



FINANSMINISTERIET

Udgiftslofter og statens finanser

November 2024



Udgiftslofter og statens finanser
November 2024

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Udgiftspolitisk Center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33
fm@fm.dk

Elektronisk publikation:
Produktion: Aliro Docs
ISBN: 978-87-94088-85-5

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Udgiftslofter og statens finanser

I 2024 forventes et overskud på statens finanser (DAU-saldoen) på 68¼ mia. kr., svarende til 2,3 pct. af BNP. De statslige DAU-indtægter skønnes at udgøre 953 mia. kr., mens de statslige DAU-udgifter skønnes at udgøre 884¼ mia. kr. i 2024.

På forslag til finansloven for 2025 er der budgetteret med et overskud på DAU-saldoen på 18 mia. kr. i 2025, svarende til 0,6 pct. af BNP. De statslige indtægter skønnes at udgøre 958¼ mia. kr., mens de budgetterede statslige udgifter udgør 940¼ mia. kr. i 2025.

Udgiftslofterne blev overholdt i stat, kommuner og regioner i 2023. På baggrund af den første forudgående udgiftskontrol i staten og de kommunale og regionale budgetter forventes udgiftslofterne også at blive overholdt i 2024.

De budgetterede udgifter på forslag til finansloven for 2025 er i overensstemmelse med de gældende udgiftslofter, jf. budgetlovens § 7. stk. 2. Budgetteringen under delloftet for driftsudgifter i 2025 udgør 281 mia. kr., mens budgetteringen under delloftet for indkomstoverførsler udgør 322¼ mia. kr. i 2025.

Der skønnes et overskud på statens nettokassesaldo på 65¼ mia. kr. i 2024, mens der på baggrund af forslag til finanslov for 2025 skønnes et underskud på statens nettokassesaldo på 10¼ mia. kr. i 2025. Statens nettokassesaldo er et udtryk for statens nettofinansieringsbehov (med modsat fortegn) og svarer dermed til årets afdrag på statsgælden.

Statsgælden, som angiver statens samlede udestående statsobligationer, modregnet beholdningen af obligationer i statens obligationsfonde og indestående på statens konto, skønnes at blive reduceret med 52¼ mia. kr. fra 2023 til 2025. I samme periode skønnes den offentlige ØMU-gæld, som angiver den offentlige bruttogæld, at stige med ca. 10 mia. kr., hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at opbygningen af indeståendet på statens konto ikke modregnes i ØMU-gælden. Den offentlige nettogæld, som angiver de samlede offentlige aktiver og passiver opgjort til den gældende markedsværdi, skønnes at falde med 79 mia. kr. fra 2023 til 2025.

Det bemærkes, at skøn for statens finanser i 2024 sammenlignes med den seneste *Udgiftslofter og Statens Finanser*, som baserer sig på skøn fra finansloven for 2024.

1. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

Med budgetloven er der fra og med 2014 indført bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne skal understøtte, at udgifterne holder sig inden for de planlagte rammer, samt at de offentlige finanser udvikler sig i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger. Udgiftslofterne fastlægger en øvre grænse for de omfattede udgifter for en løbende 4-årig periode. Udgiftspolitikken er siden 2014 fastsat i overensstemmelse med de gældende udgiftslofter.

I medfør af budgetloven foretages der forudgående udgiftskontroller for staten på baggrund af udgiftsskøn i løbet af året og en efterfølgende udgiftskontrol på baggrund af opgjorte regnskabstal. Med udgiftskontrollerne skal det efterprøves, om de statslige udgifter er inden for de statslige udgiftslofter.

Ligeledes kontrolleres det i forbindelse med de kommunale og regionale budgetter og regnskaber, at de loftbelagte udgifter i kommunerne og regionerne er inden for de gældende udgiftslofter.

1.1 Udgiftslofterne blev overholdt i 2023

Den efterfølgende udgiftskontrol for staten, der er baseret på statsregnskabet for 2023, viser, at udgiftslofterne i staten er blevet overholdt i 2023, *jf. tabel 1.1*.

Tabel 1.1
Loftbelagte udgifter i 2023

Mia. kr., 2023-priser	Statslige dellofter		Kommunalt loft	Regionale dellofter	
	Delloft for driftsudgifter	Delloft for indkomst-overførsler	Serviceudgifter	Sundhedsudgifter	Udviklingsopgaver
Udgiftsloft	239,2	306,5	290,7	132,1	2,9
Regnskab	226,3	296,8	289,3	131,9	2,9
<i>Forskel</i>	-12,9	-6,5	-1,3	-0,2	-0,0

For det statslige delloft for drift er de opgjorte udgifter på statsregnskabet for 2023 knap 13 mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft. Mindreudgifterne kan blandt andet henføres til nedskrivninger af tabsrammer på Erhvervsministeriets område svarende til 5¼ mia. kr. Det bemærkes, at disse udgifter i 2020 blev undtaget fra udgiftslofterne med henvisning til ekstraordinære udgifter relateret til håndteringen af covid-19. Når der korrigeres for nedskrivningen af tabsrammer i 2023, er udgifterne omkring

7 mia. kr. lavere end udgiftsloftet. Heraf udgør en teknisk regulering af hensættelser på boligområdet 1¼ mia. kr.

For det statslige delloft for indkomstoverførsler er de opgjorte udgifter på statsregnskabet for 2023 ca. 6½ mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft. Mindreudgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler skal blandt andet ses i lyset af, at der i forbindelse med fastsættelsen af udgiftsloftet for 2023 er indregnet en udsvingsbuffer på 3 mia. kr., som afspejler, at udgifterne til indkomstoverførslerne er lovbundne, og at de budgetterede udgifter er behæftet med usikkerhed. Det bemærkes, at de opgjorte statslige udgifter til blandt andet folkepension og SU-stipendier i 2023 er lavere end budgetteret på finansloven for 2023.

For det kommunale serviceloft er de opgjorte udgifter for 2023 ca. 1¼ mia. kr. lavere end det gældende kommunale udgiftsloft. For det regionale delloft for sundhedsudgifter er de opgjorte regnskabs-tal knap ¼ mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft, mens de opgjorte udgifter under det regionale delloft for udviklingsopgaver svarer til det fastsatte udgiftsloft i 2023.

De administrative korrektioner af de gældende udgiftslofter for 2023, der er foretaget på baggrund af lov om tillægsbevilling for 2023, er nærmere beskrevet i *bilag 1*.

Det bemærkes, at udgifter til militære bidrag til Ukraine, der afholdes på baggrund af udmøntning fra udvidelse af Ukrainefond, er undtaget fra udgiftslofterne i 2023 og 2024, *jf. bekendtgørelse nr. 1018 af 29. juni 2023 (Bekendtgørelse om undtagelse af udgifter til militære bidrag til Ukraine (Ukrainefonden) fra udgiftslofterne i 2023 og 2024)*.

1.2 Udgiftslofterne forventes overholdt i 2024

I forbindelse med den første forudgående udgiftskontrol for staten vurderes både det statslige delloft for drift og det statslige delloft for indkomstoverførsler at blive overholdt i 2024, *jf. tabel 1.2.*

Tabel 1.2
Loftsbelagte udgifter i 2024

Mia. kr., 2024-priser	Statslige dellofter		Kommunalt loft	Regionale dellofter	
	Delloft for driftsudgifter	Delloft for indkomst-overførsler	Serviceudgifter	Sundhedsudgifter	Udviklingsopgaver
Udgiftsloft på FL24	251,0	314,3	306,1	136,6	3,0
Første forudgående udgiftskontrol og de kommunale og regionale budgetter	250,5	311,3	306,1	136,2 ¹⁾	3,0
<i>Forskel</i>	<i>-0,5</i>	<i>-3,0</i>	<i>-0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,0</i>

Anm.: Der er foretaget afrundinger. Det følger af lov nr. 643 af 11. juni 2024, at det statslige delloft for driftsudgifter er opjusteret fra 251,0 mia. kr. til 252,9 mia. kr. i 2024. Loven er vedtaget efter den tidsmæssige afgrænsning for den første forudgående statslige udgiftskontrol for 2024, der tager afsæt i 1. kvartal 2024. Konsekvenserne af loven vil derfor blive indarbejdet i den anden forudgående statslige udgiftskontrol for 2024. Der forventes på baggrund af aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2025 af juni 2024, at der i forbindelse med lov om tillægsbevilling for 2024 vil blive foretaget administrative korrektioner af de gældende udgiftslofter for 2024. Der forventes endvidere, at de gældende udgiftslofter korrigeres administrativt på baggrund af *akt 276 af 19. september 2024 om vaccinationsøkonomi* og *akt 274 af 19. september 2024 om videreførelse af demensområdet*.

