

Enhed
Adm.pol.

Sagsbehandler
HEN

Koordineret med

Sagsnr.
1207028

Doknr.
1009238

Dato
15. august 2012

Notat om muligheden for at kunne budgettere med generelle reserver på sundhedsområdet

Problem

I henhold til økonomiaftalen for 2013 mellem regeringen og Danske Regioner skal der i efteråret i Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabsudvalg drøftes tekniske forhold i regionernes budgetsystem med relevans i forhold til indførelse af budgetlovgivningen. Det omfatter bl.a. en vurdering af muligheden for at kunne budgettere med generelle reserver på sundhedsområdet.

Arbejdet færdiggøres september 2012 med henblik på i relevant omfang at kunne have virkning for de regionale budgetter for 2013.

Baggrund

Budgetloven med indførelse af udgiftslofter for henholdsvis stat, regioner og kommuner og sanktionslovgivningen har til formål at foretage en samlet styrkelse af styringen af de offentlige budgetter.

Sanktionslovgivningen har særskilt til formål at styrke den enkelte regions incitament til at overholde de samlede økonomiske rammer for regionerne. Ordningen indebærer, at der iværksættes sanktioner over for regionerne, ligesom det kendes i forhold til kommunerne, ved overskridelse af de aftalte rammer og de vedtagne budgetter. Sanktionslovgivningen har virkning første gang i forhold til regnskab 2012 og budget 2013.

Den nye lovgivning understreger vigtigheden af, at regionernes budgetter overholder de aftalte rammer. Som led i at understøtte regionernes økonomistyring kan der være behov for at etablere mulighed for – særligt på sundhedsområdet - at kunne afsætte generelle reserver i budgettet til uforudsete udgifter. Sikringen af tilstrækkelige reserver i budgettet er generelt i tråd med god økonomistyring.

Gældende regler

Formelt set er der ikke en adgang til at afsætte generelle reserver i budgettet efter gældende regler.

Det forudsættes i gældende lovgivning, der stammer tilbage fra midten af 70'erne, at der ikke må budgetteres med reserver, da prioriteringen af de enkelte udgiftsområder i budgettet skal fremstå klart for offentligheden. Det er forudsat, at tillægsbevillinger kan finansieres ved omprioriteringer eller ved forbrug af likvide aktiver.



Budgettet skal ved vedtagelsen være egnet til realisering, og det er det ikke, hvis det indeholder generelle reserver, som senere skal udmøntes. Det fremgår bl.a. af afsnit 5.2.1 i både det kommunale og regionale budget- og regnskabssystem, at:

"Det vedtagne budget skal være et udtryk for det bedst mulige skøn over det kommende års udgifter og indtægter. Der må ikke på budgettet forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, manglende enighed i kommunalbestyrelsen/regionsrådet eller lignende."

Der er nærmere redegjort for de juridiske overvejelser om muligheden for at kunne budgettere med generelle reserver i bilag 1.

Mulighed for udnyttelse af eksisterende regler

Der er efter gældende regler mulighed for i et vist omfang at budgettere med generelle reserver. Det afhænger dog af det valgte bevillingsniveau i budgettet.

Begrebet bevillingsniveau knytter sig til detaljeringsgraden af den styring, som budgettets opdeling i bevillinger er udtryk for. Regionsrådet fastsætter bevillingsniveauet, dvs. antallet af driftsbevillinger (bevillingsområder) i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet.

I afsnit 6.2.1 i "Budget- og regnskabssystem for regioner" er det fastlagt, at der for driftsbevillingers vedkommende er fastsat følgende mindstekrav til bevillingsniveauet:

"Regionsrådet skal ved årsbudgettets endelige vedtagelse som minimum give særskilte driftsbevillinger for hver af hovedkontiene 1-3 og for hovedkonto 4-6 under ét."

Regionsrådet kan efter denne bestemmelse frit vælge at afgive et større eller mindre antal bevillinger. Dette skal dog ske under hensyntagen til, at balancekravet skal være opfyldt for hvert af de tre regionale aktivitetsområder, dvs. at der som minimum skal gives særskilte driftsbevillinger til hvert af områderne. Dette indebærer, at regionsrådet i sidste instans kan vælge at give tre driftsbevillinger dækkende hvert af aktivitetsområderne (hovedkonto 1-3). Herudover kan der gives én samlet bevilling til driftsposterne på hovedkonto 4-5. Reglerne om bevillingsniveauet udgør alene et mindstekrav, altså en grænse for hvor højt bevillingsniveauet kan lægges.

I praksis har regionerne derfor mulighed for at operere med reserver. Ved at vælge et bevillingsniveau på et højt niveau kan der sikres en fleksibilitet og smidighed i forbindelse med tilrettelæggelsen af administrationen af bevillingerne, som mindsker behovet for tillægsbevillinger, da der kan indbygges reserver i de vedtagne bevillinger i forbindelse med delegationen af bevillingen. Der er således alene et forbud imod, at regionsrådet i budgettet afsætter bevillingsreserver, mens der intet er til hinder for, at en del af en bevilling administreres som en reserve.

