



FOLKETINGET

Det finanspolitiske rammeværk: Budgetlov, udgiftslofter og sanktioner

CENTRALE BEGREBER

Med budgetloven er der med virkning fra 2014 indført et nyt udgiftspolitisk styringssystem. Det betyder, at der skal vedtages bindende årlige udgiftslofter for stat, regioner og kommuner for en 4-årig periode.

Udgiftslofterne udgør en øvre grænse for de årlige udgifter på et givent område.

Der er fem udgiftslofter i budgetloven, jf. tabellen nedenfor.

Udgiftslofterne indbefatter som udgangspunkt ikke ledighedsrelaterede udgifter. Det betyder eksempelvis, at udgifter til dagpenge og kontanthjælp ikke er omfattet.

Af andre udgifter, der ikke er omfattet skal fremhæves det offentlige anlægsudgifter og statens renteudgifter.

EU-LOVGIVNING

Budgetloven implementerer bl.a. finanspagtens krav til det offentlige strukturelle saldo i dansk lov, jf. faktaark om den offentlige saldo.

Ligesom EU's finanspolitiske regler indeholder budgetloven klausuler, der tillader Danmark at fravige fra de finanspolitiske krav, såfremt der er en ekstraordinær økonomisk krise eller begivenhed.

Finanspagten stiller ikke krav om lovfastsatte udgiftslofter, som Danmark aktuelt har vedtaget.

LÆS MERE HER:

[FM \(april 2022\): Erfaringer med budgetloven 2014-2020](#)

[Budgetloven \(Lov nr. 547 af 18. juni 2012\)](#)

[De Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2019](#)

[De Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2022](#)

Budgetloven blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget (V, S, RV, SF og KF) i juni 2012 og har i praksis haft virkning fra finansåret 2014.

Med budgetloven er finanspagtens krav til de offentlige finanser implementeret i dansk lovgivning, jf. faktaark om den offentlige saldo.

Udgiftslofter

Med budgetloven blev der indført udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Budgetloven stiller ikke krav til udgiftslofternes konkrete niveau men kræver, at det planlagte udgiftsniveau er finansieret. Udgiftslofterne fastsættes derfor med udgangspunkt i en mellemfristet fremskrivning af dansk økonomi, der overholder de finanspolitiske mål for de offentlige finanser.

Udgiftslofterne dækker som udgangspunkt en rullende 4-årig periode. Udgiftslofterne sætter en øvre grænse for de årlige udgifter på de loftbelagte områder og omfatter ca. ¾ af de samlede offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner.

De første udgiftslofter for 2014-2017 blev vedtaget i 2013. Der fastsættes årligt udgiftslofter for et nyt fjerde år. Det sker samtidigt med finansloven vedtages. Det skal bemærkes, at der ikke er vedtaget udgiftslofter for det nye 4. år i 2026. Der er således p.t. kun udgiftslofter for 2023-2025.

Som udgangspunkt placeres det finanspolitiske råderum under det statslige delloft for driftsudgifter.

Udgiftsstyring fortsat 1-årig sigte

Den konkrete fordeling af lofterne mellem de tre sektorer (kommuner, regioner og staten) aftales først efterfølgende i forbindelse med de 1-årige aftaler om kommunernes og regionernes økonomi og vedtagelse af det årlige bloktilskudsaktstykke om fastsættelse af statens bloktilskud til kommuner og regioner.

Udgiftsstyringens 1-årige sigte for økonomiaftalerne og finansloven har dermed ikke ændret sig med budgetloven, selv om udgiftslofterne dækker en 4-årig periode.

Økonomiske sanktioner

Overholdelsen af udgiftslofterne er understøttet af økonomiske sanktioner i forhold til både budgetter og regnskaber. Sanktionerne træder i kraft, hvis hhv. staten, kommunerne eller regionerne under ét overskrider udgiftslofterne. For et overblik over de økonomiske sanktioner ved brud på udgiftslofterne se evt. Finansministeriets publikation om erfaringer med budgetloven 2014-2020 fra april 2022 s. 18.

Korrektioner

Udgiftslofterne ligger som udgangspunkt fast, når de først er vedtaget, også selvom der på et efterfølgende tidspunkt skønnes en gunstigere udvikling i de offentlige finanser i de mellemfristede planer.

Budgetloven giver dog mulighed for bl.a. at ændre de gældende udgiftslofter ved særlige tilfælde ved lov. En særlig begivenhed kan bl.a. være efter afholdelsen af et folketingsvalg, ved væsentlige diskretionære ændringer af statens indtægter eller hvis der ved større politisk besluttede reformer er udarbejdet en ny makroøkonomisk fremskrivning, der giver grundlag for en ændret loffastsættelse.

Budgetloven giver også mulighed for, at Finansministeren kan ændre udgiftslofterne administrativt i en række tilfælde.

COVID-19 relaterede udgifter

For 2020, 2021 og 2022 har Finansministeren valgt ekstraordinært at undtage COVID-19 relaterede udgifter for udgiftslofterne ved udstedelse af bekendtgørelser. Det har dermed været muligt at afholde COVID-19-relaterede udgifter i 2020-2022 uden at fortrænge andre udgifter. Der er ikke p.t. udstedt en bekendtgørelse, der undtager COVID-relaterede udgifter for lofterne i 2023.

