

Udskriftsdato: 15. december 2025

VEJ nr 9502 af 12/04/2024 (Gældende)

Vejledning om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning

Ministerium: Finansministeriet

Journalnummer: Finansministeriet, Økonomistyrelsen, j.nr.
2022-877

Vejledning om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning

Indhold

1. Indledning

1.1 Baggrund

1.2 Ændringer i cirkulære og vejledning

1.3 Formål med krav til økonomistyring i staten

1.4 Bevillingstyper omfattet af krav

1.5 Vejledningens opbygning

2. Krav til budgettering

2.1 Grundbudget

2.1.1 Krav

2.1.2 Hvad er et grundbudget, og hvordan skal det udarbejdes?

2.1.3 Budgetteringsforudsætninger i ledelsesberetning om grundbudgettet

2.2 Videreførsler og negativ budgetkorrektion

2.2.1 Indbudgettering af videreførsler i grundbudgettet

2.2.2 Anvendelse af en negativ budgetkorrektion

2.2.3 Udmøntning af den negative budgetkorrektion

2.3 Prognose

2.3.1 Krav til prognose

2.3.2 Hvad er en prognose, og hvornår skal den revideres?

2.4 Periodisering

2.4.1 Krav til periodisering

2.4.2 Generelle principper for periodisering af budgetter

3. Krav til budget- og regnskabsopfølgning

3.1 Kadencer for budget- og regnskabsopfølgning

3.2 Budget- og regnskabsopfølgning i virksomheden

3.3 Departementets kvartalsvise koncernopfølgning

3.4 Kvartalsvise udgiftsopfølgninger

3.5 Afvigelsesforklaringer

3.5.1 Krav til afvigelsesforklaringer for delloft for driftsudgifter mv.

3.5.2 Krav til afvigelsesforklaringer for delloft for indkomstoverførsler

1. Indledning

Dette kapitel beskriver baggrund for krav til budgettering og budget- og regnskabsopfølgning i staten, samt vejledningens anvendelsesområde.

1.1 Baggrund

Med nærværende vejledning fastsættes kravene til ministeriernes budgettering og budget- og regnskabsopfølgning på baggrund af *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning*. Budgetloven og budgetvejledningens bestemmelser om udgiftslofter og udgiftskontrol stiller skærpede krav til udgiftsopfølgningen i staten, jf. Boks 1.1 nedenfor.

Udgiftsopfølgningen skal først og fremmest bidrage til at sikre, at de statslige udgiftslofter overholdes, og at potentielle overskridelser identificeres og håndteres tidligt. Samtidig skal udgiftsopfølgningen hjælpe til, at et evt. råderum konstateres, så forbrugsmulighederne udnyttes mest optimalt.

Boks 1.1 Budgetvejledningens bestemmelser ift. udgiftskontrol mv.

1.2.3 Den statslige udgiftskontrol

Budgetloven (lovens kapitel 4) indebærer et udgiftspolitisk kontrolsystem i staten med både en forudgående og en efterfølgende udgiftskontrol. Den forudgående udgiftskontrol (budgetlovens §§ 13 og 14) indebærer, at samtlige ministre efter første og andet kvartal på baggrund af foreliggende regnskabstal, andre foreliggende oplysninger og et skøn for finansåret foretager en kontrol af, om det pågældende ministerområdes endelige regnskabstal for finansåret kan forventes at overstige finansårets bevillinger.

Hvis en ministers udgiftskontrol viser, at det pågældende ministerområdes endelige regnskabstal for finansåret kan forventes at overstige finansårets bevillinger, skal den pågældende minister træffe beslutning om at gennemføre foranstaltninger med henblik på at imødegå den forventede overskridelse af finansårets bevillinger, jf. i øvrigt punkt 3.1.1. Budgetlovens betydning for nye eller ændrede dispositioner i årets løb.

For bevillinger under det statslige delloft for indkomstoverførsler indebærer dette en initiativpligt til at få klarlagt, om merudgifter på bevillinger under det statslige delloft for indkomstoverførsler, der overstiger 5 pct. af den samlede bevilling eller 50 mio. kr., vurderes at være af midlertidig eller permanent karakter. Hvis merudgifterne vurderes at være permanente, omfatter initiativpligten, at ministeren iværksætter diskretionære tiltag, der fremadrettet redresserer merudgifterne. Det omfatter som minimum, at den ansvarlige minister fremsætter forslag til tiltag, der fremadrettet redresserer udgifterne. Hvis finansministerens forudgående udgiftskontrol viser, at de endelige regnskabstal for udgifter omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter for finansåret samlet set kan forventes at overstige det statslige delloft for driftsudgifter for finansåret, fastsætter finansministeren inden 30 dage en dispositionsbegrænsning på et samlet beløb svarende til den forventede overskridelse af det statslige delloft for driftsudgifter for finansåret.

Den efterfølgende udgiftskontrol (budgetlovens § 15) indebærer, at finansministeren senest ved udgangen af 1. kvartal i det nye finansår på baggrund af de foreliggende regnskabstal for det foregående finansår foretager en kontrol af, om de foreliggende regnskabstal for udgifter omfattet af det statslige udgiftsloft for det foregående finansår overstiger det statslige udgiftsloft for det foregående finansår. Ved generelle overskridelser af delloftet for driftsudgifter vil der som udgangspunkt blive iværksat en automatisk dispositionsbegrænsning på driftsrammen, men finansministeren kan ligeledes vælge at udstede selektive dispositionsbegrænsninger.

For delloftet for indkomstoverførsler gælder, at såfremt finansministerens efterfølgende udgiftskontrol viser, at de foreliggende regnskabstal for finansåret overstiger bevillingerne underlagt det statslige delloft for indkomstoverførsler, pålægger finansministeren den ansvarlige minister en initiativpligt til at få klarlagt, om merudgifterne vurderes at være af midlertidig eller permanent karakter. Hvis merudgifterne vurderes at være permanente, omfatter initiativpligten iværksættelse af diskretionære tiltag, der fremadrettet redresserer merudgifterne. Det omfatter som minimum, at den ansvarlige minister fremsætter forslag til tiltag, der fremadrettet redresserer udgifterne.

Pkt. 2.2.12 Videreførsel af uforbrugt bevilling til efterfølgende år

Der kan til en bevilling være knyttet en adgang til at videreføre over- eller underskud til det efterfølgende finansår. De nærmere regler herfor er opført under de enkelte bevillingstyper.

For bevillinger med videreførselsadgang, der efter budgetloven hører under det statslige delloft for driftsudgifter, gælder, at nettoforbruget af opsparing samlet set for ministerområdet skal være enten neutralt eller negativt. Ved ministerområdets opsparing forstås summen af videreførsler for udgiftsbaserede bevillinger samt overført overskud for omkostningsbaserede bevillinger af typen driftsbevilling og statsvirksomhed.

Undtaget herfra er positivt forbrug af opsparing, der er indbudgetteret på specifikke konti på finansloven.

Der kan i forbindelse med de forudgående udgiftskontroller fremsendes anmodning til Finansministeriet om dispensation til nettoforbrug af opsparing på ministerområdet. Finansministeriets behandling af anmodningerne sker under hensynstagen til det samlede skøn for ministerierernes regnskabstal for finansåret.

Uanset Budgetvejledningens øvrige bestemmelser om videreførselsadgang eller særlige bevillingsbestemmelser mv. opført på finansloven, kan den enkelte institution kun disponere med forbrug af opsparing med tilladelse fra departementet.

For anlægsbevillinger og reservationsbevillinger gælder, at adgangen til videreførsel bortfalder, hvis der i to år ikke har været givet bevilling på en hovedkonto og heller ikke er blevet regnskabsført på den pågældende hovedkonto. Tilsvarende bortfalder adgangen til videreførsel, hvis bevillingens formål er udtømt.

Pkt. 3.1.1 Budgetlovens betydning for nye og ændrede dispositioner i finansåret

Budgetlovens bestemmelser om udgiftslofter for staten stiller nye krav om finansiering af merudgifter i årets løb for bevillinger, der er underlagt loftsstyring, jf. punkt 1.2.2. Udgiftslofter. Det gælder særligt bevillinger under det statslige delloft for driftsudgifter.

