

Notat: Rammepapir for udvikling af anlægsstyringen



Dato 11-04-2018

1-21-78-1-17

Indledning

Det følgende notat er et kort resumé af det rammepapir for udviklingen af anlægsstyringen som administration har udarbejdet, på baggrund af en politisk beslutning om at reducere anlægsoverførslerne mellem årene.

Rammepapiret for udviklingen af anlægsstyringen er et administrativt notat, som vil blive anvendt i forbindelse med implementeringen af initiativerne som er blevet forslået.

Side 1

Notatet vil kort gennemgå baggrunden for arbejdet i afsnit 1, herefter vil der i afsnit 2 være en kort sammenfatning af rammepapirets forslag til initiativer der skal bidrage til at udvikle anlægsstyringen. I afsnit 3 vil de likviditetsmæssige konsekvenser af en bedre styring på anlægsområdet kort blive berørt.

1. Baggrund

Der har i de seneste år været udfordringer omkring at få anvendt rådighedsbeløbene på de enkelte anlægsprojekter.

Rådighedsbeløbene består, udover midler fra anlægsrammen i det enkelte år, af overførte, uforbrugte midler fra tidligere år. Der er i gennemsnit over de seneste 4 år årligt overført mere end 1/3 af det samlede rådighedsbeløb til det efterfølgende år.

Behovet for at investere i anlæg er stort, men uoverensstemmelser mellem bevillinger og faktisk forbrug i det enkelte år og på det enkelt projekt har medført disse store anlægsoverførsler imellem årene.

Det blev derfor politisk besluttet i forbindelse med vedtagelsen af Investeringsplan 2017-2026, at der skal udarbejdes oplæg til en ændret økonomistyring på anlægsområdet, for at reducere anlægsoverførslerne mellem årene.

En bedre udnyttelse i det enkelte år vil medvirke til tidligere at kunne gennemføre projekter og høste gevinsterne herved.

I administrationen har der været særligt fokus på generelle tendenser og udfordringer i forhold til planlægning, budgettering og opfølgning på anlægsområdet. Som en del af arbejdsprocessen har rammepapiret været præsenteret for og drøftet med bevillingshaverne; hospitalsenheder og centrale stabsfunktioner. Dialogen og det tætte samarbejde skal fortsættes for at styrke implementeringen.

Administrationen har udarbejdet en række forslag til at forbedre økonomistyringen for anlægsprojekternes forskellige delfaser. Forslagene varierer i forhold til mulig implementering og forventet effekt. Nogle kan umiddelbart anvendes, andre kræver politisk beslutning.

Såfremt det lykkes at etablere en bedre sammenhæng mellem bevillinger og forbrug, og dermed nedbringe overførslerne effektivt, vil det have den afledte konsekvens, at regionens likviditet vil blive påvirket negativt.

De årlige mindreforbrug på anlægsområdet indgår i dag som en del af regionens kassebeholdning, og det vil derfor reelt blive et kassetræk, som skal finansiere det øgede forbrug på anlægsprojekterne. Dette bliver belyst i afsnit 3 vedrørende regionens likviditet.

I afsnittet er der også set på øvrige forhold som kan påvirke likviditeten, det er forhold som moms, deponering og lignende.

2. Anbefalinger vedrørende initiativer

Region Midtjylland har i gennemsnit over de seneste fire år haft overførsler af uforbrugte anlægsmidler svarende til mere end 1/3 af det samlede rådighedsbeløb. Årsagerne til overførslerne kan principielt deles op i to kategorier:

- Interne forhold med indflydelse på anlægsprojekterne. Der kan arbejdes med ændrede processer og vejledninger, således at bevillinger og projekternes forbrug i højere grad stemmer overens.
- Eksterne forhold, som påvirker det enkelte projekts fremdrift, og som en forbedret økonomistyring ikke vil ændre på – men hvor det er nødvendigt og muligt at se på, hvordan effekten af disse faktorer kan reduceres hhv. hvordan der kan ageres, når forsinkelser opstår.

