

O:\Folketinget\Folketing jobs\Aktstykker\544397\Dokumenter\akt-lige13.fm 02-02-06 12:15:35 k01

## 105

**Finansministeriet.** København, den 31. januar 2006.

- a. Herved fremsendes Budgetvejledning 2006, der foreslås at have virkning fra og med finansåret 2007.
- b. Baggrunden for udsendelsen af Budgetvejledning 2006, der er vedlagt som bilag 1, til afløsning af Budgetvejledning 2001 er først og fremmest indførelsen af omkostningsbaserede bevillinger på driftsområdet, men Budgetvejledning 2006 indebærer også ændringer af reglerne på andre områder.  
Ændringerne og baggrunden herfor beskrives nærmere nedenfor.

### ***1. Omkostningsreformen***

#### *Forsøgsordningen*

Ved akt 163 af 24. juni 2004 gav Finansudvalget sin tilslutning til at indføre omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper i staten. Som anført i aktstykket indebærer reformen:

- At alle statsinstitutioner fra og med 2005 har aflagt omkostningsregnskab.
- At der indføres omkostningsbaserede driftsbevillinger på Finansloven fra og med finansåret 2007.

Ved akt 163 blev der endvidere givet tilslutning til gennemførelse af et forsøg, hvorunder et antal statsinstitutioner skulle udarbejde omkostningsbaserede bevillinger inden for rammerne af et foreløbigt regelsæt. Det blev anført i aktstykket, at der på baggrund af erfaringerne med regelsættet ville blive gennemført en samlet revision af budgetvejledningen, og at den reviderede budgetvejledning skal udgøre grundlaget for udarbejdelse af omkostningsbaserede driftsbevillinger fra finansåret 2007.

På baggrund af akt 163 har der været gennemført forsøg med omkostningsbaserede bevillinger på finansloven for 2005 og 2006. I alt er 23 institutioner på forsøgsbasis overgået til omkostningsbaserede bevillinger (se bilag 2). Anvendelsen af omkostningsbevillinger for disse statsinstitutioner er sket efter reglerne i Finansministeriets cirkulære af 21. december 2004 om forsøg med omkostningsbevillinger. Samtlige institutioner udarbejder omkostningsbaserede regnskaber for 2005.

#### *Evalueringen af forsøgsordningen*

Finansministeriet har som forudsat løbende evalueret forsøgene med implementering af omkostningsbaserede bevillinger. Desuden har Finansministeriet løbende ført en dialog med Rigsrevisionen om implementeringen af omkostningsbevillinger.

Resultatet af evalueringen af forsøget med omkostningsbevillinger i staten kan inddeles således:

- Erfaringer vedrørende processen
- Erfaringer vedrørende Finansministeriets procesvejledninger og det foreløbige regelsæt
- Vurderingen af de styringsmæssige perspektiver

Vedrørende *processen* kan det konkluderes, at det er vigtigt, at medarbejdere og ledelse i institutionerne besidder de nødvendige kompetencer, og at opgaven prioriteres internt i insti-

tutionerne. Finansministeriet har på den baggrund afholdt kurser af flere omgange for budgetmedarbejderne i statens institutioner og udarbejdet flere publikationer.

Flere forsøgsinstitutioner har opfordret til en grundig forberedelse inden den generelle omlægning til omkostningsprincipper på finanslovsforslaget for 2007. Blandt andet på den baggrund iværksatte Finansministeriet forskellige aktiviteter i efteråret 2005 med henblik på at forberede institutionerne til udarbejdelsen af finanslovsforslaget for 2007. Forberedelsesaktiviteterne bestod af identifikation af mulige problemer, identifikation af væsentlige områder og opstilling af foreløbige investeringsbudgetter.

Finansministeriets *procesvejledninger* er generelt blevet vurderet positivt. Vejledningerne er løbende udbygget på baggrund af de modtagne bemærkninger fra forsøgsinstitutionerne. De er således blevet gjort mere detaljerede, og der er indsat flere eksempler i vejledningerne.

Flere forsøgsinstitutioner har efterlyst mere detaljerede retningslinjer for disponeringen, hvad der løbende er blevet taget højde for i procesvejledningerne.

Flere forsøgsinstitutioner har i forbindelse med vurderingen af de *styringsmæssige perspektiver* generelt givet udtryk for, at overgangen til omkostningsbaserede bevillinger medvirker til at skabe et bedre overblik over institutionens økonomi og de fremtidige investeringer og heraf afledte omkostninger. Det er også fremhævet, at det bliver nemmere for udenforstående at få indblik i statens institutioners regnskab og budget. Det er endelig blevet vurderet som en fordel, at institutionerne fremover ikke skal aflægge to regnskaber.

