



Fremsat den 31. august 2017 af finansministeren (Kristian Jensen)

## Forslag

til

# Lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2021

§ 1. Det statslige udgiftsloft for finansåret 2021 fastsættes til 466,8 mia. kr., hvoraf det statslige delloft for driftsudgifter udgør 209,1 mia. kr., og det statslige delloft for indkomstoverførsler udgør 257,7 mia. kr.

Stk. 2. Det kommunale udgiftsloft for finansåret 2021 fastsættes til 244,6 mia. kr.

Stk. 3. Det regionale udgiftsloft for finansåret 2021 fastsættes til 114,9 mia. kr., hvoraf det regionale delloft for sundhedsområdet udgør 111,9 mia. kr., og det regionale delloft for de regionale udviklingsopgaver udgør 3,0 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

2021, 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 2021.

§ 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 2021, 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 budgetlovens regel om balance mellem offentlige udgifter og indtægter 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 forslag til finanslov for finansåret 2018 og grundlaget i Økonomisk Redegørelse, august 2017. Udgiftslofterne er fastsat i overensstemmelse med målet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025, jf. regeringens 2025-plan Vækst og velstand 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 makroøkonomisk 2025-fremskrivning. De konkrete forudsætninger for den mellemfristede fremskrivning, der ligger til grund for loftsfastsættelsen, er beskrevet i »Opdateret 2025-forløb, august 2017: Grundlag for udgiftslofter 2021«, 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 m.v. Det kommunale udgiftsloft er en øvre grænse for de kommunale nettodriftsudgifter til service, mens det regionale udgiftsloft er opdelt i to del-

lofter 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 2021

###### 2.2.1. Fastsættelse af udgiftslofter for 2021

Udgiftslofterne for 2021 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 2021 er på den baggrund fastsat i overensstemmelse med en opdateret mellemfristet 2025-fremskrivning, der er baseret på finanslovforslaget for 2018 og grundlaget i Økonomisk Redegørelse, august 2017. Den mellemfristede 2025-fremskrivning afspejler forårets politiske aftaler om økonomiske reformer, herunder Aftale om tryghed om boligbeskatningen af maj 2017, Aftale om flere år på arbejdsmarkedet af juni 2017 og Aftale om udvikling af Nordsøen af marts 2017 m.v. I den mellemfristede 2025-fremskrivning er der desuden forudsat et løft af rammen til offentlige investeringer over perioden 2021-25 samt fortsat skattestop for punktafgifter, jf. Vækst og velstand 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 2014-2020. Det statslige delloft for driftsudgifter er på den baggrund fastlagt med udgangspunkt i de budgetterede udgifter under det statslige delloft for driftsudgifter i 2018, den årlige realvækst i det offentlige forbrug, udviklingen i bidragene til EU og øvrige overførsler til udlandet, fremskrivningen af udgifterne til forskning og udvikling samt midler afsat som en ikke-forhåndsdisponeret reserve. Det statslige delloft for driftsudgifter udgør 209,1 mia. kr.

**Tabel 1**  
**Udgiftslofter for staten for finansåret 2021**

Mia. kr. (2018 pris- og lønniveau)	2021
Statsligt delloft for driftsudgifter	209,1
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	257,7

Det er lagt til grund, at det finanspolitiske råderum som udgangspunkt placeres under det statslige delloft for drifts-

udgifter. 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 forslaget til finanslov for finansåret 2018.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler afspejler også, at der i lighed med 2018-20 er indregnet en udsvingsbuffer på 5 mia. kr. Udsvingsbufferen svarer til ca. 2 pct. af de samlede udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler og 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 257,7 mia. kr. i 2021, jf. tabel 1.

De konkrete beregningsforudsætninger er dokumenteret i Notat om fastsættelse af udgiftslofter for 2021, 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 fx 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 fx 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 m.v. 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 m.v. af personer, der modtager en indkomstoverførsel. Driftsudgifter til aktivering m.v. 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 m.v., herunder lovbundne udgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Undtaget herfor er dog løntilskud og lovbundne driftsudgifter til aktivering af modtagere af ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, jf. budgetlovens § 9, stk. 5.

Det er ligeledes 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 fx udgifter til jobrotationsordninger på Beskæftigelsesministeriets område. Ligeledes er fx 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 2021 udgør 244,6 mia. kr.

