



Fremsat den 5. oktober 2021 af finansministeren (Nicolai Wammen)

Forslag

til

Lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025

§ 1. Det statslige udgiftsloft for finansåret 2025 fastsættes til 531,2 mia. kr., hvoraf det statslige delloft for driftsudgifter udgør 237,7 mia. kr., og det statslige delloft for indkomstoverførsler udgør 293,5 mia. kr.

Stk. 2. Det kommunale udgiftsloft for finansåret 2025 fastsættes til 275,6 mia. kr.

Stk. 3. Det regionale udgiftsloft for finansåret 2025 fastsættes til 126,9 mia. kr., hvoraf det regionale delloft for sundhedsområdet udgør 124,2 mia. kr., og det regionale delloft for de regionale udviklingsopgaver udgør 2,7 mia. kr.

§ 2. Uanset § 1, stk. 1, kan finansministeren foretage en omfordeling mellem det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler for finansåret

2025, i det omfang det er begrundet i permanente ændringer i fordelingen af udgifter omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler.

Stk. 2. Finansministeren orienterer Folketingets Finansudvalg om omfordelinger efter stk. 1 og offentliggør oplysninger herom på Finansministeriets hjemmeside.

§ 3. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Loven har virkning for finansåret 2025.

§ 4. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at fastsætte konkrete niveauer for udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025, jf. budgetlovens § 6, stk. 1.

Danmarks økonomiske politik tilrettelægges overordnet efter, at de offentlige finanser holdes inden for de grænser, der følger af budgetloven og EU-bestemmelser. For at understøtte, at udgifterne holder sig inden for det planlagte, er der indført et udgiftspolitisk styringssystem, hvormed der fastsættes årlige udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne fastsætter en øvre grænse for nærmere bestemte faktiske udgifter i finansåret, jf. budgetlovens § 5, stk. 2.

Lovforslaget afspejler udgiftslofter, der er i overensstemmelse med en opdateret mellemfristet 2025-fremskrivning, der er baseret på regeringens politiske forslag til finanslov for finansåret 2022, og som er i overensstemmelse med et mål om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025.

2. Lovforslagets hovedpunkter

2.1. Budgetloven og udgiftslofter

Det følger af budgetlovens § 6, stk. 1, at finansministeren samtidig med forslaget til finanslov kan fremsætte et forslag til lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for det fjerde af de følgende finansår.

Lovforslaget bygger på en ny makroøkonomisk 2025-fremskrivning. De konkrete forudsætninger for den mellemfristede fremskrivning, der ligger til grund for loftsfastsættelsen, er beskrevet i Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025, der findes på Finansministeriets hjemmeside til understøttelse af Folketingets behandling af lovforslaget.

Der fastsættes i § 1 overordnet tre separate udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Det statslige udgiftsloft er opdelt i to dellofter for henholdsvis driftsudgifter og indkomstoverførsler. Det kommunale udgiftsloft er en øvre grænse for de kommunale nettodriftsudgifter til

service, mens det regionale udgiftsloft er opdelt i to dellofter for henholdsvis sundhedsområdet og de regionale udviklingsopgaver.

Et udgiftsloft angives som et beløb opgjort i milliarder kroner med én decimal. Udgiftslofterne skal overholdes af stat, kommuner og regioner hver især og må ikke overskrides med henvisning til en samlet overholdelse af summen af udgiftslofterne for de tre sektorer til sammen.

2.2. Baggrunden for de foreslåede udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025

2.2.1. Fastsættelse af udgiftslofter for 2025

Udgiftslofterne for 2025 fastsættes med afsæt i den forudsatte udgiftsudvikling i en fremskrivning af dansk økonomi, hvor de årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre 0,5 pct. af BNP, og hvor de mellemfristede mål for den offentlige saldo og holdbarhedsindikatoren er opfyldt. Fremskrivningen er udelukkende baseret på reformer og initiativer, der er fundet flertal for i Folketinget.

Udgiftslofterne for 2025 er på den baggrund fastsat i overensstemmelse med en opdateret mellemfristet 2025-fremskrivning i august 2021, der er baseret på regeringens politiske finanslovsforslag for 2022, og som er i overensstemmelse med det mellemfristede mål om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025.

2.2.2. Fastsættelse af udgiftsloft for staten

Fastsættelsen af det statslige delloft for driftsudgifter følger samme principper som ved fastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-2024. Det statslige delloft for driftsudgifter er på den baggrund fastlagt med udgangspunkt i de budgettede udgifter under det statslige delloft for driftsudgifter i 2022, den årlige vækst i råderummet (inkl. reserver), udviklingen i bidragene til EU og øvrige overførsler til udlandet samt fremskrivningen af udgifterne til forskning og udvikling. Det statslige delloft for driftsudgifter udgør 237,7 mia. kr.

