

Vejledning til ledelsesberetning om grundbudget

December 2025



Indhold

0. Indledning	3
0.1 Baggrund	3
0.2 Vejledningens anvendelsesområde	3
0.3 Målgruppe	4
0.4 Opbygning af vejledningen	4
0.5 Systemunderstøttelse og datagrundlag	4
1. Kommenteret skabelon til ledelsesberetning for grundbudget	5
1.1 Grundbudget for ministerområdet	5
1.1.1 Væsentlighedskriterier for afvigelsesforklaringer ved grundbudgettet	8
2. Bilag 1: Kontroller	9
3. Bilag 2: Oversigt over hovedkonti	11

0. Indledning

Dette kapitel beskriver vejledningens anvendelsesområde og målgruppe.

0.1 Baggrund

Budgetlovens bestemmelser om udgiftslofter og udgiftskontrol stiller skærpede krav til udgiftsopfølgningen i staten, som udmøntes nærmere i *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning (nr. 10229 af 11. december 2025)* samt den tilhørende *Vejledning om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning (2025)*.

Grundbudgettet kan defineres som en aggregeret opgørelse af årets forventede forbrug for hele ministerområdet. Ledelsesberetningen om grundbudgettet danner grundlag for efterfølgende interne budget- og regnskabsopfølgninger, samt udgiftsopfølgninger til Finansministeriet. Grundbudgettet kan her bidrage til tidlig identifikation af potentielle råderum eller budgetoverskridelser, så forbrugsmulighederne anvendes hensigtsmæssigt.

Ledelsesberetningen sætter fokus på redegørelser for de loftsbelagte udgifter, men indbefatter et samlet overblik på samtlige statslige udgifter, herunder de ikke-loftsstyrede udgifter.

0.2 Vejledningens anvendelsesområde

Vejledningen vedrører ledelsesberetningen, der skal udarbejdes i forbindelse med grundbudgettet.

Kravene i Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning og denne vejledning omfatter følgende bevillingstyper:

- 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

Dermed gælder krav til periodiserede grundbudgetter og ledelsesberetning ikke for nedenstående bevillingstyper. Hvis det har styringsmæssig værdi for virksomheden eller ministerområdet, kan der indarbejdes grundbudgetter i Statens Budgetsystem (SBS) og udarbejdes redegørelse i ledelsesberetningen for disse bevillingstyper.

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

0.3 Målgruppe

Denne vejledning er målrettet medarbejdere i departementer, som er ansvarlige for at udarbejde ledelsesberetning til grundbudgettet.

Der stilles krav om at udarbejde én fælles ledelsesberetning for ministerområdet ved grundbudgettet. Inden for det enkelte ministerområde kan der fastlægges interne retningslinjer for udarbejdelse af ledelsesberetninger om grundbudgettet for de underliggende institutioner. I dette tilfælde kan vejledningen anvendes af de medarbejdere i institutionen, som er ansvarlige for grundbudgettet.

0.4 Opbygning af vejledningen

Vejledningens kapitel 1 er en kommenteret skabelon til den ledelsesberetning, som ministerierne afleverer til Finansministeriet. Herudover består vejledningen af tilhørende bilag til ledelsesberetningen.

0.5 Systemunderstøttelse og datagrundlag

Datagrundlag for tabeller i ledelsesberetningen findes i SBS. Processen for at trække tabeller i SBS er beskrevet i *Vejledning til udgiftsopfølgning i SBS for koncern (2025)* på Økonomistyrelsens hjemmeside. Data er også præsenteret i Statens koncernrapportering (SKR).

I henhold til Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning skal grundbudgettet færdiggøres og godkendes inden finansårets begyndelse. Fristen for aflevering til Finansministeriet er dermed senest d. 31. december. Det er vigtigt, at det tilgængelige datagrundlag i SBS er korrekt, og at der er overensstemmelse mellem tal i SBS og afvigelsesforklaringer i ledelsesberetningen. Data i SBS låses centralt ved fristen for grundbudgettet, hvorefter der ikke kan foretages ændringer.

Vejledningen beskriver ikke systemunderstøttelsen af fx udarbejdelse af grundbudget i SBS eller rapportering i SKR. Dette behandles i særskilte vejledninger, som kan tilgås på Økonomistyrelsens hjemmeside.