Pkt. 3.1.1.1 Særligt om bevillinger under delloftet for driftsudgifter

For bevillinger omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter gælder særlige bestemmelser af betydning for nye eller ændrede dispositioner som følge af budgetlovens bestemmelser om udgiftslofter.

Ved tillægsbevillinger, som er omfattet af adgangen til direkte efterbevilling, skal departementet sikre, at der foreligger en aftale om finansiering med Finansministeriet. Ved andre bevillingsforslag skal Finansministeriets godkendelse foreligge.

Tilsvarende skal departementet sikre, at nye eller ændrede dispositioner i finansåret, der medfører merudgifter, er finansieret ved diskretionære besparelser, ved træk på de generelle reserver efter forudgående aftale med Finansministeriet eller ved overførsel fra andre ministerområder.

Hvis der i øvrigt samlet set forventes en overskridelse af finansårets bevillinger, skal ministeren anviser konkret finansiering hertil inden for ministerområdet. Omfattet er samlede forventede merudgifter og mindreindtægter, herunder også merudgifter på aktivitetsstyrede bevillinger (inkl. lovbundne bevillinger).

Pkt. 3.1.1.2 Særligt om bevillinger under delloftet for indkomstoverførsler

For bevillinger under delloftet for indkomstoverførsler indebærer budgetloven som udgangspunkt ikke skærpede krav til finansiering af merudgifter i årets løb.

Såfremt der samlet set forventes en overskridelse af finansårets bevilling på bevillinger under delloftet for indkomstoverførsler, har den pågældende minister en initiativpligt til at få klarlagt om overskridelsen er af midlertidig eller permanent karakter, jf. punkt 1.2.3. Den statslige udgiftskontrol.

Den pågældende minister skal i forbindelse med udgiftsopfølgningen redegøre for, om merudgifter på de enkelte bevillinger under delloftet for indkomstoverførsler, der overstiger 50 mio. kr. eller 5 pct. af den samlede bevilling, er af midlertidig eller permanent karakter.

1.2 Ændringer i cirkulære og vejledning

Cirkulære og vejledning om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning er revideret i forhold til cirkulæret af 1. april 2022. De væsentligste ændringer fremgår af Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Væsentligste ændringer i cirkulære og vejledning om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning	
Område	Ændring
Systemunderstøttelse	Cirkulærets § 9 og vejledningen er omformuleret til at reflektere overgangen til systemunderstøttelse i det af Økonomistyrelsen administrerede budgetsystem. Der er tilføjet stk. 4, som angiver, at det mellem 1. udgiftsopfølgning 2022 og 1. udgiftsopfølgning 2023 vil være nødvendigt fortsat at indlæse grundbudget og prognoser i Statens Koncern System (SKS).
Ledelsesberetning	Cirkulærets §§ 6 og 12 er omformuleret til at reflektere det nye koncept for udgiftsopfølgning i form af ledelsesberetning ved både grundbudget og udgiftsopfølgning Ledelsesberetningen udarbejdes for den enkelte virksomhed og koncernfælles for ministerområdet. Ved grundbudgettet fremsendes både de virksomhedsspecifikke beretninger og den koncernfælles ledelses- beretning til Finansministeriets departement. Ved udgiftsopfølgningerne sendes alene den koncernfælles ledelsesberetning.
Håndtering af forventede merforbrug af videreførsler ift. Budgetvejledningen 2021	Cirkulærets § 7 er præciseret til at afspejle, at departementet skal sikre, at der for bevillinger med videreførselsadgang under det statslige delloft for drift ikke prognosticeret med nettoforbrug af opsparing for det samlede ministerområde, med mindre dette er aftalt med Finansministeriets departement, hvilket afspejler den reelle praksis på området. Der er tilføjet stk. 5, som angiver, at hvis der samlet for ministerområdet forventes merudgifter ift. bevillinger under det statslige delloft for drift, skal der fremsendes forslag til finansiering af dette inden for ministerområdet. Herved afspejler cirkulæret regelsættet i Budgetvejledning 2021.
Negativ budgetkorrektur	Til cirkulærets § 5 er tilføjet stk. 7, som fastslår, at den negative budgetkorrektur, som anvendes i grundbudgettet, skal være fuldt udmøntet ved 2. udgiftsopfølgning. Denne formulering tilføjes for at højne opmærksomheden på korrekt anvendelse af den negative budgetkorrektur.

Denne vejledning fastsætter retningslinjer for, hvordan krav til udgiftsopfølgning skal forstås. Det gælder afklaring af begreber og fastlæggelse af formater til afrapportering. Vejledningen beskriver ikke system-understøttelsen af eksempelvis udarbejdelse af grundbudgetter og prognoser i Statens Budgetsystem (SBS) eller rapportering i Power BI. Dette behandles i særskilte vejledninger, som kan tilgås på Økonomistyrelsens hjemmeside.

1.3 Formål med krav til økonomistyring i staten

God økonomistyring i statslige institutioner og departementer sikrer grundlæggende, at de økonomiske rammer overholdes og udnyttes effektivt, så der skabes mest mulig værdi for institutionens kerneopgave. Forudsætningen for god økonomistyring er, at virksomheder og departementer opnår en større grad af indsigt i sammenhængen mellem de udførte opgaver, de opnåede resultater og anvendelsen af ressourcer.

Denne viden skal bidrage til, at regeringen og offentlige beslutningstagere kan foretage klare prioriteringer og effektivisere opgavevaretagelsen på et oplyst og gennemsigtigt grundlag. Et vigtigt element er at understøtte udarbejdelse af præcise forbrugsprognoser. Et stærkt fokus på virksomhedernes budgettering og budget- og regnskabsopfølgning, samt en tydeliggørelse af departementers opgaver i forhold til den tværgående koncernstyring, bidrager til at indfri denne målsætning.

Der kan på tværs af kravene i *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning* identificeres tre overordnede temaer:

- *Fælles talgrundlag og budgetgennemsigtighed.* Budgetter skal forud for finansårets begyndelse udarbejdes i SBS i form af et grundbudget. Budgetterne skal afspejle virksomhedens interne budget på et aggregeret niveau. Dermed foreligger der en fast opfølgningsramme for bl.a. udgiftsopfølgningerne.
- *Periodisering.* Grundbudgettet og prognoser for årets forbrug skal periodiseres på måneder eller kvartaler afhængigt af bevillingstype og en risikovurdering. Dermed etableres større budgetgennemsigtighed og et præcist grundlag for gennemførelse af budget- og regnskabsopfølgning og identifikation af afvigelser mellem budget og forbrug. Dette medfører, at også det interne budget skal periodiseres.
- *Faste kadencer for budget- og regnskabsopfølgning med fokus på afvigelsesforklaringer.* Virksomhedernes interne budget- og regnskabsopfølgning og departementernes koncernopfølgninger skal have fokus på at forklare årsager til afvigelser i forbrug og nye prognoser i forhold til det forventede samt vurderinger af behovet for korrigerende handlinger. Dette medfører også fokus på mulighederne for omprioritering af evt. mindreforbrug mellem aktiviteter og virksomheder.

De opstillede krav skal understøtte det eksisterende fokus på god økonomistyring i departementer og virksomheder. Kravene i *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning* er således for mange virksomheder helt eller delvist en videreførelse af den eksisterende styringspraksis.

1.4 Bevillingstyper omfattet af krav

Følgende bevillingstyper er omfattet af kravene i *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning*:

- Driftsbevilling og statsvirksomhed
- Anlægsbevilling
- Reservationsbevilling
- Statsfinansieret selvejende institution
- Lovbunden bevilling, der er omfattet af det statslige udgiftsloft
- Anden bevilling, der er omfattet af det statslige udgiftsloft

Boks 1.2**Bevillingstyper og rammer inden for og uden for det statslige udgiftsloft**

Budgetloven, som trådte i kraft i 2014, angiver de rammer og bevillingstyper, som er henholdsvis inden for delloft for driftsudgifter og delloft for indkomstoverførsler samt uden for udgiftsloft:

Delloft for driftsudgifter	Delloft for indkomstoverførsler	Uden for udgiftsloftet
Driftsramme 1-3 Budgetteringsramme 1 og 2	Budgetteringsramme 3	Overførselsramme 1-3 Anlægsrammen Uden for ramme (indtægtsbudgettet)
For hovedkonti med bevillinger af typen lovbunden bevilling og anden bevilling er placeringen inden for eller uden for udgiftsloftet væsentligt, da krav om periodiserede grundbudgetter og prognoser for disse to bevillingstyper alene gælder hovedkonti inden for det statslige udgiftsloft. Opdelingen af hovedkonti inden for udgiftsloftet fremgår af finansloven.		