Der eksisterer endvidere en adgang til at bevilge reserver, der i sagens natur ikke kan fordeles ved budgettets vedtagelse, f.eks. løn- og barselpuljer, jf. den eksisterende funktion 4.30.21. Udgifterne overføres til de respektive funktioner, når puljerne fordeles.

Tilsvarende må det antages, at der på sundhedsområdet eksisterer en adgang til at afsætte reserver/puljer, der i sagens natur ikke kan fordeles på budgettets øvrige bevillinger, hvis grundlaget for fordelingen ikke findes på tidspunktet for vedtagelsen af budgettet. Det gælder f.eks. puljer vedrørende meraktivitet på egne hospitaler, hvor meraktiviteten i forhold til budgetteringsforudsætningerne først kendes i løbet af budgetåret. En bevilling til en meraktivitetspulje vil skulle afsættes som et omkostningssted under funktion 1.10.01 Sygehuse.



Derimod må der ikke i budgettet afsættes puljer/reserver, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, manglende enighed i regionsrådet eller lignede, jf. ovenfor og afsnit 5.2.1 i budget- og regnskabssystemerne. Generelle reserver til f.eks. uforudsete udgifter eller til senere udmøntning på bevillingsområderne falder ind under denne kategori.

Løsninger

De eksisterende regler giver i et vist omfang mulighed for at indbygge reserver i vedtagne bevillinger. Ved fastsættelse af et højt bevillingsniveau kan sikres den største fleksibilitet. Endvidere er der mulighed for at bevilge reserver til puljer, der i sagens natur ikke kan fordeles ved budgettets vedtagelse, hvis kriterierne for fordelingen af puljen først kendes efter budgettets vedtagelse, f.eks. løn- og barselpuljer.

Der kan i enkelte regioner være et politisk ønske om en mere detaljeret bevillingsbinding, f.eks. i forhold til de enkelte regionale virksomheder/hospitaler. I så fald eksisterer der ikke en adgang til at budgettere med generelle reserver til senere fordeling mellem bevillingsområderne.

En evt. indførelse af en sådan adgang vil kræve lovgivning. Der vil principielt kunne være visse ulemper ved at give adgang til at budgettere med generelle reserver, bl.a. vil informationsværdien af budgettet blive reduceret, da de forventede udgifter til de enkelte bevillinger vil kunne ændres ved udmøntningen af reserverne.

På den anden side styrker budgetloven og sanktionslovgivningen grundlaget for, at alle regioner uanset valg af bevillingsniveau kan budgettere med generelle reserver, da det kan understøtte overholdelse af budgetterne.

Såfremt der etableres en adgang til at budgettere med reserver, skal det afgrænses, hvor store generelle reserver, der kan budgetteres med. I modsat fald kan uenigheder i regionsrådet medføre, at en meget væsentlig del af budgettet afsættes som generelle reserver.

Endvidere vil der af hensyn til nationalregnskabet være behov for, at det oplyses overfor Danmarks Statistik, hvordan reserverne forventes fordelt på bl.a. løn og øvrig drift.

Det foreslås, at der sigtes efter lovgivning i foråret 2013 med henblik på, at der kan opereres med generelle reserver fra budget 2014.

Adgangen til at budgettere med generelle reserver foreslås også at gælde for kommunerne. Der er således en parallel problemstilling på det kommunale område, hvor der som følge af budgetloven og sanktionslovgivningen kan være behov for at afsætte generelle reserver til finansiering af uforudsete udgifter inden for servicerammen.

Forslaget betyder, at der skal foretages en ændring af både den kommunale styrelseslov og regionsloven. Indholdet af lovforslaget vil være en bemyndigelse til økonomi- og indenrigsministeren til at fastsætte nærmere regler, om kommuners og regioners muligheder for at budgettere med generelle reserver. Udmøntningen kan ske i henholdsvis "Budget- og regnskabssystem for kommuner" og "Budget- og regnskabssystem for regioner".



Bilag 1. Juridiske overvejelser om muligheden for at kunne budgettere med generelle reserver

Det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 57, stk. 1, og regionslovens § 25, stk. 1, at økonomi- og indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes/regionernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab. Bemyndigelsen er udnyttet ved at udstede en budget- og regnskabsbekendtgørelse for henholdsvis kommuner og regioner. Som bilag til bekendtgørelserne er optaget henholdsvis "Budget- og regnskabssystem for kommuner" og "Budget- og regnskabssystem for regioner".

Følgende fremgår af styrelseslovskommentaren, 2010, side 284 f:

"Der skal være balance mellem indtægter og udgifter på årsbudgettet, jf. budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Balancen tilvejebringes ved forhøjelse eller nedsættelse af den kommunale indkomstskat, medmindre kommunalbestyrelsen vedtager at tilvejebringe balancen på anden måde, jf. budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, 2. pkt. Dette kan f.eks. ske ved en beslutning om, at kassebeholdningen skal reduceres, eller at en eventuel låneadgang skal udnyttes. Kommunalbestyrelsen kan også opnå ligevægt mellem indtægter og udgifter ved at beslutte en nedsættelse af udgifterne. Reservation af beløb til dækning af eventuelle tillægsbevillinger må ske ved, at der budgetteres med en kassebeholdning af den fornødne størrelse."