Tablet over udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

Mia. kr. (2022-priser)	2023
Det statslige delloft for driftsudgifter	234,5
Det statslige delloft for indkomstoverførsler	302,5
Det kommunale udgiftsloft	287,8
Det regionale delloft for sundhedsområdet	129,4
Det regionale delloft for udviklingsopgaver	2,9

Kilde: FM (august 2022): Korrektioner af de gældende udgiftslofter på FFL23 samt egne beregninger



Reglerne vedrørende budgetloven og udgiftslofterne er komplekse. Nedenfor dykkes ned i fire aspekter. Oplysningerne er tiltænkt særligt interesserede. For en uddybning kontakt økonomisk konsulent Birgitte Lange (3335), [Birgitte.lange@ft.dk](mailto:birgitte.lange@ft.dk).

EU-Kommissionen foreslår styring via udgiftslofter

P.t. er der ikke samme krav om styring via udgiftslofter i EU-regelsættet, som der er i den danske budgetlov. EU har dog i november 2022 skitseret rammerne for en revision af EU's finanspolitiske regler. Her foreslår EU-kommissionen, at den centrale styringsparameter bliver nettoudgiftsniveauet. Det skal forstås som udgifter ekskl. diskretionære tiltag på indtægtssiden og ekskl. renteudgifter og udgifter til konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter. EU-Kommissionen foreslår, at hvert land bl.a. skal udarbejde en plan for udviklingen i nettoudgiftsniveauet, som danner udgangspunkt for årlige udgiftslofter. Planen skal vurderes af Kommissionen og godkendes af Rådet. Såfremt Kommissionen fremsætter forslag til egentlig EU-lovgivning skal EU-formandsskabet forhandle med Europa-Parlamentet efter enighed i Rådet om et kompromis. Et forslag forventes muligvis i 1. halvår af 2023.

Kilde: Finansministeriet (24. november 2022): Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 6. december 2022 og EU-Kommissionen (9. november 2022): Meddelelse om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU

Anlægsloft i 2023

Der er ikke et loft for anlægsudgifter i budgetloven. I forbindelse med de årlige økonomiaftaler med KL og Danske Regioner bliver der i nogle år aftalt et egentligt øvre loft for anlægsinvesteringerne (anlægsloft) for det følgende år for kommunerne under ét og regionerne under ét. Et anlægsloft indebærer overordnet set, at en andel af kommunernes og regionernes bloktilskud betinges af, at budgetterne lever op til de aftalte rammer for anlægsudgifterne. Sanktionsmekanismen er dermed kun relevant i de år, hvor der aftales et anlægsloft. I 2023 er 1 mia. kr. af kommunernes bloktilskud betinget af, at kommunernes budgetterede anlægsudgifter holder sig inden for den aftalte anlægsramme i 2023. En andel af regionernes bloktilskud i 2023 på ½ mia. kr. er ligeledes betinget af, at regionernes budgetter for 2023 lever op til den aftalte ramme for anlægsudgifter samt en række andre forhold.

For 2023 har man altså aftalt et anlægsloft for både kommunerne og regionerne. Det er dog ikke fastsat regler om automatiske sanktioner i tilfælde af budgetoverskridelser i regnskabet for anlægsudgifter.

Kilde: FM (juni 2022): Aftale om kommunernes økonomi for 2023 og FM (juni 2022): Aftale om regionernes økonomi for 2023

Tendens til at prioritere udgifter udenfor udgiftslofter?

Som følge af budgetloven fastsættes der ikke et loft eller en øvre grænse for størrelsen af skattnedsættelser og øvrige initiativer udenfor udgiftslofterne, så længe underskudsgrænsen for den strukturelle saldo overholdes. Der er således forskel på, hvordan loftsbelagte udgifter og udgifter som følge af fx skattnedsættelser behandles.

Kilde: De Økonomiske Råd (2019): Dansk Økonomi, efterår 2019

Vismændene efterspørger klarere regler i budgetloven, selv efter revision i 2022

Folketinget vedtog i foråret 2022 at ændre den del af budgetloven, som vedrører underskudsgrænsen for den strukturelle saldo fra 0,5 pct. af BNP til 1,0 pct. af BNP. De øvrige regler i budgetloven er imidlertid ikke ændret siden 2012. Vismændene efterspørger dog, at budgetlovens regelsæt bør præciseres på en række områder. De vurderer, at der særligt er behov for at diskutere beregningen af den strukturelle saldo og reglerne for forbrug af opsparing. Mindreforbrug kan på grund af sanktionernes 1-årige perspektiv ikke bruges i de følgende år. Det betyder, at mindreforbrug ikke kan bruges på udgifter under loft senere. Det kan potentielt forvride prioriteringen, da kassebeholdningen i stedet kan bruges på eksempelvis skattnedsættelser. Der er derfor et argument for at overveje flerårighed i sanktionerne, hvor et veldefineret mindreforbrug i et givet år kan overføres til det eller de efterfølgende år ifølge vismændene.

Kilde: De Økonomiske Råd (2022): Dansk Økonomi, efterår 2022