Tabel 1

Udgiftslofter for staten for finansåret 2025

Mia. kr. (2022 pris- og lønniveau)	2025
Statsligt delloft for driftsudgifter	237,7
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	293,5

Det er lagt til grund, at det finanspolitiske råderum som udgangspunkt placeres under det statslige delloft for driftsudgifter. Prioriteringen og fordelingen mellem det statslige og de kommunale og regionale udgiftslofter vil i henhold til

budgetloven kunne justeres løbende, blandt andet i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke, jf. budgetlovens § 8, stk. 1.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter

ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler og omfatter blandt andet udgifter til folkepension, førtidspension, efterløn og SU samt visse lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen, jf. budgetlovens § 9, stk. 4.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler er fastsat med afsæt i den forudsatte udvikling i de ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler i den mellemfristede fremskrivning. Selve loftsfastsættelsen tager udgangspunkt i budgetteringen af udgifterne på de konkrete finanslovskonti for det tredje budgetoverslagsår (BO3-året) på forslag til finanslov for finansåret 2022.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler afspejler også, at der er indregnet en udsvingsbuffer på 1 pct. af de budgetterede udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler, svarende til 2,9 mia. kr. Udsvingsbufferen udgør en sikkerhedsmargin til finansiering af eventuelle statslige merudgifter til indkomstoverførsler omfattet af det statslige delloft for indkomstoverførsler.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler udgør på den baggrund 293,5 mia. kr. i 2025, jf. tabel 1.

De konkrete beregningsforudsætninger er dokumenteret i *Notat om fastsættelse af udgiftslofter for 2025*, der er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside.

2.2.2.1. Afgrænsning af de statslige dellofter

Det statslige delloft for driftsudgifter er en øvre grænse for bl.a. de statslige nettodriftsudgifter, jf. budgetlovens § 9, stk. 2.

Delloftet for driftsudgifter er afgrænset med udgangspunkt i den afgrænsning af delloftet, der fremgår af bemærkningerne til budgetlovens § 9, stk. 2, jf. Folketingstidende 2011-2012, A, L 174 som fremsat, side 15-16. I forlængelse heraf er der lagt yderligere præciserende forudsætninger om afgrænsning af delloftet til grund for fastsættelsen af delloftet. Det er med lovforslaget således forudsat, at det statslige delloft for driftsudgifter indeholder følgende typer af udgifter:

- Befordringstilskud i tilfælde, hvor tilskuddet ydes som driftstilskud til en virksomhed. Undtaget er befordringstilskud, der har karakter af et indkomstsupplerende tilskud og ydes på baggrund af et individuelt retskrav, selvom tilskuddet gives til f.eks. virksomhed. Denne type tilskud indgår under det statslige delloft for indkomstoverførsler.
- Engangstilskud til udlændinge som led i repatriering.
- Rammestyrede indkomstoverførsler, hvor der ikke er et lovfastsat retskrav til ydelsen. Det gælder f.eks. livslange ydelser under Kulturministeriets område.
- Indkomsterstattende eller indkomstsupplerende erstatninger, der ydes af staten i egenskab af arbejdsgiver, indgår ikke under delloftet for indkomstoverførsler, men som en driftsudgift under delloftet for driftsudgifter.

Det er i lovforslaget endvidere forudsat, at det statslige

delloft for driftsudgifter som udgangspunkt ikke omfatter udgifter til tilskud i tilfælde, hvor der er tale om tilskud til anlægsprojekter. Det omfatter bl.a. statens ydelsesstøtte til alment nybyggeri samt udgifter og indtægter, der er knyttet direkte hertil, herunder bl.a. ungdomsboligbidrag, tilskud til opførelse af servicearealer i forbindelse med ældreboliger og Landsbyggefondens bidrag til finansiering af alment nybyggeri. Hertil er hensættelser knyttet til ovennævnte udgifter og indtægter ikke omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter. Hensættelser knyttet til tidligere støtteordninger, hvor der ikke kan gives nye tilsagn, vedrørende almene boliger, støtte til andelsboliger, byfornyelse mv. er desuden uden for det statslige delloft for driftsudgifter.

Endvidere er det forudsat, at tilskud til EU, der vedrører viderebetalinger af indtægter fra told og afgifter, ikke indgår under delloftet for driftsudgifter.

Det er ligeledes forudsat, at det statslige delloft for driftsudgifter ikke omfatter udgifter til grundtilskud for flygtninge og familiesammenførte udlændinge i den 3-årige introduktionsperiode fastsat i henhold til lov om integration af udlændinge i Danmark samt driftsudgifter til aktivering mv. af personer, der modtager en indkomstoverførsel. Driftsudgifter til aktivering mv. af ydelsesmodtagere betragtes som lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen under det statslige delloft for indkomstoverførsler.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler udgør i henhold til budgetlovens § 9, stk. 4, en øvre grænse for de statslige udgifter i året til indkomstoverførsler mv., herunder lovbundne udgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Undtaget herfor er dog udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler mv., herunder løntilskud og lovbundne driftsudgifter ved aktivering af modtagere af ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, jf. budgetlovens § 9, stk. 5.

