

## Økonomi- og Indenrigsministeriet

Slotsholmsgade 10-12  
DK-1216 København K

T +45 7228 2400

F +45 7228 2401

M [im@im.dk](mailto:im@im.dk)

W [oim.dk](http://oim.dk)

Folketingets Kommunaludvalg

Dato:

Enhed: Komok

Sagsbeh.: nmj

Sags nr.: 1105668

Dok nr.: 900335

Til udvalgets orientering fremsendes hermed høringsvar fra Danske Regioner til: "forslag til lov om ændring af lov om regionernes finansiering (Indførelse af betinget bloktilskud for regionerne og indførelse af sanktioner for regionerne ved overskridelse af budgetterne) samt Økonomi- og indenrigsministeriets notat om høringsvaret.

Med venlig hilsen



Margrethe Vestager

## **Økonomi- og Indenrigsministeriet**

Enhed: KOMOK

Sagsbeh.: nmj

Sags nr.: 1105668

Dok. Nr.: 900334

Dato: 17. april 2012

### **Notat om hørings svar i forbindelse med om forslag til lov om ændring af lov om regionernes finansiering**

*(Indførelse af betinget bloktilskud for regionerne og indførelse af sanktioner for regionerne ved overskridelse af budgetterne)*

Lovforslaget blev sendt i høring hos Danske Regioner den 27. marts 2012 med frist den 12. april 2012.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har den 12. april 2012 modtaget hørings svar fra Danske Regioner. Der er tale om et samlet hørings svar, som omfatter følgende tre lovforslag:

- Forslag til budgetlov (Finansministeriet)
- Forslag til lov om ændring af lov om regionernes finansiering (Økonomi- og Indenrigsministeriet)
- Forslag til ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd (Økonomi- og Indenrigsministeriet).

Dette notat vedrører den del af hørings svaret, der omhandler forslag til lov om ændring af lov om regionernes finansiering.

#### Indførelse af sanktioner

Danske Regioner er principielt imod indførelse af sanktioner på det regionale område. Efter Danske Regioners opfattelse risikerer sanktioner at underminere regionernes gode erfaringer med håndtering af overførsler, ekstraordinære omstændigheder mv.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger*

Regeringen ønsker med dette lovforslag og det samtidigt fremsatte lovforslag om en budgetlov at foretage en samlet styrkelse af styringen af de offentlige udgifter. Som led heri er det centralt, at regionerne overholder de aftalte økonomiske rammer. Det betyder, at regionerne skal budgettere inden for de aftalte udgiftsrammer, og at de herefter skal overholde de vedtagne budgetter.

Det er regeringens vurdering, at sanktioner i forbindelse med overskridelse af de økonomiske rammer vil styrke den enkelte regions incitament til at medvirke til, at rammerne bliver overholdt. Eventuelle sanktioner vil kun blive udløst i de tilfælde, hvor regionerne overskrider de fastsatte rammer.

#### Ikkrafttrædelsestidspunkt

Danske Regioner finder det problematisk, at loven vil få virkning allerede for budgetoverskridelser for 2012. Det anføres i den forbindelse, at det ikke var et led i økonomiaftalen for 2012 og ikke var kendt af regionerne ved budgetlægningen for 2012.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger*

Med hensyn til ikrafttrædelsestidspunktet skal det bemærkes, at loven – på samme måde som den tilsvarende lov for kommunerne – foreslås at have virkning fra og med overskridelser af budgetterne for 2012. I den nuværende situation - med udsigt til et betydeligt underskud på de offentlige finanser for 2012 - lægger regeringen vægt på, at de vedtagne budgetter for 2012 ikke bliver overskredet.

### Det betingede bloktilskud

Danske Regioner anfører, at finansministerens adgang til at vurdere, hvorvidt det betingede bloktilskud skal udbetales, efter Danske Regioners opfattelse er for bred.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger*

Lovforslaget indebærer, at finansministeren får en bemyndigelse til at vurdere, hvorvidt det betingede bloktilskud kan udbetales. Det fremgår således af loven, at det betingede bloktilskud kan udbetales, "hvis regionernes budgetterede nettodriftsudgifter for tilskudsåret efter finansministerens vurdering svarer til de forudsætninger, der har ligget til grund for fastsættelsen af tilskuddet". En tilsvarende formulering har siden 2009 været gældende i forbindelse med det betingede bloktilskud for kommunerne.

