6,2	6,2

Specifikationen af indtægter viser indtægter opdelt på indtægtsdækket virksomhed, tilskudsfinansierede forskningsaktiviteter, andre tilskudsfinansierede aktiviteter, afgifter og gebyrer, skatter og afgifter samt obligatoriske bidrag, bøder mv. og øvrige indtægter, *jf. tabel 3.3.8.*

Tabel 3.3.8. Eksempel på specifikation af indtægter

Specifikation af indtægter

Mio. kr.	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Indtægter i alt	5,8	6,4	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
4. Afgifter og gebyrer	-	0	-	-	-	-	-
6. Øvrige indtægter	5,8	6,4	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7

På det udgiftsbaserede område vises et personaleoplysningsskema, mens en personaleoversigt vises for det omkostningsbaserede område, *jf. tabel 3.3.19.* Personaleoversigten viser det samlede antal årsværk samt forbrug af lønninger i alt under hovedkontoen. Endvidere angives evt. et lønsumsloft. En eventuel difference mellem lønninger i alt og lønsumsloft kan skyldes indtægtsdækket virksomhed, tilskudsfinansierede aktiviteter og tilskudsfinansierede forskningsaktiviteter.

Tabel 3.3.9. Eksempel på personaleoversigtsskema

Personale

	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Personale i alt (årsværk)	166	176	172	179	176	172	169
Lønninger i alt (mio. kr.)	116,9	117,8	129,6	126,9	124,4	121,9	119,5
Lønsumsloft (mio. kr.)	116,9	117,8	129,6	126,9	124,4	121,9	119,5

Finansieringsoversigten viser for de omkostningsbaserede bevillinger oplysninger om egenkapital, låneramme samt finansieringen af institutionernes aktiver. Finansieringsoversigten vises for den virksomhedsbærende hovedkonto og de tilknyttede hovedkonti, *jf. tabel 3.3.10.*

Tabel 3.3.10. Eksempel på finansieringsoversigt

Finansieringsoversigt

Mio. kr.	R 2022	R 2023	B 2024	**F 2025**	BO1 2026	BO2 2027	BO3 2028
Reguleret egenkapital	-	-	176,8	-	-	-	-
Overført overskud	-	-	-	-	-	-	-
Egenkapital i alt	-	-	176,8	-	-	-	-
Langfristet gæld primo	5,0	3,8	4,3	2,6	4,3	3,1	2,3
+ anskaffelser	0,5	0,5	1,0	3,0	-	-	-
+ igangværende udviklingsprojekter	-	-0,2	-	-	-	-	-
- afhændelse af aktiver	0,6	0,6	-	-	-	-	-
- afskrivninger	1,0	1,1	1,1	1,3	1,2	0,8	0,8
Samlet gæld ultimo	3,8	2,3	4,2	4,3	3,1	2,3	1,5
Låneramme	-	-	13,5	13,5	13,5	13,5	13,5
Udnyttelsesgrad (i pct.)	-	-	31,1	31,9	23,0	17,0	11,1

Egenkapitalen vises opdelt i reguleret egenkapital og overført overskud.

Under den langfristede gæld vises tilgangen i form af anskaffelser finansieret direkte inden for den langfristede gæld samt ændringen i igangværende udviklingsprojekter. Afgangen vises opdelt på afhændelse af aktiver og afskrivninger.

Udnyttelsesgraden afspejler den samlede langfristede gæld set i forhold til lånerammen. Gælden på institutionernes kassekredit indgår ikke i beregningen af udnyttelsen af lånerammen.

3.4. Finanslovens kontoplan

Finanslovforslagets tekst er opdelt i paragraffer, hvor hvert ministerområde har sin egen paragraf. Dertil kommer en række fællesparagraffer.

Inden for hvert ministerområde (paragraf) er de enkelte bevillingsforslag identificeret ved 6-cifrede kontonumre, kaldet hovedkonti. I anmærkningerne er for hver hovedkonto vist en underopdeling på yderligere fire cifre i budgetspecifikationen for de udgiftsbaserede bevillinger, mens der er yderligere to cifre i budgetoversigten for de omkostningsbaserede bevillinger.