Det er forudsat, at det statslige delloft for indkomstoverførsler ikke omfatter bevillinger, der udelukkende dækker løntilskud og lovbundne driftsudgifter ved aktivering af kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. I de tilfælde, hvor der er tale om et samlet tilskud, der ikke alene vedrører udgifter til aktivering af modtagere af ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, men også eksempelvis udgifter til efteruddannelse af og løntabsgodtgørelse til beskæftigede, er bevillingen under det statslige delloft for indkomstoverførsler. Herunder hører f.eks. udgifter til jobrotationsordninger på Beskæftigelsesministeriets område. Ligeledes er f.eks. bevillingerne til mentorer, befordringsgodtgørelse og hjælpemidler på Beskæftigelsesministeriets område under det statslige delloft for indkomstoverførsler, da bevillingerne ikke udelukkende dækker udgifter vedrørende kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

2.2.3. Fastsættelse af udgiftsloft for kommunerne

Det kommunale udgiftsloft er en øvre grænse for de kommunale nettodriftsudgifter til service i finansåret. Det kommunale udgiftsloft for 2025 udgør 275,6 mia. kr.

Tabel 2**Udgiftsloft for kommuner for finansåret 2025**

<i>Mia. kr. (2022 pris- og lønniveau)</i>	2025
Kommunalt loft for serviceudgifter	275,6

Det kommunale udgiftsloft for 2025 er fastsat med udgangspunkt i det kommunale udgiftsloft i 2022 som fastsat på finanslovsforslaget for 2022.

Ved de kommunale nettodriftsudgifter til service forstås de kommunale nettodriftsudgifter fratrukket udgifter vedrørende forsyningsvirksomheder, udgifter vedrørende almene ældreboliger, udgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering af regionernes sundhedsvæsen samt udgifter til overførsler og budgetgaranterede områder, jf. Folketingstidende 2011-2012, A, L 174 som fremsat, side 20. De kommunale nettodriftsudgifter til service omfatter de samlede nettodriftsudgifter på det specialiserede socialområde opgjort

Tabel 3**Udgiftslofter for regioner for finansåret 2025**

<i>Mia. kr. (2022 pris- og lønniveau)</i>	2025
Delloft for sundhedsområdet	124,2
Delloft for regionale udviklingsopgaver	2,7

Delloftet for sundhedsområdet for 2025 er fastsat med udgangspunkt i delloftet for sundhedsområdet i 2022 som fastsat på finanslovsforslaget for 2022.

Delloftet omfatter i henhold til budgetlovens § 11, stk. 2, de regionale nettodriftsudgifter til sundhedsområdet og udgifter til medicintilskud på hovedkonto 1 i henhold til den autoriserede regionale kontoplan i Budget- og regnskabssystem for regioner med tillæg af en forholdsmæssig andel af fællesudgifter (nettodriftsudgifter) til administration mv. fra hovedkonto 4 og eksklusiv en forholdsmæssig andel af renter mv. fra hovedkonto 5. Nettodriftsudgifterne omfatter driftsudgifter fratrukket driftsindtægter, som skal opføres på henholdsvis driftskonto og statsrefusionskonto i henhold til den autoriserede regionale kontoplan. Udgifter til medicintilskud omfatter udgifter, der skal opføres på funktion 1.20.12 i henhold til den autoriserede regionale kontoplan. Delloftet omfatter dermed bl.a. hele sygehusområdet, medicintilskud og de praktiserende læger og speciallæger.

Delloftet for det regionale udviklingsområde for 2025 er tilsvarende fastsat med udgangspunkt i delloftet for det regionale udviklingsområde i 2022 som fastsat på finanslovsforslaget for 2022.

Delloftet omfatter i henhold til budgetlovens § 11, stk. 3, de regionale nettodriftsudgifter til regional udvikling på hovedkonto 3 i henhold til den autoriserede regionale kontoplan med tillæg af en forholdsmæssig andel af fællesudgifter (nettodriftsudgifter) til administration mv. fra hovedkonto 4 og eksklusiv en forholdsmæssig andel af renter mv. fra hovedkonto 5. Nettodriftsudgifterne omfatter driftsudgifter

eksklusiv indtægter fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager.