1. Kommenteret skabelon til ledelsesberetning for grundbudget

Kapitlet er en kommenteret skabelon til ledelsesberetning om grundbudget. Det giver et samlet overblik over retningslinjer for beskrivelse af bevillings- og udgiftsudvikling på ministerområdet.

1.1 Grundbudget for ministerområdet

Tabel 1.1.1 giver et samlet overblik over bevilling og grundbudget for ministerområdet som helhed. Tabellen trækkes fra SBS og indsættes i skabelonen.

Efter aftale med Finansministeriet kan Tabel 1.1.1 suppleres med yderligere oplysninger, såfremt dette vurderes relevant for den interne rapportering på ministerområdet.

Tabel 1.1.1

Samlet bevilling og grundbudget (trækkes fra SBS og kopieres ind)

	[-] Finansårets bevillinger i alt (FL26)	Finanslov (FL26)	Indbudgetteret nettoforbrug af videreførsler	Tillægsbevillinger (FL26)	Grundbudget (GK26)	Grundbudget - Finansårets bevillinger i alt
		*				
Dellofter	* 1.000.000 DKK	1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK
I alt						
Dellofter for driftsudgifter						
Dellofter for indkomstoverførsler						
Uden for loft						
- heraf anlægsramme						
- heraf øvrige udgifter						

Anm.: Grundbudgettet er inklusiv en evt. budgetkorrektion.
 Anm.: Et positivt differentietal indikerer, at grundbudgettet for året indeholder et merforbrug i forhold til finansårets bevillinger i alt, mens et negativt tal indikerer et mindreforbrug.

Tabel 1.1.2 giver et samlet overblik over delloft for driftsudgifter fordelt på bevillingskategorier. Formålet med tabellen er at give et overblik over de bevillinger, der har videreførselsadgang, da der ikke må prognosticeres med nettoforbrug af opsparing på bevillinger med videreførselsadgang under delloft for driftsudgifter for ministerområdet som helhed, medmindre dette er aftalt med Finansministeriet.

Tabel 1.1.2

Bevilling og grundbudget pr. bevillingskategori under delloft for driftsudgifter (trækkes fra SBS og kopieres ind)

	[+] Finansårets bevillinger i alt (FL26)	Grundbudget (GK26)	Grundbudget - Finansårets bevillinger i alt
Delloft for driftsudgifter	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK

Delloft for driftsudgifter i alt			
Konti med videreførselsadgang			
Variable bevillinger			
Øvrige bevillinger			

Anm.: Der må ikke prognosticeres med nettoforbrug af opsparing på bevillinger med videreførselsadgang under deloft for driftsudgifter for ministerområdet som helhed, medmindre dette er aftalt med Finansministeriet. Det betyder, at differencen mellem prognosen for året og finansårets bevilling i alt for bevillinger med videreførselsadgang skal være nul eller negativ i tabel 1.1.2, medmindre andet er aftalt med Finansministeriet.

Tabel 1.1.3 giver et samlet overblik over bevillinger under driftsramme 0. Formålet med tabellen er at give et overblik over de bevillinger, der er placeret under driftsramme 0, da der ikke må prognosticeres med nettoforbrug af opsparing på bevillinger under driftsramme 0 som helhed, medmindre dette er aftalt med Finansministeriet.

Tabel 1.1.3

Bevilling og grundbudget under driftsramme 0 (trækkes fra SBS og kopieres ind)

	[-] Finansårets bevillinger i alt (FL26)	Grundbudget (GK26)	Seneste prognose - Finansårets bevillinger i alt
Delloft for driftsudgifter	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK
Driftsramme 0			

Anm.: Der må ikke prognosticeres med nettoforbrug af opsparing på bevillinger med videreførselsadgang under driftsramme 0 for ministerområdet som helhed, medmindre dette er aftalt med Finansministeriet. Det betyder, at differencen mellem prognosen for året og finansårets bevilling i alt for bevillinger med videreførselsadgang skal være nul eller negativ i tabel 1.1.3, medmindre andet er aftalt med Finansministeriet.

I Boks 1.1 redegøres kortfattet for de væsentligste forhold vedrørende grundbudgettet på ministerområdet. Der skal redegøres for de største nettobevægelser mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet på koncernniveau under hvert deloft. Der kan i forklaringen henvises til relevante hovedkonti, som afvigelsen primært kan henføres til.

Boksen er overordnet inddelt i afsnit for hhv. deloft for driftsudgifter, deloft for indkomstoverførsler samt uden for loft fordelt på anlægsbudgettet og øvrige udgifter uden for loft. Her skal der redegøres for det forventede grundbudget samlet set for koncernen.

