Dato: 19. juli 2006 Ikrafttrædelsesår: Budget 2007

6.4 Rammestyring og overførselsadgang for institutioner m.v.

Bevillinger afgives altid af regionsrådet og kan på politisk niveau alene tildeles forretningsudvalget inden for forretningsudvalgets område. Forretningsudvalget kan ikke tildeles bevillinger uden for forretningsudvalgets område, dvs. hvor regionsrådet selv har den umiddelbare forvaltning. På administrativt niveau kan bevillinger tildeles institutioner eller andre administrative enheder. Bevillingerne kan vedrøre konkrete dispositioner, men vil som hovedregel afstikke dispositionsrammer for varetagelsen af regionens opgaver i budgetperioden.

Rent bevillingsteknisk kan en sådan rammestyring af institutioner mv. ske på flere måder:

Dels kan regionsrådet vælge at henlægge den umiddelbare forvaltning af alle regionsrådets opgaver til forretningsudvalget og herefter etablere en ordning, der administreres af forretningsudvalget. I denne situation giver regionsrådet en »bred« bevilling til hvert enkelt aktivitetsområde på hovedkonto 1-4. Udvalget tildeler herefter økonomiske rammer til de enkelte institutioner mv. inden for hvert aktivitetsområde og bestemmer de nærmere vilkår for rammernes udnyttelse.

Dels kan regionsrådet vælge at henlægge den umiddelbare forvaltning af alle regionsrådets opgaver – bortset fra økonomiudvalgsfunktionerne – til regionsrådet og herefter afgive en rammebevilling til den enkelte institution, idet der i bemærkningerne fastsættes nærmere retningslinier for, hvilket ansvar og hvilket råderum den pågældende institution skal have.

De to eksempler betegner yderpunkterne på en glidende skala, og der er vide muligheder for at tage lokale og individuelle forhold i betragtning, når en region indretter et økonomisk rammestyringssystem.

Blandt de spørgsmål, regionsrådet vil skulle tage stilling til, kan nævnes: Skal institutionen tildeles en nettoramme eller en bruttoramme? Skal der være adgang til at overføre midler fra øvrige driftskonti til lønkonti og omvendt?

Rammestyring af institutioner aktualiserer også spørgsmålet om adgang til at *overføre uforbrugte bevillinger* til det følgende år og tilsvarende om adgang til at »låne« af næste års budget.

Det er ofte fremført, at de disponerende enheder kan føle sig tilskyndet til at bruge bevillingen helt op, fordi et eventuelt restbeløb bortfalder ved årets udgang. Tilsvarende kan et mindreforbrug give regionsrådet indtryk af, at enheden generelt kan løse sine opgaver inden for en snævrere økonomisk ramme end hidtil forudsat.

Disse synspunkter har ved flere lejligheder ført til overvejelser omkring mulighederne for overførsel af bevillinger mellem budgetårene. En nærmere redegørelse for disse overvejelser findes i betænkning nr. 1369 om "Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommuner og amter ", januar 1999.

Det skal på denne baggrund præciseres, at anvendelse af uforbrugte bevillinger i efterfølgende regnskabsår (driftsbevillinger og rådighedsbeløb) forudsætter, at de uforbrugte bevillingsbeløb genbevilges via tillægsbevillinger, som afgives inden udløbet af anvendelsesåret.

Dette følger af regionslovens bestemmelser om årsbudgettets bevillingsfunktion og forbudet mod at delegere regionsrådets bevillingskompetence.

Der kan inden for de eksisterende regler peges på to principielle »modeller« for tilrettelæggelsen af sådanne ordninger for overførsel og genbevilling af uforbrugte bevillingsbeløb.

Den ene model går ud på, at regionsrådet i budgetbemærkningerne vedrørende en given bevilling tilkendegiver, at man vil være indstillet på at genbevilge eventuelle uforbrugte beløb i det følgende år via en tillægsbevilling, som forhøjer den ordinære bevilling. Der kan eventuelt føjes restriktioner på en sådan tilkendegivelse om genbevilling, f.eks. kan overførselsadgangen begrænses til en bestemt procentdel af bevillingen og/eller den kan gøres betinget af, at det opsparede beløb anvendes til en bestemt større anskaffelse.