2.2.4. Fastsættelse af udgiftsloft for regionerne

Det regionale udgiftsloft består efter budgetlovens § 11, stk. 1, af to særskilte dellofter for henholdsvis sundhedsområdet og de regionale udviklingsopgaver og udgør en øvre grænse for de regionale nettodriftsudgifter på de to områder, jf. budgetlovens § 11, stk. 2 og 3. Der kan ikke prioriteres på tværs af de to områder. Det regionale delloft for sundhedsudgifter for 2025 udgør 124,2 mia. kr., mens det regionale delloft for udviklingsopgaver for 2025 udgør 2,7 mia. kr.

fratrukket driftsindtægter, som skal opføres på driftskonto og statsrefusionskonto i henhold til den autoriserede regionale kontoplan. Delloftet omfatter dermed bl.a. tilskud til kollektiv trafik og regionernes indsats på miljøområdet.

2.2.5. Øvrige forhold

Udgiftslofterne kan reguleres bl.a. som følge af ændret udgifts- eller opgavefordeling samt pris- og lønregulering eller lignende tekniske korrektioner, jf. budgetlovens § 8.

2.3. Omfordeling mellem det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler

I henhold til budgetlovens § 8 kan finansministeren i en række tilfælde administrativt ændre på de fastsatte udgiftslofter. Det gælder f.eks. i ændring af fordelingen af lofterne mellem de tre sektorer (staten, regioner og kommuner) i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke samt tekniske justeringer, herunder ændrede pris- og lønskøn.

Bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 1, fastsætter i forlængelse heraf, at finansministeren administrativt kan foretage en omprioritering mellem de to statslige dellofter, såfremt der er tale om permanente ændringer i fordelingen af udgifter under de to dellofter.

Ved permanente ændringer forstås bl.a. ændringer som følge af udmøntning af reserver, der er placeret under det statslige delloft for driftsudgifter, samt ændringer som følge af diskretionære tiltag, der permanent ændrer udgiftsfordelingen mellem de to dellofter.

Det er ikke muligt at omprioritere den afsatte reserve under delloftet for indkomstoverførsler til delloftet for driftsudgifter, jf. bemærkningerne til budgetlovens § 9, stk. 4, jf. Folketingstidende 2011-2012, A, L 174 som fremsat, side 18.

Endvidere fastsætter bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 2, at finansministeren orienterer Folketingets Finansudvalg om ændringer i fordelingen mellem det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler og offentliggør oplysninger herom på Finansministeriets hjemmeside.

Folketingets Finansudvalg vil løbende blive orienteret om ændringer af de to statslige dellofter i publikationen Udgiftslofter og statens finanser som en del af den regelmæssige orientering om den aktuelle status for statens finanser.

3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for det offentlige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/ Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/ Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	JA	NEJ X

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Klimamæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen klimamæssige konsekvenser.

7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljø- og naturmæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.: Danmarks Nationalbank, Danske Regioner, Formandskabet for De Økonomiske Råd, KL og Rigsrevisionen.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Det foreslås i *stk. 1*, at det statslige udgiftsloft for finansåret 2025 fastsættes til 531,2 mia. kr., hvoraf det statslige delloft for driftsudgifter udgør 237,7 mia. kr., og det statslige delloft for indkomstoverførsler udgør 293,5 mia. kr.

Endvidere fastsætter bestemmelsen i *stk. 2* det kommunale udgiftsloft for finansåret 2025 til 275,6 mia. kr.

Det foreslås i *stk. 3*, at det regionale udgiftsloft for finansåret 2025 fastsættes til 126,9 mia. kr., hvoraf det regionale delloft for sundhedsområdet udgør 124,2 mia. kr., og det regionale delloft for de regionale udviklingsopgaver udgør 2,7 mia. kr.

Der kan om baggrunden for og det nærmere indhold af bestemmelsen henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.2.

Til § 2

Bestemmelsen fastsætter i *stk. 1*, at finansministeren uanset § 1 kan foretage en omfordeling mellem det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler for finansåret 2025, i det omfang det er begrundet i permanente ændringer i fordelingen af udgifter omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler.

Endvidere fastsætter bestemmelsen i *stk. 2*, at finansministeren orienterer Folketingets Finansudvalg om omfordelinger mellem det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler og offentliggør oplysninger herom på Finansministeriets hjemmeside.

Der kan om baggrunden for og det nærmere indhold af bestemmelsen henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.

Til § 3

Bestemmelsen fastsætter i *stk. 1*, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Endvidere fastsætter bestemmelsen i *stk. 2*, at loven har virkning for 2025. Baggrunden for ikrafttrædelsesbestemmelsen er, at finansministeren ifølge budgetlovens § 7, stk. 2, lægger de gældende udgiftslofter for 2022-2024 samt forslaget til udgiftslofter for det nye fjerdeår 2025 til grund for budgetteringen af forslagene til finanslove for finansårene 2022 til 2025.

Det er således nødvendigt, at loven træder i kraft samtidig med finansloven for 2022, så de på finansloven indeholdte udgiftslofter svarer til de gældende udgiftslofter.

Til § 4

Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland i lighed med budgetloven.