



Samrådstale

Samrådsspørgsmål A til aktstykke 204 om ny Budgetvejledning 2021

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for de væsentligste ændringer, der foreslås i den nye budgetvejledning og baggrunden for disse?

Svar

- Tak for muligheden for at redegøre for ændringerne i Finansministeriets nye Budgetvejledning 2021.
- Lad mig til at starte med sætte lidt ord på, hvad budgetvejledningen egentlig er for en størrelse.
- Budgetvejledningen har grundlæggende to formål:
 - For det første indeholder den de overordnede regler for, hvordan statslige institutioner må bruge deres bevillinger – dvs. hvad må man ift. lønudgifter, hvad må man ift. tilskud, it-projekter, byggerier osv.
- For det andet indeholder den regler for tillægsbevillinger, når der ikke i forvejen er hjemmel til en disposition på finansloven. Herunder særligt reglerne for at forelægge aktstykker for Folketingets Finansudvalg.
- Budgetvejledningen er egentlig et cirkulære, som jeg har hjemmel til at udstede som finansminister.
- Men det er et cirkulære, som har særlig interesse for Folketingets Finansudvalg. Dels fordi det beskriver reglerne for aktstykker. Og dels fordi budgetvejledningen normerer, hvilke investeringer mv.

der skal godkendes af Finansudvalget, og hvilke forelæggelsesgrænser der gælder.

- Derfor synes jeg også, at det er positivt at I har taget initiativ til dette samråd, så vi fra Finansministeriets side kan sætte lidt ord på ændringerne.
- Baggrunden for den nye budgetvejledning er primært, at den sidste budgetvejledning udkom i 2016. Vi syntes derfor, at der var behov for en generel opdatering. Ændringerne er store som små og har forskellig karakter – der er ikke et overordnet tema.
- Ændringerne afspejler i vidt omfang også de løbende drøftelser, der er med fagministerierne, som peger på uklarheder og uhensigtsmæssigheder i regelsættet.

- Jeg har tænkt mig at gennemgå de seks største ændringer i Budgetvejledning 2021 i den rækkefølge, de står beskrevet i aktstykket.
- Den første store ændring har overskriften: **Retningslinjer for tilsagn om tilskud og flerårige dispositioner**. Det handler grundlæggende om, hvordan statslige institutioner skal håndtere forpligtelser, der medfører udgifter i fremtidige finansår.
- Finansloven er som bekendt ét-årig, og derfor er det ikke altid helt ligetil, hvordan man skal håndtere en udgift der falder i fremtiden. Vi har derfor forsøgt at gøre reglerne lidt mere tydelige i den nye budgetvejledning. Mest for at gøre det nemmere for de statslige institutioner at navigere i.
- Vi skelner mellem to typer af forpligtelser, der medfører udgifter i fremtiden. Den første type er dem, der vedrører kontraktuelle forpligtelser, som løber over en flerårig periode - og som de fleste statslige institutioner bliver nødt til at indgå som led i deres almindelige drift. Det kan være for eksempel lønninger, husleje og aftaler om it-drift. De skal ikke finansieres upfront, da der løbende bliver afsat bevillinger til ministeriernes og styrelsernes drift på de årlige finanslove.

- Den anden type af forpligtelser, som vi kigger på, er tilskud der gives til et konkret formål over en afgrænset periode. Det kan fx være et tilskud til et projekt, som udføres af en frivillig social forening.
- Disse tilskud skal som udgangspunkt finansieres upfront. Dvs. at man skal afholde den fulde udgift, når man forpligter sig til at betale tilskuddet – også selvom tilskuddet først udbetales i fremtiden. Man giver tilsagn om tilskud, og modtageren har en vished for, at midlerne bliver udbetalt senere i henhold til aftale.
- Hensynet her er, at man så vidt muligt ikke skal forpligte staten til at holde udgifter på fremtidige finanslove, når det drejer sig om politiske prioriteringer i indeværende finansår. Det kunne jo tænkes, at fremtidige regeringer eller folketing ønskede at prioritere pengene på anden vis.
- Bestemmelserne om flerårige dispositioner og tilsagn om tilskud er meget anvendte. Det nye med Budgetvejledning 2021 er, at vi har præciseret forskellen på de to, altså hvornår man anvender det ene og det andet. Og vi har præciseret, at adgang til at afgive retligt bindende tilsagn – der forpligter staten fremadrettet – skal opnås ved særlig bevillingsbestemmelse på finansloven eller i aktstykke.
- Endvidere er præciseret, at et retligt bindende tilsagn, hvor hele udbetalingen sker i samme år som tilsagnet afgives, kan gives uden behov for særlig bevillingsbestemmelse. Der har været et vis uklarhed om dette i anvendelsen tidligere.

