

Økonomisk politik

Godkendt den xx23. februarxx 2024

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.

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

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

Overordnede økonomiske målsætninger

- **Balance i Budgettet:** Der skal være strukturel balance i det enkelte år. Det vil sige, at indtægterne overskuddet på den skattefinansierede drift som minimum skal dække driftsudgifter, anlægsudgifter, kapitalindskud til almene boligselskaber samt afdrag på kommunens gæld lån på det skattefinansierede område.
- **Anlæg:** Anlægsudgifterne skal årligt udgøre 100 mio. kr. set over en årrække svarende til 2.700 kr. pr. indbygger.
- **Kassebeholdning:** Målet hæves over en årrække fra de nuværende 150 mio. kr. til Den gennemsnitlige skal udgøre minimum kassebeholdning på ca. 175 mio. kr. svarende til 4.800 kr. pr. indbygger.
- **Servicerammen og anlægsrammen** overholdes såvel i budget som i regnskab.
- **Gæld:** Der skal som udgangspunkt være en årlig afvikling på mindst 10 mio. kr. af kommunens gæld excl. ældreboliger. Dog kan der være år, hvor det er nødvendigt at optage lån til kritisk infrastruktur. I budgetopfølgningerne er der indført en løbende information om gældsstørrelsen og gældsafviklingen.

Strukturel balance er den vigtigste målsætning. Målsætningen sikrer sammenhæng mellem indtægter og udgifter. Ved at have strukturel balance i hele budgetperioden sikres det, at kommunens udgifter tilpasses ændrede rammevilkår i god tid.

Målsætningen om anlæg skal sikre, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til at vedligeholde kommunens veje og bygninger, og at der samtidig er plads til udvikling af kommunen.

Når der er strukturel balance, vil kassebeholdningen alt andet lige forblive konstant på længere sigt, og der vil ikke være behov for at optage nye lån. I særlige tilfælde kan det dog give mening, f.eks. for at styre likviditeten, eller fordi kommunen har en ekstraordinær udgift i et enkelt år til en stort anlægsforslag.

Det er vigtigt med en tilstrækkelig stor kassebeholdning, så uventede hændelser ikke behøver at medføre besparelser på kort sigt. I de seneste år har kassebeholdningen blandt andet kunnet dække midtvejsregulering af tilskud til overførselsudgifterne samt indskud i Aarhus Airport.

Ekstraordinære afdrag på lån, der er aftalt i forbindelse med en budgetaftale indgår ikke i opgørelsen af den strukturelle balance.

- ~~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 årlig effektiviseringsbidrag indenfor servicerammen. Den løbende effektivisering skal bidrage til en langsigtet økonomisk stabilitet med færrest mulige konsekvenser for borgerne og skabe et økonomisk råderum for politiske prioriteringer.~~

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.

~~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.~~

Formålet er at skabe en solid balance mellem de økonomiske muligheder og de fremtidige investeringer. 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.

Service ramme og anlægsramme

Kommunernes Landsforening (KL) udmelder hvert år vejledende service rammer og anlægsrammer for de enkelte kommuner til det kommende års budget. KL udmelder de vejledende rammer til kommunerne som et led i den fælleskommunale koordinering, hvor kommunerne samlet set skal holde sig inden for de udgiftsrammer, som er aftalt i økonomiaftalen mellem KL og regeringen. Hvis ikke kommunerne samlet set overholder udgiftsrammerne i budgettet, vil kommunerne få fratrukket en del af bloktilskuddet. Den vejledende service ramme er beregnet på baggrund af det vedtagne budget fra det indeværende år, mens den vejledende anlægsramme er beregnet på baggrund af de seneste 10 års anlægsudgifter.

Budgettet indenfor servicerammen og anlægsrammen skal overholdes både ved budgetlægningen i form af udnyttelse af den vejledende rammer tekniske service ramme, samt ved regnskabsafleggelsen for at overholde økonomiaftalen mellem KL og regeringen.

Det skal tilstræbes i budgetlægningen, at den ~~tekniske~~ vejledende rammer service ramme ~~udnyttes~~ fuldt ud under forudsætning af fortsat strukturel balance i budgettet. På driften 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. 4820 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).

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

Tillægsbevillinger

Udgangspunktet er, at der fortsat ikke gives lighed med tidligere år kan der fortsat ikke påregnes tillægsbevillinger finansieret af kassebeholdningen i årets løb, med undtagelse af overførslerne fra foregående regnskabsår. 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

Hvis der kommer uforudsete og udefra kommende udgifter, skal ~~det politiske eller de politiske~~ fagudvalget foretage en omprioritering indenfor egen ramme for at finde finansieringen.

Princip 2

Der afsættes hvert år i forbindelse med det tekniske budget 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 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 servicerammen~~, at kommunen overholder servicerammen ved at overholde det vedtagne budget. 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. Der tages hvert år politisk stilling til fordelingen af puljen mellem udvalgene.

~~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 flere overførsler end puljen giver mulighed for mere, kan dette ske ved clearing 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.

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.