Tilsvarende kan der gennemføres en adgang til at disponere over næste års bevilling. Regionsrådet tilkendegiver da i budgetbemærkningerne, at ansøgninger om tillægsbevillinger - eventuelt op til en bestemt beløbsramme - kan forventes imødekommet mod en tilsvarende nedsættelse af bevillingen for det følgende år.

Anvendes denne model for overførselsadgang, må der således forelægges en tillægsbevillingssag for det samlede regionsråd i de tilfælde, hvor en bevillingshaver ønsker at udnytte overførselsadgangen. Tilkendegivelserne i budgetbemærkningerne er dermed udtryk for regionsrådets forhåndsindstilling til en senere forelagt konkret tillægsbevillingsansøgning om overførsel af bevillingsbeløb på det pågældende område.

Det vil ofte være muligt at samle disse sager til samlet behandling i regionsrådet. Såfremt regionsrådet ønsker at henlægge denne behandling til et senere tidspunkt på året - eventuelt det sidste regionsrådsmøde i året - vil behandlingen dog alene kunne omfatte sager vedrørende overførsel af bevillingsbeløb til det kommende budgetår. Sager vedrørende »lån« af det kommende budgetårs bevilling må derimod behandles i regionsrådet, forinden der kan disponeres over de omhandlede beløb.

Hvis regionsrådet ønsker at undgå denne enkeltsagsbehandling, kan den anvende *en anden model* for overførselsadgang, som bygger på, at ordningerne administreres af forretningsudvalget:

En forudsætning for denne model er, at regionsrådet anvender brede rammebevillinger - f.eks. én samlet bevilling til hvert af de regionale aktivitetsområder på hovedkonto 1-4 eller en bevilling, der omfatter et større antal institutioner. Forretningsudvalget henholdsvis regionsrådet fordeler herefter dispositionsrammer til institutionerne, og det er udvalget, der tager stilling til anmodninger fra institutioner om enten overførsel af rammebeløb, lån eller forbrug af tidligere overførte beløb. Når udvalget behandler disse anmodninger, må det ske under hensyntagen til, at opsparing og merforbrug skal opveje hinanden, således at bevillingen for det enkelte aktivitetsområde for det pågældende år overholdes.

Uanset hvilke former for ordninger, som regionsrådet måtte vælge at indføre, er det vigtigt, at der foreligger en udførlig beskrivelse af »spillereglerne« i ordningerne.

Særligt om overførselsadgang på social- og specialundervisningsområdet og det regionale udviklingsområde

I dette afsnit beskrives det, hvordan den bevillingsmæssige håndtering af overførsel af over- eller underskud til efterfølgende år er for social- og specialundervisningsområdet og det regionale udviklingsområde.

Det fremgår af afsnit 6.1, side 2, at tillægsbevillinger vedr. social- og special-undervisningsområdet og det regionale udviklingsområde skal finansieres ved tilsvarende mindreomkostninger eller merindtægter. Finansiering ved forbrug af likvide aktiver kan som udgangspunkt derfor kun ske inden for sundhedsområdet. Dette er en konsekvens af det omkostningsbaserede balancekrav, der gælder for social- og specialundervisningsområdet og det regionale udviklingsområde, jf. § 3, stk. 3, 1. og 2. pkt., i bekendtgørelse om regionernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. og afsnit 5.2.1.1.

Det fremgår endvidere af budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, 3. pkt., at over- og underskud vedrørende tidligere år betragtes som henholdsvis indtægter og omkostninger. Der er imidlertid ikke tale om indtægter og omkostninger i traditionel forstand, der registreres i regnskabet. Formålet er alene at sikre, at der i henhold til det omkostningsbaserede balancekrav kan budgetteres med et over- eller underskud, hvis der i tidligere år har været et under- eller overskud, der skal udlignes.

Tillægsbevillinger vedrørende meromkostninger ved overførsel af overskud til efterfølgende år kan derfor afgives ufinansieret, da de modsvares af en indtægt svarende til overskuddet, der dog ikke registreres i budgettet eller regnskabet, jf. ovenstående henvisning til § 3, stk. 3, 3. pkt., i budget- og regnskabsbekendtgørelsen. Balancekravet er således opfyldt. Tilsvarende gælder det, at tillægsbevillinger vedrørende mindreomkostninger ved overførsel af underskud kan afgives uden en forøgelse af de likvide aktiver, da de modsvares af en omkostning til underskuddet.