Kravene i cirkulæret er opdelt i to kapitler:

- 1) Kravene i cirkulærets kapitel 2 retter sig mod et fælles talgrundlag for virksomhedernes budgettering. Her indgår krav til udarbejdelse af budgetteringsforudsætninger, grundbudgetter og prognoser samt periodisering af disse samt anvendelse af budgetkorrektion.
- 2) Krav i cirkulærets kapitel 3 retter sig mod budget- og regnskabsopfølgningen. Her præsenteres for det første kadencer og tidsfrister for virksomhedernes interne opfølgning, departementernes koncernopfølgning samt for udgiftsopfølgningerne til Finansministeriet. For det andet præsenteres krav til udarbejdelse af afvigelsesforklaringer i budget- og regnskabsopfølgningerne.

Kravene til periodiserede grundbudgetter og prognoser i kapitel 2 *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning* gælder ikke for:

- Anden bevilling uden for det statslige udgiftsloft
- Lovbunden bevilling uden for det statslige udgiftsloft

Til gengæld foreskriver cirkulæret i kapitel 3, at virksomhederne for disse hovedkonti som minimum foretager en kvartalsvis intern budget- og regnskabsopfølgning. Tilsvarende indgår disse hovedkonti i departementernes koncernopfølgning og udarbejdelse af udgiftsopfølgninger til Finansministeriet.

1.5 Vejledningens opbygning

Denne vejlednings kapitel 2 beskriver kravene til virksomhedernes budgettering, mens kapitel 3 omhandler kravene til virksomhedernes budget- og regnskabsopfølgning.

2. Krav til budgettering

Dette kapitel beskriver krav til udarbejdelse af hhv. grundbudget ved finans årets begyndelse og prognoser ved de løbende koncern- og udgiftsopfølgninger

2.1 Grundbudget

2.1.1 Krav

Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning stiller differentierede krav til budgettering alt efter bevillingstypen:

- *Driftsbevilling og statsvirksomhed*: Virksomheden skal udarbejde et grundbudget for hver hovedkonto fordelt på løn, øvrige udgifter og indtægter.
- *Reservationsbevilling, anlægsbevilling, lovbunden bevilling inden for udgiftsloftet og anden bevilling inden for udgiftsloftet*: Virksomheden skal udarbejde et grundbudget for hver hovedkonto fordelt på udgifter og indtægter.
- *Statsfinansieret selvejende institution*: Virksomheden skal udarbejde et grundbudget for hver hovedkonto fordelt på udgifter.

2.1.2 Hvad er et grundbudget, og hvordan skal det udarbejdes?

Boks 2.1

Definition af grundbudget

Grundbudgettet er en aggregeret opgørelse af det forventede forbrug for hovedkontoen udarbejdet på grundlag af virksomhedens interne, mere detaljerede budget. Grundbudgettet skal udarbejdes for hver hovedkonto på finansloven på de budgetposter, som er fastsat i kravene for bevillingstypen. Budgetposterne i grundbudgettet skal periodiseres på måneder eller kvartaler alt efter bevillingstype.

Grundbudgettet skal omfatte hele årets forventede forbrug, herunder også udgifter finansieret af videreførsler og udnyttelse af eventuel udsvingsgrænse. Det bemærkes dog, at planlægning og budgettering af aktiviteter finansieret af videreførsler skal afstemmes med ministeriets samlede ramme under det statslige udgiftsloft. Bevillingstildelingen samt indtægtsføring af videreførsler fra tidligere år medtages ikke i grundbudgettets indtægter.

Grundbudgettet skal godkendes af departementet, som også sikrer, at grundbudgettet fremgår af SBS inden finansårets begyndelse. Departementets godkendelse omfatter samtidig en kontrol og koordinering af, at grundbudgetterne på ministerområdet samlet overholder reglerne for det statslige udgiftsloft.

Grundbudgettet skal omfatte årets samlede budgetterede udgifter for hovedkontoen, herunder også eventuelt forventet forbrug af videreførsler¹⁾ i det omfang det er afstemt med ministeriets ramme inden for det statslige udgiftsloft. Det bemærkes i samme omgang, at budgetteringen af *indtægtssiden* i grundbudgettet ikke omfatter indtægtsført bevilling²⁾. Dette ligger i forlængelse af det eksisterende princip i udgiftsopfølgningerne, hvor forbrug og prognoser ligeledes opgøres uden indtægtsført bevilling.

Grundbudgettet er et ankerbudget og kan ikke revideres i løbet af året. Ved hver udgiftsopfølgning skal der udarbejdes en opdateret prognose på samme niveau som grundbudgettet. I den opdaterede prognose vil nye budgetteringsforudsætninger i forhold til grundbudgettet kunne indarbejdes, således at den opdaterede prognose træder i stedet for grundbudgettet. Grundbudgettet vil dermed først og fremmest blive anvendt til en opfølgning på det realiserede forbrug ved 1. udgiftsopfølgning samt i vurderingen af budgetteret og realiseret forbrug for hele året ved opfølgningen efter finansårets afslutning.

Grundbudgettet skal udarbejdes på grundlag af virksomhedens interne budget for hovedkontoen, så grundbudgettet afspejler det interne budget på aggregeret niveau. Det medfører krav til, at det interne budget er udarbejdet i rette tid, så det kan ligge til grund for grundbudgettet.

Tabel 2.1 viser et eksempel på, hvordan udvalgte budgetposter på en driftsbevilling aggregeres til grundbudget, før der er foretaget periodisering.

Tabel 2.1 Aggregering af udvalgte budgetposter fra internt budget til grundbudget		
Løn	Detaljeret internt budget	Grundbudget
Lønninger inkl. pension	13,3	-
Feriepenge	2,3	-
Merarbejde	2,1	-
I alt løn	17,7	17,7
Øvrige udgifter		
Kontorbudgetter	0,1	-
Vagtordning	0,1	-

Husleje	4,3	-
Af- og nedskrivninger	1,1	-
Konsulentprojekter	2,1	-
Konference	0,2	-
I alt øvrige udgifter	7,9	7,9
Indtægter		
Salg af varer og tjenesteydelser	-3,1	-
Gebyrer	-0,2	-
Refusioner vedr. konference	-0,1	-
I alt indtægter	-3,4	-3,4

2.1.3 Budgetteringsforudsætninger i ledelsesberetning om grundbudgettet

Det fremgår af *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning*, at der skal udarbejdes en beskrivelse af budgetteringsforudsætningerne for virksomhedens grundbudgetter forud for finansåret. Disse indgår i virksomhedens ledelsesberetning, som afleveres til Finansministeriet. De nærmere retningslinjer for udarbejdelse af ledelsesberetningen findes i *vejledning til ledelsesberetning om grundbudgettet*.

Budgetforudsætninger er en kvalitativ og fokuseret beskrivelse af de overordnede principper for budgetteringen. Det vedrører bl.a. aktivitetsforudsætninger (en beskrivelse af de aktiviteter, der udløser et forbrug), faglige og økonomiske årsager til den valgte periodisering og redegørelse for evt. risici i forbindelse med budgetteringen (fx typiske fejlkilder ved tidligere udgiftsopfølgninger).

En beskrivelse af budgetteringsforudsætningerne for den forventede aktivitet er en forudsætning for både virksomhedens interne opfølgning samt departementets koncernopfølgning og udgiftsopfølgningerne. Det er målet, at afvigelsesforklaringer ved opfølgninger i videst muligt omfang skal kunne henføres til aktiviteter og poster beskrevet i budgetteringsforudsætningerne.