Bloktilskuddet til regionerne fastsættes på baggrund af de forudsætninger, der har ligget til grund for årets økonomiaftale mellem regeringen og Danske Regioner. Det er efter regeringens opfattelse hensigtsmæssigt, at det i vurderingen af, hvorvidt det betingede bloktilskud skal udbetales, er muligt at inddrage konkrete forhold fra årets økonomiaftale. Som nævnt har en tilsvarende bemyndigelse været gældende på det kommunale område siden 2009.

### Udviklingsområdet

Danske Regioner anfører, at en række projekter på udviklingsområdet løber over flere år og vil kunne indebære forskydninger mellem årene. Danske Regioner henviser i den forbindelse til et brev herom fra den 25. august 2011 fra daværende indenrigs- og sundhedsminister Bertel Haarder.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger*

Regeringen skal understrege, at en tæt økonomiopfølgning også på udviklingsområdet er afgørende for styringen af de offentlige udgifter. Det nævnte brev vedrørte specifikke forhold for 2011, hvor Danske Regioner i juni 2011 havde oplyst, at man forventede en budgetoverskridelse for 2011. For 2011 var der dog ingen sanktionslovgivning for regionerne. Den foreslåede sanktionslovgivning vil have virkning fra og med budgetoverskridelser for 2012.

### Anlægsområdet

Danske Regioner finder det unødvendigt at indføre en sanktion på anlægsområdet, da der ikke er lagt op til et loft over anlægsudgifterne. Anlægsprojekter har ofte en flerårig horisont og det kan derfor være vanskeligt at prognosticere udgifterne i et enkelt budgetår. Det anføres videre, at kvalitetsfundsbyggerierne bør holdes udenfor, da de har en særlig finansiering.

Endelig anfører Danske Regioner, at det betingede bloktilskud på anlægsområdet udgør 0,5 mia. kr., hvilket er en stor del af de samlede regionale anlægsudgifter.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger*

Lovforslaget indebærer, at der indføres en mulighed for at gøre op til 0,5 mia. kr. af bloktilskuddet betinget af, at regionerne budgetterer deres bruttoanlægsudgifter inden for en eventuelt fastsat ramme. Dette er kun relevant i de år, hvor der er fastsat en ramme for de regionale bruttoanlægsudgifter. Størrelsen af det betingede bloktilskud på anlægsområdet er fastsat med henblik på, at det betingede bloktilskud skal have en mærkbar virkning.

Et loft for anlægsudgifterne vil blive fastsat ud fra en vurdering af behovet for at sikre en sådan fast styring af det maksimale anlægsniveau i regionerne. I det tilfælde er det vigtigt at sikre, at regionerne også holder sig inden for den aftalte ramme.



Til Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet

11-04-2012

**Høringssvar til lovforslag vedrørende budgetlov (forslag til budgetlov, forslag til lov om ændring af lov om regionernes finansiering og forslag til lov om ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd)**

Danske Regioner har den 27. og 28. marts modtaget ovennævnte lovforslag i høring. Danske Regioner har valgt at udarbejde et samlet høringssvar, fordi forslagene betragtes som en samlet lovpakke, hvor bemærkningerne til de enkelte dele er indbyrdes relevante.

Danske Regioner understreger, at der er tale om kompleks lovgivning med store konsekvenser, som også i lyset af påsken er underkastet en stram høringsfrist. Der tages forbehold for behandling i Danske Regioners bestyrelse, som først kan ske på ordinært møde den 11. maj.

*Indledende bemærkninger*

Danske Regioner anerkender lovens formål med at sikre overskud på de samlede offentlige finanser og sikre en hensigtsmæssig udgiftsstyring i den offentlige sektor. Det er afgørende, at der fortsat er tillid til dansk økonomi, og en stram udgiftsstyring er fundamentet for effektiv ressourceudnyttelse og ansvarlig forvaltning af offentlige midler.

Regionerne har siden kommunalreformen lagt stor vægt på overholdelse af de økonomiske aftaler med regeringen. De fem regioner har hver for sig og under ét i regnskab 2011 og budget 2012 bevist, at balance og styring ikke er et fremtidigt mål men allerede en realitet. Det klare ansvar for den regionale økonomi er løftet, selv om der ikke har eksisteret muligheden for/trusler om statslige sanktioner.

