

# Økonomisk politik

## Økonomisk politik

Den økonomiske politik definerer de overordnede økonomiske målsætninger og styringsprincipper, som gælder i Norddjurs Kommune. Formålet med politikken er at sikre, at kommunens indtægter bliver anvendt på en måde, som sikrer størst værdi for borgerne, samt at der er økonomisk råderum til politisk prioritering.

### Overordnede økonomiske målsætninger

- Der skal være strukturel balance i det enkelte år. Det vil sige, at overskuddet på den skattefinansierede drift som minimum skal dække anlægsudgifter samt afdrag på lån på det skattefinansierede område.
- Kassebeholdningen skal over en årrække konsolideres. Målet hæves over en årrække fra de nuværende 150 mio. kr. til en gennemsnitlig kassebeholdning på ca. 150 175 mio. kr. svarende til 4.800 kr. pr. indbygger.
- Servicerammen overholdes såvel i budget som i regnskab.
- Der skal være en årlig afvikling på mindst 10 mio. kr. af kommunens gæld excl. ældreboliger. I budgetopfølgningerne er der indført en løbende information om gældsstørrelsen og gældsafviklingen.
- Anlægsudgifterne skal årligt udgøre 100 mio. kr. set over en årrække svarende til 2.700 kr. pr. indbygger.
- Der er et langsigtet mål om over en årrække, at nettoanlægsprogrammet på det skattefinansierede område skal udgøre 75 mio. kr. Det nuværende mål på 35 mio. kr. årligt er alene et udtryk for kommunens nuværende økonomiske niveau.
- Det skal tilstræbes i budgetlægningen, at den tekniske serviceramme udnyttes fuldt ud under forudsætning af fortsat strukturel balance i budgettet. Der indarbejdes en teknisk bundet reservepulje i forbindelse med budgetlægningen. I henhold til budgetloven er det muligt at afsætte op til 1% af serviceudgifterne i reserve svarende til ca. 1618 mio. kr. for Norddjurs Kommune, og set i det lys indarbejdes der en teknisk bundet reservepulje i forbindelse med budgetlægningen (aktuelt som pulje til værn om servicerammen og pulje til administrative korrektioner).
- Gældsprocenten skal nedbringes. Gældsprocenten er et udtryk for den andel som langfristet gæld ekskl. gæld vedrørende ældreboliger udgør i forhold til årets samlede skatteindtægter.
- Der indarbejdes et fast årlig effektiviseringsbidrag indenfor reduktion på 1 % af budgetrammen for servicerammenudgifterne. Den løbende effektivisering skal bidrage til en langsigtet økonomisk stabilitet med færrest mulige konsekvenser for borgerne og skabe et økonomisk råderum for politiske prioriteringer, for at styrke kassebeholdningen og øge det økonomisk råderum gennem løbende og regelmæssige effektiviseringer, der anvendes til at forbedre serviceniveauet.

De nye økonomiske målsætninger kan sammen med de tidligere vedtagne økonomiske målsætninger sammenfattes i nedenstående overordnede målsætninger. Ovenstående overordnede målsætningerne er oplistet i et forslag til en prioriteret rækkefølge. Strukturel balance står først, da det er en grundlæggende forudsætning for en sund økonomi og samtidigt et lovpligtigt krav. Dernæst er målet om en robust kassebeholdning prioriteret, da det er en nødvendighed til imødegåelse af udsving i kommunens indtægter og udgifter og dermed sikre den daglige drift af kommunens økonomi, og endvidere blev målet formuleret som en politisk målsætning i budgetaftalen for 2018.

Den økonomiske politik tager afsæt i den nye kurs, der blev en del af budgetaftalen for budget 2019 - 2022. Baggrunden for iværksættelsen af den nye økonomiske kurs, tager udgangspunkt i de økonomiske udfordringer der var grundlaget for budget 2019. Et stigende udgiftspres på forsørgelsesområdet, samt en midtvejsregulering i 2018, gjorde det nødvendigt at iværksætte initiativer der kunne konsolidere kassebeholdningen, som var under pres. Budget 2019 er derfor præget af besparelser på serviceområderne, samt et lavt anlægsbudget. Med budgetaftalen er der endvidere vedtaget en række opstramninger som nu er indarbejdet i den økonomiske politik.

