

Enhed
Adm.pol.

Sagsbehandler
HEN

Koordineret med

Sagsnr.
1207028

Doknr.
1029630

Dato
5. september 2012

Notat om afdækning af den budgetmæssige håndtering af tilsagnsmidler på det regionale udviklingsområde

1. 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 afdækning af den budgetmæssige håndtering af tilsagnsmidler på det regionale udviklingsområde, som dette notat omhandler.

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

Danske Regioner fremførte i juni 2011 og igen i juni 2012, at området for regional udvikling står over for nogle budgetmæssige problemer som følge af områdets karakter. Der forventedes en budgetoverskridelse i 2011, som væsentligst skyldtes, at tilsagnsbevillinger til erhvervsudviklingsprojekter afgivet i tidligere år oftest er flerårige og først udgiftsføres ved udbetaling og ikke på tilsagnstidspunktet. Det forventede merforbrug i 2011 skønnedes at blive modsvaret af mindreforbrug i tidligere år, så der alene er tale om tidsmæssige forskydninger.

Imidlertid var der ingen budgetoverskridelse i 2011, men problemet eksisterer ifølge Danske Regioner fortsat i 2012, og der kan ifølge Danske Regioner forventes en budgetoverskridelse i 2012.

2. Baggrund

2.1. Budgettering af regional udvikling

Regionerne budgetterer regional udvikling inden for den aftalte udgiftsramme med regeringen. Inden for denne udgiftsramme prioriterer regionerne midler til kollektiv trafik, erhvervsudvikling, jordforurening mv.

Danske Regioner har oplyst, at regionerne hvert år budgetterer med at udnytte hele udgiftsrammen. Udgiftsrammen er udgiftsbaseret, ligesom sanktionslovgivningen, og opgøres eksklusiv renteudgifter mv., som det kendes fra sundhedsområdet. Men der knytter sig efter Danske Regioners opfattelse visse karakteristika til driftsudgifterne på området for regional udvikling, som gør driften anderledes. Området er kendetegnet ved, at der gives en del tilsagn om støtte af flerårige projekter. Dette skaber en stor grad af tidsforskydninger, da udbetalingerne falder senere end tilsagnene. Det gør sig særligt gældende for områderne; erhvervsudvikling, kultur, uddannelse mv.

2.2. Tidsforskydninger



Tidsforskydningerne opstår også, fordi området er kendetegnet ved, at regionerne giver tilskud til projekter, initiativer mv., hvor igangsættelse og udmøntning afhænger af andre parter, som kan bevirke forsinkelser. F.eks. tilgår der EU-midler til regionerne, som skal medfinansieres af regionerne. I EU-regi indgår i regelsættet for fondsmidler tidsforskydninger i forhold til budgettet (n+2-regel)¹. Dermed kan ekstern medfinansiering fra eksempelvis fra EU ofte udskyde igangsættelsen af de projekter, som regionen medfinansierer og bevilliger midlerne til. Problemet kender man bl.a. fra ulandsbistand og lignende.

2.3 Udvikling 2007-2012 på det regionale udviklingsområde

Det foreligger oplyst, at alle regioner anvender tilsagnsbudgettering, dvs. de fulde tilsagnsbeløb indgår i budgettet. Derimod anvender 4 regioner udbetalingstidspunktet som bogføringstidspunktet. Der i bilag 1 nærmere gjort rede for forskellen mellem de to metoder.

Anvendelsen af forskelligartede metoder i budget og regnskab indebærer i sagens natur, at der opstår en tidsforskydning mellem regionernes budget og regnskab, jf. nedenstående tabel 1.

Tabel 1. Difference mellem budget og regnskab på området for regional udvikling i mio. kr. og 2012-pl.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Akkumul eret 2007- 2011
Hovedstaden	-120	-80	-60	-60	-65	-0	-386
Sjælland	-124	71	-12	28	48	-0	11
Syd	-131	38	-31	-31	-54	144	-209
Midt	-127	-59	-41	-12	-3	0	-242
Nord	-74	-49	-29	-61	-25	41	-239
I alt	-577	-80	-174	-136	-99	185	-1.065

Kilde: Danmarks Statistik

Anm: Der er tale om udgiftsbaserede nettodriftsudgifter opgjort eksklusiv renter. Budgettallene er korrigeret med de eventuelle midtvejsreguleringer af udgiftsrammerne, som der har været gennem årene, jf. aktstykke 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012.