1) Forskellen afspejler, at regionerne ikke budgetterede med velfærdshåndsrækningen på 350 mio. kr., der imidlertid blev indlagt i udgiftsloftet. Velfærdshåndsrækningen indgår i regionernes korrigerede budgetter på bagkant af bloktilskudsaktstykket i juni 2024.

For det statslige delloft for drift er de forventede udgifter for 2024 knap ½ mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft. For det statslige delloft for indkomstoverførsler er de forventede udgifter for 2024 ca. 3 mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft. Mindreudgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler skal blandt andet ses i lyset af, at der i forbindelse med fastsættelsen af udgiftsloftet for 2024 er indregnet en udsvingsbuffer på 3 mia. kr., som afspejler, at udgifterne til indkomstoverførslerne er lovbundne, og at de budgetterede udgifter er behæftet med usikkerhed.

1.3 Udgiftslofterne er overholdt på forslag til finansloven for 2025

Udgiftspolitikken er med forslag til finansloven for 2025 og aftale om regionerne og kommunernes økonomi for 2025 i overensstemmelse med de fastsatte udgiftslofter for stat, kommuner og regioner i 2025, *jf. tabel 1.3.*

Tabel 1.3
Loftsbelagte udgifter i 2025

Mia. kr., 2025-priser	Statslige dellofter		Kommunalt loft	Regionale dellofter	
	Delloft for driftsudgifter	Delloft for indkomstoverførsler	Serviceudgifter	Sundhedsudgifter	Udviklingsopgaver
Udgiftsloft på FFL25	282,7	326,2	324,4	144,0	3,1
FFL25 og økonomiaftalerne med kommuner og regionerne for 2025	281,0	322,7	324,4	144,0	3,1
<i>Forskel</i>	<i>-1,7 ¹⁾</i>	<i>-3,5</i>	<i>-0,0</i>	<i>-0,0</i>	<i>-0,0</i>

På forslag til finanslov for 2025 er udgifterne under det statslige delloft for driftsudgifter teknisk budgetteret 1¼ mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft¹, mens budgetteringen under det statslige delloft for indkomstoverførsler er godt 3½ mia. kr. lavere end det gældende udgiftsloft.

De lavere udgiftsbevillinger under det statslige delloft for indkomstoverførsler skal blandt andet ses i lyset af, at det statslige delloft for indkomstoverførsler er fastsat med en udsvingsbuffer svarende til godt 3 mia. kr.

Disponeringen under det kommunale og de regionale udgiftslofter er baseret på, at udgiftslofterne uddyttes i overensstemmelse med de indgåede økonomiaftaler for 2025.

I forbindelse med fremsættelsen af forslag til finanslov for 2025 er der foretaget administrative korrektioner til de gældende udgiftslofter for 2025-2027, jf. bilag 2. Korrektionerne afspejler blandt andet virkningen af pris- og lønopregningen samt det tiltrådte bloktilskudsaktstykke om kommunernes og regionernes økonomi i 2025 mv. Sammen med forslag til finansloven for 2025 er der fremsat lovforslag om fastsættelse af udgiftslofter for det nye fjerde år (2028) i henhold til budgetloven.

Fastsættelsen af udgiftslofterne for 2028 er baseret på den opdaterede fremskrivning i *2030-forløbet: Grundlag for udgiftslofter 2028*, august 2024, der blandt andet afspejler prioriteringer på forslag til finanslov for 2025 mv. Fastsættelsen af udgiftslofterne for 2028 følger samme overordnede principper som ved fastsættelsen af udgiftslofter for tidligere år. I forbindelse med fastsættelsen af udgiftslofter for 2028 er hele det finanspolitiske råderum således – efter vanlig praksis – placeret under det statslige delloft for driftsudgifter. I forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke mv. er der mulighed for at omprioritere mellem hhv. det statslige samt de kommunale og regionale udgiftslofter.

¹ Det teknisk lavere bevillingsniveau under det statslige delloft for drift kan henføres til, at det statslige delloft for driftsudgifter ikke kan korrigeres administrativt for alle elementer i *Aftale om Iværksætterpakke (juni 2024)* og *Aftale om et stærkere erhvervsliv (juni 2024)*, og er således ikke et udtryk for, at det samlede råderum ikke er disponeret fuldt ud i forbindelse med forslag til finanslov for 2025.

Udgiftslofterne på forslag til finanslov for 2025 fremgår af *tabel 1.4*.

Mia. kr., 2025-priser	2025	2026	2027	2028
Statslige delloft for driftsudgifter	282,7	286,1	290,0	301,2
Statslige delloft for indkomstoverførsler	326,2	327,1	327,7	326,4
Kommunalt serviceloft	324,4	324,4	324,4	324,4
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	144,0	144,0	144,0	144,0
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	3,1	3,1	3,1	3,1

2. Statens indtægter

I 2024 skønnes statens samlede indtægter at udgøre 953 mia. kr., *jf. tabel 2.1*. De skønnede indtægter i 2024 er opjusteret med 36¼ mia. kr. i forhold til skønnet i forbindelse med budgetteringen af finansloven for 2024. Opjusteringen kan hovedsageligt henføres til højere skøn for indtægterne fra personskatterne, herunder som følge af højere forventet provenu fra aktieindkomsts-katten samt en højere skønnet lønsum. Hertil kommer højere forventede indtægter fra erhvervsskatter.

På forslag til finanslov for 2025 er statens indtægter budgetteret til 958¼ mia. kr.

Tabel 2.1
Statens indtægter i 2024 og 2025

Mia. kr., årets priser	2024			2025 FFL25	Ændr. 2024-2025
	FL24	August	Ændr.		
Personskatter og arbejdsmarkedsbidrag mv.	427,3	463,1	35,8	449,1	-14,0
Erhvervsskatter til staten, netto	82,9	97,5	14,6	95,8	-1,6
Moms	276,2	267,6	-8,6	281,5	13,9
Registreringsafgift	9,9	9,0	-0,9	9,1	0,1
Benzin-, vægt- og ansvarsafgift mv.	22,2	21,3	-0,9	20,4	-0,9
Energi- og miljøafgifter	33,9	31,4	-2,5	38,7	7,3
Nydelsesmiddel- og øvrige afgifter	17,9	18,0	0,1	17,7	-0,3
Pensionsafkastskat	9,3	12,9	3,6	13,4	0,5
Tinglysningsafgift mv.	7,4	7,5	0,0	7,2	-0,2
Skatter og sociale bidrag i alt	886,9	928,2	41,3	932,9	4,7
Øvrige indtægter	29,7	24,8	-4,9	25,5	0,7
Indtægter i alt	916,8	952,9	36,2	958,3	5,3

Anm.: Der er foretaget afrundinger.

De væsentligste ændringer i skønnene for statens indtægter i 2024 sammenlignet med skønnet i forbindelse med budgetteringen af finansloven for 2024 er uddybet nedenfor.

De forventede indtægter fra personskatter er opjusteret med 35¼ mia. kr. sammenlignet med budgetteringen på finansloven for 2024. Opjusteringen i indtægtsskønnet kan blandt andet henføres til højere skøn for indtægter fra aktieindkomstskat, samt en højere forventet lønsum i lyset af en opjustering af skønnet for beskæftigelsen. Provenuet fra erhvervsskatter til staten er opjusteret med 14½ mia. kr. i 2024 sammenlignet med skønnet i forbindelse med budgetteringen af finansloven for 2024, hvilket kan henføres til et forventet højere provenu fra selskabsskat

Indtægtsskøn fra energi- og miljøafgifter er nedjusteret med 2½ mia. kr. i forhold til skønnet på finansloven for 2024. Nedjusteringen af indtægtsskønnet kan særligt henføres til en lavere forventet afgift fra el og visse olieprodukter. Nedjusteringen af det skønnede provenu fra elafgiften kommer i forlængelse af et lavere opgjort provenu i 2023 end forventet. Skønnet for afgiften på visse olieprodukter afspejler blandt andet forventninger om øget grænsehandel i Sverige grundet nedsættelse af benzinafgiften i Sverige.

Provenuet for nydelsesmiddel- og øvrige afgifter skønnes at være uændret sammenlignet med budgetteringen på finansloven for 2024, mens provenuet fra pensionsafkastskatten for 2024 er opjusteret med 3½ mia. kr. til i alt 13 mia. kr. på baggrund af opdaterede forudsætninger.

De væsentligste ændringer i skønnene for statens indtægter i 2025 sammenlignet med 2024 er beskrevet nedenfor.