2.2 Videreførsler og negativ budgetkorrektur

2.2.1 Indbudgettering af videreførsler i grundbudgettet

Det fremgår af *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning*, at departementerne skal sikre, at ministeriernes grundbudgetter overholder reglerne for det statslige udgiftsloft, herunder at departementerne skal sikre, at ministeriernes grundbudgetter efterlever de regler, der fremgår af cirkulæret.

Departementet har således et ansvar for at sikre, at det budgetterede forbrug af videreførsler i grundbudgetterne samlet set er nul eller negativt for ministerområdet som helhed. Et eventuelt budgetteret forbrug

af opsparing i grundbudgettet for en eller flere hovedkonti på ministerområdet kræver, at der indarbejdes et modgående mindreforbrug af mindst samme størrelse på andre hovedkonti. Endvidere har ministeriet mulighed for at anvende en såkaldt *negativ budgetkorrektion* i koncernstyringen, *jf. nedenfor*.

2.2.2 Anvendelse af en negativ budgetkorrektion

For at sikre en øget fleksibilitet i budgetteringen kan departementet i forbindelse med udarbejdelsen af grundbudgetterne oprette en negativ budgetkorrektion på ministerområdet til senere udmøntning.

En negativ budgetkorrektion anvendes, hvis der på ministerområdet forventes et merforbrug på konkrete hovedkonti med videreførselsadgang under delloft for driftsudgifter. Budgetkorrektionen anvendes til at modsvare dette forventede merforbrug med et teknisk budgetteret mindreforbrug, der endnu ikke er specificeret på de enkelte hovedkonti. Budgetkorrektionen tillader dermed, at der i grundbudgetterne og frem til og med prognose 1 kan budgetteres med et forbrug af opsparing, uden at der på samme tid indbudgetteres et tilsvarende mindreforbrug af opsparing på andre konkrete konti inden for ministerområdet. Prioriteringen af hvilke konti et mindreforbrug skal udmøntes på, kan dermed udskydes, således at prioriteringen er færdiggjort ved den anden forudgående udgiftskontrol ved 2. udgiftsopfølgning. Departementet får dermed mulighed for at følge årets udgiftsudvikling på ministerområdet i et længere tidsrum, inden der foretages en prioritering.

Der kan oprettes én negativ budgetkorrektion på ministerområdet i forbindelse med grundbudgettet, og departementet har ansvaret for udarbejdelsen heraf som led i koordineringen af budgetteringen på ministerområdet. Budgetkorrektionen kan ikke forøges i forbindelse med prognose 1, men nedjusteres hvis en del af budgetkorrektionen er udmøntet på konkrete hovedkonti. Budgetkorrektionen skal periodiseres på kvartaler. Departementet skal dermed angive, hvornår det budgetterede mindreforbrug, som budgetkorrektionen er udtryk for, forventes at blive udmøntet.

Budgetkorrektionen skal svare 1:1 til den del af det budgetterede forbrug af opsparing, der ikke modsvares af budgetteret mindreforbrug på andre konkrete hovedkonti inden for ministerområdet, dog fratrukket forbrug af opsparing, hvor dette er indbudgetteret på finansloven. Budgetkorrektionen kan kun anvendes i forbindelse med forbrug af videreførsler, overført overskud og reserveret bevilling fra tidligere år og kan maksimalt udgøre:

- 1 pct. af bruttoudgiftsbevillingen for driftsbevillinger/statsvirksomhed
- 5 pct. af udgiftsbevillingen for reservationsbevillinger og eventuelle anlægsbevillinger inden for delloftet for driftsudgifter.

Oplysninger om budgetkorrektionen, herunder årsag, størrelse og forudsætninger for udmøntning, tilsendes Finansministeriet som en del af departementets ledelsesberetning om grundbudgettet senest d. 31. december i det forudgående finansår. Selve udmøntningsplanen fremgår af ministeransvarsområdets Power BI rapport for grundbudgettet.

2.2.3 Udmøntning af den negative budgetkorrektion

En budgetkorrektion, der er indarbejdet i grundbudgettet og ved prognose 1, skal være fuldt udmøntet i forbindelse med den anden forudgående udgiftskontrol ved 2. udgiftsopfølgning. Der er altså ikke adgang til at anvende en budgetkorrektion ved prognose 2 og 3.

Udmøntning sker ved, at prognosen for specifikke hovedkonti nedjusteres i forhold til grundbudgettet. Nedjusteringen i forhold til grundbudgettet skal for det samlede ministerområde mindst svare til budgetkorrektionens størrelse, senest i prognose 2. Budgetkorrektionen nulstilles således ved, at nettoforbruget af videreførsler, overført overskud og reserveret bevilling er nul eller negativt for ministerområdet som helhed inklusiv den nulstillede budgetkorrektion.

Hvis budgetkorrektionen ikke er udmøntet ved 1. kvartal, skal departementet ved 1. udgiftsopfølgning opdatere udmøntningsplanen i SBS som angiver en evt. reduceret budgetkorrektion. Forventet og realiseret udmøntning samt forudsætninger for den resterende udmøntning beskrives i ledelsesberetningen. Det er ikke tilladt at forøge størrelsen af budgetkorrektionen fra grundbudgettet til prognose 1. Ved 1. udgiftsopfølgning følges der samtidig op på den oprindelige udmøntningsplan. Den tekniske håndtering af budgetkorrektionen er beskrevet i særskilte vejledninger til SBS for koncernen.

Ved 2. udgiftsopfølgning (den anden forudgående udgiftskontrol) skal departementet i ledelsesberetning om udgiftsopfølgningen redegøre for den realiserede udmøntning af en eventuel budgetkorrektion, som har været anvendt i grundbudgettet og prognose 1. Det gælder oplysninger om, hvordan udmøntningen påvirker aktivitet og forbrug på de konti, hvor det budgetterede mindreforbrug er indarbejdet.

Budgetkorrektionen skal udmøntes på konti med videreførselsadgang, dvs. at budgetkorrektionen ikke kan udmøntes på lovbundne bevillinger, statsfinansieret selvejende institution eller anden bevilling uden videreførselsadgang.

2.3 Prognose

2.3.1 Krav til prognose

Som led i den kvartalsvise koncernopfølgning og i den efterfølgende udgiftsopfølgning udarbejdes en periodiseret prognose for det forventede forbrug for resten af året. Prognosen skal udarbejdes på samme overordnede budgetposter som grundbudgettet. Departementet skal som led i koncernopfølgningen godkende virksomhedernes prognose samt sikre, at prognoserne samlet på ministerområdet overholder reglerne for det statslige udgiftsloft. Prognosen udarbejdes i SBS efter samme metode som grundbudgettet.

2.3.2 Hvad er prognose, og hvornår skal den revideres?

Boks 2.2

Definition af prognose

En prognose er virksomhedens aktuelle vurdering af udgifter og indtægter for den resterende del af året. Udgifter og indtægter opgøres efter de samme principper som i grundbudgettet – dvs. uden indtægtsført bevilling. Prognosen udarbejdes for hver hovedkonto og periodiseres efter samme regler som grundbudgettet. Ved første udgiftsopfølgning udarbejdes prognose 1, ved anden udgiftsopfølgning udarbejdes prognose 2, og ved tredje udgiftsopfølgning udarbejdes prognose 3.

I departementernes kvartalsvise koncernopfølgning og i udgiftsopfølgningerne vil de opdaterede prognoser erstatte grundbudgettet som det aktuelle opfølgningsgrundlag. Grundbudgettet erstattes således efter første kvartal af prognose 1, som vil udgøre opfølgningsgrundlaget for regnskabet for andet kvartal.

Den opdaterede prognose udgør den nye forbrugsvurdering for resten af året og vil reflektere eventuelle ændringer i budgetteringsforudsætningerne. Det kunne eksempelvis vedrøre et ændret aktivitetsniveau som følge af en tillægsbevilling.