- Den næste større ændring handler om **regler for udstedelse af garantier og genudlån**.
- Disse ændringer følger af de nye principper for håndtering af statslige garantier og genudlån, som blev præsenteret af den daværende VLAKE-regering i 2019, og som er videreført under den nuværende regering. De er bl.a. blevet fulgt ifm. udstedelse af garantier sfa. covid-19-situationen.

- Jeg vil derfor ikke bruge så lang tid på disse ændringer, men der er tale om en præcisering af retningslinjerne på området, som sikrer ensartethed på tværs af ministerier.
- Principperne, som nu formaliseres i budgetvejledningen, betyder bl.a., at statsgarantier og genudlån klart skal afgrænses i beløbsstørrelse og tid, og at den statsfinansielle risiko ved garantier eller genudlån skal finansieres inden for det statslige udgiftsloft eller ved betaling af provision fra modtageren. Det bidrager til en bedre styring med garantier og genudlån og større transparens om de faktiske udgifter.
- De nye principper følger af anbefalinger fra bl.a. IMF og OECD.

- Den næste ændring vedrører de **krav, som skal stilles til institutioner, fonde, foreninger mv., som modtager statslige tilskud**, og hvor det statslige tilskud udgør mere end halvdelen af institutionens indtægtsgrundlag.
- Budgetvejledningens punkt 2.4.9 opstiller en række krav, som statslige institutioner skal stille, når de giver sådanne tilskud.
- Flere af disse krav er justeret i den nye budgetvejledning, bl.a. i lyset af, at mange af dem har været uændrede i 20 år. Der er altså grundlæggende tale om et forsøg på at gøre reglerne mere tidssvarende.
- Fx stilles der nu ikke længere krav om, at den statslige tilskudsgiver skal godkende tilskudsmodtagerens vedtægter, eller at Finansministeriet skal fastsætte løn- og ansættelsesvilkår for institutionens personale.
- De ændrede krav bidrager dog fortsat til god kontrol med statslige tilskudsmidler - men på en måde, der er mere smidig for tilskudsmodtagerne.

- Tilskudsmodtagerne skal fx årligt fremsende budgetter og reviderede regnskaber til den statslige tilskudsgiver, og de skal følge rimelige lønniveauer svarende til statslige overenskomster.
- Vi har også forsøgt at præcisere, hvilke tilskud til drift af øvrige selvejende institutioner, der er omfattet af bestemmelserne. Der er ikke ændret på målgruppen som er de institutioner, hvor statslige driftstilskud har lang varighed og udgør en væsentlig del af indtægtsgrundlaget. Der er alene lavet et mere klar beskrivelse af hvordan det beregnes, om tilskuddet er omfattet eller ej.
- Grænsen for tilskuddets mindste størrelse er herudover hævet fra 1 mio.kr. til 5 mio.kr.

- Det næste punkt vedrører ændrede **regler for fastsættelsen af gebyrtakster.**
- Budgetvejledningen indeholder regler for fastsættelsen af taksten for omkostningsdækkende gebyrer. Dvs. gebyrer, der er betaling for en modydelse, og som dermed ikke har karakter af skatter eller afgifter.
- Den løbende fastsættelse af gebyrtakster er ikke helt enkel, for det er sjældent, at gebyrindtægter i et givent år svarer præcis til de udgifter, som ministeriet har haft til gebyrordningen.
- Derfor kan der indimellem være behov for at korrigere for sådanne ubalancer i de senere år. Enten ved at opkræve lidt højere eller lidt lavere gebyrer, end man ellers ville have gjort.
- Tidligere stod der i budgetvejledningen, at gebyrindtægter og omkostninger skulle være i balance over en løbende 4-årig periode fra og med seneste regnskabsår. Dette har dog i praksis ofte været vanskeligt at administrere.