De forventede indtægter fra personskatter og arbejdsmarkedsbidrag skønnes at være omkring 14 mia. kr. lavere i 2025 end i 2024, hvilket primært kan henføres til, at indtægter fra aktieindkomstskat skønnes at falde, så det kommer tilbage på det strukturelle niveau. Momsindtægterne skønnes derimod at stige med 14 mia. kr. i 2025 sammenlignet med 2024, hvilket særligt kan henføres til højere skønnede momsindtægter fra privatforbrug og forbrug af materialer i produktion.

Forventede indtægter fra energi- og miljøafgifter skønnes at stige med 7¼ mia. kr. fra 2024 til 2025, hvilket kan henføres til flere forhold, herunder omlægningen af en række energiafgifter på fossile brændsler til en samlet CO₂-afgift og indførelsen af en ny CO₂-emissionsafgift som følge af *Aftale om grøn skattereform af juni 2022*. Stigningen kan derudover henføres til indførelsen af en ny passagerafgift på flyrejser som følge af *Aftale om Grøn Luftfart af december 2023* samt øgede forventninger til indtægter fra kulbrinteskatten.

3. Statens udgifter

Med afsæt i den statslige udgiftsopfølgning 1 for 2024, samt nye politiske aftaler mv., skønnes de samlede statslige udgifter at udgøre ca. 884¼ mia. kr. i 2024. De statslige udgifter skønnes således at være knap 6½ mia. lavere end budgetteret på finansloven for 2024.

På forslag til finansloven for 2025 er de statslige udgifter budgetteret til ca. 940¼ mia. kr. i 2025.

3.1 Statens udgifter i 2024

På finansloven for 2024 blev de statslige udgifter budgetteret til 891¼ mia. kr. i 2024. I augustvurderingen skønnes de statslige udgifter at udgøre ca. 884¼ mia. kr. i 2024, *jf. tabel 3.1*. Skønnene for statens udgifter i 2024 afspejler – ud over prognosen, der ligger til grund for den foreløbige udgiftskontrol for 2024, *jf. tabel 1.2* – virkningen af en række efterfølgende indgåede politiske aftaler mv.

Tabel 3.1
Statens udgifter i 2024

Mia. kr., 2024-priser	FL24	August	Ændr.
Udgifter under delloft for driftsudgifter	250,9	249,8	-1,1
Udgifter under delloft for indkomstoverførsler	309,2	311,3	2,1
Loftsbelagte statslige udgifter i alt	560,1	561,1	1,0
Anlægsudgifter	28,6	29,8	1,2
Ledighedsrelaterede udgifter	10,0	9,6	-0,4
Tilskud mv. til kommuner og regioner	239,2	242,3	3,1
Renter af statsgæld mv.	14,1	9,5	-4,6
Øvrige udgifter uden for loft	39,3	32,4	-6,9
Ikke-loftsbelagte statslige udgifter i alt	331,2	323,5	-7,6
Statens udgifter i alt	891,3	884,7	-6,6

Anm.: Der er foretaget afrundinger. Udgifter til militære bidrag til Ukraine, der afholdes på baggrund af udmøntning fra udvidelse af Ukrainefond, er undtaget fra udgiftslofterne, *jf. bekendtgørelse nr. 1018 af 29. juni 2023 (Bekendtgørelse om undtagelse af udgifter til militære bidrag til Ukraine (Ukrainefonden) fra udgiftslofterne i 2023 og 2024)*.

Udgifterne under det statslige delloft for driftsudgifter skønnes at udgøre ca. 249¼ mia. kr. i 2024,

hvilket er ca. 1 mia. kr. lavere end det forudsatte ved budgetteringen af finansloven for 2024. Det kan delvist henføres til forventede merudgifter som følge af *Anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033* (april 2024). Modsat omfordeles der midler fra det statslige delloft for drift til kommunerne og regionerne på baggrund af statens bloktilskud til kommuner og regioner i 2024.

Udgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler skønnes at udgøre 311¼ mia. kr. i 2024, hvilket er ca. 2 mia. kr. højere end forudsat på finansloven for 2024. Opjusteringen kan blandt andet henføres til forventede merudgifter på folkepension i 2024.

De ikke-loftsbelagte statslige udgifter skønnes at udgøre 323½ mia. kr. i 2024, hvilket er omtrent 7½ mia. kr. lavere end budgetteringen på finansloven for 2024. Det kan blandt andet henføres til mindreudgifter som følge af en udskydelse af dele af den ekstraordinære tilbagebetaling af ejendomsskatter til boligejere fra 2024 til 2025 på i alt 7¼ mia. kr. Hertil forventes der også færre renteudgifter på knap 5 mia. kr. i 2024 i forhold til det budgetterede på finansloven for 2024. I modsat retning er der forventede merudgifter uden for loft som følge af *Aftale om forøgelse af den militære støtte under Ukraine-fonden* (april 2024) og *Anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033* (april 2024). Derudover forudsættes der at være højere statslige tilskud til kommuner og regioner på i alt 3 mia. kr. på baggrund af statens bloktilskud til kommuner og regioner for 2024.

3.2 Statens udgifter i 2025

På forslag til finanslov for 2025 er de samlede statslige udgifter budgetteret til omtrent 940¼ mia. kr., jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2
Statens udgifter i 2025

Mia. kr., 2025-priser	FFL25
Udgifter under delloft for driftsudgifter	281,0
Udgifter under delloft for indkomstoverførsler	322,7
Loftsbelagte statslige udgifter i alt	603,7
Anlægsudgifter	39,2
Ledighedsrelaterede udgifter	11,0
Tilskud mv. til kommuner og regioner	256,4
Renter af statsgæld mv.	11,0
Øvrige udgifter uden for loft	18,9
Ikke-loftsbelagte statslige udgifter i alt	336,5
Statens udgifter i alt	940,3

Anm.: Der er foretaget afrundinger.

På forslag til finanslov for 2025 er der budgetteret med udgifter under delloft for driftsudgifter svarende til 281 mia. kr., og udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler svarende til 322 $\frac{3}{4}$ mia. kr. i 2025.

De ikke-loftsbelagte udgifter er på forslag til finansloven for 2025 budgetteret til 336 $\frac{1}{2}$ mia. kr. i 2025. Hovedparten af de ikke-loftsbelagte udgifter udgøres af det statslige bloktilskud til kommuner og regioner, som udgør ca. 256 $\frac{1}{2}$ mia. kr. Dertil kommer statslige anlægsudgifter, som er budgetteret til 39 $\frac{1}{4}$ mia. kr. i 2025 samt ledighedsrelaterede udgifter til blandt andet dagpenge og kontakthjælp mv., som er budgetteret til 11 mia. kr. Udgifter til statslige renter forudsættes at udgøre 11 mia. kr. i 2025. De øvrige ikke-loftsbelagte udgifter uden for loft er budgetteret til ca. 19 mia. kr. og omfatter blandt andet udgifter til Kongehuset, Folketinget og en række finansielle poster.

Der fremgår en oversigt over udgifterne i *bilag 3*.

4. Statens nettofinansieringsbehov og offentlig gæld

Statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget (DAU-saldoen) afspejler forskellen mellem statens indtægter og udgifter opgjort efter statsregnskabets principper for periodisering mv.

I 2024 skønnes et overskud på DAU-saldoen på ca. 68¼ mia. kr., svarende til 2,3 pct. af BNP, *jf. tabel 4.1*. På baggrund af budgetteringen på forslag til finansloven for 2025 skønnes et overskud på DAU-saldoen på ca. 18 mia. kr. i 2025, svarende til 0,6 pct. af BNP.

Tabel 4.1
Statens finanser i 2024 og 2025

Mia. kr., årets priser	2024			2025
	FL24	August	Ændring	FFL25
Udgifter (§§1.-38.)	891,3	884,7	-6,6	940,3
Indtægter (§§1.-38.)	916,8	952,9	36,1	958,3
DAU-saldo	25,5	68,2	42,7	18,0
DAU-saldo (pct. af BNP)	0,9	2,3	1,5	0,6

Anm.: Tallene er afrundet, og summen af tallene i tabellen kan derfor afvige fra totalen.

Sammenlignet med skønnet baseret på finansloven for 2024 er skønnet for overskuddet på DAU-saldoen i 2024 opjusteret med i alt 42¾ mia. kr. i 2024. Opjusteringen kan dekomponeres til en opjustering af de forventede statslige indtægter med i alt 36 mia. kr., samt en nedjustering af de forventede statslige udgifter med i alt 6½ mia. kr. i 2024, *jf. også afsnit 2 og 3*.