Der skal kun udfyldes de afsnit i boksen, som er relevante for ministerområdet. Hvis ministerområdet f.eks. ikke har bevillinger under deloft for indkomstoverførsler, kan dette afsnit slettes fra boksen.

I skabelonen til ledelsesberetning om grundbudgettet fremgår teksteksempler på udfyldelse af boksen. Disse er alene til inspiration og kan slettes i udarbejdelse af grundbudgettet.

Boks 1.1**Samlet overblik over grundbudgettet på ministerområdet (udfyldes manuelt)****1. Delloft for driftsudgifter**1.1 Difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudget

I dette afsnit redegøres for de væsentligste årsager til en evt. difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet under delloft for driftsudgifter. Redegørelsen tager udgangspunkt i Tabel 1.1.1 og evt. Tabel 1.1.2 hvis relevant, samt tabeller og grafer vedrørende delloft for driftsudgifter i grundbudgetsrapporten i SKR.

Et forventet merforbrug på delloft for driftsudgifter betyder, at ministerområdets endelige regnskabstal for finansåret forventes at overstige finansårets bevillinger. Såfremt dette er tilfældet, skal det pågældende ministerie træffe beslutning om at gennemføre foranstaltninger med henblik på at imødegå den forventede overskridelse af finansårets bevillinger, *jf. budgetvejledningens pkt. 1.2.3*.

Hvis koncernens grundbudget ikke viser merforbrug eller væsentlige mindreforbrug, skal ledelsesberetningen fortsat indeholde beskrivelse af og forklaringer på eventuelle væsentlige underliggende modsatrettede afvigelser.

1.1.1 Driftsramme 0

I dette afsnit redegøres for de væsentligste årsager til en evt. difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet på bevillinger under driftsramme 0. Redegørelsen tager udgangspunkt i tabel 1.1.3, samt tabeller og grafer i grundbudgetsrapporten i SKR.

Et forventet merforbrug på bevillinger under driftsramme 0 betyder, at ministerområdets endelige regnskabstal for finansåret forventes at overstige finansårets bevillinger i alt under driftsramme 0. Der må ikke prognosticeres med nettoforbrug af opsparing på bevillinger under driftsramme 0 som helhed, medmindre dette er aftalt med Finansministeriet.

1.2 Negativ budgetkorrektion

Ministerområdet har adgang til at anvende en negativ budgetkorrektion i grundbudgettet, som modsvarer et forventet merforbrug på bevillinger med videreførselsadgang under delloft for driftsudgifter. Budgetkorrektionen anvendes, hvis ministeriet vil håndtere forventede merforbrug på bevillinger med videreførselsadgang ved at realisere et tilsvarende mindreforbrug i løbet af året. Budgetkorrektioner kan således ikke anvendes mod forventning om merbevillinger eller dispensation til nettoforbrug af videreførsler. Det er ikke muligt at øge budgetkorrektionen efter grundbudgettet.

Selve budgetkorrektionen indarbejdes på hovedkonto xx.11.79 og/eller hovedkonto xx.11.75 på standardkonto 49, og vil fremgå i *Tabel 3: Bevillings- og udgiftsopfølgning pr. hovedkonto under delloft for drift*, samt i *Figur 13: Budgetkorrektion* i grundbudgetsrapporten i SKR. Såfremt en negativ budgetkorrektion skal placeres på driftsramme 0, skal den indarbejdes på hovedkonto xx.11.75 på standardkonto 49.

I dette afsnit redegøres for en evt. anvendt negativ budgetkorrektion. Redegørelsen består af årsager til anvendelsen af budgetkorrektionen, fordeling på hovedkonto, budgetkorrektionens størrelse samt beskrivelse af forventet udmøntning.

2. Delloft for indkomstoverførelser2.1. Difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet

I dette afsnit redegøres for de væsentligste årsager til en evt. difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet under delloft for indkomstoverførsler. Der følges alene op på de statslige udgifter under delloft for indkomstoverførsler. Redegørelsen tager udgangspunkt i Tabel 1.1.1 ovenfor, samt tabeller og grafer vedrørende delloft for indkomstoverførsler i grundbudgetsrapporten i SKR.