- Derfor er ordlyden nu ændret til, at der generelt skal være balance mellem gebyrindtægter og omkostninger. Og at store afvigelser i enkelte år skal udlignes inden for en periode på 4 år.
- Det er lidt teknisk, hvilke konkrete forskelle dette medfører. Men det er vores klare opfattelse, at de ændrede retningslinjer gør den løbende gebyrfastsættelse mere administrativt enkel for ministerierne – og selvfølgelig på en måde, der ikke belaster gebyrbetalerne.
- Det er et område der har været vanskeligt for fagministerierne at håndtere i praksis, og vi har derfor også haft en del dialog med de ministerier, som har mange gebyrordninger ifm. udarbejdelsen af de nye regler.
- Der er også planen at supplere de nye regler med konkrete beregningseksempler i Vejledning om prisfastsættelse, som udgives af Økonomistyrelsen, og som er central i administrationen af gebyrordninger.
- Herudover er det blevet præciseret, hvornår Finansministeriet skal – og ikke skal – godkende gebyrændringer.
- Endelig er det blevet præciseret, at budgetvejledningens regler om gebyrfastsættelse altid skal ske inden for rammerne af grundlovens regler om skatteopkrævning – og inden for rammerne af den lov, der giver hjemmel til gebyropkrævningen. Det er en vigtig pointe.

- Det næste punkt vedrører en **forhøjelse af forelæggelsesgrænserne for Finansudvalget**. Forhøjelserne afspejler for langt størstedelen pris- og lønudviklingen siden grænserne sidst blev forhøjet i Budgetvejledning 2010.
- Grænsen for investeringer på driftsbevillinger, bevillinger af typen statsvirksomhed og statsfinansierede selvejende institutioner hæves fra 60 til 70 mio. kr. Grænsen for forelæggelse af leasingaftaler eller huslejekontrakter med uopsigelighed hæves også fra 60 til 70 mio. kr.

- For anlægsbevillinger foreslås det, som der også er blevet spurgt nærmere ind til af Finansudvalget, at grænsen for investeringer hæves fra 15 til 70 mio. kr.
- Det er som redegjort for i svaret til Finansudvalget til en vis grad historisk betinget, at grænsen er så lav ift. de øvrige forelæggelsesgrænser. Og på en række af de store anlægsområder som Banedanmark og Vejdirektoratet, er der særlige bevillingsbestemmelser på finansloven, der sætter en højere grænse.
- Vi synes, at det giver mening at harmonisere grænserne, da der ikke er en god grund til, at forelæggelsesgrænsen på denne måde skal afhænge af bevillingstypen. Fokus må snarere være på projektets størrelse.
- Hvis der er nogle særlige anlægsområder, hvor man fortsat vurderer det hensigtsmæssigt med en forelæggelsesgrænse på 15 mio. kr., er det altid muligt at fastsætte dette i en særlig bevillingsbestemmelse på finansloven.

- Den sidste af de større ændringer drejer sig om, at der nu stilles krav om, at **materielanskaffelser** over anlægsbevillinger skal forelægges for Finansudvalget, hvis de er over grænsen på 70 mio. kr. Der er allerede et sådant krav på Forsvarsministeriets finanslovsparagraf, så i praksis bliver det nu blot formaliseret i budgetvejledningen.
- Materielanskaffelser er en parallel til igangsættelse af bygge- og anlægsprojekter og ejendomserhvervelse, der også er reguleret under punktet anlægsbevillinger.
- Der er samtidig indført et nyt punkt, der beskriver hvilke oplysninger, der skal indgå i aktstykker om materielanskaffelser til Finansudvalget – fx oplysninger om drifts- og vedligeholdelsesudgifter, risikofaktorer osv.

- Det var de væsentligste ændringer i budgetvejledningen. Det kan bemærkes, at vi foreslår, at budgetvejledningen træder i kraft snarest. Dog undtaget bestemmelserne om tilskud til drift af øvrige selvejende institutioner, punkt 2.4.9, hvor det giver bedst mening for tilskudsgiverne- og modtagerne, at dette sker fra finansåret 2022, da der er tale om hvilke krav der stilles i tilknytning til de statslige driftstilskud.

- Jeg vil høre om Finansudvalget har spørgsmål til denne gennemgang?