Råderumsforslag og effektiviseringsbidrag

Norddjurs Kommune har behov for at tilpasse serviceudgifterne til faldende indtægter. Det skal ske på en måde, så kommunens ressourcer anvendes optimalt, så borgerne får den bedst mulige service indenfor kommunens økonomiske rammer.

Norddjurs Kommune anvender to metoder.

- Råderumsarbejdet

Råderumsforslag er konkrete forslag (besparelses-, investerings- og effektiviseringsforslag) som fremlægges til fagudvalgenes budgetdrøftelser i foråret. Kommunalbestyrelsen tager stilling til den økonomiske ramme til næste års råderumsarbejde i budgetaftalen.

En del råderumsforslag vil også have fokus på større strukturelle ændringer, der ændrer den måde kommunen leverer service til borgerne.

- Årligt effektiviseringsbidrag

Effektiviseringsbidraget er en %-vis reduktion på hvert udvalg indenfor servicerammen, der som udgangspunkt udmøntes administrativt af de enkelte aftaleholdere. Det er muligt i at fremlægge forslag til politisk prioritering i november forud for budgetåret. Effektiviseringsbidraget skal så vidt muligt fastholdes på et ensartet niveau fra år til år.

De to metoder skal ses i sammenhæng. Jo højere effektiviseringsprocent er, jo vanskeligere kan det blive at finde yderligere råderumsforslag. Omvendt kan det være vanskeligt at effektivisere, hvis alle de gode forslag allerede er vedtaget.

Både en evt. ramme til råderumstiltag og størrelsen på effektiviseringsbidrag fastsættes i forbindelse med budgetvedtagelsen i oktober.

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.

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.

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.

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 er skatteprocenterne følgende: indkomstskat 26,3 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

Norddjurs Kommune vedtager budgetter i strukturel balance, hvor indtægterne kan dække udgifterne. Derfor vil kassebeholdningen alt andet lige være stabil på længere sigt, og det er ikke muligt at anvende kassebeholdningen til at finansiere et varigt driftsunderskud.

Ved at have en solid kassebeholdning undgår kommunen, at uventede hændelser med likviditetsmæssig virkning betyder, at kommunen er nødt til at reducere service- eller anlægsudgifter i indeværende år. Eksempler på uventede hændelser i de seneste år er midtvejsregulering af overførselsudgifterne, indskud i Aarhus Airport, tab på værdipapirer samt ny gæld som følge af den nye ferielov. I de kommende år kan det også være efterregulering af indtægter fra grundskyld og reduktion af bloktilskud, som følge af at mange kommuner selvbudgetterer. Potentielt kan kommunen også overtage gældsforpligtelser, som følge af de mange garantier kommunen har stillet til forsyningsvirksomheder og forskellige foreninger og institutioner.

I en analyse fra 2019 anbefales det, at den gennemsnitlige kassebeholdning altid udgør mindst 175 mio. kr. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med den mængde af garantier, der var stillet på daværende tidspunkt. Siden da er risikoen for efterregulering af kommunens indtægter steget som følge af overgangsordningen vedrørende boligskatter, samt at mange kommuner har valgt at selvbudgettere i 2024.

Der udarbejdes en likviditetsprognose til de samlede budgetopfølgninger samt ved aflæggelse af regnskab. Desuden vil der hvert kvartal blive udarbejdet en likviditetsoversigt, som senest ved udgangen af næste måned udsendes til Kommunalbestyrelsen, hvis ikke oversigten allerede er vedlagt den samlede budgetopfølgning.

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.

Anlæg

Det er vigtigt at der hvert år afsættes et tilstrækkeligt stort budget til anlæg, så Norddjurs Kommunes kapitalapparat bliver vedligeholdt, og der samtidig investeres i udvikling af kommunen. Derfor har kommunen en målsætning om at der anvendes minimum 100 mio. kr. på anlægsudgifter hvert år.

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

Den økonomiske politik skal styrke en aktiv, hurtig og fleksibel investeringspolitik. Derfor kan merindtægter ved salg af arealer og ejendomme anvendes til medfinansiering af strategiske udviklingsprojekter og til strategiske opkøb af arealer og ejendomme.

Kommunens anlægsramme svarer til det vedtagne budget. For at sikre at der er plads til at overføre anlæg fra ét år til næste afsættes der en anlægsreserve på op til x % af årets anlægsbudget i næste års budget. 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.

Anlægsprojekter der er vedtaget i budgettet gennemføres, og som udgangspunkt er det derfor ikke meningen at mange projekter skubbes fra ét år til det næste.

Mindreforbrug på anlæg i løbet af året tilgår Økonomiudvalgets strategiske pulje til anlæg. Hvis der er plads inden for anlægsrammen, kan Kommunalbestyrelsen prioritere og udmønte puljen.

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

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 kommende budgetforhandlinger. Udgifter til byggemodning og salg af grunde skal baseres på en vurdering af markedsprisen.

~~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.~~

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 servicerrammen, eller justeringer udenfor servicerrammen, 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 fordelingsmodeller.

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.