Note: 2012 er baseret på forventet årsresultat jf. standardiseret økonomiopfølgning 2012 pr. 2. kvartal.

Det fremgår, at regionerne i perioden 2007-2011 har et samlet mindreforbrug på 1.065 mio. kr., mens der i 2012 forventes et merforbrug på 185 mio. kr., dvs. et samlet mindreforbrug på 881 mio. kr.

I tabel 2 er vist, hvordan differencen mellem budget og regnskab i perioden 2007-2011 er fordelt på funktioner. Det fremgår, at ca. halvdelen af mindreforbruget i perioden 2007-2011 vedrører erhvervsudviklingsområdet.

Tabel 2. Difference mellem budget og regnskab fordelt på funktioner i mio. kr. og 2012-pl.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Akkum mulleret 2007- 2011
Kollektiv trafik							
3.10.01	-76	65	-102	-45	12	-	-147
Kultur 3.20.10	-6	8	13	2	-77		-59

¹ N+2 reglen betyder, at der ikke må gå mere end to fra strukturfondsmidlerne i EU-regi er bevilliget (forpligtet) før de kommer til udbetaling (bogføres)



Erhvervsudvikling 3.30.20-25	-283	-32	-123	-9	-86	-	-534
Uddannelse 3.40.30	-72	-75	7	2	49	-	-88
Miljø 3.50.40-41	27	31	26	-11	11	-	83
Diverse 3.60	-178	-77	3	-65	-3	-	-320
Andel af HKT 4	11	-0	2	-9	-4	-	-0
I alt	-577	-80	-174	-136	-99	185	-1.065

Kilde: Danmarks Statistik

Anm: Der er tale om udgiftsbaserede nettodriftsudgifter opgjort eksklusiv renter. Budgettallene er korrigeret med de eventuelle midtvejsreguleringer af udgiftsrammerne, som der har været gennem årene, jf. aktstykke 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012.

Note: 2012 er baseret på forventet årsresultat jf. standardiseret økonomiopfølgning 2012 pr. 2. kvartal.

Tabel 3 viser, at regionerne har udmøntede tilsagn på 855 mio. kr., der forventes at blive udmøntet i perioden 2012-2016, dvs. et samlet mindreforbrug på 26 mio. kr. i forhold til de aftalte rammer for perioden 2007-2012. Det bemærkes, at Region Sjælland ikke har udmøntede bevillinger. Dette skyldes, at regionen bogfører udgifterne på tilsagnstidspunktet og ikke på udbetalingstidspunktet.

Tabel 3. Udmøntede bevillinger/tilsagn på området for regional udvikling opgjort i 2012-pl og mio. kr.

	2012	2013	2014	2015	2016	I alt
Hovedstaden	108	160	65	20	6	359
Sjælland						-
Syd	124	41	20	7		192
Midt	45	88	71			204
Nord	29	55	16			100
I alt	306	344	172	27	6	855

Kilde: regionale indberetninger medio august 2012.

Tabel 4 viser de udmøntede bevillinger fordelt på funktioner. Det fremgår, at hovedparten af de udestående tilsagn vedrører erhvervsudvikling, kultur og uddannelse. Dog har Region Syddanmark også en del udestående tilsagn under øvrige.

Tabel 4. Udmøntede bevillinger/tilsagn fordelt på funktioner i mio. kr. og 2012-pl.

	Kultur 3.20.10	Erhvervsud- vikling 3.30.20-25	Uddannelse 3.40.30	Øvrige	I alt
Hovedstaden	10	266	84	0	359
Sjælland					
Syd	6	94	0	92	192
Midt	7	177	6	14	204
Nord		70	30	0	100
I alt	22	606	120	107	855



Kilde: regionale indberetninger medio august 2012.

Opgørelse fordelt på tilsagnsår er medtaget som bilag 2.