Nettokassesaldoen afspejler forskellen mellem de faktiske indbetalinger af skatter og afgifter mv., som staten modtager, og de konkrete udbetalinger af lønninger, indkomstoverførsler, tilskud mv., som staten foretager i løbet af et givent år. Nettokassesaldoen afviger dermed fra DAU-saldoen, der afspejler forskellen mellem statens indtægter og udgifter opgjort efter statsregnskabets principper for periodisering mv. Forskellen mellem nettokassesaldoen og DAU-saldoen kan henføres til dels beholdningsbevægelser og periodiseringer mv., dels statslige genudlån.

I 2024 skønnes et nettokasseoverskud på knap 65¼ mia. kr, *jf. tabel 4.2*. Det forventede overskud på nettokassesaldoen i 2024 er ca. 20½ mia. kr. større end skønnet på baggrund af finansloven for 2024, hvilket primært kan henføres til det højere skønnede overskud på DAU-saldoen, *jf. ovenfor*.

I 2025 skønnes et underskud på nettokassesaldoen på ca. 10½ mia. kr. Det forventede underskud på nettokassesaldoen skal ses i lyset af, at der – i tillæg til det forventede overskud på DAU-saldoen – skønnes et nettooptag af genudlån på ca. 21¼ mia. kr. i 2025 samt en negativ likviditetsvirkning som følge af beholdningsbevægelser og periodiseringer mv. på ca. 7½ mia. kr.

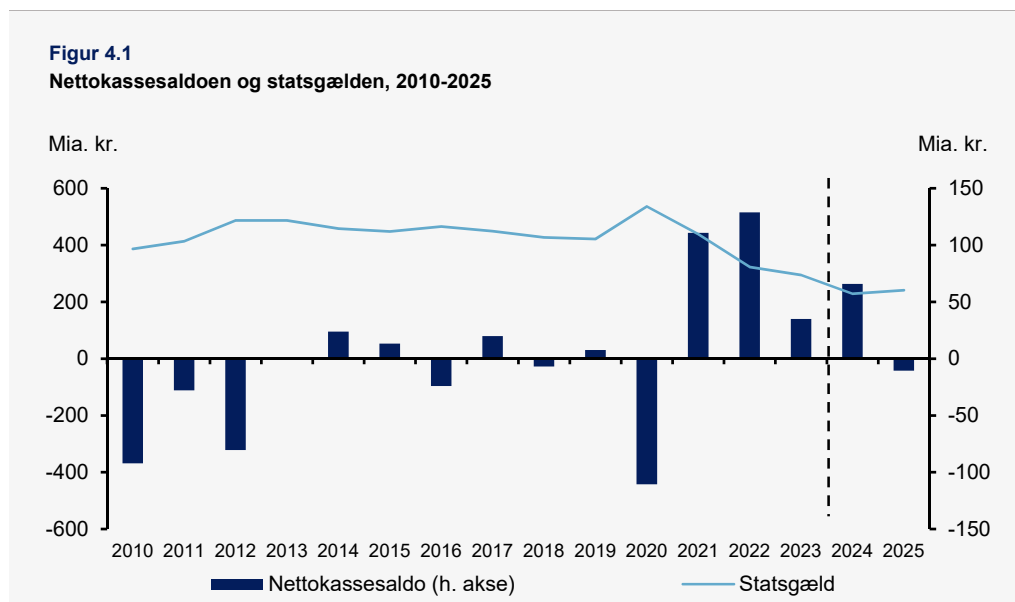
Tabel 4.2
DAU-saldoen og statens finansieringsbehov

Mia. kr., årets priser	2024		2025
	FL24	August	FFL25
1. DAU-saldo	25,5	68,2	18,0
2. Genudlån mv. (§ 40)	20,5	16,2	21,3
3. Beholdningsbevægelser og periodiseringer mv. (§ 41)	40,3	13,7	-7,4
4. Nettokassesaldo (1 – 2 + 3)	45,3	65,7	-10,7
5. Nettofinansieringsbehov (-4)	-45,3	-65,7	10,7
6. Afdrag langfristet gæld	81,7	98,4	81,4
7. Afdrag kortfristet gæld	35,0	14,8	35,0
8. Transaktioner i de statslige fonde	-0,2	-0,1	-0,2
9. Opkøb af almene boligobligationer	5,9	5,9	5,5
Finansieringsbehov (5 + 6 + 7 + 8 + 9)	77,0	53,2	132,4

Anm.: Tallene er afrundet, og summen af tallene i tabellen kan derfor afvige fra totalen.

Statens nettokassesaldo svarer til statens nettofinansieringsbehov med omvendt fortegn. Ud over nettofinansieringsbehovet afholder staten også betalinger til afdrag på statsgæld og statslige fonde forvaltet af Nationalbanken samt opkøb af almene boligobligationer. Summen af nettofinansieringsbehovet og statens øvrige betalinger angiver det samlede finansieringsbehov for staten i det givne år. Finansieringsbehovet dækkes ved at udstede statsobligationer eller ved at trække på indeståender på statens konto hos Nationalbanken.

Udviklingen i statsgælden fra år til år svarer – bortset fra kurseffekter ved lånoptagelse – til nettokassesaldoen, dvs. likviditetseffekten af statens budget. Opgjort nominelt forventes statsgælden at blive reduceret fra ca. 293¾ mia. kr. i 2023 til ca. 241 mia. kr. i 2025, svarende til en reduktion på 53¾ mia. kr. i løbet af de to år, *jf. figur 4.1*.



Statsgælden skønnes dermed at blive nedbragt fra ca. 10,5 pct. af BNP i 2023 til ca. 7,9 pct. af BNP i 2025, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.3
Statgælden i 2023-2025

Mia. kr., årets priser	2023	2024	2025	Ændr. 2023-2025
1 Indenlandsk gæld	597,2	607,2	603,7	6,1
2 Udenlandsk gæld	24,0	27,5	29,0	5,0
3 Statens konto i Nationalbanken	159,7	230,9	210,0	50,2
4 Fondenes formue ¹⁾	167,7	175,1	181,9	14,2
Samlet statsgæld (1 + 2 – 3 – 4)	293,7	228,7	240,9	-52,8
Samlet statsgæld i pct. af BNP	10,5	7,8	7,9	-2,5

Anm.: Indenlandsk gæld er statens obligationsgæld denomineret i danske kroner, hvorimod udenlandsk gæld dækker over statens obligationsgæld denomineret i udenlandsk valuta. Tallene er afrundet, og summen af tallene i tabellen kan derfor afvige fra totalen.

1) Fondene omfatter Den Sociale Pensionsfond, Danmarks Innovationsfond, Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse og beholdning af almene boligobligationer. Formuen inkluderer fondenes obligationsbeholdning og kontoindestående i Nationalbanken.

Udviklingen i statsgælden afspejler ikke fuldt ud udviklingen i ØMU-gælden. ØMU-gælden omfatter statens, kommunernes og regionernes konsoliderede gæld. Statens indestående i Nationalbanken modregnes ikke i ØMU-gælden, hvilket modsat gælder for opgørelsen af statsgælden. Derudover

modregnes statens obligationsfondes formue i statsgælden, mens der alene korrigeres for beholdningen af statsobligationer i ØMU-gældsopgørelsen.

Tabel 4.4
ØMU-gælden 2023-2025

Mia. kr., årets priser	2023	2024	2025	Ændr. 2023-2025
ØMU-gæld	944	955	953	10
ØMU-gæld (pct. af BNP)	33,6	32,8	31,4	-2,2

ØMU-gælden forventes overordnet at blive forøget med ca. 10 mia. kr. fra 2023 til 2025, *jf. tabel 4.4*. Afvigelsen i forhold til udviklingen i statsgælden kan hovedsageligt henføres til forøgelsen af statens indestående i Nationalbanken, der ikke modregnes i ØMU-gælden, *jf. boks 4.1*.

Boks 4.1
Centrale opgørelser af den offentlige gæld

Der benyttes normalt tre opgørelser af den offentlige gæld: ØMU-gælden, den offentlige nettogæld og statsgælden. De forskellige gældsbegreber afviger fra hinanden med hensyn til opgørelsesmetoder og afgrænsningen af den offentlige sektor:

- *ØMU-gælden* er den offentlige gæld opgjort efter EU's principper. ØMU-gælden omfatter de samlede finansielle passiver i alle de offentlige delsektorer – stat, kommuner, regioner og forskellige sociale kasser og fonde. ØMU-gælden er en ren bruttogældsstørrelse, hvor kun interne fordringer inden for det offentlige bliver modregnet. ØMU-gælden bruges i forbindelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt, hvor ØMU-gælden's andel af BNP ikke må overstige 60 pct.
- *Den offentlige nettogæld* er udgangspunktet for beregningerne af de offentlige financers langsigtede holdbarhed. Den offentlige nettogæld opgøres som forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver og er dermed et udtryk for det offentliges samlede finansielle nettostilling. I modsætning til de andre gældsdefinitioner opgøres den offentlige nettogæld til markedsværdi.
- *Statsgælden* omfatter udelukkende statens gæld og dermed ikke gælden i de øvrige offentlige delsektorer. Statsgælden er ligesom ØMU-gælden en bruttostørrelse, men i definitionen er der tilladt en modregning af statens indestående i Nationalbanken, statens beholdning af almene boligobligationer samt værdipapirbeholdninger i de statslige fonde (Innovationsfonden og Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse).