Der er herefter beskrevet hvor i forløbene for hhv. processen omkring et anlægsprojekt og processen omkring en anlægsbevilling, de enkelte årsager kan adresseres, samt en række mulige initiativer for at reducere effekten af årsagerne.

Initiativerne vedrører de interne forhold som en forbedret økonomistyring vil kunne forbedre. Initiativerne er opdelt i fire temaer, der tilsammen dækker de vurderede mulige indsatsområder:

A. Rammer for Investeringsplanen

Der er behov for at se på rammerne for Investeringsplanen med det formål at give større sikkerhed omkring udmøntning og bevillinger, rammerne for anlægsinvesteringer ønskes låst for to år ad gangen, for at skabe denne sikkerhed. Det foreslås at indføre en budgetmæssig pulje for at øge udmøntningen som et engangsinitiativ, der udligner effekten af en andel af de forventede overførsler. Effekten forventes at slå igennem umiddelbart og vil give mulighed for fremrykning af allerede prioriterede projekt(-er) svarende til puljens størrelse. De konkrete initiativer, indenfor indsatsområdet *rammer for investeringsplanen*, kan ses i boksen nedenfor.

Initiativer der kræver politisk godkendelse;

- at der arbejdes på at låse rammerne for anlægsinvesteringer to år frem, således at der ikke bliver "stop-and-go" hvert år i forbindelse med Økonomiaftalen. Således er der større sikkerhed for råderum i kommende år og dermed fremdriften på det enkelte projekt. Ligeledes vil en mindre forsinkelse i forhold til udmøntning af projekterings- eller anlægsbevilling i foråret ikke medføre udsættelse til efter Investeringsplanen er godkendt i forbindelse med budgettet.
- at det overvejes at indføre en budgetpost i Investeringsplanen, som udligner en andel af de forventede mindreforbrug. Det foreslås at budgettere med 50 mio. kr. i 2019. Dette giver mulighed for indenfor anlægsloftet at fremrykke allerede prioriterede investeringer for et tilsvarende beløb. Inden denne budgetpost eventuelt indføres skal påvirkningen af likviditeten undersøges nærmere.

Initiativer der kan indføres administrativt;

- at der arbejdes på, at der efter regionsrådets møde i april typisk resterer udmøntning af maksimalt 20-25 mio. kr. i indeværende år.

B. Indmeldinger om projektet

Der er behov for at øge vidensniveauet for det enkelte projekt og sikre mere valide informationer omkring tid og økonomi for at styrke den centrale økonomiplanlægning samt øge præcisionen på periodiseringen af bevillinger. For at imødekomme reelle indmeldinger om forventet forbrug foreslås det at give bevillingshaver mere fleksible rammer for forbrug på den enkelte bevilling. De konkrete initiativer, indenfor indsatsområdet *indmeldinger om projektet*, kan ses i boksen nedenfor.

Initiativer der kræver politisk godkendelse;

- at den enkelte bevillingshaver får mulighed for at anvende op til 5 mio. kr. af det efterfølgende års råderum på den samme bevilling. Dette forudsætter en ændring af bevillings- og kompetencereglerne.

Initiativer der kan indføres administrativt;

- at anlægsbudget og tidsplan trykprøves ved første indmelding/ved prioritering, herunder at der afstemmes forventning til byggetakt og betalingsbetingelser, samt at projekterings- og anlægsmidler generelt prioriteres i to separate perioder.
- at der kobles både en sagsbehandler og byggefaglig person på sagen fra bevillingsansøgeren.
- at der udformes et standard-skema for indmelding af projekter, heri argumenteres for projektets kategori jf. prioriteringsprincipper, samt for evt. afvigelse fra de gennemsnitlige bevillingsperioder. Skemaet skal indeholde fuldstændig tidsplan og beskrivelse af eventuelle afhængigheder til andre projekter.
- at der fremadrettet ikke udmøntes etårige anlægsbevillinger. Med udgangspunkt i de typiske forbrugsprofiler udmøntes selv mindre bevillinger minimum over 2 år.
- at der arbejdes for skarpere indmeldinger på det forventede behov. Til gengæld skal det være muligt for bevillingshaveren at agere mere frit indenfor det samlede råderum på den enkelte bevilling.