Prognoserne udarbejdes for budgetposterne på grundbudgetniveau på hver hovedkonto for den resterende del af året. Disse periodiseres i lighed med grundbudgettet. Ligesom grundbudgettet afspejler et mere detaljeret internt budget, skal udarbejdelsen af den periodiserede prognose til udgiftsopfølgningen ske på baggrund af en intern prognose på et mere detaljeret niveau. Der indgår ikke formkrav til den interne prognose, men virksomheden skal have et opfølgningsgrundlag, der muliggør substantielle afvigelsesforklaringer.

Fristen for udarbejdelse af den godkendte prognose i SBS er samme dag, som der er afleveringsfrist for udgiftsopfølgningen til Finansministeriet. Den prognose, der er udarbejdet ved udgiftsopfølgningerne, kan ikke overskrives med opdaterede versioner i SBS i løbet af kvartalet, selvom virksomhederne i den interne styring eventuelt opdaterer deres interne prognoser hyppigere.

2.4 Periodisering

2.4.1 Krav til periodisering

Kravet til periodisering indebærer, at grundbudget og prognoser skal periodiseres på de budgetposter, der er angivet for hver bevillingstype, dvs. måneder eller kvartaler.

Kravet om periodisering skal ses i sammenhæng med målet om at opnå budgetgennemsigtighed samt målet om at have et fast talgrundlag i løbet af året som grundlag for budget- og regnskabsopfølgning. Den månedlige og kvartalsvise opfølgning på de realiserede udgifter kan sammenholdes med et budget for nøjagtig samme periode, således at afvigelser kan identificeres præcist. Samtidig vil anvendelse af periodisering sikre en styringsmæssig kobling mellem fremdrift i opgavevaretagelsen og realiseret forbrug.

Boks 2.3

Krav til periodisering af bevillingstyper

Der er fastsat forskellige frekvenser for periodisering af hovedkonti

- Driftsbevilling og statsvirksomhed skal periodiseres månedligt.
- Anlægsbevilling, statsfinansieret selvejende institution og lovbunden bevilling inden for udgiftsloftet skal periodiseres kvartalsvist.
- Reservationsbevilling og anden bevilling inden for udgiftsloftet skal periodiseres kvartals- eller månedsvist efter en vurdering fra virksomheden med godkendelse fra departementet.

Kravet om månedsvis periodisering for *driftsbevilling* og *statsvirksomhed* skal ses i sammenhæng med, at virksomheden generelt har mere viden om aktiviteter og forventet forbrug på disse bevillingstyper. Muligheden for en tættere opfølgning skal sikre et løbende grundlag for at bedømme råderum og fremdrift i aktiviteter.

For *anlægsbevilling*, *statsfinansieret selvejende institution* og *lovbunden bevilling inden for udgiftsloftet* bunder kravet om kvartalsvis periodisering i de usikkerheder, der er forbundet med en mere detaljeret budgettering, samt at der kan være barrierer for at indhente aktivitetsoplysninger til at understøtte en mere hyppig opfølgning.

Reservationsbevilling og *anden bevilling inden for udgiftsloftet* skal som udgangspunkt periodiseres kvartalsvist. Virksomheden skal dog årligt forud for udarbejdelsen af grundbudgettet foretage en vurdering af

behovet for månedlig periodisering af alle hovedkonti under disse bevillingstyper. Vurderingskriterierne fremgår af nedenstående boks 2.4.

Boks 2.4

Vurdering af månedlig eller kvartalvis periodisering af reservationsbevilling og anden bevilling inden for udgiftsloftet

Vurderingen skal ske ud fra hensyn til:

- Bevillingens størrelse.
- Behov for tæt opfølgning på faglig fremdrift og økonomisk afløb.
- Spredningen af forbrug/aktiviteter over året.
- Andre særlige styringsbehov, fx politiske hensyn.

Vurderingen skal godkendes af departementet forud for udarbejdelse af grundbudgetter.

2.4.2 Generelle principper for periodisering af budgetter

Der skal ved periodisering af budgetter og regnskaber tages stilling til, hvordan og hvornår forbruget fordeler sig hen over året. Det er i den forbindelse væsentligt, at periodisering af budget og regnskab foretages ud fra samme principper.

Forskellig praksis for den budgetmæssige og regnskabsmæssige periodisering vil føre til afvigelser i budget- og regnskabsopfølgningen, der alene kan henføres til forskellig periodiseringspraksis og ikke til den underliggende opgavevaretagelse. Et eksempel på forskellige principper for periodisering er, hvorvidt anlæg afskrives månedsvist eller kvartalsvist. Princippet for periodisering af afskrivninger i budgettet skal ikke afvige fra afskrivningen på anlæggene i regnskabet, da det automatisk vil skabe afvigelser mellem budget og regnskab.

Periodisering af den enkelte budgetpost vil i forlængelse af ovenstående have tæt sammenhæng med *budgetteringsforudsætninger* for, hvornår på året forbruget vil finde sted. Økonomifunktionen kan have vanskeligt ved alene at foretage en periodisering af de budgetposter, som udmøntes uden for økonomifunktionen i fagkontorer, decentrale enheder m.v. Stillingtagen til det periodiserede budget samt udarbejdelsen af budgetteringsforudsætninger bør således foretages i tæt samarbejde mellem økonomifunktionen og den enhed, der udmønter den pågældende budgetpost, således at både budgetlægning og opfølgning hviler på faglig indsigt i opgaver og aktiviteter.

Erfaringer med afløbsprofiler fra foregående år kan indgå i grundlaget for den fremadrettede periodisering af visse budgetposter. En mekanisk fremskrivning af foregående års afløbsprofiler kan dog ikke stå alene, idet der skal foretages en substantiel vurdering af, om årets aktiviteter vil forløbe på samme måde som i de foregående år.

Ved stillingtagen til periodiseringen skal det vurderes, på hvilket detaljeringsniveau periodiseringen skal udarbejdes. Detaljeringsniveauet bør hænge sammen med det niveau, der følges op på i den interne budget- og regnskabsopfølgning, ligesom der skal foretages periodisering på et sådant detaljeringsniveau, at økonomifunktionen kan anvende periodiseringen som et aktivt instrument til at foretage relevante afvigelsesforklaringer.

3. Krav til budget- og regnskabsopfølgning

Dette kapitel beskriver krav til budget- og regnskabsopfølgning for virksomheder og ministerområder.

3.1 Kadencer for budget- og regnskabsopfølgning

Kapitel 3 i *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning* opstiller en række krav til budget- og regnskabsopfølgning internt i virksomhederne, til departementets koncernopfølgning og til udgiftsopfølgningerne til Finansministeriet. Cirkulæret fastsætter således minimumskrav til en kvartalsvis opfølgning på alle hovedkonti samt specifikke krav til den interne og eksterne opfølgning for de hovedkonti, der er omfattet af kravet om grundbudgetter.

I Tabel 3.1 fremgår de tids- og indholdsmæssige krav for de interne budget- og regnskabsopfølgninger og for udgiftsopfølgningerne.

Tabel 3.1 Kadencer, tidsfrister og krav til budget- og regnskabsopfølgning		
Kadence	Tidsfrist	Krav
Virksomhedens interne opfølgning med forelæggelse for ledelsen		
Månedsvis for driftsbevilling, statsvirksomhed og andre hovedkonti, der periodiseres månedligt. Kvartalsvis for alle øvrige.	Fastsættes af virksomheden	– Afvigelsesforklaringer på væsentlige afvigelser for hovedkonti omfattet af krav til grundbudget. – Vurdering af om forbrug og aktiviteter forløber som forventet for de hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter. – Vurdering af behov for korrigerende handlinger i forhold til afvigelser – Vurdering af årets resultat.
Departementets koncernopfølgning til departementschefen		
Kvartalsvis	Fastsættes af departementet - dog inden udgiftsopfølgning afgives til Finansministeriet	– Afvigelsesforklaringer på væsentlige afvigelser. Ved opfølgningerne efter 2., 3. og 4. kvartal kræves afvigelsesforklaringer for hovedkonti omfattet af krav til grundbudgettet. For opfølgningen efter 1. kvartal forventes afvigelsesforklaringer på de væsentligste afvigelser på koncernniveau. – Efter 2., 3. og 4. kvartal foretages der en vurdering af om forbrug og aktiviteter forløber som forventet for de hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter.