Hvis koncernens grundbudget ikke viser merforbrug eller væsentlige mindreforbrug, skal ledelsesberetningen fortsat indeholde beskrivelse af og forklaringer på eventuelle væsentlige underliggende modsatrettede afvigelser.

For bevillinger under det statslige delloft for indkomstoverførsler med merudgifter, der overstiger 5 pct. af den samlede bevilning eller 50 mio. kr., skal det angives, om merudgifterne vurderes at være af permanent karakter. Hvis merudgifterne vurderes at være permanente, skal der redegøres for den fremadrettede håndtering, *jf. budgetvejledningen pkt. 1.2.3*.

3. Uden for loft

3.1. Anlægsrammen

3.1.1. Difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet

I dette afsnit redegøres for de væsentligste årsager til en evt. difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet på anlægsbudgettet. Redegørelsen tager udgangspunkt i Tabel 1.1.1 ovenfor, samt tabel 7 og 9, samt figur 5 og 6 vedrørende anlægsbudgettet i udgiftsopfølgingsrapporten i SKR.

Hvis koncernens grundbudget ikke viser merforbrug eller væsentlige mindreforbrug, skal ledelsesberetningen fortsat indeholde beskrivelse af og forklaringer på eventuelle væsentlige underliggende modsatrettede afvigelser.

3.2. Øvrige udgifter

3.2.1. Difference mellem finansårets bevillinger i alt og grundbudgettet

I dette afsnit redegøres for de væsentligste årsager til en evt. difference mellem finansårets bevillinger i alt og nyeste prognose for året samlet set for øvrige udgifter uden for loft. Redegørelsen tager udgangspunkt i Tabel 1.1.1 ovenfor, samt *Tabel 11: Bevillings- og udgiftsopfølgning pr. hovedkonto under øvrige udgifter* og *Figur 8: Bevillings- og prognoseudvikling for øvrige udgifter* i udgiftsopfølgingsrapporten i SKR.

Hvis koncernens prognose for året samlet ikke viser merforbrug eller væsentlige mindreforbrug, skal ledelsesberetningen fortsat indeholde beskrivelse af og forklaringer på eventuelle væsentlige underliggende modsatrettede afvigelser.

1.1.1 Væsentlighedskriterier for afvigelsesforklaringer ved grundbudgettet

I ledelsesberetningen skal ministeriet afgive afvigelsesforklaringer på koncernens afvigelser mellem grundbudgettet og finansårets bevillinger i alt opdelt på dellofter.

Afvigelsesforklaringerne skal være beskrevet, så de er let forståelige og giver et retvisende billede af ministerområdets økonomi. Afvigelsesforklaringerne skal forklare, hvad der ligger til grund for en evt. loftsoverskridelse samlet set for koncernen og kan henvise til relevante hovedkonti. Der er ikke fastsat konkrete grænser for, hvornår en afvigelse på hovedkontoniveau skal angives i afvigelsesforklaringen. Alle væsentlige afvigelser skal dog fremgå.

Departementerne skal derudover være opmærksomme på, at afvigelsesforklaringer er særligt relevante i forhold til overholdelse af krav om, at:

- der for bevillinger med videreførselsadgang under det statslige delloft for driftsudgifter ikke må prognosticeres med nettoforbrug af opsparing samlet set for ministerområdet, medmindre dette er aftalt med Finansministeriet.

I tillæg hertil kan der internt på ministerområdet eller i dialog med Finansministeriet opstilles yderligere eller mere detaljerede kriterier for forklaringer.

2. Bilag 1: Kontroller

I bilag 1 angives, at de påkrævede bevillings- og udgiftsmæssige kontroller i grundbudgettet er foretaget.

De bevillings- og udgiftsmæssige kontroller, der er beskrevet i boks 2.1, har til formål at sikre, at grundbudgettet er lavet på et konsolideret og retvisende grundlag. Det er vigtigt, at koncernen via boks 2.1 bekræfter, at kontrolpunkterne stemmer overens med deres aflevering:

Datagrundlag og prognoser: For at sikre, at grundbudgettet er retvisende, skal alt data, der danner grundlag for grundbudgettet, være indlæst i Statens Budgetsystem (SBS) senest ved afleveringsfristen. Der skal være indlæst prognoser for alle reserver, der forventes udmøntet i løbet af året, enten på reservekontoen eller modtagerkontoen. Det er vigtigt, at der ikke indlæses prognoser begge steder. Prognoserne må ikke indlæses på standardkonto 49, men den kan i stedet placeres på standardkonto 22.