Der anvendes således en 10-cifret kontoplan i finansloven. Dens opbygning gennemgås nærmere i det følgende:

Ciffer	Benævnelse:
1.-2.	Ministerområde eller fællesparagraf
3.-4.	Hoved- og aktivitetsområder
5.-6.	Hovedkonti
7.-8.	Underkonti
9.-10.	Standardkonti

Ministerområde eller fællesparagraf. Paragrafinddelingen bygger på det hovedprincip, at alle udgifter og indtægter vedrørende et ministerområde samles på én paragraf. Hovedundtagelserne er tjenestemandspensioner samt visse andre poster, der budgetteres på fællesparagrafferne.

Hoved- og aktivitetsområder er en underopdeling af det enkelte ministerområde i offentlige udgiftsområder. Den er udformet under hensyn til det pågældende ministeriums samlede ressort, herunder kommunale udgiftsområder.

Inddelingen i hoved- og aktivitetsområder tager sigte på:
- At samle bevillinger til beslægtede formål inden for hvert ministerområde
- At fremhæve de væsentligste formål og udgiftsordninger
- At vise sammenhængen mellem statslige, kommunale og regionale udgiftsområder.

Hovedkonti benyttes i finanslovforslagets tekst ved afgrænsning af de enkelte bevillinger. Inddelingen i hovedkonti bygger på en afvejning af formål, administrativ hensigtsmæssighed og bevillingsmæssige hensyn.

Underkonti benyttes i anmærkningernes budgetspecifikation eller budgetoversigten til angivelse af underformål eller delaktiviteter. Inddelingen er på enkelte punkter standardiseret. Det gælder først og fremmest indtægtsdækket virksomhed, tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed og andre tilskudsfinansierede aktiviteter, der af kontrolhensyn altid skal konteres på bestemte underkonti.

Standardkonti er en tværgående og standardiseret opdeling af statens samlede udgifter og indtægter. Standardkontiene er grupperet efter de samme fem hovedoverskrifter, der strukturerer statsinstitutionernes driftsregnskaber:

1. Driftsposter
2. Interne statslige overførsler
3. Øvrige overførsler
4. Finansielle poster
5. Kapitalposter

De enkelte ministeriers budgetter sammenfattes ved hjælp af disse hovedoverskrifter i den indledende artsoversigt. I budgetoversigten til de udgiftsbaserede hovedkonti vises de mere

detaljerede standardkonti. Eksempelvis underopdeles "Driftsposter" bl.a. på følgende standardkonti:

11. Salg af varer
12. Internt statsligt salg af varer og tjenesteydelser
13. Kontrolafgifter og gebyrer
15. Vareforbrug af lagre
16. Husleje, leje af arealer, leasing
18. Lønninger/personaleomkostninger

Anvendelsen af standardkonti skal bl.a. tjene økonomisk-statistiske hensyn. Konti, der er omkostningsbaserede, fremgår ikke på standardkontoniveau på finansloven, men kun til og med underkontoniveau.

4. Ordforklaringer

Anden bevilling. Bevillingstype, der blandt andet anvendes til tilskudsordninger. Uforbrugte dele af bevillingen kan ikke videreføres til efterfølgende år.

Anlægsbevilling. Bevillingstype, der anvendes i forbindelse med statslig anlægsvirksomhed vedrørende infrastruktur og national ejendom. Anlægsudgifter på driftsområdet afholdes af den pågældende institutions drifts- eller statsvirksomhedsbevilling.

Betinget bevilling. Finanslovbevilling, hvis udnyttelse forudsætter en særskilt godkendelse fra Finansudvalget.

Bevilling. Bemyndigelse til en minister til i finansåret at afholde udgifter til et angivet formål eller modtage indtægter af en angivet art i overensstemmelse med de forudsætninger, hvorunder bevillingen er givet.