3. Løsninger

Det fremgår ovenfor, at regionerne særligt på områderne erhvervsudvikling, uddannelse og i mindre grad kultur har udestående tilsagn, der forfalder til betaling i senere år. Det vanskeliggør styringen af regionernes udgifter på det regionale udviklingsområde, som viser sig ved, at der i perioden 2007-2012 forventes et samlet mindreforbrug på 881 mio. kr., som stort set modsvares af at regionerne har udestående tilsagn på 855 mio. kr.

Derfor anbefales det, at budget- og regnskabsprincipperne ændres, så tilsagn vedr. projekttilskud udgiftsføres ved indgåelse af selve forpligtelsen. Ændringen af budget- og regnskabsprincippet vedrørende tilsagn vil skulle svare til det statslige regelsæt. Det betyder, at anlægsbevillinger og almindelig drift ikke omfattes af ordningen. Ligeledes er dispositioner, der indebærer indgåelse af forpligtelser i et senere regnskabsår, f.eks. indgåelse af kontrakter, ikke omfattet. Omlægningen gælder kun for tilsagn om *projekttilskud*, hvor en del af udbetalingen forfalder i et senere regnskabsår, og som registreres på områderne erhvervsudvikling, uddannelse og kultur. Omlægningen af regnskabsprincip omfatter ca. 630 mio. kr. i budget 2012.

Omlægningen af tilsagnsordningerne på dele af det regionale udviklingsområde vil betyde, at regionsrådene ved budgetlægningen alene skal tage stilling til og prioritere nye tilsagn, og at regnskabet bliver et disponeringsregnskab, der vil udtrykke, hvilke *retlige* bindende tilsagn om tilskud, der er afgivet. En sådan omlægningen vil endvidere betyde, at problemstillingen med genbevilling af uforbrugte midler vil blive fjernet, og at styringen vil blive lettere.

Omlægningen er af teknisk karakter og vil ikke i sig selv påvirke omfanget af aktiviteter, der kan iværksættes. Omlægningen vil på kort sigt kunne påvirke det regionale forbrug, men virkningen på det regionale forbrug vil alene være udtryk for en ændret periodisering af udgifterne. På længere sigt vil omlægningen være neutral.

Omlægningen kan gennemføres administrativt med virkning fra regnskab 2012 ved en ændring af "Budget- og regnskabssystem for regioner".

I så fald skal der foretages en primokorrektion af regionernes balance pr. 1. januar 2012 svarende til de udestående tilsagn pr. denne dato, således at disse ikke påvirker driftsregnskaberne for 2012 og efterfølgende år. Det vil sikre, at der ikke optræder teknisk betingede merudgifter i regnskab 2012 afledt af udestående tilsagn afgivet i tidligere år. Omlægningen af regnskabsprincipperne på dele af det regionale udviklingsområde kan betyde, at regionerne skal foretage en række omkonteringer i regnskab 2012, men dette vurderes at være af mindre betydning set i forhold, at der opnås en mere sikker budgetstyring allerede med virkning fra 2012.

Regionerne vil i årsregnskabet for 2012 skulle redegøre for omfanget og afløbet af de udestående tilsagn primo 2012 med henblik på at sikre, at de udestående tilsagn ikke overstiger mindreforbruget i perioden 2007-2011.

De udestående tilsagn pr. 1. januar 2012 vil skulle registreres på ny særskilt gruppering under hensatte forpligtelser i regionernes balance.

Regionerne vil i budgettet og årsregnskabet skulle redegøre for beholdningen af udestående tilsagn og ændringen i denne i budget-/regnskabsåret. Ændringen består af nye afgivne tilsagn minus udbetalinger vedrørende afgivne tilsagn minus evt. reduktion af tidligere afgivne tilsagn.



Af hensyn til Danmarks Statistiks mulighed for fortsat at kunne følge afløbene på tilsagnene af hensyn til opgørelsen af nationalregnskabet, skal udbetalinger debiteres resultatopgørelsen ved brug af art 0.6 og krediteres resultatopgørelsen med art 0.9. Herved sikres det, at udbetalingerne ikke påvirker resultatopgørelsen, selvom udbetalingerne synliggøres i resultatopgørelsen. Retligt bindende tilsagn om projektilskud bogføres resultatopgørelsen ved brug af art 5.9.