Det vurderes på baggrund af de gennemførte evalueringer, at det er muligt for statens institutioner at udarbejde et omkostningsbaseret budget inden for de fastsatte tidsfrister som grundlag for fastsættelse af en omkostningsbaseret bevilling på finanslovsforslaget for 2007.

Erfaringerne fra forsøgene, herunder institutionernes bemærkninger vedrørende retningslinjer for disponeringen, er inddraget i udarbejdelsen af den nu foreliggende budgetvejledning. Erfaringerne er ligeledes inddraget i Finansministeriets planlægning og tilrettelæggelse af implementeringen af omkostningsbaserede bevillinger på finanslovsforslaget for 2007.

#### *De konkrete ændringer vedrørende omkostningsbevillinger*

Det er alene bevillinger af typerne driftsbevilling og statsvirksomhed, der overgår til omkostningsprincipper.

De øvrige fire bevillingstyper (anlægsbevilling, lovbunden bevilling, reservationsbevilling og anden bevilling) vil fortsat være baseret på udgiftsprincipper. En del af de eksisterende anlægsbevillinger nedlægges, idet investeringerne fremover finansieres over bevillinger af typen driftsbevilling eller statsvirksomhed.

Bestemmelserne om bevillinger af typen driftsbevilling og statsvirksomhed, der er de bevillingstyper, der overgår til omkostningsprincipper, er ændret på følgende hovedpunkter:

##### – Ændret periodisering

Omkostningsreformen indebærer grundlæggende en ændret periodisering af økonomiske hændelser i regnskabet. Den ændrede periodisering betyder, at det er årets ressourceanvendelse og indgåede forpligtelser, som registreres i regnskabet, og dermed også er grundlaget for bevillingen. Tidligere har det bærende princip været betalings- eller leveringstidspunktet. Den ændrede periodisering har størst betydning for håndteringen af investeringer og anskaffelser, idet disse fremover skal lånefinansieres. Bevillingen skal dække de afledte omkostninger i form af renter og afskrivninger, men ikke anskaffessummen. Den ændrede periodisering betyder, at der fremover gives en bevilling til afholdelse af omkostninger i stedet for udgifter. Det ændrer ikke ved de grundlæggende principper i rammestyningen eller udgiftsstyringen.

##### – Lånefinansiering og låneramme

Anskaffelser skal fremover lånefinansieres ved optagelse af interne statslige lån. Lånene optages i Statens Koncern Betalingssystem (SKB), som er et lukket statsligt kredsløb. Instituti-

onernes låneadgang er imidlertid begrænset af forskellige forhold. For det første skal institutionen kunne afholde de afledte omkostninger ved anskaffelsen (renter og afskrivninger) inden for den givne bevilling. Bevillingen er dermed fortsat det primære styringsinstrument. For det andet er der fastsat en låneramme, som udgør en øvre grænse for den gæld, en statsinstitution maksimalt må have. Lånerammen fastsættes for hver institution på finansloven. For det tredje er der fastsat et soliditetskrav om, at gælden aldrig må overstige værdien af anlægsaktiverne. For det fjerde er der fortsat et krav om forelæggelse af større anskaffelser for Finansudvalget.

– **Behandling af overskud**

Der vil fortsat være mulighed for at videreføre uforbrugt bevilling. Fremover skal den uforbrugte bevilling opdeles i hhv. reserveret bevilling, som er bundet til konkrete opgaver, og overført overskud, som tilføres institutionens egenkapital. Institutioner har adgang til at videreføre et negativt resultat. Det akkumulerede overskud må ikke være negativt 4 år i træk, og en negativ saldo må ikke overstige startkapitalen. Startkapitalen vil i udgangspunktet svare til 2 pct. af bruttobevillingen i 2006 for driftsbevillinger og 5 pct. for statsvirksomheder.

– **Likviditetsordning**

Ordningen om selvstændig likviditet udvides til at dække alle betalinger vedrørende drift og investeringer for de institutioner, som overgår til omkostningsbevillinger.

Som led i overgangen til omkostningsprincipper i øvrigt foretages følgende væsentlige ændringer i budgetvejledningen:

– **Virksomhedsbærende hovedkonto (punkt 2.2.1.)**

Hvor en administrativ ledelse har ansvaret for flere omkostningsbestemte hovedkonti, betegnes en af disse som den virksomhedsbærende hovedkonto. Blandt andet egenkapital og låneramme opgøres på virksomhedsniveau, og der er adgang til overførsel af bevilling mellem hovedkonti, der er knyttet til samme virksomhed. Egenkapital og låneramme opføres i finanslovsforslagets anmærkninger under den virksomhedsbærende hovedkonto.