Dampfærgevej 22  
Postboks 2593  
2100 København Ø

T 35 29 81 00  
F 35 29 83 00  
E [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk)

Danske Regioner understreger i den forbindelse, at budgetoverskridelserne i 2009 for regionernes vedkommende generelt var knyttet til meraktivitet som følge af ventelister efter den omfattende strejke i 2008. Hele overskridelsen er blevet indhentet i 2010 og 2011 uden at sætte varige spor i den offentlige økonomi. Danske Regioner finder det positivt, at der således har været mulighed for flerårighed i aftaler og planlægning, og finder det vigtigt så vidt muligt at videreføre sådanne principper.

Budgetloven introducerer nogle nye budgetteringsprincipper, som ikke i alle tilfælde harmonerer med nuværende praksis og områdernes natur, uanset at regionerne generelt har overholdt de økonomiske aftaler. Dette rummer en række fælles udfordringer, som dels kan håndteres ved præciseringer i lovgivningen og dels i forbindelse med den løbende dialog, herunder i forhold til hvordan ekstraordinære omstændigheder skal håndteres.

#### *Udgiftsloftets rækkevidde og konsekvenser*

Lovforslaget indebærer, at 97 pct. af de regionale udgifter omfattes af loftet. Det betyder, at områder som patienterstatninger, praksissektoren, sygehusmedicin, befording, respiratorpatienter og medicintilskud vil være omfattet af loftet. Det er områder, som enten er i høj vækst, kan være vanskeligt styrbare, eller hvor der kan være store udsving mellem årene. Samlet set udgør de nævnte områder 30 milliarder kroner årligt, svarende til ca. 30 procent af de samlede nettodriftsudgifter i regionerne.

Danske Regioner er enige i, at regionerne har et stort ansvar for disse udgifter, og anerkender, at der er styrings- og påvirkningsmuligheder især i et flerårigt perspektiv. Der er dog i visse tilfælde tale om udgiftsområder, hvor udgiften udløses af tredjemand helt uden regionernes medvirken, og hvor regionerne ofte først får viden, om at udgiften overhovedet skal afholdes, med nogen forsinkelse.

Herved minder disse områder mere om udgifter til overførselsindkomster samt de særlige driftsområder, som er undtaget kommunernes udgiftsloft såsom udgifter til ældreboliger, udgifter til den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet mv. Danske Regioner har i øvrigt noteret sig, at også på statens område er visse typer af driftsudgifter undtaget fra udgiftsloftet.

I den forbindelse savner Danske Regioner overblik over regeringens forventninger til, hvordan regionerne skal håndtere uforudsete og svært styrbare situationer, herunder om dette skal ske ved afsættelse af sikkerhedsmarginer i budgettet, reserver på Finansloven eller lignende. Danske Regioner

forudsætter en klar forventningsafstemning herom senest i forbindelse med økonomiaftalerne for 2013.

Side 3

Danske Regioner vil i øvrigt understrege, at både regering, Folketing og de centrale sundhedsmyndigheder har et betydeligt medansvar for udgiftsudviklingen på de nævnte områder, gennem centrale beslutninger, udmeldinger mv. Danske Regioner forventer, at dette aspekt ligeledes vil indgå i de kommende økonomiforhandlinger.

#### *Særligt om regional udvikling*

Regional udvikling udgør en særlig udfordring qua områdets natur og finansiering. Bevillingerne til de enkelte projekter besluttet i vækstforum og har en stor grad af ekstern medfinansiering (EU, private mv.), som ikke følger et finansår. Projekterne løber over flere år og med store eksterne og uforudsigelige påvirkninger, hvilket skaber likviditetsmæssige forskydninger mellem år. Denne problematik imødekom daværende indenrigs- og sundhedsminister Bertel Haarder i brev til Danske Regioner af 25. august 2011. Derfor burde der tages højde for dette i lovforslaget.