Formålet er at skabe en solid balance mellem de økonomiske muligheder og de fremtidige investeringer. Den nye kurs har som primært formål Herunder at værne om et budget i balance, der er med til at skabe en mere robust økonomi, så der skabes plads til at prioritere målrettede investeringer i kommunens lokale styrkepositioner og medvirke til den størst mulige velfærd. Norddjurs Kommune skal således også fremover være et attraktivt sted at bo, arbejde og leve.

Den økonomiske politik, skal være en aktiv del af arbejdet med budgetopfølgningerne, således at principperne og målsætningerne vil være en naturlig del af budgetkontrollen.

På baggrund af de økonomiske udfordringer blev det besluttet, at gennemføre en uvildig analyse udarbejdet af KL. I analysen skulle årsager og løsninger belyses, således at Norddjurs fremadrettet kan imødegå en lignende situation. Anbefalingerne fra analysen indgår i den fremtidige organisering og arbejdstilrettelæggelse af arbejdsopgaverne. På det horisontale niveau indarbejdes KL-analysens anbefalinger med indsatser for at styrke samspillet om økonomi i organisationen. På det vertikale niveau arbejdes der med at fremhæve fagudvalgenes rolle i forbindelse med at godkende budget og budgetopfølgninger.

Der er endvidere iværksat en faseopdelt organisationsforandringsproces, hvor der med grundig inddragelse af ledere og medarbejdere samt MED-organisationer skal udarbejdes et beslutningsoplæg til en ny organisationsmodel med afsæt i færre og mere homogene forvaltninger.

Der er endvidere indledt et samarbejde bl.a. omkring arbejdet med budgetprocessen og den økonomiske politik med Økonomi- og indenrigsministeriet.

Politikken skal godkendes og revideres minimum én gang i hver valgperiode, således at den til enhver tid siddende kommunalbestyrelse har indblik i de økonomiske retningslinjer, som forvaltningen agerer i henhold til.

## Serviceramme

Budgettet indenfor servicerrammen skal overholdes både ved budgetlægningen i form af udnyttelse af den tekniske servicerramme, samt ved regnskabsaflæggelsen for at overholde økonomiaftalen mellem KL og regeringen.

Formålet med en udnyttelse af den tekniske servicerramme er at sikre, at vækstpotentialet som indregnes i den tekniske servicerramme udnyttes, da den tekniske servicerramme for et nyt budgetår tager afsæt i kommunens seneste budgetramme.

## Prisfremskrivning

Som et led i en løbende effektivisering har kommunalbestyrelsen tidligere vedtaget, at varer- og tjenesteydelser med visse undtagelser ikke prisfremskrives i modsætning til løn, hvor der er fuld fremskrivning. Den manglende prisfremskrivning på ca. 7 mio. kr. om året skal blandt andet findes via besparelser på nye indkøbsaftaler og effektiviseringer i forbindelse med digitalisering i de kommende år.

## Tillægsbevillinger

I lighed med tidligere år kan der fortsat ikke påregnes tillægsbevillinger finansieret af kassebeholdningen i årets løb. I tilfælde af forventede budgetoverskridelser og evt. ønsker om nye aktiviteter angiver det enkelte fagudvalg kompenserende besparelser eller merindtægter indenfor fagudvalgets eget område. Kommunalbestyrelsen har vedtaget 3 hierarkiske principper til imødegåelse af tillægsbevillinger finansieret af kassebeholdningen.

### Princip 1

I de nuværende retningslinjer er det vedtaget, at Hvis der kommer uforudsete og udefra kommende udgifter, skal det politiske eller de politiske udvalg foretage en omprioritering indenfor egen ramme for at finde finansieringen.