– **Lønsumsloft (punkt 2.6.5.)**

De eksisterende lønbevillinger erstattes af et lønsumsloft for hver hovedkonto af typen driftsbevilling. Årets lønforbrug må ikke overstige lønsumsloftet og eventuelt uudnyttede dele af de tre foregående års lønsumsloft.

– **Nye forelæggelsesregler (punkt 2.6.11)**

Iværksættelse af investeringer og lejekontrakter skal forelægges for Folketingets Finansudvalg, hvis investeringen eller kontraktsummen udgør 50 mio. kr. eller derover. Har investeringen en levetid på 10 år eller derover, er forelæggelsesgrænsen 25 mio. kr. Projektændringer skal forelægges, hvis de beløber sig til 10 pct. af totaludgiften eller mindst 5 mio. kr. Dette svarer til de forelæggelsesgrænser, der har været gældende under forsøgsordningen.

Som en del af overgangen til omkostningsprincipper ændres anmærkningerne til finanslovsforslaget for bevillingstyperne driftsbevilling og statsvirksomhed. Anmærkningerne vil svare til anmærkningerne til de omkostningsbaserede bevillinger, der under forsøget er givet på finanslovene for 2005 og 2006, jf. bilag 2.

## **2. Andre ændringer i budgetvejledningen**

I øvrigt er reglerne i budgetvejledningen ændret på følgende punkter:

- Det er i overensstemmelse med gældende praksis anført, at der i anmærkningerne til finanslovsforslaget for enkelte konti med Finansministeriets tilslutning skal ske supplerende eller fravigelse af bestemmelserne i budgetvejledningen.
- Det er i overensstemmelse med gældende praksis anført, at det kræver hjemmel i lov eller tekstanmærkning at udstede garantier og statsforskrivninger.
- Det er fastsat, at salg af fast ejendom med en ejendomsværdi på over 5 mio. kr. som ud-

gangspunkt skal ske gennem Statens Ejendomssalg A/S (Freja ejendomme A/S). Undtaget fra dette krav er de statslige ejendomsvirksomheder, Skov- og Naturstyrelsen og Forsvarsministeriet. Salg af ejendomme i udlandet og landbrugsejendomme kan ske på den for staten mest fordelagtige måde. I andre tilfælde skal salg fortsat ske til højestbydende ved offentligt udbud, og forelæggelse for Finansudvalget skal ske efter de hidtil gældende regler.

- Det er udtrykkeligt fastsat, at staten er selvforsikrende, hvilket indebærer, at der ikke må tegnes forsikring, medmindre dette undtagelsesvis er tilladt. Det er i den forbindelse fastsat, at institutionerne skal overveje deres risikostyring.
- Reglerne om den statslige momsrefusionsordning er præciseret.
- Der er fastsat regler om budgetteringen af tilskudsordninger, herunder præcisering af adgangen til at afholde mindre tilskud af driftsbevillinger og bevillinger af typen statsvirksomhed.
- Der er indsat en bestemmelse om de disponeringsregler, som er relevante i forbindelse med offentligt-privat samarbejde.
- Der er i kapitel 3 taget højde for Finansudvalgets beretning af 27. oktober 2005 om Finansudvalgets arbejdsform.
- For de statslige ejendomsvirksomheder (huslejeordningen) gælder, at ændringer i igangværende bygge- og anlægsprojekter forelægges for Finansudvalget, hvis ændringen udgør mindst 10 pct. af projektets totaludgift og mindst 5 mio. kr.

I forbindelse med ændringen af reglerne for de statslige ejendomsvirksomheder skal det bemærkes, at en tværministeriel arbejdsgruppe på nuværende tidspunkt er ved at færdiggøre en evaluering af den statslige huslejeordning. Arbejdsgruppen har taget eksplicit stilling til ovennævnte ændring af huslejeordningens forelæggelsesregler. Et særskilt aktstykke vedrørende evalueringen af huslejeordningen vil tilgå Finansudvalget.

Et udkast til Budgetvejledning 2006 har været drøftet med Rigsrevisionen. Rigsrevisionens bemærkninger vedrørte blandt andet en tydeliggørelse og afklaring af de ændrede budgetregler som følge af regnskabs- og budgetreformen. Rigsrevisionens bemærkninger er indarbejdet i udkastet til budgetvejledning.

- d. Et udkast til Budgetvejledning 2006 har været sendt i høring hos samtlige ministerier.

THOR PEDERSEN

/ Mogens Pedersen

Til Finansudvalget.