#### *Særligt vedrørende udgifter under udvidet frit sygehusvalg*

Der er et særligt problem vedrørende den nuværende lovgivning om udvidet frit sygehusvalg. Ifølge loven er der på dette område en særlig rettighed for private leverandører til at få aftaler på områder, hvor de ønsker det. Hvis et privat sygehus ønsker en aftale på et område, og hvis sygehuset er kvalificeret, skal Danske Regioner indgå aftale herom. Med den nuværende lovgivning har private leverandører dermed en adgang til at påvirke regionernes prioriteringer. For eksempel kan private leverandører vælge at lægge deres indsats på områder, hvor regionerne i udgangspunktet ikke har prioriteret hurtig behandling til patienter.

Et aktuelt eksempel er, at Brancheforeningen for Privathospitaler og Klinikker har rejst et krav om aftaler om plastikkirurgi efter excessivt væggtab (efter fedmeoperationer). Det forventes, at 3.000-5.000 patienter vil kunne komme i betragtning til operation over de næste 2-3 år. Det koster over 100.000 kr. per patient. Dermed er der risiko for en udgiftsstigning på ½ milliard kroner til dette område, som falder i en anden kadence end den politiske prioritering.

I lyset af at regeringen lægger op til sanktioner allerede i 2012 ser Danske Regioner ikke nogen mulighed for fortsat at indgå nye aftaler med private sygehuse på nye områder, med mindre det aftales særskilt med staten. Den-

ne problemstilling kan endvidere drøftes i relation til en kommende lovændring om udvidet frit valg og til økonomiforhandlingerne.

Side 4

#### *Indførelse af sanktioner*

Danske Regioner er principielt imod indførelsen af sanktioner på det regionale område. Det skyldes, at sanktioner risikerer at underminere de nuværende gode erfaringer med håndtering af overførsler, ekstraordinære omstændigheder mv., jf. ovenfor.

Danske Regioner finder det særligt problematisk, at loven træder i kraft med virkning for tilskudsåret 2013, da dette betyder sanktioner ved overskridelse af budget 2012. Dette er ikke en del af økonomiaftalen for 2012 og var ikke forudsat ved budgetlægningen i efteråret 2011.

For så vidt angår sanktionen vedrørende budgetlægningen, bemærkes det, at finansministerens adgang til at iværksætte sanktioner, er meget bred. Det fremgår således, at det betingede bloktilskud kun kan udbetales *”hvis regionernes budgetterede nettodriftsudgifter for tilskudsåret efter finansministerens vurdering svarer til de forudsætninger, der har ligget til grund for fastsættelsen af tilskuddet.”* Danske Regioner finder, at dette bør præciseres, således at der alene kan være tale om en vurdering i forhold til *”de forudsætninger vedrørende de samlede udgifters størrelse, der har ligget til grund for fastsættelsen af tilskuddet”*.

#### *Særligt vedrørende anlægsområdet*

Det er unødvendigt at indføre en sanktion på anlægsområdet, da der ikke umiddelbart er lagt op til et loft over anlægsudgifterne. Ligeledes er det på den ene side forbundet med store vanskeligheder nøjagtigt at prognosticere udgifterne ved anlægsprojekter i et enkelt budgetår, og på den anden side forbundet med store uhensigtsmæssigheder at forsøge at ramme et givent udgiftsniveau, efter det er blevet budgetteret.

Herudover udgør 0,5 milliard kroner en uforholdsmæssig stor del af regionernes samlede bruttoanlægsudgifter.

Det er væsentligt, at kvalitetsfondsbyggerierne holdes helt udenfor drøftelserne om loft og sanktioner, da der er aftalt en særskilt finansieringsmodel og proces i forhold til udbetaling af tilskud mv. Endvidere har projekterne en størrelse, der indebærer, at forskydninger i tidsplanen for et enkelt byggeri vil kunne få omfattende konsekvenser i et sanktionsregime.

*Ekstraordinær opfølgning*

Det fremgår ligeledes af forslaget til budgetlov, at økonomi- og indenrigsministeren kan foretage en tidligere økonomisk opfølgning i særlige tilfælde, hvor en region vurderes at have alvorlige økonomiske vanskeligheder. Det vurderes, at en sådan situation altid foreligger, hvis en regions gennemsnitlige likviditet opgjort efter kassekreditreglen falder til under 1.000 kroner per indbygger.

Danske Regioner finder det uacceptabelt, at regionerne alene omfattes af en sådan særlig bestemmelse, når parallelitet til kommunerne i øvrigt har været et drivende hensyn i forhold til sanktioner mv.