Bevillingstyper. Reglerne for disponering over bevillinger er knyttet til syv bevillingstyper: Driftsbevilling, anlægsbevilling, lovbunden bevilling, statsvirksomhed, reservationsbevilling, statsfinansieret selvejende institution samt – hvis en af de foregående typer ikke er angivet – anden bevilling. Disponeringsreglerne er nærmere beskrevet i afsnit 2.2. Bevillingsreglerne.

Bruttobevilling. Bruttobevilling gives som særskilt bevilling til afholdelse af udgifter og modtagelse af indtægter. Dette indebærer, at udgiftsbevillingen ikke kan overskrides med henvisning til merindtægter i forhold til den givne indtægtsbevilling. Bevilling under bevillingstyperne driftsbevilling og statsvirksomhed gives som nettobevilling, mens bevilling under de øvrige bevillingstyper gives som bruttobevilling.

Budgetloven. Budgetloven (lov nr. 547 af 18. juni 2012 med senere ændringer) implementerer Finanspagtens artikel 3, hvorved der er indført en ny grundregel om budgetbalance i det danske budgetsystem. Det indebærer, at den samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud. Kravet om budgetbalance er overholdt, hvis den strukturelle saldo er på niveau med det mellemfristede mål, der er fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpagt, og med en nedre grænse for et strukturelt underskud på 1,0 pct. af bruttonationalproduktet.

Budgetoverslag. Foreløbige, ikke-bindende angivelser af bevillinger for de tre år, der følger efter det år, finanslovforslaget vedrører.

Budgetreguleringskonto. En endnu ikke udmøntet besparelse eller anden mindreudgift, der af tekniske grunde ikke kan fordeles på de berørte konti. Budgetreguleringskonti nulstilles/udmøntes på tillægsbevillingslovforslaget.

Budgetoversigt. Budgetopstilling for hver hovedkonto i anmærkningerne til de omkostningsbaserede bevillinger, dvs. driftsbevillinger og statsvirksomhed. Budgetoversigten angiver, hvordan en bevilling agtes anvendt på eventuelle underformål.

Budgetspecifikation. Budgetopstilling for hver hovedkonto i anmærkningerne til de udgiftsbaserede bevillinger, dvs. bevillinger af typen anlægsbevilling, lovbunden bevilling, reservationsbevilling, statsfinansieret selvejende institution og anden bevilling. Budgetspecifikationen angiver, hvordan en bevilling agtes anvendt på eventuelt underformål og udgiftsarter.

DAU-budgettet. Statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget. Ministerområdeparagrafferne mv. (finanslovens §§ 1-36) med tillæg af renter (§ 37) samt skatter og afgifter (§ 38).

Delloft for driftsudgifter. Det statslige delloft for driftsudgifter fastsætter en øvre grænse for de statslige nettodriftsudgifter, udgifter til tilskud mv. og udgifter til overførsler til udlandet i finansåret. Se også afsnit 1.1. Budgetlov og udgiftslofter samt budgetloven (lov nr. 547 af 18. juni 2012 med senere ændringer).

Delloft for indkomstoverførsler. Det statslige delloft for indkomstoverførsler fastsætter en øvre grænse for de statslige udgifter til indkomstoverførsler mv. Se også afsnit 1.1. Budgetlov og udgiftslofter samt budgetloven (lov nr. 547 af 18. juni 2012 med senere ændringer).

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). Kompensationsprincip, hvorefter der kompenseres for kommunale eller regionale merudgifter eller besparelser som følge af nye bindende statslige regler. Kommunerne og regionerne sikres således mod udgiftsovervæltninger ved regelændringer uden medfølgende finansiering.

Driftsbevilling. Bevillingstype, der anvendes i forbindelse med statsinstitutioner, der udfører almindelig statslig driftsvirksomhed.

Driftsramme. Omfatter samtlige driftsudgifter inden for et ministerområde. Omfatter ligeledes det såkaldte bevillingsstyrede tilskudsområde, der hovedsageligt består af ikke-lovbundne tilskudsordninger.

