



Lovforslag nr. L 115

Folketinget 2012-13

Fremsat den 10. januar 2013 af økonomi- og indenrigsministeren (Margrethe Vestager)

## Forslag

til

### Lov om ændring af regionsloven og lov om kommunernes styrelse

(Bemyndigelse til at fastsætte regler om adgang til at budgettere med generelle reserver)

#### § 1

I regionsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 900 af 30. august 2012, foretages følgende ændring:

1. I § 21, stk. 5, indsættes efter »udgifter«: »samt om anvendelse af generelle reserver«.

#### § 2

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012, foretages følgende ændring:

1. I § 40, stk. 4, indsættes efter »udgifter«: »samt om anvendelse af generelle reserver«.

#### § 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2013.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Lovforslagets baggrund og formål

Formålet med lovforslaget er at skabe hjemmel til, at regioner og kommuner kan budgettere med generelle reserver.

Indholdet af lovforslaget er baseret på en indstilling fra Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabsudvalg. Udvalget har under henvisning til økonomiaftalen for 2013 mellem regeringen og Danske Regioner drøftet en række tekniske forhold i regionernes budgetsytem med relevans i forhold til indførelse af budgetlovgivningen, herunder bl.a. en vurdering af muligheden for at kunne budgettere med generelle reserver på det regionale sundhedsområde. Budget- og regnskabsudvalget er rådgivende for økonomi- og indenrigsministeren i spørgsmål om kommunernes og regionernes budget og regnskab. I budget- og regnskabsudvalget deltager ud over Økonomi- og Indenrigsministeriet, der har formandskabet, Danske Regioner, KL, FSR – danske revisorer, Finansministeriet og Danmarks Statistik.

Budgetloven med indførelse af udgiftslofter for henholdsvis stat, regioner og kommuner og lovgivningen i forhold til regioner og kommuner om sanktioner ved overskridelse af de fastsatte udgiftsrammer, jf. lov nr. 584 af 18. juni 2012 om ændring af lov om regionernes finansiering og lov nr. 585 af 18. juni 2012 om ændring af lov om kommunal udlicensing og generelle tilskud til kommuner, har til formål at foretage en samlet styrkelse af styringen af de offentlige budgetter. Sanktionslovgivningen har særskilt til formål at styrke den enkelte regions og kommunes incitament til at overholde de samlede økonomiske rammer.

Den nye lovgivning understreger vigtigheden af, at regionernes og kommunernes budgetter overholder de aftalte rammer.

Som led i at understøtte regionernes og kommunernes økonomistyring er der behov for at etablere mulighed for at kunne afsætte generelle reserver i budgettet til uforudsete udgifter. Sikringen af tilstrækkelige reserver i budgettet er således generelt i tråd med god økonomistyring.

Det er i øvrigt indtrykket, at der i dag i nogle kommuner og regioner er en praksis med at overbudgettere visse konti med henblik på at indbygge reserver i budgettet. Med lovforslaget er det forventningen, at disse reserver synliggøres. Selv om reserveerne er udtryk for en vis usikkerhed om udmøntningen af budgettet, er der herved mulighed for, at budgettets forudsætninger bliver klarere i forhold til offentligheden.

#### 2. Gældende ret

Efter gældende regler er der ikke adgang for regioner og kommuner til at budgettere med generelle reserver. Ved generelle reserver forstås midler, der ikke er øremærket til et bestemt formål eller tilknyttet en bestemt bevilling.

Det antages, at der eksisterer en retsgrundsætning om, at årsbudgettet i både regioner og kommuner skal være egnet

til realisering, jf. afsnit 5.2.1 i både "Budget- og regnskabsystem for regioner" og "Budget- og regnskabsystem for kommuner", der er bilag til henholdsvis bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv. og bekendtgørelse om regionernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv. Dette er ikke foreneligt med generelle reserver i årsbudgettet, da disse skal udmøntes og fordeles, inden de kan realiseres.

Det er tillige forudsat i lov om kommunernes styrelse, at der ved årsbudgettets vedtagelse er 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. Det kan ligeledes heraf sluttes, at der ikke er adgang til at budgettere med generelle reserver, da der i modsat fald er taget stilling til, hvordan tillægsbevillinger skal dækkes. Det bemærkes, at retstilstanden er den samme på det regionale og det kommunale område, da regionslovens regler om budget og regnskab i meget vid udstrækning er baseret på reglerne i den kommunale styrelseslov.

Det antages dog, at der 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. for regionernes vedkommende puljer vedrørende meraktivitet på egne hospitaler, hvor meraktiviteten i forhold til budgetteringsforudsætningerne først kendes i løbet af budgetåret.

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 eller lignende.

#### 3. Lovforslagets indhold

Lovforslaget indeholder en bemyndigelse til økonomi- og indenrigsministeren til at fastsætte nærmere regler, om regioners og kommuners muligheder for at budgettere med generelle reserver.