### Princip 2

Der afsættes hvert år i forbindelse med det tekniske budget oprettes en pulje til administrative ændringer på 5 mio. kr. under økonomiudvalget, som de enkelte politiske udvalg kan ansøge finansiering fra i forbindelse med udefrakommende uforudsete udgifter. Udvalget afdrager eventuelt lånet over de næste 1-5 år afhængigt af beløbets størrelse. Der skal findes finansiering til puljen, hvilket kræver en prioritering. Uforudsete udgifter kunne f.eks. være påbud fra arbejdstilsynet m.m.

### Princip 3

I helt ekstraordinære tilfælde ved udefra kommende udgifter, hæfter de øvrige stående udvalg også. Eksempelvis de to udvalg, der måtte have en aktie i sagen.

## Clearings-/koordineringsprincip for overførsler

For at værne om den enkelte aftaleholders tilskyndelse til at spare op sikre en langsigtet økonomisk balance er det vigtigt, at der er overførselsadgang mellem årene. Samtidig er det vigtigt at sikre kommunens likviditetsstyring og sikre overholdelse af servicerrammen. Dette sikres ved at indarbejde en pulje i forbindelse med budgetlægningen til at imødegå en delvis anvendelse af overførslerne i et givent år og ved et clearings-/koordineringsprincip for brug af overførsler.

Grænseværdierne for overførsler mellem årene udgør 5 pct. grænse for positive overførsler og 2,5 pct. for negative overførsler.

- Ved positiv overførsel større end 5,0 procent af aftaleenhedens samlede budgetramme skal aftaleholderen kort redegøre for baggrunden for overførslen i forbindelse med regnskabsafslutningen.
- Ved negativ overførsel større end 2,5 procent af aftaleenhedens samlede budgetramme skal aftaleholderen udarbejde en handleplan til indsats for at rette op på forbruget.

Den enkelte aftaleholder kan anvende op til 20% af sin samlede driftsoverførsel på servicerammen i et givent år, under hensyn til at fagudvalgets serviceramme overholdes.

Ønsker den enkelte aftaleholder at anvende mere, skal der koordineres indenfor udvalgets område. Undtaget fra dette princip er eksterne projektmidler, hvor der er fuld overførselsadgang og mulighed for at anvende 100 % af disse overførsler. Ekstraordinære situationer er undtaget fra dette princip. Fortsat under hensyn til at servicerammen overholdes.

### Effektiviseringsbidrag

Der indarbejdes en fast årlig reduktion på af budgetrammen for serviceudgifterne gennem løbende og regelmæssige effektiviseringer. Den løbende effektivisering skal bidrage til en langsigtet økonomisk stabilitet med færrest mulige konsekvenser for borgerne og skabe et økonomisk råderum for politiske prioriteringer. Den foreløbige procentsats bliver fastsat af kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af budgetproceduren og det sker på mødet i januar. Den endelige procent bliver endeligt fastlagt i forbindelse med budgetvedtagelse i oktober, hvor også økonomiaftalen, mængdereguleringer og den endelige budgetramme kendes.

### Løbende og regelmæssige effektiviseringer

Der indarbejdes en fast årlig reduktion på 1 % af budgetrammen for serviceudgifterne for at styrke kassebeholdningen og øge det økonomiske råderum gennem løbende og regelmæssige effektiviseringer, der anvendes til at forbedre serviceniveauet. Som en del af den nye økonomisk kurs fra budget 2019, er der i 2019 og 2020 allerede indarbejdet effektiviseringer i henhold til politikken om en løbende og regelmæssig effektivisering. Fagudvalgene vil således først fra budget 2021 og frem årligt skulle finde effektiviseringer på 1 pct. af deres serviceudgifter.