Genudlån er et udtryk for statens udlånsprogram til statslige selskaber og andre institutioner. Her udsteder Nationalbanken statsobligationer og videreudlåner proveneret til selskaberne på samme vilkår, som gælder for de underliggende statsobligationer, herunder rente og løbetid tillagt en provisionsbetaling til staten. Genudlån tillader selskaberne at benytte statens høje kreditvurdering, således at offentlige opgaver finansieres billigst muligt. Genudlån øger statsgælden og ØMU-gælden, men indgår neutralt i nettogælden, da videreudlånet medregnes på aktivsiden.

Den offentlige nettogæld, som afspejler forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver, skønnes at udgøre -21,3 pct. af BNP i 2024 og -21,4 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel 4.5*. Den offentlige nettoformue forventes at blive forøget med 1,1 pct. af BNP fra 2023 til 2025.

Tabel 4.5
Den offentlige nettogæld 2023-2025

Mia. kr., årets priser	2023	2024	2025	Ændr. 2023-2025
Offentlig nettogæld	-571	-623	-650	-79
Offentlig nettogæld (pct. af BNP)	-20,3	-21,3	-21,4	-1,1

Anm.: En negativ offentlig nettogæld afspejler, at det offentlige aktiver overstiger det offentlige passiver. Dvs. negativ nettogæld afspejler en positiv nettoformue.

Skønnet er forbundet med betydelig usikkerhed, idet udviklingen i nettogælden – ud over underskuddene på den offentlige saldo – også afhænger af kursreguleringer på det offentlige aktiver og passiver. Den offentlige nettogæld er det centrale gældsbegreb i forbindelse med opgørelsen af finanspolitikens langsigtede holdbarhed.

Bilag 1. Korrektioner af de gældende udgiftslofter for 2023

Der er foretaget en række administrative korrektioner af udgiftslofterne for 2023 i medfør af budgetlovens § 8 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2023 § 2.

Tabel 1
Korrektioner af udgiftslofter for 2023

Mio. kr., 2023-pl	
Det statslige delloft for driftsudgifter (mia. kr.)	242,4
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	-2.499,1
Korrektioner som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2	-
Korrektioner som følge af ændringer skatteudgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 3	-
Korrektioner som følge af tekniske justeringer (DUT, PL mv.), jf. budgetlovens § 8, stk. 4	-778,8
Korrektioner som følge af omfordelinger mellem de to statslige dellofter, jf. lov om udgiftslofter § 2, stk. 1	-12,4
Korrigeret delloft for driftsudgifter (mia. kr.)	239,2
Det statslige delloft for indkomstoverførsler (mia. kr.)	306,5
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	-
Korrektioner som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2	-
Korrektioner som følge af ændringer skatteudgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 3	-
Korrektioner som følge af tekniske justeringer (DUT, PL mv.), jf. budgetlovens § 8, stk. 4	-
Korrektioner som følge af omfordelinger mellem de to statslige dellofter, jf. lov om udgiftslofter § 2, stk. 1	12,4
Korrigeret delloft for indkomstoverførsler (mia. kr.)	306,5
Det kommunale udgiftsloft (mia. kr.)	287,8
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	1.067,9
Korrektioner som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2	-
Korrektioner som følge af ændringer skatteudgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 3	-
Korrektioner som følge af tekniske justeringer (DUT, PL mv.), jf. budgetlovens § 8, stk. 4	1.832,4
Korrigeret kommunalt udgiftsloft (mia. kr.)	290,7

Tabel 1 (fortsat)

Korrektioner af udgiftslofter for 2023

Mio. kr., 2023-pl	
Det regionale sundhedsloft (mia. kr.)	129,4
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	1.431,2
Korrektioner som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2	-
Korrektioner som følge af ændringer skatteudgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 3	-
Korrektioner som følge af tekniske justeringer (DUT, PL mv.), jf. budgetlovens § 8, stk. 4	1.226,9
Korrigeret regionalt sundhedsloft (mia. kr.)	132,1
Det regionale udviklingsloft (mia. kr.)	2,9
Korrektioner som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8, stk. 1	-
Korrektioner som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2	-
Korrektioner som følge af ændringer skatteudgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 3	-
Korrektioner som følge af tekniske justeringer (DUT, PL mv.), jf. budgetlovens § 8, stk. 4	23,5
Korrigeret regionalt udviklingsloft (mia. kr.)	2,9

Korrektionerne af udgiftslofterne for 2023 gennemgås nærmere nedenfor.

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 1

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 1 kan finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke om fastsættelse af statens bloktilskud til kommuner og regioner mv. foretage en omfordeling mellem de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.

Bestemmelsen tager sigte på politiske omprioriteringer, der ligger ud over de i budgetlovens § 8, stk. 2-4 hjemlede justeringer begrundet i ny lovgivning og justeringer af mere teknisk karakter.

Tabel 2
Korrektioner af udgiftslofter som følge af ændringer i prioriteringer mellem sektorer i 2023

Mio. kr. 2023-pl	2023
Det statslige delloft for driftsudgifter	-2.499,1
Det statslige delloft for indkomstoverførsler	-
Det kommunale udgiftsloft	1.067,9
Det regionale delloft for sundhedsområdet	1.431,2
Det regionale delloft for udviklingsopgaver	-

Anm.: Der er foretaget afrundinger.

Med *akt. 117 af 14. juni 2023 (bloktilskudsaktstykket)* er der foretaget en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på i alt 1.067,9 mio. kr. i 2023 til det kommunale udgiftsloft.

Med *akt. 117 af 14. juni 2023 (bloktilskudsaktstykket)* er der foretaget en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på i alt 1.431,2 mio. kr. i 2023 til det regionale delloft for sundhedsområdet.

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 2

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 2 kan finansministeren administrativt foretage en forhøjelse eller reduktion af udgiftslofterne, hvis det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en reduktion eller forøgelse af de ledighedsrelaterede udgifter.

Der er ikke foretaget administrative loftkorrektioner i 2023, der vedrører ledighedsrelaterede udgifter.

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 3

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 3 kan finansministeren administrativt foretage en forhøjelse eller reduktion af udgiftslofterne, hvis det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en reduktion eller forøgelse af skatteudgifter.

Der er ikke foretaget administrative loftkorrektioner i 2023, der vedrører skatteudgifter.

Korrektioner i henhold til budgetlovens § 8, stk. 4

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 4 kan finansministeren administrativt foretage en ændring i de gældende udgiftslofter i det omfang, det er begrundet i en ændret udgifts- og opgavefordeling mellem stat, kommuner og regioner eller en ændring af den bindende statslige regulering af kommuners og regioners økonomi (Det Udvidede Totalbalanceprincip), pris- og lønreguleringer eller lignende tekniske korrektioner.

Korrektioner som følge af ændrede udgifts- og opgavefordelinger mellem sektorer mv.

Korrektionerne, som følge af DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip) mv., indebærer samlet en nedjustering af det statslige delloft for driftsudgifter på 778,8 mio. kr. i 2023.

Det kommunale udgiftsloft er samlet set opjusteret med 149,5 mio. kr. i 2023. Det regionale delloft for sundhedsområdet er samlet opjusteret med 628,3 mio. kr. i 2023, mens det regionale delloft for udviklingsopgaver er opjusteret med 1,0 mio. kr. i 2023.

Tabel 4**Samlede ændringer af udgiftslofter som følge af ændret opgavefordeling mellem sektorer mv. i 2023**

Mio. kr., 2023-pl	2023
Staten	
Delloft for driftsudgifter	-778,8
Lov- og cirkulæreprogram-korrekationer (LCP-korrekationer)	-763,8
Skæv DUT mv. kommuner	-15,0
Skæv DUT mv. regioner	-
Delloft for indkomstoverførsler	-
LCP-korrekationer	-
Kommuner	
Loft for serviceudgifter	149,5
LCP-korrekationer	134,5
Skæv DUT mv.	15,0
Regioner	
Delloft for sundhedsområdet	628,3
LCP-korrekationer	628,3
Skæv DUT mv.	-
Delloft for udviklingsopgaver	1,0
LCP-korrekationer	1,0

Anm.: Der er foretaget afrundinger.

