

Bilag 1.1. Brug af flerårsaftaler i staten

Flerårsaftalerne fastlægger de overordnede økonomiske rammer for de pågældende myndigheder og består af forskellige politiske aftalekredse. Aftalerne indeholder endvidere en række politisk prioriterede initiativer, som skal gennemføres i perioden. Flerårsaftalerne har karakter af forlig og er omfattet af de generelle principper for flerårsaftaler i staten, *jf. boks 1*.

Boks 1

Normer for politiske forlig og stemmeaftaler

Et forlig er en politisk aftale, som parterne er enige om at gennemføre, samt et tilhørende sæt spilleregler/normer der vedrører bl.a. ændringer og opsigelse af forlig, andre partiers tilslutning til et forlig mv. Det vil bl.a. sige, at:

- Forlig kan ikke ændres i aftaleperioden, uden at alle parter er enige.
- Hvis et parti ønsker at opsig et forlig, vil det ske med virkning fra næstkommende folketingsvalg. Såfremt de øvrige partier repræsenterer et flertal efter valget fortsætter forliget uændret.
- En mindre kreds af forligspartierne eller evt. forligspartier samt partier uden for forligskredsen kan blive enige om ændringer på det forligsbelagte område, som – såfremt ikke alle forligspartier er enige – først vil have virkning fra næstkommende valg.
- Optagelse af yderligere partier i et forlig kræver, at det/de nye partier accepterer aftalegrundlaget, samt at alle eksisterende forligspartier er enige om at optage partiet. Dog er det praksis, at partier i regeringen automatisk indtræder i alle gældende forlig, hvor mindst et regeringsparti deltager.
- Der er kutyme for, at forligspartierne ikke uden enighed med regeringer fremsætter nye politiske forslag på området. Der er dog et vist spillerum for sådanne udmeldinger/aktiviteter, uden at det konstituerer et forligsbrud.
- Regeringen orienterer som oftest forligskredsen særskilt om forligsbelagte emner uden deltagelse af andre partier i Folketinget.
- Et forlig kan enten være tidsbegrænset eller uden ophør. Der er normalt tilknyttet en forligskreds som løbende drøfter udviklingen på det forligsbelagte område, gennemfører evalueringer mv.

Flerårsaftaler anvendes typisk på politisk højt prioriterede områder, og på de store statslige driftsområder – som Justitsministeriets område – hvor der er et særskilt behov for politisk og bevillingsmæssig stabilitet i forbindelse med f.eks. understøttelse af større flerårige indsatser, omstillingsprocesser mv. Der skal forud for en ny aftale tages aktivt stilling til behovet derfor, *jf. boks 2 der indeholder hovedtrækkene i principperne for anvendelse af flerårsaftaler i staten*.

Boks 2

Hovedtræk i fleråsaftaleprincipperne

1. Stillingtagen til behov for flerårige aftaler. Nye fleråsaftaler skal som udgangspunkt kun anvendes på områder, som står over for større strukturelle eller organisatoriske omstillingsprocesser mv., der i en afgrænset periode skaber et særligt behov for stabilitet og implementeringsfokus, eller hvor andre væsentlige hensyn taler for det. Der vil aktivt skulle tages stilling til, om dette er tilfældet og, om hele institutionens budget (inkl. grunddriften) skal omfattes af fleråsaftalen, eller om alene fleråsaftaleinitiativerne skal forligsbelægges.

2. Forudgående analytisk grundlag. Der skal som altovervejende hovedregel gennemføres dybdegående analyser af årsager og mulige løsninger på de primære udfordringer på området samt strukturanalyser af områdets organisering og opgavevaretagelse. For at sikre regeringens prioriteringsmuligheder skal der desuden som altovervejende hovedregel gennemføres en budgetanalyse med et måltal på 2 pct. årligt mhp. at anvise mulige omprioriteringer og effektiviseringer på området. Der skal efterfølgende tages særskilt politisk stilling til, hvorvidt de identificerede tiltag skal gennemføres, og hvorvidt provenuet skal fastholdes på området.

3. Rammeprincippet håndhæves. Det flerårige rammeprincip skal håndhæves konsekvent. Det er det klare udgangspunkt, at mindredgifter fastholdes på området som opsparring, og at merudgifter håndteres ved omprioriteringer inden for de flerårige budgetter. For at sikre regeringens handlerum til løbende at kunne præsentere ny politik samt fleksibilitet til at håndtere uforudsete udgifter kan der i fremtidige flerårssaftaler afsættes en økonomisk "buffer/ risikopulje" i aftaleøkonomien. I ekstraordinære tilfælde kan det flerårige rammeprincip undtagelsesvist fraviges. Det gælder i visse på forhånd definerede tilfælde, herunder hvis merudgifterne er finansieret som led i politiske aftaler, er afledt af ny politik på andre områder og har et væsentligt omfang, eller hvis uforudsete merudgifter har en betydelig størrelsesorden, som ikke kan håndteres inden for de fastlagte rammer uden markante, negative konsekvenser for den øvrige opgavevaretagelse. I tilfælde af sidstnævnte vil ressortministeriet skulle præsentere modeller for at håndtere udgifterne delvist eller helt inden for flerårssaftalerammen og redegøre for konsekvenserne herved.