C. Fleksible projekter i pipeline

For at kunne agere mere effektivt i forhold til tilpasning af anlægsniveauet i det enkelte år, er der behov for at indarbejde et separat spor af fleksible projekter i Investeringsplanen. De konkrete initiativer, indenfor indsatsområdet *fleksible projekter i pipeline*, kan ses i boksen nedenfor.

Initiativer der kræver politisk godkendelse;

- at der undersøges mulighederne for at etablere et selvstændigt spor af allerede prioriterede projekter indenfor Investeringsplanen, som kan fremrykkes eller udskydes effektivt og uden større negative konsekvenser.

Initiativer der kan indføres administrativt;

- at der søges prioriteret og "klargjort" projekter for årligt 20-40 mio. kr., som fleksibelt kan fremrykkes, når mindreforbrug og forsinkelser konstateres, eller tilsvarende udskydes, hvis Investeringsplanens rammer reduceres.

D. Anlægsopfølgning

Processen for anlægsopfølgninger tilpasses den centrale budgetlægning for i højere grad at kunne anvendes i den efterfølgende planlægning. Der indføres nye tidsfrister for aflæggelse af anlægsregnskab samt mulighed for administrativt at overflytte midler til en afslutningsbevilling for at muliggøre overholdelse af reglerne for aflæggelse af anlægsregnskab. De konkrete initiativer, indenfor indsatsområdet *anlægsopfølgning*, kan ses i boksen nedenfor.

Initiativer der kræver politisk godkendelse;

- at overførsel af midler til en afslutningsbevilling kan gennemføres administrativt forud for regnskabsaflæggelse på det oprindelige projekt.
- at perioden for aflæggelse af anlægsregnskab forlænges til 4 måneder for bevillinger op til 10 mio. kr. og til 6 måneder for bevillinger over 10 mio. kr.

Initiativer der kan indføres administrativt;

- at der fremadrettet anvendes opfølgning ved årsskiftet som basis for overførselssag og dialog med enhederne, samt pr. 31./3. som basis for udarbejdelse af Investeringsplan og pr. 31./8. Ved alle tre rapporteringer vil der blive arbejdet med muligheden for tidsmæssig forskydning for opstart af andre projekter, for at kompensere for evt. forsinkelser.
- at der fremadrettet rapporteres på forventningerne til den fulde bevillingsperiode for det enkelte projekt.
- at dialogen mellem bevillingshaver og de centrale stabe udbygges for at sikre relevant og opdateret information om de enkelte projekter.
- at der ifm. afslutning af anlægsprojekter anbefales at lave en bevillingsændring, således at midler til tilbagehold, afsluttende arbejder m.v. flyttes til en selvstændig bevilling, således at der kan aflægges regnskab på hovedprojektet/den oprindelige bevilling.

3. Likviditetsmæssige konsekvenser af en bedre styring på anlægsområdet samt øvrige forhold

Afslutningsvis skal de likviditetsmæssige konsekvenser af en bedre styring på området kort berøres. Der er således forsøgt lavet et groft skøn på basis af likviditetsforventningerne i Budget 2018 og den viden der herudover eksisterer primo 2018.

Såfremt det lykkes at etablere en bedre sammenhæng mellem bevillinger og forbrug, og dermed nedbringe overførslerne effektivt, vil det have den afledte konsekvens, at regionens likviditet vil blive påvirket negativt.