		– Beskrivelse af korrigerende handlinger ved afvigelser, hvis dette er relevant. – Vurdering af årets resultat. – Opdateret prognose.
Departementets udgiftsopfølgning til Finansministeriet		
Kvartalsvis	UO1: 24. april UO2: 24. august UO3: 24. oktober UO4: 15. marts*	– Krav er fastsat i vejledningsmateriale til ledelsesberetning til udgiftsopfølgning samt vejledninger til SBS og Power BI.
Anm: * Afleveringsfristerne for udgiftsopfølgning til Finansministeriet er som udgangspunkt d. 24. i måneden efter kvartalets afslutning, dog 24. august for 2. udgiftsopfølgning. Fristen kan rykkes efter beslutning fra Finansministeriet, fx grundet ferie. Gældende datoer fremgår af årshjulet for udgiftsopfølgning på Økonomistyrelsens hjemmeside.		

En til to dage efter lukning i Navision Stat foreligger pdf-regnskaberne i SKS³⁾, og regnskabstal for det foregående kvartal vil fremgå af SBS. Efter dette tidspunkt kan der ikke foretages ændringer i regnskabet. Budget- og regnskabsopfølgningen kan konsolideres endeligt, når Statens Administrations regnskabserklæring foreligger.

Tabel 3.2 viser et eksempel på en tidslinje for processen fra lukning af regnskabet i Navision Stat til aflevering af departementets udgiftsopfølgning til Finansministeriet. Eksemplet viser opfølgningen efter 3. kvartal.

Tabel 3.2 Proces for budget- og regnskabsopfølgning (eksempel ved 3. udgiftsopfølgning)	
Procestrin	Frist
Lukning af Navision	3. arbejdsdag
Sidste frist for indlæsning af TB'er, som skal indgå i udgiftsopfølgningen	10. oktober
Regnskabserklæring fra Statens Administration	ca. 15. oktober
Sidste frist for ændring af SBS som skal indgå i Power BI rapporter *	24. oktober
Ledelsesberetning om udgiftsopfølgning sendes til Finansministeriet	24. oktober
Anm: * Ændringer i prognose eller afvigelsesforklaringer i SBS overføres til Power BI med en dags forsinkelse. Hvis der foretages ændringer i SBS på dagen for afleveringsfristen, vil de opdaterede data fremgå af Power BI dagen efter.	

3.2 Budget- og regnskabsopfølgning i virksomheden

Der stilles i cirkulæret krav om, at virksomhederne hver måned skal foretage en intern budget- og regnskabsopfølgning på hovedkonti under bevillingstyperne *driftsbevilling* og *statsvirksomhed*. Den månedlige interne opfølgning skal desuden omfatte andre hovedkonti, der periodiseres månedligt, jf. *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning § 8 stk. 7*.

For alle øvrige hovedkonti, som virksomheden er ansvarlig for, skal virksomheden som minimum foretage en *kvartalsvis* budget- og regnskabsopfølgning. Dette gælder også for hovedkonti på de bevillingstyper, der ikke er omfattet af krav om udarbejdelse af grundbudget.

Den månedlige budget- og regnskabsopfølgning for januar kan udskydes, så den udføres sammen med opfølgningen for februar. Tilsvarende kan den månedlige budget- og regnskabsopfølgning for juni udskydes, så den foretages sammen med opfølgningen for juli. Det samme gælder virksomhedernes interne kvartalsopfølgning for 2. kvartal, der ligeledes kan udskydes til august.

Budget- og regnskabsopfølgningen skal forelægges virksomhedens ledelse (dvs. direktion). Krav til virksomhedernes budget- og regnskabsopfølgning fremgår af Boks 3.1.

Boks 3.1

Krav til virksomhedernes budget- og regnskabsopfølgning

Der stilles fire indholdsmæssige krav til virksomhedernes budget- og regnskabsopfølgning

- Afvigelsesforklaringer på væsentlige afvigelser kræves for hovedkonti med grundbudgetter ved opfølgning efter 2., 3. og 4. kvartal. I forbindelse med opfølgningen efter 1. kvartal forventes forklaringer på de væsentligste afvigelser på koncernniveau.
- Ved opfølgninger efter 2., 3. og 4. kvartal foretages der en vurdering af om forbrug og aktiviteter forløber som forventet for de hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter (anden bevilling uden for udgiftsloftet og lovbunden bevilling uden for udgiftsloftet).
- Vurdering af behov for korrigerende handlinger i forhold til afvigelser.
- Vurdering af årets resultat.

Som det fremgår, er kravet om afvigelsesforklaringer efter 2., 3. og 4. kvartal afgrænset til de hovedkonti, hvor der er periodiserede grundbudgetter.

For hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter, skal der derfor foretages en mere overordnet vurdering af fremdriften i aktiviteter og forbruget i den forløbne periode set i forhold til det forventede forbrug for hele året. Dette er samstemmende med de krav, der stilles til den kvartalsvise regnskabsgodkendelse.

For alle hovedkonti skal opfølgningen indeholde en vurdering af behovet for korrigerende handlinger. For hovedkonti, hvor afvigelser opgøres ud fra de periodiserede grundbudgetter og prognoser, kan disse sammen med de tilhørende afvigelsesforklaringer anvendes som datagrundlag for vurderingen. For de øvrige hovedkonti kan en overordnet vurdering af fremdrift i forbrug og aktiviteter anvendes.

Ligeledes skal der for alle hovedkonti foretages en vurdering af årets samlede forbrug og årets resultat. I den sammenhæng skal der minimum kvartalsvist udarbejdes en revideret prognose for årets forbrug for alle hovedkonti som led i afrapporteringen til departementets kvartalsvise koncernopfølgning og udgiftsopfølgningerne.

Virksomhedens opfølgning på årets sidste måned og kvartal skal samtidig sammenholde grundbudgettet for hele året med årets realiserede forbrug. For de hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter, skal bevillingen og de løbende prognoser for årets forbrug sammenholdes med årets regnskab. Formålet

er en evaluering af budgetteringen af årets aktiviteter og mulighederne for fremadrettede forbedringer og læring.

Kravene er alene minimumskrav. Dette afspejler, at der på tværs af forskellige virksomheder vil være forskellige opfølgningsbehov. Virksomheden fastsætter således selv rammerne for det budgetgrundlag, som det realiserede forbrug holdes op imod. Ligeledes foretager virksomheden også selv en vurdering af, hvad der udgør en væsentlig afvigelse i den interne opfølgning.

3.3 Departementets kvartalsvise koncernopfølgning

Der stilles i cirkulærets § 11 krav til, at departementet foretager fire koncernopfølgninger i løbet af året: Efter 1. kvartal, efter 2. kvartal, efter 3. kvartal samt efter afslutningen af regnskabsåret. Departementet skal i koncernopfølgningen efter 2., 3. og 4. kvartal følge op på alle hovedkonti på ministerområdet. For koncernopfølgningen efter 1. kvartal, forventes opfølgningen på koncernniveau.

I cirkulærets kapitel 2 skærpes opfølgningsforpligtelsen i form af krav om fokus på *forklaringer af væsentlige afvigelser*. Den faste opfølgningsskadence og indholdskravene skal sikre, at departementets tværgående koncernopfølgning kan føde ind til udgiftsopfølgningerne til Finansministeriet.

Hvis det vurderes, at udgiftsopfølgningerne svarer til behovene i koncernopfølgningen, kan udgiftsopfølgningerne erstatte koncernopfølgningerne for 1., 2. og 3. kvartal. Dette skal dog bero på en konkret vurdering af ministerområdets reelle styringsbehov.

Opfølgningsgrundlaget i koncernopfølgningen, for hovedkonti omfattet af krav i cirkulærets kapitel 2, udgøres som minimum af virksomhedernes grundbudgetter og prognoser udarbejdet i SBS sammenholdt med det realiserede forbrug.

Krav til virksomhedernes redegørelse i koncernopfølgning fremgår af Boks 3.2.