Med *akt. 117 af 14. juni 2023 (bloktilskudsaktstykket)* er der foretaget en regulering af det generelle tilskud til kommuner, som følge af lov- og cirkulæreprogram, på i alt 134,5 mio. kr. til det kommunale udgiftsloft.

Med *akt. 117 af 14. juni 2023 (bloktilskudsaktstykket)* er der foretaget en regulering af statstilskud til regioner til sundhedsområdet, som følge af lov- og cirkulæreprogram, på i alt 339,1 mio. kr. til det regionale delloft for sundhedsområdet.

Med *akt. 117 af 14. juni 2023 (bloktilskudsaktstykket)* er der foretaget en regulering af statstilskud til regioner til udviklingsopgaver, som følge af lov- og cirkulærprogram, på i alt 1,0 mio. kr. til det regionale delloft for udviklingsområdet.

Med *akt. 45 af 22. november 2023* er der foretaget en regulering af statstilskud regioner til sundhedsområdet, som følge af en bloktilskudsfordelt kompensation til regionerne kr. for sæsonvaccinationsprogrammet 2023/2024, på i alt 289,2 mio. kr. til det regionale delloft for sundhedsområdet. Det bemærkes, at aktstykket indeholdt en omprioritering fra § 16.11.72. Reserve vedrørende COVID-vaccine og § 16.11.73. Reserve vedrørende test og smitteopsporing (COVID-19) til § 16.91.64. Kompensation af regionernes vaccineindsats, hvorfra midlerne er betalt til regionerne. Dispositionen burde efter gængs praksis rettelig have været opført som en merbevilling fra det statslige delloft for driftsudgifter til § 16.71.08. Statstilskud til regionerne, der ligger uden for loft, i tråd med øvrige bloktilskudsfordelte midler.

Korrektioner som følge af ændrede PL-forudsætninger

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 4 kan finansministeren administrativt foretage en ændring i de gældende udgiftslofter i tilfælde af en ændring i pris- og lønregulering.

Ændrede pris- og lønforudsætninger har givet anledning til en opjustering af de kommunale og de regionale udgiftslofter i 2023.

Det kommunale udgiftsloft er opjusteret med 1.682,9 mio. kr. i 2023. Det regionale delloft for sundhedsområdet er opjusteret med 598,6 mio. kr. i 2023, mens det regionale delloft for regionale udviklingsopgaver er opjusteret med 22,5 mio. kr. i 2023.

Forudsætninger for ændringerne i pris- og lønforudsætningerne for 2023 for kommuner og regioner fremgår af notat om *Korrektioner af de gældende udgiftslofter på FFL23* af marts 2023 på www.fm.dk.

Korrektioner i henhold til lov om udgiftslofter § 2, stk. 1

I henhold til lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2023 § 2, stk. 1 kan finansministeren administrativt foretage en omfordeling mellem de to statslige dellofter, hvis dette er begrundet i permanente ændringer i fordelingen af udgifter mellem de to dellofter.

Med *akt. 174 af 29. september 2023* er der foretaget en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på i alt 10,3 mio. kr. i 2023 til det statslige delloft for indkomstoverførsler som følge af udmøntning af opkvalificeringspuljen på dagtilbudsområdet, *jf. også nedenfor*.

Med *akt. 58 af 7. december 2023* er der foretaget en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på i alt 2,1 mio. kr. i 2023 til det statslige delloft for indkomstoverførsler som følge af håndtering af sager om fejl i tilmelding af borgere til fleksydelsesordningen, *jf. også nedenfor*.

Ændringerne i de gældende udgiftslofter i 2023 som følge af omfordelingerne fremgår nedenfor, *jf. tabel 5*.

Tabel 5
Korrekationer af udgiftslofter som følge af omfordelinger mellem de statslige dellofter i 2023

Mio. kr., 2023-pl	2023
I alt	
Delloft for driftsudgifter	-12,4
Delloft for indkomstoverførsler	12,4
Opkvalificeringspuljen på dagtilbudsområdet	
Delloft for driftsudgifter	-10,3
Delloft for indkomstoverførsler	10,3
Håndtering af sager om fejl i tilmelding af borgere til fleksydelsesordningen	
Delloft for driftsudgifter	-2,1
Delloft for indkomstoverførsler	2,1

Anm.: Der er foretaget afrundinger.

Merudgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler som følge af opkvalificeringspuljen på dagtilbudsområdet er indbudgetteret på § 19.84.01. Statens voksenuddannelsesstøtte. Mindreudgifter under det statslige delloft for driftsudgifter er indbudgetteret på § 20.21.05. Minimumsnormeringer.

Mindreindtægter under det statslige delloft for indkomstoverførsler som følge af håndtering af sager om fejl i tilmelding af borgere til fleksydelsesordningen er indbudgetteret på § 17.56.11. Fleksydelse. Mindreudgifter under det statslige delloft for driftsudgifter er indbudgetteret på § 17.19.79. Reserver og budgetregulering.

Bilag 2. Korrektioner af de gældende udgiftslofter på FFL25

Der er i forbindelse med finanslovsforslaget for 2025 foretaget korrektioner af de gældende udgiftslofter for 2025-2027:

- **Administrative korrektioner:** Ændringer i medfør af budgetlovens § 8 og § 2 stk. 1 i hhv. lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025, lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2026 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2027.

Tabel 1
Udgiftslofter 2025-2027

	2025	2026	2027
Statsligt delloft for drift			
Tidligere gældende delloft for drift (mia. kr.)	282,3	285,9	288,8
Administrative korrektioner på FFL25 (mio. kr.)	447,0	200,3	1.209,9
Statsligt delloft for driftsudgifter på FFL25 (mia. kr.)	282,7	286,1	290,0
Statsligt delloft for indkomstoverførsler			
Tidligere gældende delloft for indkomstoverførsler (mia. kr.)	314,3	315,2	316,2
Administrative korrektioner på FFL25 (mio. kr.)	11.937,4	11.971,5	11.453,8
Statsligt delloft for indkomstoverførsler FFL25 (mia. kr.)	326,2	327,1	327,7
Kommunalt udgiftsloft			
Tidligere gældende kommunalt udgiftsloft (mia. kr.)	306,1	306,1	306,1
Administrative korrektioner på FFL25 (mio. kr.)	18.333,6	18.333,6	18.333,6
Kommunalt udgiftsloft på FFL25 (mia. kr.)	324,4	324,4	324,4
Regionalt delloft for sundhedsudgifter			
Tidligere gældende regionalt delloft for sundhedsudgifter (mia. kr.)	136,6	136,6	136,6
Administrative korrektioner på FFL25 (mio. kr.)	7.405,3	7.405,3	7.405,3
Regionalt delloft for sundhedsudgifter på FFL25 (mia. kr.)	144,0	144,0	144,0

Tabel 1 (fortsat)
Udgiftslofter 2025-2027

	2025	2026	2027
Regionalt delloft for udviklingsopgaver			
Tidligere gældende regionalt delloft for udviklingsopgaver (mia. kr.)	3,0	3,0	3,0
Administrative korrektioner på FFL25 (mio. kr.)	80,2	80,2	80,2
Regionalt delloft for udviklingsopgaver på FFL25 (mia. kr.)	3,1	3,1	3,1

Anm.: Differencer skyldes afrundinger.

Kilde: Egne beregninger.

Administrative korrektioner af udgiftslofterne for 2025-2027

Der er i forbindelse med finanslovsforslaget for 2025 foretaget en række administrative korrektioner af udgiftslofterne for 2025-2027 i medfør af budgetlovens § 8 og § 2, stk. 1 i hhv. lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025, lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2026 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2027, *jf. tabel 2*.