Finansieringsoversigt. Oversigt i anmærkningerne til omkostningsbaserede bevillinger af typen driftsbevilling og statsvirksomhed. Finansieringsoversigten viser egenkapitalens størrelse og sammensætning, den samlede langfristede gæld samt låneramme.

Ikke-fradragsberettiget købsmoms. Statsinstitutionernes udgifter budgetteres på finansloven uden medtagelse af institutionernes udgifter til moms ved køb af varer og tjenesteydelser. Til dækning af institutionernes udgifter til købsmoms er der afsat en momsreserve under § 35. Generelle reserver.

Indtægtsdækket virksomhed. Visse statsinstitutioners forretningsmæssige aktiviteter på særlige områder, der styres efter et nettoprincip. Disse aktiviteter holdes adskilt fra statsinstitutionernes almindelige virksomhed og er i øvrigt underkastet et regelsæt, der bl.a. skal hindre konkurrenceforvridning over for private virksomheder.

Købsmoms. Se "Ikke-fradragsberettiget købsmoms".

Lovbunden bevilling. Bevilling, hvis beløbsmæssige størrelse ikke styres af finansloven, men af materiel lovgivning ved siden af finansloven.

Lønsumsloft. Under omkostningsbaserede bevillinger af typen driftsbevilling fastsættes et lønsumsloft, som sætter en overgrænse for, hvor store udgifter der må budgetteres med til løn, vederlag og overarbejde mv. Endvidere gælder, at evt. merforbrug i forhold til årets lønsumsloft altid skal kunne inddækkes af tidligere års akkumulerede mindreforbrug under lønsumsloftet.

Låneramme. Under omkostningsbaserede bevillinger af typerne driftsbevilling og statsvirksomhed fastsættes en låneramme med henblik på investeringer i anlægsaktiver, som kan lånefinansieres. Lånerammen sætter et loft for virksomhedens langfristede gæld.

Moms. Se "Ikke-fradragsberettiget købsmoms".

Nettobevilling. For nettobevilling gives bevilling til nettoudgifter, dvs. forskellen mellem udgifter og indtægter. Dette indebærer, at udgifterne kan forøges svarende til merindtægter og tilsvarende reduceres svarende til mindreindtægter. Bevilling under bevillingstyperne driftsbevilling og statsvirksomhed gives som nettobevilling, mens bevilling under de øvrige bevillingstyper gives som bruttobevilling.

Opregning. Den omregning af beløb, der under hensyn til pris- og lønudviklingen foretages af rammer/beløb fra et finansårsgennemsnit til næste års gennemsnit.

Omkostningsbevilling. Bevillinger af typen driftsbevilling og statsvirksomhed gives i udgangspunktet efter omkostningsprincipper, hvilket indebærer, at udgiften anses for afholdt, når en vare eller en anden ressource forbruges. Bevillinger skal således dække forbrug af varer og ydelser, afskrivninger på anlægsaktiver og fremtidige forpligtelser.

Opsparing. Se "Videreførsel".

Overførselsrammen. Omfatter visse tilskud og indkomstoverførsler inden for et ministerområde.

Overførsler. Fællesbetegnelse for tilskud, subsidier, refusioner mv., dvs. betalinger uden real modydelse.

Personaleoplysningsskema. Angiver alt personale under en hovedkonto omregnet til årsværk.

Rammebevilling. Hvor bevillingen er opført som rammebevilling, er der fri adgang til at disponere inden for bevillingen i overensstemmelse med hovedkontoens formål. Den angivne specifikation på underkonti og eventuelle standardkonti er således ikke bindende.

Rammen for indkomstoverførsler. Omfatter de ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler og visse lovbundne driftsudgifter i beskæftigelsesindsatsen.

Reservationsbevilling. Bevillingstype, der giver adgang til at videreføre uforbrugte dele af en bevilling til senere finansår.

Rådighedspulje. Del af en anlægsbevilling, hvor alene bevillingsformålet og ikke de enkelte arbejder/foranstaltninger er anført.

Selvforsikring. Staten tegner som udgangspunkt ikke forsikringer. Statsinstitutioners skadesudgifter og erstatninger skal med det normalt forekommende udgiftsniveau kunne dækkes inden for de ordinære bevillinger.