### Budgetanalyser

Budgetanalyser skal være med til at fremme et organisatorisk fokus og sigte samt et princip om intelligente investeringer, som kan bidrage til at forbedre kommunens økonomi både på udgiftssiden og indtægtssiden. Som led i at sætte en strategisk dagsorden udpeger økonomiudvalget på den baggrund hvert år 2-3 områder, hvor der udarbejdes budgetanalyser til brug i budgetprocessen. Eksempler på budgetanalyser kunne være arbejdsmarkedsområdet. Målsætning om kassebeholdning på 150 mio. kr. i gennemsnit set i forhold til forpligtelser i form af selvforsikring m.v. og aktuelt behov i forhold til eksempelvis kommende vejvedligeholdelse, kassebeholdning kontra garantistillelse, strategisk byggemodning. Endvidere kan emner som sygefravær, specialundervisning, udgiftspres på det specialiserede socialområde og kørsel med borgere også indgå som mulige budgetanalyser.

Budgetanalyserne udvælges ud fra en turnusordning, hvor områder under pres har førsteprioritet, mens der også arbejdes ud fra en betragtning om, at alle områder over tid og ud fra en systematisk tilgang skal gennemgå en analyse.

Fagudvalgene kan i et vist omfang iværksætte budgetanalyser på eget område.

## Skattegrundlaget

Målsætningen for Norddjurs Kommune er at skattegrundlaget i de kommende år skal udbygges bl.a. ved en aktiv bosætningsstrategi. En forbedring af skattegrundlaget skal således ske gennem dels vækst i indbyggertallet og dels via vækst i det gennemsnitlige indkomstniveau for indbyggere i Norddjurs Kommune. Skattegrundlaget for indkomstskatten udgør 5.757,4 mio. kr. i 2019.

## Skatteprocenter og takster

Kommunen har mulighed for at hæve/sænke personskatten og derved øge/sænke indtægterne. Dette bør dog gøres i tæt koordinering med landets øvrige kommuner i forbindelse med budgetlægningen, og er afhængig af, hvad der konkret aftales i økonomiaftalen mellem regeringen og KL. Ejendomsskatten ligger i øjeblikket på det maksimale niveau, og kan ikke øges yderligere. I 2021~~19~~ er skatteprocenterne følgende: indkomstskat 26,37 pct. grundskyldspromillen er 34 for øvrige ejendomme og 7,5 for produktionsjord.

På serviceområderne vil det være naturligt, at taksterne fortsat holdes på niveau med de omkringliggende kommuner.

## Gennemsnitlig kassebeholdning

Formålet med at have en likviditet af en vis størrelse er at kunne klare den daglige drift, udsving i kommunens udgifter, og samtidig have en mulighed for at foretage tilpasninger i løbet af året. Den gennemsnitlige kassebeholdning pr. indbygger bør ligge på niveau med landsgennemsnittet. Har kommunen samtidig stillet store garantier bør kassen derudover have en vis robusthed.

Ved at have en likviditet af en vis størrelse sikres det, at kommunen ikke er unødvendigt begrænset af likviditetshensyn, så kommunens indtægter er styrende for den økonomiske planlægning. Samtidig giver en kassebeholdning på 175 mio. kr. mulighed for at lave en mere langsigtet tilpasning, hvis indtægter eller udgifter ændrer sig væsentligt. Desuden giver det en større fleksibilitet i forhold til større anlægsprojekter, strategiske investeringer og investeringer med effektiviseringspotentiale.

Overholdelse af målsætningen om kassebeholdningen er under forudsætning af, at der lægges et realistisk budget med strukturel balance, og at spillereglerne omkring budgetopfølgning og kassefinansierede tillægsbevillinger bliver overholdt.

Likviditetsoversigten udarbejdes kvartalsvis ved udgangen af marts, juni, august og december og udsendes senest et måned efter til kommunalbestyrelsen, og vedlægges budgetopfølgninger og regnskabet til politisk behandling.