Den regionale budget- og regnskabsbekendtgørelse er baseret på principperne i den kommunale budget- og regnskabsbekendtgørelse under hensyntagen til, at regionernes økonomi er opdelt i tre aktivitetsområder. Den kommunale budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, 2. pkt., gælder i princippet også for det regionale sundhedsområde, da der på sundhedsområdet ligesom i kommunerne skal være balance mellem udgifter og indtægter på årsbudgettet opgjort efter udgiftsbaserede principper, jf. § 3, stk. 2 og 4, i den regionale budget- og regnskabsbekendtgørelse. Dog er der i sagens natur ikke adgang til på det regionale sundhedsområde at opnå ligevægt i budgettet ved at forhøje indkomstskatten. Det gælder derfor også på det regionale sundhedsområde, at *reservation af beløb til dækning af eventuelle tillægsbevillinger må ske ved, at der budgetteres med en kassebeholdning af den fornødne størrelse.*

Styrelseslovskommentaren suppleres af Preben Espersen, "Bevillingsret", 1987, s. 68, hvor der i tilknytning til balancekravet, der følger af budget- og regnskabsbekendtgørelsen, anføres:

"Der kan således ikke i årsbudgettet foretages reservationer til imødegåelse af udgifter, der ikke er henført til en bestemt bevilling. Ønsker kommunalbestyrelsen derfor ved budgetbehandlingen at reservere et beløb til dækning af f.eks. forventede udgifter i forbindelse med tillægsbevillingsansøgninger, må der budgetteres med en tilsvarende forøgelse af kassebeholdningen."

Kravene til udarbejdelsen af årsbudgettet fremgår særligt af afsnit 5.2.1 i både det kommunale og regionale budget- og regnskabssystem. Det fremgår:

"Det vedtagne budget skal være et udtryk for det bedst mulige skøn over det kommende års udgifter og indtægter. Der må ikke på budgettet forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, manglende enighed i kommunalbestyrelsen/regionsrådet eller lignende."

Dette tolkes som, at der ikke er adgang til at budgettere med reserver. Følgende anføres således i styrelseslovskommentaren s. 286:



"Der kan ikke ved budgetbehandlingen vedtages negative budgetreguleringskonti eller besparelser, der ikke er henført til en bestemt bevilling. Ikke nærmere konkretiserede besparelser, der er henført til en bestemt bevilling, må fordeles på de underliggende poster, enten af kommunalbestyrelsen eller af vedkommende udvalg i henhold til delegation. Der kan således ikke vedtages bevillinger, hvis udmøntning forudsætter ændringer i de beløb, der er fastsat for udgifter eller indtægter i bevillingerne for andre bevillingsområder. Dette gælder uanset om kommunalbestyrelsen ved at vælge et højere bevillingsniveau end det valgte kunne have undgået at tage bevillingsmæssig stilling til de pågældende udgifter eller indtægter."

Det følger af ovenstående, at en evt. adgang til at budgettere med generelle reserver som minimum forudsætter en præcisering af budget- og regnskabsbekendtgørelsen samt af "Budget- og regnskabssystem for regioner".

Det fremgår videre af de specielle bemærkninger til § 1, nr. 10, i lov nr. 204 af 28. maj 1975 om ændring af lov om kommunernes styrelse, som vedrører den nuværende bestemmelse i styrelseslovens § 40, stk. 3, jf. § 21, stk. 4, i regionsloven, om at enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes:

"Den hidtidige bestemmelse om, at enhver bevilling til at afholde udgifter uden for årsbudgettet skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes, foreslås erstattet af en bestemmelse om, at dette i fremtiden skal gælde tillægsbevillinger. Dette er en følge af, at det fremtidige årsbudget vil være et samlet drifts-, anlægs- og kapitalbudget, således at kommunalbestyrelsen allerede ved vedtagelsen af årsbudgettet må foretage en samlet vurdering af forskellige drifts-, anlægs- og kapitaludgifter og herunder beslutte, hvorledes udgifterne skal dækkes. Der vil herefter ved årsbudgettets vedtagelse være taget stilling til spørgsmålet om den finansielle dækning af samtlige udgifter på årsbudgettet, herunder anlægs- og kapitaludgifter, hvorimod der normalt ikke er taget stilling til spørgsmålet om dækning af tillægsbevillinger, der vedtages i årets løb."

Den sidste sætning indikerer, at der ikke kan afsættes generelle reserver i årsbudgettet, da der i så fald vil være taget stilling til spørgsmålet om dækning af tillægsbevillinger, der vedtages i årets løb. Dette sammenholdt med, at der kan siges, at der eksisterer en kommunal/regional retsgrundsætning om, at årsbudgettet skal være egnet til realisering, jf. afsnit 5.2.1 i både "Budget- og regnskabssystem for kommuner" og "Budget- og regnskabssystem for regioner", gør, at det formentlig vil være nødvendigt at lovgive, såfremt kommuner og regioner skal have adgang til at budgettere med generelle reserver.