4. Systematisk opfølgning. Der skal følges mere systematisk op på målopfyldelse og implementering af initiativer i flerårsaftalen, herunder med fast kadence og opfølgingsformat for både regeringen og forligskredsen. Hvis der opstår uforudsete forsinkelser eller fordyrelser i perioden, påhviler det institutionen og ressortministeriet at tage initiativ til at håndtere disse, med inddragelse af forligskredsen efter behov.

Flerårssaftaler anvendes udover på Justitsministeriets område også på andre statslige områder, som ligeledes følger de fællesstatslige principper, jf. afsnit nedenfor.

Flerårssaftaler på andre områder

De flerårssaftalebelagte områder omfatter – udover Justitsministeriets område (politi og anklagemyndighed, domstolene og kriminalforsorgen) – dele af Kulturministeriets område (Det Kongelige Teater) samt Forsvarsministeriets (Forsvaret) og Skatteministeriets område (skattevæsenet). Der er i *boks 3* fremhævet særligt relevante pointer om flerårssaftalerne for skattevæsenet og forsvarsområdet.

Boks 3

Udvalgte pointer vedr. andre flerårssaftalebelagte områder

Flerårsaftale for skattevæsenet 2023-2027

- **Eksternt ekspertudvalg.** Forud for indgåelsen af flerårsaftalen for skattevæsenet 2023-2027 blev der gennemført et omfattende analysearbejde med inddragelse af et eksternt ekspertudvalg. Ekspertudvalgets arbejde forløb over 15 måneder og blev understøttet af et sekretariat bestående af Skatteministeriet og Finansministeriet samt underliggende styrelser. Ekspertudvalget afgav anbefalinger til 1) Flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet og prioritering af opgaver inden for rammerne, 2) Styrket styring på skattevæsenets it-område og 3) Principper for digitaliseringsklar lovgivning forud for og i forbindelse med modernisering af it-understøttelse.
- **It-kapacitetsloft.** På baggrund af ekspertudvalgets anbefalinger om at implementere realistiske og faste rammer på it-området, samt opprioritere it-modernisering og forretningsudvikling er der med flerårsaftalen for skattevæsenet bl.a. fastsat et loft over aktiviteter på it-området i aftaleperioden. Aftalepartierne er således enige om, at al it-aktivitet – dvs. både it-udvikling og -drift samt håndtering af risici – skal prioriteres inden for dette loft. Det gælder også, når der vedtages ny politik, der kræver it-understøttelse.
- **Rammestyring og omprioritering.** Skatteministeriet har både før og efter flerårsaftalen fra 2023-2027s begyndelse haft adgang til i vid udstrækning at omprioritere midler mellem styrelser og opgaveområder via BV 2.2.9.1. I de seneste år har det medvirket til, at der inden for Skatteministeriets område er foretaget en lang række løbende bevillingsflyt gennem året, som opføres på TB. Det er således muligt at omprioritere midler på tværs og dermed imødegå merudgifter på visse områder med mindredgifter eller effektiviseringer på andre områder.

Forsvarsforlig 2024-2033

- **Rammeforlig og udmøntning via delaftaler.** Forsvarsforliget 2024-2033 er indgået som et rammeforlig, hvor partierne er enige om de overordnede pejlemærker for styrkelsen af dansk forsvar og sikkerhed og den økonomiske ramme for perioden 2024-2033, herunder bl.a. at Danmark skal efterleve NATO-målsætningen om at anvende to pct. af BNP på forsvar og sikkerhed. Med indgåelsen af rammeforliget var partierne enige om at styrke forsvarets fundament, mens den øvrige del af den økonomiske ramme herefter udmøntes i løbende delaftaler. Delaftalerne udmøntes på baggrund af bl.a. en række analyser, jf. *nedenfor*.
- **Løbende analyser i flerårssaftaleperioden.** Aftalepartierne bag forsvarsforliget 2024-2033 er enige om at igangsætte en række analyser samt budgetanalyser med konkrete måltal, der skal styrke beslutningsgrundlaget til kommende delaftaler og sikre, at de forsvars- og sikkerhedspolitiske prioriteter i rammeforliget indfries. Dertil nedsættes der et ekspertudvalg, der skal komme med anbefalinger til, hvordan der hensigtsmæssigt kan gennemføres omprioriteringer og effektiviseringer på området.
- **Koncernstyringsfunktionen.** I organiseringen af Forsvarsministeriet er der placeret en koncernstyringsdirektør i Forsvarsministeriets departement, som har ansvaret for den overordnede og tværgående styring og prioritering af Forsvarsministeriet økonomiske og materielle ressourcer, herunder driften af forsvarsområdet.