I relation til anlæg er det relevant at styre, hvornår anlægsprojekterne igangsættes i de enkelte år, for at tilpasse likviditetstræk og lånoptagelse. En naturlig målsætning for en kommune af Norddjurs Kommunes størrelse vil derfor være at have en gennemsnitlig likviditet på 150 mio. kr. Det er i budgetaftalen for 2019–2022 aftalt at kassebeholdningen skal genopbygges for at arbejde henimod at opfylde målsætningen om en kassebeholdning på 150 mio. kr.

## Anlæg

Ved behandling af alle anlægsbevillinger og rådighedsbeløb skal der samtidig tages bevillingsmæssig stilling til afledte driftsudgifter/-indtægter.

Udvalgene laver i forbindelse med budgetprocessen en prioritering af alle anlægsforslag indenfor eget udvalg, og prioriteringerne indgår i budgetforhandlingerne.

Anlægsinvesteringer skal fremmes hvis de skønnes at medvirke til kommunens generelle udviklingsmuligheder. Samtidig skal udgift til byggemodning og salg af grunde været baseret på en vurdering af markedsprisen. Det korrigerede anlægsbudget skal svare til det vedtagne budget for anlæg, hvorfor der kan indarbejdes en anlægsreserve til overførte anlæg, såfremt overførslen fra anlæg over flere år ikke med sikkerhed kan indarbejdes i budgettet.

I forbindelse med kommunalbestyrelsens årlige behandling af overførselssagen, skal der foretages en prioritering af hvilke anlæg der skal overføres til det efterfølgende år, og hvilke anlæg der i så fald skal udskydes til et senere år, hvis den indarbejdede anlægsreserve ikke giver det nødvendige råderum. Dette har til formål at sikre, at anlægsbudgettet vedtaget i forbindelse med årsbudgettet overholdes.

**Der arbejdes strategisk med planlægningen for opkøb af jord, byggemodning og øvrige udviklingsprojekter, hvor der hvert år tages politisk stilling til emner, der skal indgå i de budgetforhandlinger.**

## Tekniske korrektioner

Der indarbejdes tekniske korrektioner i det tekniske budget som følge af ny lovgivning og uforudsete og eksterne årsager. De tekniske korrektioner skal fremlægges til behandling og godkendelse i fagudvalgene og økonomiudvalget, på baggrund af direktionens behandling. Fagudvalgenes inddragelse i behandlingen, skal sikre strategien om en tydelig rolle og ansvar fra fagudvalgenes side.

Det tydeliggøres ved beskrivelse af de tekniske korrektioner om det vedrører justeringer indenfor servicerammen, eller justeringer udenfor servicerammen, som typisk drejer sig om forsørgelsesudgifter.

## Mængdeændringer

I forbindelse med udarbejdelse af det tekniske budget indarbejdes mængdeændringer, som godkendes sammen med det tekniske budget. Mængdeændringerne udarbejdes på baggrund af befolkningsprognosen og tildelingsmodeller.

## Aftalestyring

Norddjurs kommune har aftalestyring via aftaleholdere, der er de budgetansvarlige ledere. Aftalerne revideres hvert år i forlængelse af budgetforliget. Aftalerne indeholder oplysninger om eller henvisninger til de økonomiske rammer, som aftaleholderen skal agere indenfor. Disse rammer fastlægges i forbindelse med den generelle budgetlægning i Norddjurs Kommune.

I de økonomiske principper for aftalestyring fremgår det, at aftaleenhederne har mulighed for at disponere frit på tværs af samtlige drifts- og udviklingskonti. Endvidere har aftaleholder frihed til - inden for aftalens økonomiske rammer - løbende at korrigere på bemandingsstørrelse og -sammensætning.

Det økonomisk styringsprincip i kommunen er dermed rammestyring, hvilket betyder, at den enkelte aftaleholder, kombineret med muligheden for at opsparede midler overføres mellem årene, har mulighed for at skabe sig et ledelsesmæssigt råderum til nye prioriteringer og tiltag.