Boks 3.2

Krav til virksomhedernes budget- og regnskabsopfølgning

- Virksomhederne skal i forbindelse med koncernopfølgningen som minimum redegøre for følgende
- Afvigelsesforklaringer på væsentlige afvigelser kræves for hovedkonti med grundbudgetter ved opfølgning efter 2., 3. og 4. kvartal. I forbindelse med opfølgningen efter 1. kvartal forventes forklaringer på de væsentligste afvigelser på koncernniveau.,
- Ved opfølgninger efter 2., 3. og 4. kvartal foretages der en vurdering af om forbrug og aktiviteter forløber som forventet for de hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter (anden bevilling uden for udgiftsloftet og lovbunden bevilling uden for udgiftsloftet).
- Beskrivelse af korrigerende handlinger for eventuelle afvigelser, hvor dette vurderes relevant.
- Vurdering af årets resultat.

Der skal udarbejdes beskrivelser af korrigerende handlinger for afvigelser for de hovedkonti, hvor det vurderes relevant. Endelig skal der for alle hovedkonti udarbejdes prognoser for årets samlede forbrug og årets resultat.

Departementet fastlægger formater og tidsfrister for aflevering af virksomhedernes bidrag til koncernopfølgningen, så koncernopfølgningen kan udarbejdes og forelægges for departementschefen, inden udgiftsopfølgningen afgives til Finansministeriet. Tidsfristerne fastsættes i ministerieinstruksen, *jf. Regnskabsbekendtgørelsen § 14*.

Der er fastsat krav om en 4. koncernopfølgning efter afslutningen af regnskabsåret. Formålet med den sidste opfølgning er at skabe et grundlag for bedre fremadrettet budgettering og prognostisering samt at bidrage til en vurdering af udgiftsudviklingen og det samlede råderum på ministerområdet. Det skal ske med en evaluering af budgetteringen og en gennemgang af de realiserede udgifter i forhold til det forventede:

- For de hovedkonti, hvor der er udarbejdet grundbudgetter, skal forbruget i årets 4. kvartal sammenholdes med den seneste prognose for 4. kvartal, og der skal indhentes forklaringer på væsentlige bagudrettede afvigelser i kvartalet.
- For de hovedkonti, hvor der er udarbejdet grundbudgetter, skal grundbudgettet for hele året sammenholdes med årets realiserede forbrug. I den sammenhæng skal der ske en vurdering af årets prognosepræcision med udgangspunkt i de væsentlige afvigelser og afvigelsesforklaringer indhentet i løbet af året.
- For de hovedkonti, hvor der ikke er udarbejdet grundbudgetter, skal bevillingen og de løbende prognoser for årets forbrug sammenholdes med årets regnskab.

Departementet fastsætter en tidsfrist for aflevering af virksomhedernes bidrag til koncernopfølgningen for 4. kvartal. Tidsfristen for koncernopfølgningen efter finansåret skal fastlægges, så koncernopfølgningen er udarbejdet, inden udgiftsopfølgning 4 fremsendes til Finansministeriet.

3.4 Kvartalsvise udgiftsopfølgninger

Der er siden 2013 udarbejdet grundbudgetter og gennemført kvartalvise udgiftsopfølgninger til Finansministeriet. Formålet med konceptet for udgiftsopfølgning i staten er firedele:

- 1) Opfølgning på loftsoverholdelse i staten jf. Budgetlovens §§ 13-17
- 2) Udgiftsstyring i finansåret, herunder risici og muligheder for omprioritering
- 3) Bidrag til samlede budgetforudsætninger for fremtidige finanslovsforslag, herunder viden om afløb på relevante konti
- 4) Understøttelse af god økonomistyring i statslige institutioner.

Konceptet tilstræber at skabe en bedre kobling mellem kravene til udgiftsstyring og økonomistyring i *Cirkulære for budgettering, budget- og regnskabsopfølgning*.

Boks 3.3

Definition af en udgiftsopfølgning

En udgiftsopfølgning følger op på udgifts- og prognoseudvikling på ministerområdet som helhed i det forgangne kvartal med særligt fokus på udgifterne under de to statslige dellofter.

Udgiftsopfølgningen omhandler både det forgangne kvartal og forventningerne til forbruget i årets resterende måneder, samt forholdet mellem finansårets bevillinger og det forventede resultat for året. Hvis udgiftsopfølgningen viser, at de nyeste prognoser for året afviger væsentligt fra de forrige prognoser eller fra finansårets bevilling i alt, skal afvigelserne forklares fyldestgørende.

En udgiftsopfølgning består dels af en ledelsesberetning, som giver et overblik over den forventede udgiftsudvikling på ministerområdet med fokus på væsentlige afvigelser og særlige opmærksomhedspunkter. Hertil består udgiftsopfølgningen af en rapport i rapporteringsplatformen Power BI, som består af talmateriale for finansårets bevillinger, realiseret forbrug og nyeste prognose for året samt afvigelsesforklaringer på væsentlige afvigelser.

Der er fastsat tidsfrister for de tre udgiftsopfølgninger i løbet af året. Ledelsesberetningen om udgiftsopfølgningen sendes til Finansministeriet senest den 24. i måneden efter kvartalet, dog først den 24. august efter 2. kvartal. Dette er ligeledes fristen for, at opdaterede bevillinger, prognoser og afvigelsesforklaringer skal være tilgængelige for Finansministeriet i Power BI. Disse frister er et udgangspunkt, som kan justeres i enkelte tilfælde. De konkrete frister vil fremgå af årshjul for udgiftsopfølgning på Økonomistyrelsens hjemmeside.

Udgiftsopfølgningen efter 1. kvartal indeholder en gennemgang af årets tre første måneder. Udgiftsopfølgning 1 adskiller sig fra de efterfølgende udgiftsopfølgninger, idet ministerierne skal tage stilling til prognoser, periodiseringer og eventuelle afvigelser på koncernniveau. Der skal således ikke redegøres for afvigelser på hovedkontoniveau.

I tillæg til de tidligere kvartalsvise udgiftsopfølgninger i løbet af året, gennemføres der en udgiftsopfølgning 4 efter finansårets afslutning. Denne indeholder en opfølgning på årets 4. kvartal samt årets samlede forbrug i forhold til det prognosticerede og bevilligede. Udgiftsopfølgningen vil dermed udgøre grundlaget for en vurdering af årets budgettering og prognosticering i forhold til det realiserede forbrug. Fristen for 4. udgiftsopfølgning er som udgangspunkt d. 15. marts.

3.5 Afvigelsesforklaringer

Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning stiller krav om anvendelse af afvigelsesforklaringer i forhold til væsentlige afvigelser som en del af budget og regnskabsopfølgningen. Det gælder både i den interne budget- og regnskabsopfølgning i virksomheden, i den kvartalsvise koncernopfølgning og i udgiftsopfølgningen. Der opereres i den løbende budget- og regnskabsopfølgning med forskellige typer af afvigelser afhængig af bevillingstype.

For *delloft for driftsudgifter* samt *anlægsrammen* opereres med tre typer af afvigelser:

- 1) Afvigelser mellem realiseret forbrug for året og forrige budget/prognose år-til- dato. Dette kaldes en bagudrettet afvigelse.
- 2) Afvigelser mellem den forrige prognose og nyeste budget/prognose for den resterende del af året. Dette kaldes en fremadrettet afvigelse.
- 3) Afvigelser mellem den forrige prognose og den nyeste prognose for hele årets resultat. Dette kaldes en nettoafvigelse.

Formålet med afvigelsesforklaringer er at klarlægge årsagerne til afvigelserne med udgangspunkt i de bagvedliggende budgetforudsætninger som eksempelvis ændret aktivitetsniveau eller ændrede enhedsomkostninger.

Der indgår ikke formkrav til afvigelsesforklaringerne i den interne budget- og regnskabsopfølgning i virksomhederne eller i den kvartalsmæssige koncernopfølgning. Derimod indgår der en række formkrav

og standardtabeller i *udgiftsopfølgningerne*, som præsenteres i afsnit 3.5.1. Virksomhederne kan anvende skabelonerne fra udgiftsopfølgningerne i den interne opfølgning, hvis dette vurderes relevant.

Afvigelsesforklaringer ved udgiftsopfølgningen indarbejdes i SBS, hvilket er beskrevet i tekniske vejledninger hertil.