Bilag 1

Forskel på tilsagns- og udbetalingsbudgettering

Tilsagnsordninger er kendetegnet ved, at der er en tidsmæssigforskydning mellem indgåelsen af forpligtelsen og udbetalingstidspunktet.

Ved tilsagnsbudgettering bogføres det fulde tilsagnsbeløb på tilsagnstidspunktet uanset, at der er udbetalinger i senere år. Ved udbetalingsbudgettering bogføres de årlige udbetalinger på udbetalingstidspunktet. Principielt udgør budgettet ved denne metode derfor de forventede årlige udbetalinger, der følger af afgivne tilsagn.

I tabel 5 nedenfor er vist budgetteringen og regnskabsføringen opgjort efter de to metoder af et projektilsagn på 2,0 mio. kr., der forventes at fordele sig med tilskud i 2012 på 0,5 mio. kr., 1,0 mio. kr. i 2013 og 0,5 mio. kr. i 2014.

Tabel 5. Budgetteringen og regnskabsføringen opgjort efter tilsagnsbudgettering og udbetalingsbudgettering

Resultatopgørelse 2012:			
Erhvervsudvikling			
art 5.9	0,5 ²⁾	art 0.6	0,5 ³⁾
art 0.6	2,0 ¹⁾		
Balance 2012:			
Mellemregningskonto			
0,5 ³⁾		2,0 ¹⁾	
Likvide aktiver			
		0,5 ²⁾	
<i>Noter:</i>			
1) Afgivelse af støttetilsagn på 2,0 mio. kr., der fordeler sig med 0,5 mio. kr. i 2012, 1,0 mio. kr. i 2013 og 0,5 mio. kr. i 2014			
2) Udbetaling af tilskud i 2012			
3) Neutralisering af at udbetaling af tilskud ikke er en udgift og, at udbetaling nedbringer det hensatte beløb på mellemregningskontoen.			

Det fremgår, at resultatopgørelsen i 2012 viser et underskud på 0,5 mio. kr. opgjort ved udbetalingsbudgettering (ekskl. hovedart 0) og et underskud på 2,0 mio. kr. opgjort ved tilsagnsbudgettering (inkl. hovedart 0). Resultatet i 2012 er et udtryk for, at der er udbetalt projektilskud for 0,5 mio. kr. i 2012 og afgivet projektilsagn for 2,0 mio. kr. Endvidere fremgår det, at *udgiftsbevillingen* udgøres af de forventede årlige udbetalinger som følge af såvel budgetårets tilsagn som tilsagn afgivet i tidligere år. *Tilsagnsbevillingen* er udtryk for de afgivne tilsagn i budgetåret.

Endelig fremgår det, at det er et krav ved tilsagnsbudgettering, at hensatte beløb vedrørende afgivne tilsagn skal fremgå af balancen. Det er ikke et krav ved udbetalingsbudgettering, hvor de årlige udbetalinger i stedet for fremgår af resultatopgørelsen.

Den skitserede budgetteringsmetode indebærer, at der i ovenstående eksempel vil være et budget i 2012 på 2,0 mio. kr., mens regnskabet viser et forbrug på 0,5 mio.



kr., dvs. et overskud på 1,5 mio. kr., der genbevilges til efterfølgende år. Hvis der er opstået en pukkel af uafsluttede tilsagnsprojekter, kan der i enkelte år opstå et udgiftspres i forhold til den aftalte økonomiske ramme på det regionale udviklingsområde.



Tabel 6. Udmøntede bevillinger/tilsagn på området for regional udvikling fordelt på tilsagnsår opgjort i 2012-pl og mio. kr.

		Tilsagnsår						Ikke fordelt	I alt
		2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Udestående tilsagn	2012	6	35	15	28	150	43	29	305
	2013	0	4	31	39	137	78	55	344
	2014	0	2	2	40	40	73	16	173
	2015	0	0	0	6	9	12		27
	2016	0	0	0	5	0	2		7
	I alt	6	40	47	119	336	208	100	855