De årlige mindreforbrug på anlægsområdet indgår i dag som en del af regionens kassebeholdning, og det vil derfor reelt blive et forbrug af (overført) likviditet, som skal finansiere det øgede forbrug på anlægsprojekterne. Det forventes at projekt udvikling af anlægsstyringen på sigt vil nedbringe anlægsoverførslerne med 200 mio. kr.

Opmærksomheden skal derudover rettes mod et par øvrige forhold.

- Der udestår en ekstraordinær momsbetaling som følge af tilbagebetaling af modtaget købsmoms i forbindelse med salg af bygninger indenfor en periode på 5 år. Det betyder en ekstraordinær udgift på ca. 62 mio. kr. med en effekt der hedder 3/4 i 2018 og det resterende i 2019.
- Endvidere er der viden om arealudfordringer vedr. DNC der kræver deponering i 2019 for ca. 20 mio. kr., som også vil reducere regionens gennemsnitslikviditet.
- Deponering på samlet 80 mio. kr. vedr. OPP-projektet nyt køkken ved Aarhus Universitetshospital, Skejby.
- Deponering på samlet 125,8 mio. kr. vedr. Forum. Forum bygges i to etaper første etape kræver deponering for 75,2 mio. kr. mens anden etape kræver deponering for 50,6 mio. Deponeringen i forhold til leasing vedr. forum sker over årrækken 2018-2022 med en forventning om ca. 12 mio. i årene 2018-2019.
- likvidt forbrug, er det likvide forbrug der er forventning om på nuværende tidspunkt. Det likvide driftsforbrug skyldes at vi ikke får midler til at dække renter og afdrag i forbindelse med økonomiaftalerne.

Beregningen er foretaget ved at tage gennemsnitslikviditeten fra forrige år, for herefter at indregne de ovenfor nævnte likviditetspåvirkninger, som der er kendskab til på nuværende tidspunkt for de kommende år.

De enkelte påvirkninger er akkumulerende dvs. at f.eks. projekt udvikling af anlægsstyringen forventes at påvirke likviditeten med samlet 150 mio. kr. for perioden 2018-2019, med en fordeling der hedder 50 mio. kr. i 2018 og 100 mio. kr. i 2019.

I beregningen af gennemsnitslikviditeten er der taget udgangspunktet i at de enkelte påvirkninger giver en helårspåvirkning på likviditeten. Dette er et forsigtighedsprincip i forhold til at indregne påvirkningerne på likviditeten, da de enkelte påvirkninger givetvis ikke vil påvirke likviditeten fra 1. januar og hele året frem i de enkelte år.

Tabel 1: gennemsnitslikviditet i Region Midtjylland 2018-2019

Gennemsnitslikviditet mio. kr.	2018	2019
Gennemsnitslikviditet primo året	1.833	1.691
Nedbringelse af anlægsoverførsler som følge af projekt udvikling af anlægsstyringen indregnet	-50	-100
Gennemsnitslikviditet efter effekt fra projekt udvikling af anlægsstyringen	1.783	1.591
Ekstraordinær momsbetaling	-47	-15
Deponering vedr. DNC	0	-20
Deponering vedr. Køkken	-18	-62
Deponering vedr. Forum	-2	-10
Likvidt forbrug	-25	-170
Gennemsnitslikviditet ultimo året mio. kr.	1.691	1.314
Gennemsnitslikviditet kr. pr. indbygger	1289	1002

*1.311.874 indbygger i Region Midtjylland ifølge økonomi- og indenrigsministeriets tilskudsmelding for 2018.

Det vurderes på nuværende tidspunkt, at regionen vil kunne opfylde betingelserne i Budgetloven vedrørende regionens gennemsnitslikviditet i både 2018 og 2019 opgjort efter kassekreditreglen. Regionens likviditet følges løbende for at sikre at regler og betingelser overholdes, herunder at gennemsnitslikviditeten minimum udgør 1.000 kr. pr. indbygger.