Tabel 2
Administrative lofterkorrekationer

	2025	2026	2027
Tidligere gældende delloft for driftsudgifter (mia. kr., 2024-pl)	282,3	285,9	288,8
Korrekationer af delloft for driftsudgifter i alt (mio. kr.)	447,0	200,3	1.209,9
<i>Korrekationer som følge af ændret prioritering mellem sektorer i kommune- og regionsaftaler, jf. budgetlovens § 8, stk. 1</i>	-6.182,1	-6.182,1	-6.182,1
<i>Korrekationer som følge af ændringer i de ledighedsrelaterede udgifter, jf. budgetlovens § 8, stk. 2</i>	-0,7	-0,7	-0,7
<i>Korrekationer som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 3</i>	421,1	88,4	-72,8
<i>Korrekationer som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4</i>	6.223,3	6.309,3	6.378,6
<i>Korrekationer vedr. omfordeling mellem statslige dellofter, jf. lov om udgiftslofter § 2, stk. 1</i>	-14,5	-14,5	1.087,0
Tidligere gældende delloft for indkomstoverførsler (mia. kr., 2024-pl)	314,3	315,2	316,2
Korrekationer af delloft for indkomstoverførsler i alt (mio. kr.)	11.937,4	11.971,5	11.453,8
<i>Korrekationer som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4</i>	11.912,0	11.946,1	11.984,0
<i>Korrekationer vedr. omfordeling mellem statslige dellofter, jf. lov om udgiftslofter § 2, stk. 1</i>	25,4	25,4	-530,2
Tidligere gældende kommunalt udgiftsloft (mia. kr., 2024-pl)	306,1	306,1	306,1
Korrekationer af det kommunale udgiftsloft i alt (mio. kr.)	18.333,6	18.333,6	18.333,6
<i>Korrekationer som følge af ændret prioritering mellem sektorer, jf. budgetlovens § 8, stk. 1</i>	4.216,6	4.216,6	4.216,6
<i>Korrekationer som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4</i>	14.117,1	14.117,1	14.117,1
Tidligere gældende regionalt delloft for sundhedsområdet (mia. kr., 2024-pl)	136,6	136,6	136,6
Korrekationer af det regionale delloft for sundhed i alt (mio. kr.)	7.405,3	7.405,3	7.405,3
<i>Korrekationer som følge af ændret prioritering mellem sektorer, jf. budgetlovens § 8, stk. 1</i>	1.902,6	1.902,6	1.902,6
<i>Korrekationer som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4</i>	5.502,8	5.502,8	5.502,8
Tidligere gældende regionalt delloft for udviklingsopgaver (mia. kr., 2024-pl)	3,0	3,0	3,0
Korrekationer af regionalt delloft for udviklingsopgaver i alt (mio. kr.)	80,2	80,2	80,2
<i>Korrekationer som følge af ændret prioritering mellem sektorer, jf. budgetlovens § 8, stk. 1</i>	-8,0	-8,0	-8,0
<i>Korrekationer som følge af tekniske justeringer, jf. budgetlovens § 8 stk. 4</i>	88,2	88,2	88,2

Anm.: Differencer skyldes afrundinger.

Korrekationer i henhold til § 8, stk. 1

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 1 kan finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg ifm. det årlige bloktilskudsaktstykke om fastsættelse af statens bloktilskud til kommuner og regioner mv. foretage en omfordeling mellem de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Bestemmelsen tager sigte på politiske omprioriteringer, der ligger ud over de i budgetlovens § 8 stk. 2-4 hjemlede justeringer begrundet i ny lovgivning og justeringer af mere teknisk karakter.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 2025 er der i henhold til akt. 216 af 20. juni 2024 (bloktilskudsaktstykket) sket en omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter på 4.216,6 mio. kr. årligt i 2025 og frem til det kommunale udgiftsloft og 1.973,5 mio. kr. årligt i 2025 og frem til det regionale delloft for sundhedsområdet. Der er endvidere omfordelt 8,0 mio. kr. fra det regionale delloft for udviklingsopgaver til det statslige delloft for drift, *jf. tabel 3*.

Korrekationerne afspejler nettovirkningen af de aftalte elementer i *Aftale om kommunernes økonomi for 2025* og *Aftale om regionernes økonomi for 2025*.

Tabel 3

Ændring af udgiftslofter som følge af omprioriteringer mellem sektorer ifm. økonomiaftalerne for 2025 (kommuner og regioner)

Mio. kr. (2024-pl)	2025	2026	2027
Det statslige delloft for drift	-6.182,1	-6.182,1	-6.182,1
Det kommunale udgiftsloft	4.216,6	4.216,6	4.216,6
Det regionale udgiftsloft for sundhedsområdet	1.973,5	1.973,5	1.973,5
Det regionale delloft for udviklingsopgaver	-8,0	-8,0	-8,0

Anm.: Differencer skyldes afrundinger.

Korrekationer i henhold til § 8, stk. 2

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 2 kan finansministeren administrativt foretage en forhøjelse eller reduktion af udgiftslofterne, hvis det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en reduktion eller øgelse af de ledighedsrelaterede udgifter.

Det statslige delloft for driftsudgifter nedjusteres med 0,5 mio. kr. årligt i 2025-2027 som følge af en ændring i kommunerne mht. sanktionering af kontanthjælpsmodtageres udlandsophold. Ændringen skyldes, at det er i modstrid med EU-retten at sanktionere kontanthjælpsmodtageres helt kortvarige udlandsophold, fx grænsehandel. Lempelsen af sanktionsreglerne indebærer forventede merudgifter til kontanthjælp.

Det statslige delloft for driftsudgifter nedjusteres desuden med 0,2 mio. kr. årligt i 2025-2027 som følge af, at der er indgået politisk aftale om at afskaffe den skærpede rådighedssanktion for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Afskaffelsen af den skærpede rådighedssanktion indebærer forventede merudgifter til kontakthjælp.

Tabel 4**Ændring af udgiftslofter sfa. ændringer på det ledighedsrelaterede område**

Mio. kr. (2025-pl)	2025	2026	2027
Ændring i kommunerne mht. sanktionering af kontanthjælpsmodtageres udlandsophold			
Delloft for drift	-0,5	-0,5	-0,5
Delloft for indkomstoverførsler	-	-	-
Uden for loft	2,0	2,0	2,0
Afskaffelse af skærpet rådighedssanktion for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere			
Delloft for drift	-0,2	-0,2	-0,2
Delloft for indkomstoverførsler	-	-	-
Uden for loft	0,6	0,6	0,6

Korrektioner i henhold til § 8, stk. 3

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 3 kan finansministeren administrativt foretage en forhøjelse eller reduktion af udgiftslofterne, hvis det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en reduktion eller forøgelse af skatteudgifter.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 2025 er de gældende udgiftslofter korrigeret som følge af aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om iværksætterpakken af juni 2024 og aftale mellem Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) samt Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om et stærkere erhvervsliv af juni 2024. Aftalerne indeholder en række nye tiltag og finansiering, der kategoriseres som skatteudgifter.

Korrektionerne medfører en opjustering af det statslige delloft for driftsudgifter med 421,1 mio. kr. i 2025 og 88,4 mio. kr. i 2026 samt en nedjustering af det statslige delloft for driftsudgifter med 72,8 mio. kr. i 2027 svarende til nettovirkningen af skatteudgifterne (opgjort efter tilbageløb og adfærd).

Tabel 5
Ændring af udgiftslofter som følge af ændring i skatteudgifter

Mio. kr. (2025-pl)	2025	2026	2027
Delloft for drift	421,1	88,4	-72,8
Delloft for indkomstoverførsler	-	-	-
Uden for loft	-421,1	-88,4	72,8

Anm.: Tallene afspejler nettovirkningen af elementer i aftalerne, der kategoriseres som skatteudgifter. Det gælder blandt andet initiativ vedr. ophævelse af udbytteskatten på selskabers unoterede porteføljeaktier ("iværksætterskatten") og initiativ vedr. forhøjelse af FoU-fradraget.

Korrekationer i henhold til § 8, stk. 4

I henhold til budgetlovens § 8, stk. 4 kan finansministeren administrativt foretage en ændring i de gældende udgiftslofter i det omfang, at det er begrundet i en ændret udgifts- og opgavefordeling mellem stat, kommuner og regioner eller en ændring af den bindende statslige regulering af kommuners og regioners økonomi (Det Udvidede Totalbalanceprincip), pris- og lønreguleringer eller lignende tekniske korrekationer.

Korrekationer som følge af ændret udgifts- og opgavefordeling mellem sektorer

Der er på finanslovsforslaget indarbejdet korrekationer af de gældende udgiftslofter som følge af ændret opgavefordeling mellem stat, kommuner og regioner, jf. akt. 216 af 20. juni 2024 (bloktilskudsaktstykket). Korrekationerne omfatter ud over de direkte virkninger af lov- og cirkulæreprogrammet også en række andre tekniske korrekationer af udgiftslofterne med hjemmel i budgetlovens § 8, stk. 4, herunder virkninger af skæv DUT mv.

Korrekationerne som følge af lov- og cirkulæreprogrammet og skæv DUT mv. fremgår nedenfor, jf. tabel 6.