Statsvirksomhed. Bevillingstype, der anvendes i forbindelse med statsinstitutioner, der som helhed har et forretningsmæssigt præg og styres efter et nettoprincip, således at aktiviteten kan tilpasses markedsmæssige forhold.

Statsfinansieret selvejende institution. Bevillingstype, der anvendes til at yde aktivitetsafhængige (taxameter) tilskud, resultatafhængige tilskud og ikke-aktivitetsafhængige tilskud til hel eller delvis dækning af driften af statsfinansierede selvejende institutioner.

Supplementsperiode. Den periode af ca. 1,5 måneds varighed, i hvilken der i begyndelsen af et finansår kan foretages betaling af gæld og oppebæres tilgodehavender, der dispositionsmæssigt (levering, forfald) vedrører det tidligere finansår.

Særlige bevillingsbestemmelser. Disponeringsforudsætninger, der er specielle for den pågældende bevilling, hvorunder de er opført, og som afviger fra budgetvejledningens almindeligt gældende regler.

Tekstanmærkning. Lovbestemmelser i finanslovforslagets tekst, der fastlægger særlige dispositionsrammer mv. Ved tekstanmærkning kan der også gives supplerende konkrete bestemmelser til gældende love.

Tilsagn. Ved tilsagn om tilskud forstås normalt, at staten indgår en retligt bindende forpligtelse om at yde tilskud, hvor (en del af) udbetalingerne falder i et senere finansår.

Tilskudsfinansierede aktiviteter. Ikke-kommercielle aktiviteter, der er en naturlig udløber af den ordinære virksomhed og finansieres af indtægter fra f.eks. fonde, gaver eller lignende, og hvor der er adgang til at afholde udgifter svarende til disse indtægter. Der kan fra institutionens almindelige virksomhed ske medfinansiering af projekter.

Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. Ikke-kommercielle forskningsaktiviteter, der er en naturlig udløber af den ordinære virksomhed og finansieres af indtægter fra f.eks. fonde, gaver eller lignende, og hvor der er adgang til at afholde udgifter svarende til disse indtægter. Der kan fra institutionens almindelige virksomhed ske medfinansiering af projekter.

Udgiftsbevilling. Bevillinger af typen anlægsbevilling, lovbunden bevilling, reservationsbevilling og anden bevilling gives efter udgiftsprincipper, hvilket indebærer, at en udgift eller indtægt registreres, når et retligt krav på et veldefineret beløb kan gøres gældende (retserhvervelsesprincippet). Det indebærer for varer og ydelser, at udgifter dertil anses for afholdt ved leveringen.

Udgiftsloft. Udgiftspolitisk styringssystem, som er indført med budgetloven, hvorefter der er fastsat udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne udgør en øvre grænse for de årlige udgifter på de loftsbelagte områder. Se også afsnit 1.1. Budgetlov og udgiftslofter.

Videreførsel. Adgangen til ud over årets bevillinger at anvende midler, der hidrører fra tidligere finansårs bevillinger. Videreførselsadgange findes i forbindelse med anlægsbevillinger, ved reservationsbevillinger samt for over- eller underskud på nettostyrede områder (driftsbevilling og statsvirksomhed).

Videreførselsoversigter. I tilknytning til budgetspecifikationen skal der vises en oversigt over størrelsen af videreførte beløb primo B-året for udgiftsbaserede bevillinger, hvor der er videreførselsadgang. For omkostningsbaserede bevillinger af typerne driftsbevilling og statsvirksomhed henvises til finansieringsoversigt.

Årsrapport. Samlet årsrapportering om bevillingsanvendelse samt faglige og økonomiske resultater, der udarbejdes af statsinstitutioner som led i regnskabsaflæggelsen.

Årsværk. Den arbejdsmængde, der svarer til den for en personalekategori fastsatte/aftalte arbejdstid. Med en ugentlig arbejdstid på 37 timer svarer et årsværk til 1.924 bevillingsløntimer.

fm.dk