**Tabel 2**  
**Udgiftsloft for kommuner for finansåret 2021**

<i>mia. kr. (2018 pris- og lønniveau)</i>	<b>2021</b>
Kommunalt loft for serviceudgifter	244,6

Det kommunale udgiftsloft for 2021 er fastsat med udgangspunkt i det kommunale udgiftsloft i 2020 som fastsat i lov nr. 1659 af 20. december 2016 om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2020 samt administrative korrektioner i medfør af budgetlovens § 8. Det kommunale udgiftsloft for 2021 afspejler endvidere en forudsat videreførsel af moderniserings- og effektiviseringsprogrammet, der blev indført med Aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2017 af juni 2016, og som blev genaftalt med Aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2018 af juni 2017. Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet frigør årligt 0,5 mia. kr. til prioriteringer bredt i den offentlige sektor.

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, udgifter til overførsler og budgetgaranterede områder samt udgifter vedrørende forsikrede ledige, 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 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 2021 udgør 111,9 mia. kr., mens det regionale delloft for udviklingsopgaver for 2021 udgør 3,0 mia. kr.

**Tabel 3**  
**Udgiftslofter for regioner for finansåret 2021**

<i>Mia. kr. (2018 pris- og lønniveau)</i>	<b>2021</b>
Delloft for sundhedsområdet	111,9
Delloft for regionale udviklingsopgaver	3,0

#### 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.

I forbindelse med pris- og lønopregningen vil der også blive taget højde for en eventuel satspulje. Satspuljen i 2021 vil i overensstemmelse med hidtidig praksis blive beregnet årligt. En eventuel satspulje vil indgå i opregningen af det statslige delloft for driftsudgifter på finanslovsforslaget. Efter den konkrete udmøntning af satspuljen kan der foretages en ændring af de gældende udgiftslofter for stat, kommune og regioner.

#### 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 fx 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 og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

### 6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### 9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser 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
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	Ja	Nej X

#### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

##### Til § 1

Bestemmelsen fastsætter i *stk. 1* det statslige udgiftsloft for finansåret 2021 til 466,8 mia. kr., hvoraf det statslige delloft for driftsudgifter udgør 209,1 mia. kr., og det statslige delloft for indkomstoverførsler udgør 257,7 mia. kr.

### 7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

### 8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag er ikke forinden fremsættelsen sendt i høring, da finansministeren i henhold til budgetlovens § 6, stk. 1, samtidig med finanslovsforslaget kan fremsætte forslag til lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for det fjerde af de følgende finansår. I henhold til de generelle bemærkninger i budgetlovens afsnit 2.1.2.2., jf. Folketingstidende 2011-2012, A, L 174 som fremsat, side 6, skal fastsættelsen bygge på en opdateret samfundsøkonomisk fremskrivning. Den opdaterede fremskrivning er foretaget på baggrund af konjunkturvurderingen i august 2017, hvorfor det ikke tidsmæssigt har været muligt at sende lovforslaget i høring forinden fremsættelsen.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt i høring med frist den 29. september 2017 hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:

Danmarks Nationalbank, Danske Regioner, Formandskabet for De Økonomiske Råd, KL og Rigsrevisionen.

Endvidere fastsætter bestemmelsen i *stk. 2* det kommunale udgiftsloft for finansåret 2021 til 244,6 mia. kr.

I bestemmelsen *stk. 3* fastsættes det regionale udgiftsloft for finansåret 2021 til 114,9 mia. kr., hvoraf det regionale delloft for sundhedsområdet udgør 111,9 mia. kr., og det regionale delloft for de regionale udviklingsopgaver udgør 3,0 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 2021, 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 og har virkning for finansåret 2021.

Baggrunden for ikrafttrædelsesbestemmelsen er, at finansministeren ifølge budgetlovens § 7, stk. 2, lægger de gældende udgiftslofter for 2018-2020 samt forslaget til udgiftslofter for det nye fjerdeår 2021 til grund for budgetteringen af forslagene til finanslove for finansårene 2018 til 2021.

Det er således nødvendigt, at loven træder i kraft samtidig med finansloven for 2018, så de på finansloven indeholdte udgiftslofter svarer til de gældende udgiftslofter.

#### *Til § 4*

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighed. Det foreslås således, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland i lighed med budgetloven.