Det fremgår, at korrekationerne samlet set indebærer en nedjustering af det statslige delloft for driftsudgifter på 523,7 mio. kr. årligt i 2025-2027. Det kommunale udgiftsloft er opjusteret med 651,6 mio. kr. årligt i 2025-2027, mens det regionale delloft for sundhedsområdet er nedjusteret med 126,4 mio. kr. årligt i 2025-2027 og det regionale delloft for udviklingsopgaver er nedjusteret med 1,4 mio. kr. årligt i 2025-2027.

Tabel 6**Samlede ændringer af udgiftslofter som følge af ændret opgavefordeling mellem sektorer mv.**

Mio. kr. (2025-pl)	2025	2026	2027
Staten			
Delloft for driftsudgifter	-523,7	-523,7	-523,7
LCP-korrekationer	-386,0	-386,0	-386,0
Skæv DUT mv. kommuner	-353,2	-353,2	-353,2
Skæv DUT mv. regioner	215,4	215,4	215,4
Delloft for indkomstoverførsler	0	0	0
LCP-korrekationer	-	-	-
Skæv DUT mv. kommuner	-	-	-
Skæv DUT mv. regioner	-	-	-
Kommuner			
Kommunalt udgiftsloft	651,6	651,6	651,6
LCP-korrekationer	298,4	298,4	298,4
Skæv DUT mv.	353,2	353,2	353,2
Regioner			
Delloft for sundhedsområdet	-126,4	-126,4	-126,4
LCP-korrekationer	87,6	87,6	87,6
Skæv DUT mv.	-214,0	-214,0	-214,0
Delloft for udviklingsopgaver	-1,4	-1,4	-1,4
LCP-korrekationer	0,0	0,0	0,0
Skæv DUT mv.	-1,4	-1,4	-1,4

Anm.: Differencer skyldes afrundinger.

PL-regulering af udgiftslofter

Der er på finanslovsforslaget foretaget en opregning af de gældende udgiftslofter til 2025-pl. Korrekationerne som følge af PL-regulering fremgår nedenfor, *jf. tabel 7.*

Tabel 7
Loftskorrekationer som følge af PL-regulering

Mio. kr. (2025-pl)	2025	2026	2027
Delloft for drift	6.747,0	6.833,0	6.902,3
Delloft for indkomstoverførsler	11.912,0	11.946,1	11.984,0
Kommunalt udgiftsloft	13.465,5	13.465,5	13.465,5
Delloft for sundhedsområdet	5.558,2	5.558,2	5.558,2
Delloft for udviklingsopgaver	89,6	89,6	89,6

I opregningen af de statslige udgiftslofter er der taget højde for ændrede pris- og lønforudsætninger vedr. 2024 (niveauekorrektion). Den samlede opregningsfaktor for de enkelte lofter fremgår af *tabel 8*.

Tabel 8
PL-regulering af udgiftslofter i 2025

	Pct.
Delloft for drift	2,39
Delloft for indkomstoverførsler	3,79
Kommunalt udgiftsloft	4,4
Delloft for sundhedsområdet	4,3 ¹⁾
Delloft for udviklingsopgaver	3,0 ¹⁾

Anm.: 1) Den samlede opregningsfaktor er på forslag til finanslov for 2025 ved en fejl angivet til 3,8 pct. 2) Den samlede opregningsfaktor er på forslag til finanslov for 2025 ved en fejl angivet til 3,1 pct.

Korrekationer i henhold til love om udgiftslofter § 2, stk. 1

I henhold til § 2, stk. 1 i hhv. lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2025, lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2026 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2027 kan finansministeren administrativt foretage en omfordeling mellem de to statslige dellofter, hvis dette er begrundet i permanente ændringer i fordelingen af udgifter mellem de to dellofter.

Der er foretaget omfordeling mellem de statslige udgiftslofter som følge af, at Folketinget d. 4. juni 2024 har vedtaget en reform af SU-systemet på det videregående uddannelsesområde. SU-reformen medfører en reduktion af udgifter til indkomstoverførsler. Det statslige delloft for driftsudgifter opjusteres med 1.101,5 mio. kr. i 2027 svarende til provenuvirkningen af reduktionen af SU-udgifterne (inkl. tilbageløbs- og adfærdseffekter), mens det statslige delloft for indkomstoverførsler nedjusteres med 555,6 mio. kr.

Derudover er der foretaget en omfordeling mellem de statslige udgiftslofter som følge af lov nr. 162 B af maj 2024, der udmønter dele af aftale om etablering af en grøn fond, der vedrører indbetalinger til aldersforsikring, aldersopsparing og supplerende engangssums påvirkning af beregning af visse

sociale ydelser. Konkret indebærer lovgivningen merudgifter til ydelser under delloft for indkomstoverførsler, som finansieres af midler under delloft for driftsudgifter. Det statslige delloft for driftsudgifter nedjusteres på den baggrund med 14,5 mio. kr. i 2025-2027, mens det statslige delloft for indkomstoverførsler opjusteres med 25,4 mio. kr. i 2025-2027.

Tabel 9**Ændring af udgiftslofter sfa. omfordelinger mellem de statslige dellofter**

Mio. kr. (2025-pl)	2025	2026	2027
SU-reform			
Delloft for drift	0,0	0,0	1.101,5
Delloft for indkomstoverførsler	0,0	0,0	-555,6
Aldersopsparing mv.			
Delloft for drift	-14,5	-14,5	-14,5
Delloft for indkomstoverførsler	25,4	25,4	25,4

Bilag 3. Indtægter og udgifter i 2024 og 2025

Statens indtægter

Af *tabel 1* fremgår de budgetteringsforudsætninger, der ligger til grund for de skønnede indtægter i 2024 og 2025.

	2024		2025
	FL24	August	FFL25
BNP, realvækst i pct.	1,2	1,9	2,2
Privatforbrug, realvækst i pct.	0,9	1,7	1,8
- heraf bilkøb	25,0	10,0	4,0
Forbrugerpriser, vækst i pct.	3,4	1,8	2,0
Momsgrundlag, vækst i pct.	2,2	5,5	4,6
Timeløn for LO/DA-arbejder, vækst i pct.	3,8	4,9	3,4
Ledighed, 1.000 personer	84,0	87,1	88,7
Beskæftigelse, 1.000 personer	3.103	3.122	3.119
Udskrivningsgrundlag, bundskat, mia. kr.	1.461	1.565	1.631
Udskrivningsgrundlag, arbejdsmarkedsbidrag, mia. kr.	1.526	1.627	1.681
Oliepris, kroner pr. tønde	569,8	568,3	552,2

Statens udgifter

Af *tabel 2* fremgår en oversigt over de budgetterede udgifter på forslag til finansloven for 2025 under det statslige delloft for driftsudgifter i 2025.

Tabel 2
Statens driftsudgifter, tilskud og overførsler til udlandet i 2025 (loftsbelagte)

Mia. kr., 2025-priser	FFL25
Forsvaret, hjemmeværnet og beredskab	41,3
Videregående uddannelser, forskning mv.	34,3
Undervisning og folkeoplysning	32,8
Reserver på § 35.	24,4
Justitsområdet	24,1
Moms- og BNI-bidrag til EU	19,5
Udviklingsbistand på Udenrigsministeriets område	17,6
Skatteområdet	13,0
Kulturområdet samt kirke	13,0
Miljø, natur, klima, energi og fødevarer	11,1
Købsmomsreserve	10,1
Transportområdet, herunder veje, jernbaner og kollektiv trafik	9,0
Social-, bolig- og ældreområdet, udlændinge og integration	6,6
Indenrigs- og sundhedsområdet	5,5
Tilskud til Grønland og Færøerne	5,1
Udenrigstjenesten, internationale organisationer mv.	4,3
Erhvervs- og vækstområdet	4,1
Beskæftigelsesområdet	2,5
Resterende driftsudgifter, tilskud og overførsler til udlandet	2,9
Udgifter under delloftet for driftsudgifter i alt	281,0

Anm.: Der er foretaget afrundinger.

Af *tabel 3* fremgår en oversigt over de budgetterede udgifter på forslag til finansloven for 2025 under det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2025.

Tabel 3
Statens udgifter til indkomstoverførsler i 2025 (loftsbelagte)

Mia. kr., 2025-priser	FFL25
Folkepension	171,6
Tjenestemandspensioner	28,3
SU-stipendier	20,9
Førtidspension mv.	20,0
Børnefamilieydelse	16,8
Barselsdagpenge	12,9
Boligstøtte	11,9
Fleksjob og ledighedsydelse mv.	10,6
Efterløn	5,4
Sygedagpenge	5,9
Børnetilskud mv.	3,1
Resterende indkomstoverførsler under delloftet for indkomstoverførsler	15,3
Udgifter under delloftet for indkomstoverførsler i alt	322,7