Udmøntningen vil ske i henholdsvis "Budget- og regnskabsystem for kommuner" og "Budget- og regnskabsystem for regioner", der er bilag til bekendtgørelserne om henholdsvis kommunernes og regionernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

Bl.a. påtænkes der fastsat regler om, at de generelle reserver kun må udgøre en vis andel af nettodriftsudgifterne. Hensigten hermed er at undgå at en væsentlig del af budgettet afsættes som generelle reserver. Der henvises nærmere herom til bemærkningerne til lovforslagets §§ 1 og 2.

#### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Indførelsen af en adgang til at budgettere med generelle reserver kan medvirke til at understøtte, at regioner og kommuner bedre kan overholde de vedtagne budgetter.

### 5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

### 6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

### 7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	En adgang til at budgettere med generelle reserver giver bedre muligheder for at overholde vedtagne budgetter.	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.	

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### Til § 1

Lovforslaget indebærer en ændring af § 21, stk. 5, i regionsloven, hvorved der skabes hjemmel til, at økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om anvendelse af generelle reserver i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag eller dele heraf.

Reglerne vil blive fastsat i "Budget- og regnskabssystem for regioner", der er bilag til bekendtgørelse om regionernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

For at undgå at en væsentlig del af budgettet afsættes som generelle reserver, vil der blive fastsat regler om, at de generelle reserver maksimalt kan udgøre en procentdel af netto-driftsudgifterne i årsbudgettet.

Endvidere vil der blive fastsat regler om, at adgangen til at budgettere med generelle reserver alene vil omfatte det regionale sundhedsområde. Derimod vil det regionale social- og specialundervisningsområde, der er takstfinansieret, og hvor der er adgang til midlertidige underskud, der skal udlignes senest 2 år efter, ikke blive omfattet. Det regionale udviklingsområde er ligesom sundhedsområdet omfattet af budgetlovgivningen og sanktionslovgivningen, men er karakteriseret ved at være mere styrbart. Derfor vurderes der ikke at være behov for at kunne budgettere med generelle reserver på dette område.

### 8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### 9. Hørte myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har været i høring hos Danske Regioner, KL, FSR – danske revisorer, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister og Danmarks Statistik.

Det er ikke hensigten at ændre på den eksisterende retstilstand, hvorefter der ved budgetbehandlingen ikke kan vedtages negative budgetreguleringskonti eller besparelser, der ikke er henført til en bestemt bevilling.

En adgang til at budgettere med generelle reserver på det regionale sundhedsområde vil give regionerne bedre muligheder for at overholde vedtagne budgetter.

#### Til § 2

Adgangen til at budgettere med generelle reserver foreslås også at gælde for kommunerne, da der heller ikke på det kommunale område efter gældende regler er adgang til at budgettere med generelle reserver, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1. 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.

Lovforslaget indebærer derfor en ændring af § 40, stk. 4, i den kommunale styrelseslov svarende til den foreslåede ændring af § 21, stk. 5, i regionsloven, jf. lovforslaget § 1, nr. 1. Med ændringen skabes der hjemmel til, at økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om anvendelse af generelle reserver i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag eller dele heraf.

Reglerne vil blive fastsat i "Budget- og regnskabsystem for kommuner", der er bilag til bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

For at undgå at en væsentlig del af budgettet afsættes som generelle reserver, vil der ligesom på det regionale område blive fastsat regler om, at de generelle reserver maksimalt kan udgøre en procentdel af nettodriftsudgifterne i årsbudgettet.

Endvidere vil der blive fastsat regler om, at adgangen til at budgettere med generelle reserver alene omfatter de skattefinansierede områder, dvs. de kommunale forsyningsvirksomheder undtages, da disse er brugerfinansieret og ikke er omfattet af budgetloven og sanktionslovgivningen.

Det er ligesom på det regionale område ikke hensigten at ændre på den eksisterende retstilstand, hvorefter der ved

budgetbehandlingen ikke kan vedtages negative budgetreguleringskonti eller besparelser, der ikke er henført til en bestemt bevilling.

En adgang til at budgettere med generelle reserver vil ligesom i regionerne give kommunerne bedre muligheder for at overholde vedtagne budgetter.

### *Til § 3*

Loven træder i kraft den 1. juli 2013. Regioner og kommuner vil således kunne afsætte generelle reserver i årsbudgettet for 2014, der skal være vedtaget senest den 1. oktober 2013 for regionernes vedkommende og den 15. oktober 2013 for kommunernes vedkommende.

**Lovforslaget sammenholdt med gældende lov***Gældende formulering**Lovforslaget***§ 1**

I regionsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 900 af 30. august 2012, foretages følgende ændring:

*Stk. 5.* Økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om forholdet mellem indtægter og udgifter i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag eller dele heraf.

**1.** I § 21, *stk. 5*, indsættes efter »udgifter«: »samt om anvendelse af generelle reserver«.

**§ 2**

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012, foretages følgende ændring:

*Stk. 4.* Økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om forholdet mellem indtægter og udgifter i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag eller dele heraf.

**1.** I § 40, *stk. 4*, indsættes efter »udgifter«: »samt om anvendelse af generelle reserver«.

**§ 3**

Loven træder i kraft den 1. juli 2013.