Hvis der er anvendt en negativ budgetkorrektur, skal denne fremgå af SBS og indlæses korrekt. En negativ budgetkorrektur skal indlæses på standardkonto 49 på xx.11.79 og xx.11.75, hvis det drejer sig om driftsramme 0.

Korrekt mapning i SADA: Alle mapninger og forbindelser mellem delregnskaber og de relevante underkonti skal være foretaget korrekt i Statens Administrative Stamdata (SADA).

Bevillinger med videreførselsadgang: For bevillinger, der har adgang til videreførsler, skal det forventede forbrug af opsparing være nul eller negativt, eller svarer til det indbudgettede eller dispenseret nettoforbrug. Det samme gør sig gældende for bevillinger under driftsramme 0.

Låneramme og lønsumsloft: Det skal kontrolleres, at lånerammen for institutioner er korrekt indtastet, og at koncernen ikke forventer at overskride den samlede låneramme. Det skal ligeledes sikres, at lønsumsloftet forventes overholdt.

Årsager til afvigelser: De væsentligste årsager til identificerede mindre- eller merforbrug for udgifter på koncernniveau skal fremgå af ledelsesberetningen.

I de tilfælde, hvor det ikke er muligt at angive et 'ja' i nedenstående boks 2.1, skal årsagen hertil angives i bemærkningsfeltet.

Boks 2.1**Kontroller udført af ministerområdet**

Sæt kryds		Kontrol	Bemærkninger
Ja	Nej		
		<u>Datakontrol</u>	[xx]
		Alle prognoser fremgår af SBS senest ved afleveringsfristen for grundbudgettet.	
		Der er indlæst prognoser for alle reserver, der forventes udmøntet på enten reservekonto eller modtagerkonto.	
		Alle mapninger/forbindelser af delregnskaber til de relevante underkonti er foretaget i SADA.	
		Den negative budgetkorrektur er indlæst korrekt i SBS, eller der anvendes ingen negativ budgetkorrektur.	
		<u>Bevillingskontrol</u>	
		Der forventes overholdelse af de samlede bevillinger under delloftet for driftsudgifter.	
		Nettoforbruget af videreførsler er nul eller negativt for bevillinger under delloftet for driftsudgifter eller svarende til det indbudgetterede / dispenseret nettoforbrug.	
		Nettoforbruget er nul eller negativt for bevillinger under driftsramme 0 eller svarende til det indbudgetterede / dispenseret nettoforbrug.	
		Lønsumsrammen forventes overholdt.	
		Lånerammen er indtastet i SBS og forventes overholdt.	
		<u>Udgiftskontrol</u>	
		De væsentligste årsager til det identificerede mindre- / merforbrug for udgifter inden og uden for loft på koncernniveau fremgår af ledelsesberetningen.	

3. Bilag 2: Oversigt over hovedkonti

Bilag 2 indeholder talmateriale og kan anvendes til at understøtte gennemgang og godkendelse af ledelsesberetningen.

Tabel B1 viser en oversigt over ministeriets hovedkonti (*trækkes fra SBS og kopieres ind*), herunder finansårets bevillinger i alt, grundbudget for året og differencen mellem nyeste prognose og finansårets bevillinger i alt for den enkelte hovedkonto fordelt på overordnede budgetarter.

Vejledning til at trække tabellen i SBS findes særskilte vejledninger til udgiftsopfølgning i SBS på Økonomistyrelsens hjemmeside.

Tabel B1

Oversigt over hovedkonti (trækkes fra SBS og kopieres ind)

			[+] Finansårets bevillinger i alt (FL26)	[+] Grundbudget (GK26)	Grundbudget - Finansårets bevillinger i alt
Hovedkonto		Løn, øvr. udgifter og indtægter	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK	* 1.000.000 DKK
xxxxxx	Navn på hovedkonto	I alt			
		Løn			
		Øvrige udgifter			
		Indtægter			
xxxxxx	Navn på hovedkonto	I alt			
		Løn			
		Øvrige udgifter			
		Indtægter			
xxxxxx	Navn på hovedkonto	I alt			
		Løn			
		Øvrige udgifter			
		Indtægter			
xxxxxx	Navn på hovedkonto	I alt			
		Løn			
		Øvrige udgifter			
		Indtægter			
Samlet resultat		I alt			
		Løn			
		Øvrige udgifter			
		Indtægter			

oes.dk