Det kan virke uforstående, at man kommer frem til 1.000 kroner per indbygger, når lovgivningen hidtil har fastslået, at regionerne skal have en positiv likviditet opgjort efter kassekreditreglen. Tidligere har grænsen været brugt til at anskue, hvorvidt kommuner har en ringe likviditet. Men at videreføre selvsamme beløbsgrænse for regionerne, der har en driftsøkonomi på en 1/3-del i forhold til kommunerne, virker vilkårligt. Det bemærkes, at en gennemsnitlig likviditet på minimum 1.000 kroner per indbygger svarer til 6 procent af regionernes nettodriftsbudgetter.

Eksempelvis har Region Midtjyllands likviditet et niveau, der svarer til 1.000 kroner per indbygger, men vil i de kommende år falde yderligere på grund af en række nødvendige anlægsopgaver, herunder kvalitetsfundsprojekterne. Det forventes, at likviditeten i løbet af 2013 vil falde til et niveau, der svarer til 400 kroner per indbygger. Region Midtjylland vil således blive omfattet af den særlige opfølgning, umiddelbart efter lovens ikrafttrædelse. Dette på trods af at regionens drift udviste et overskud på over 300 millioner kroner i 2011, der forventes et overskud igen i 2012, og at der i øvrigt i 2012 er budgetteret med afdrag på 90 millioner kroner og henlæggelse af likvide aktiver på 50 millioner kroner.

Danske Regioner finder den yderligere definition for bred i forhold til, hvornår Økonomi- og Indenrigsministeriet kan gøre sin bemyndigelse gældende overfor regionerne.

*Balancekrav og håndtering af overførsler*

Danske Regioner konstaterer, at balancekravet er udformet anderledes for regionerne end for kommunerne, blandt andet i forhold til forbrug af likviditet. Rækkevidden af disse forskelle og de valgte formuleringer fremstår ikke klart. Generelt finder Danske Regioner det ikke godtgjort, at regionerne bør underkastes strengere krav end kommunerne.



Danske Regioner har noteret sig, at regeringen har udmeldt, at der fortsat skal være mulighed for overførsler, og at overførsler også kan indebære et større forbrug i enkelte kommuner og regioner, hvis dette i samme år modsvares af mindre forbrug i andre kommuner og regioner. Det er dog uklart, hvordan dette rent teknisk skal håndteres i lyset af balancekravet og sanktionsmekanismen. Eksempelvis er Danske Regioner usikker på, om der i alle tilfælde forudsættes budgetteret med forbrug af overførsler på forhånd, dvs. på et tidspunkt der ligger cirka et halvt år før overførslerne kan konstateres.

Kravet om balance i budgetlægningen vil i øvrigt medføre, at der i de årlige økonomiforhandlinger vil skulle sikres en fuld finansiering af renteudgifter samt afdrag på gæld.

Danske Regioner forudser, at det kan blive en udfordring fuldstændigt at undgå u hensigtsmæssig adfærd, når økonomien fremover i højere grad bliver set i et et-årigt perspektiv. Dansk Regioner opfordrer til at sikre gode incitamenter til at anvende sparede driftsmidler på fremtidige investeringer, herunder som minimum, at eventuelle uforbrugte driftsmidler kan reserveres til anlæg.

#### *Omkostningsbaserede budgetter og regnskaber*

Regionerne er i dag underlagt to sæt budget- og regnskabsprincipper, idet der både stilles krav om omkostningsbaserede bevillinger og regnskaber, samtidig med at der afrapporteres i forhold til udgiftsbaserede principper. Dette er unødigt bureaukratisk og styringsmæssigt uhensigtsmæssigt.

Opgørelser mv. i budgetloven opgøres efter det udgiftsbaserede princip. Med henblik på at sikre en entydig og pædagogisk tilgang til økonomistyringen anbefales, at regionerne fremover alene forpligtiges at opgøre budgetter og regnskaber efter udgiftsbaserede principper.

#### *Vedrørende Det Økonomiske Råd*

Danske Regioner er positivt indstillet over for de ændrede beføjelser til Det Økonomiske Råd, men har ikke nogen bemærkninger til det pågældende lovforslag i øvrigt.

Med venlig hilsen

Kristian Heunicke