3.5.1 Krav til afvigelsesforklaringer for delloft for driftsudgifter mv.

For delloft for driftsudgifter og anlægsrammen er opdelingen af nettoafvigelser i bagudrettede og fremadrettede afvigelser omdrejningspunktet for afvigelsesforklaringer. Nedenstående Tabel 3.3 og Tabel 3.4 illustrerer datagrundlaget for afvigelsesforklaringer i udgiftsopfølgning 2-4 for hovedkonti inden for delloft for driftsudgifter og anlægsrammen.

Tabel 3.3 Opfølgningstidspunkt og grundlag for bagudrettede afvigelser (seneste periode)			
	Opfølgningsperiode	Opfølgningsgrundlag for den bagudrettede afvigelse	
Udgiftsopfølgning	<i>Seneste periode</i>	<i>Regnskab år-til-dato</i>	<i>Prognose år-til-dato</i>
2. udgiftsopfølgning	2. kvartal	Regnskab for 1. - 2. kvartal	Regnskab for 1. kvartal og prognose 1 for 2. kvartal
3. udgiftsopfølgning	3. kvartal	Regnskab for 1. - 3. kvartal	Regnskab for 1. - 2. kvartal og prognose 2 for 3. kvartal
4. udgiftsopfølgning	4. kvartal samt hele året	Regnskab for 4. kvartal samt regnskab for året	Regnskab for 1. - 3. kvartal og prognose 3 for 4. kvartal samt grundbudget for året

Tabel 3.4 Opfølgningstidspunkt og grundlag for fremadrettede afvigelser (resterende periode af året)			
	Opfølgningsperiode	Opfølgningsgrundlag for den fremadrettede afvigelse	
Udgiftsopfølgning	<i>Resterende periode af året</i>	<i>Forrige budget/prognose</i>	<i>Ny prognose udarbejdet ved udgiftsopfølgningen</i>
2. udgiftsopfølgning	Årets resterende 6 måneder	Prognose 1	Prognose 2
3. udgiftsopfølgning	Årets resterende 3 måneder	Prognose 2	Prognose 3

Tabel 3.3 og tabel 3.4 om bagudrettet og fremadrettet afvigelsesforklaringer gælder ikke for udgiftsopfølgning 1.

Der er opstillet følgende fem afvigelseskategorier, som departementerne og virksomhederne skal forholde sig til, når de i udgiftsopfølgningerne, dog med undtagelse af udgiftsopfølgning 1, skal forklare årsagerne til de konstaterede afvigelser:

- *Regnskabsafvigelser*: Fejl i regnskab – fx regninger, der er optaget forkert i regnskabet eller posteringer, der ikke er foretaget korrekt, og som derfor forårsager en difference mellem budget og

regnskab. Denne type afvigelser kan generelt nedbringes ved at kvalitetssikre virksomhedens regnskabsprocesser.

- *Periodiseringsafvigelser*: Afvigelser, der skyldes et ændret tidsforløb for en aktivitet eller et forbrug inden for året i forhold til det budgetterede i grundbudgettet eller prognosen for forrige periode, men hvor aktivitetsniveau og forbrug forbliver uændret inden for året.
- *Aktivitetsændringer*: Afvigelser, der kan henføres til en ændret opgavevolumen for hele året i forhold til det budgetterede. Det kan fx være, at antallet af behandlede sager, og dermed forbruget forbundet hermed, er blevet mindre end budgetteret, eller omvendt at der skal løses flere opgaver end planlagt. Såfremt opgaven forsinkes til næste budgetår, vil dette indgå som en aktivitetsændring i det indeværende år.
- *Prisændringer*: Afvigelser, der kan henføres til, at opgaven er blevet dyrere eller billigere at gennemføre end budgetteret, herunder ændringer i enhedsomkostninger. Eksempelvis kan et planlagt projekt fordyres, fordi udgifterne for de enkelte elementer i projektet er blevet større end budgetteret.
- *Mindre væsentligt*. Dette dækker over to ting:
 - På de hovedkonti, hvor der er afgivet afvigelsesforklaringer, kan kategorien anvendes som en residualkategori, hvor mindre, uvæsentlige andele af afvigelsen placeres. Kravet er som hidtil, at hovedparten af de væsentlige afvigelser er forklaret i de øvrige kategorier, men små bevægelser, som ikke vurderes relevante, indgår i denne kategori, så de fem kategorier summerer til den samlede afvigelse.
 - For alle de hovedkonti, hvor det ikke er vurderet væsentligt at afgive forklaring, vil disse mindre afvigelser indgå i kategorien ”mindre væsentligt”, således at virksomheden og ministerområdet kan summere den samlede fordeling af afvigelsesforklaringer på de fem kategorierne. Det giver et samlet overblik over afvigelsestyperne og mulighed for at sammenligne på tværs.

De fem kategorier sætter rammen for bagudrettede og fremadrettede afvigelsesforklaringer i udgiftsopfølgningerne for udgifterne inden for delloft for driftsudgifter og anlægsrammen. Dette indebærer, at væsentlige afvigelser skal forklares med angivelse af, hvilken type afvigelse der er tale om. I samme forbindelse skal der foretages en reel forklaring af den pågældende afvigelse. Såfremt en væsentlig afvigelse dækker over flere årsager, skal disse beskrives hver for sig. Der findes nærmere vejledning til udarbejdelse af afvigelsesforklaringer for institutioner og koncern i vejledningsmaterialet til udgiftsopfølgning i SBS.

For udgiftsopfølgning 1 skal der ikke afvigelsesforklares på bagudrettede eller fremadrettede afvigelser.

For udgiftsopfølgning 2-4 gælder følgende væsentlighedskriterier, for hvornår der skal afvigelsesforklares, og er i udgangspunktet sat til bagudrettede og/eller fremadrettede afvigelser over 20 mio. kr. eller på mere end 5 pct. af bruttoudgiftsbevillingen. Departementet og Finansministeriet kan indgå dialog om fastsættelse af et andet væsentlighedskriterium. Finansministeriet kan bede om en ændring af væsentlighedskriterierne, ligesom der i udgiftsopfølgningsprocessen kan opstå spørgsmål om afvigelser, aktiviteter og konti, der ligger uden for de opstillede væsentlighedskriterier.

3.5.2 Krav til afvigelsesforklaringer for delloft for indkomstoverførsler

Inden for delloft for indkomstoverførsler fokuseres der i udgiftsopfølgningerne på forskellen mellem den nyeste prognose for året og finansårets bevilling i alt for de statslige udgifter på hovedkontoniveau. Her skal det vurderes, om den enkelte afvigelse forventes at være af permanent eller midlertidig karakter.

- *Permanente*: Merudgifter kan betragtes som permanente, hvis de har udgiftsmæssig virkning i de efterfølgende finansår. Det kan fx være en øget tilgang til en ydelse, der øger det samlede omfang på sigt.
- *Midlertidige*: Mer- eller mindreudgifter kan betragtes som midlertidige, hvis de kan henføres til konkrete tidsafgrænsede forhold og derfor ikke har budgetmæssig virkning i efterfølgende finansår. Det kan fx være mer- og mindreudgifter som følge af hurtigere eller langsommere indfasning af lovgivning end forventet eller forskydninger i tidspunktet for kommunernes hjemtagning af refusion.

I udgiftsopfølgningerne skal virksomhederne redegøre for afvigelsesernes størrelse, hvorvidt de er midlertidige eller permanente samt vurdere årsagen til afvigelserne. Ved permanente afvigelser redegøres endvidere for den videre proces for håndteringen af de permanente udgifter, herunder igangsættelse af analyser med henblik på at afdække årsager til afvigelser. Håndtering af afvigelser og initiativpligten, herunder håndtering af permanente afvigelser er beskrevet i budgetloven.

Finansministeriet, Økonomistyrelsen, den 12. april 2024

MARIA SCHACK VINDUM

- 1) Videreførsler omfatter for omkostningsbaserede bevillinger *overført overskud* og *reserveret bevilling* og for udgiftsbaserede bevillinger *videreførsler*.
- 2) Herunder heller ikke indtægtsføring af reserveret bevilling fra tidligere år.
- 3) En til to dage efter lukning i Navision Stat.