

1. Indledning

Budget 2017 blev vedtaget den 10. oktober 2016 med baggrund i et budgetforlig mellem Venstre, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Konservative og Liberal Alliance. De fem byrådsgrupper udgør 27 ud af byrådets 31 medlemmer.

Budgetforliget skaber balance på alle de økonomiske parametre, som kommunen styrer efter og parterne har fokus på et stabilt strukturelt driftsoverskud og et tilfredsstillende anlægsniveau.

Hovedoverskrifterne fra budgetforliget er:

- Omprioritering af driften
- Prioritering af kommunens langsigtede investeringer

Igen i år kan man læse om budgettets indhold på de enkelte fagområder på kommunens budgethjemmeside: www.budget.esbjergkommune.dk

På budgethjemmesiden findes også diverse oversigter over fx de politiske ændringsforslag, forligstekst og anlægsinvesteringer m.v.

De generelle bemærkninger i dette afsnit giver, sammen med de efterfølgende økonomiske oversigter, en status på Esbjerg Kommunes økonomiske situation samt et overordnet indblik i Budget 2017 og overslagsårene 2018-20.

De generelle bemærkninger indledes i afsnit 2 med en økonomisk status.

I afsnit 3 beskrives overordnet kommunens udgifter og indtægter vedrørende henholdsvis drift, anlæg og finansiering.

Forudsætninger for budgetlægningen i form af økonomiaftalen for 2017 mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening samt andre forudsætninger fremgår af afsnit 4.

2. Økonomiske nøgletal

Det vedtagne budget for 2017-20 genererer samlet set følgende økonomiske nøgletal:

Tabel 1: Økonomiske nøgletal

	<i>mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020
Strukturel balance vedr. ordinær drift (mål = -200 mio.kr.) (+ = underskud)		-177	-210	-230	-226
Strukturel balance inkl. anlæg (mål = -30 mio. kr.) (+ = underskud)		74	63	-60	-56
Kassebeholdning (mål = positiv) (+ = positiv)		244	117	27	158

Den strukturelle balance vedrørende ordinær drift er udtryk for, om der er over- eller underskud på den ordinære drift - det vil sige om skatteindtægter og generelle tilskud kan finansiere kommunens driftsudgifter. Målet om et overskud på min. 200 mio. er opfyldt fra og med 2018.

Driftsresultatet tillagt skattefinansierede anlægsinvesteringer giver "Strukturel balance inkl. anlæg". Tallene viser et underskud i 2017 og 2018, men et tilfredsstillende overskud fra og med 2019.

Den beregnede kassebeholdning forventes at udgøre 373 mio. kr. pr. 1. januar 2017. I løbet af budgetperioden reduceres kassebeholdningen som følge af et budgetteret kasseforbrug. Kassebeholdningen budgetteres at udgøre 158 mio. kr. udgangen af budgetperioden og er dermed positiv i hele perioden svarende til byrådets mål for kassebeholdningen.

3. Budget 2017

3.1 Kommunens driftsudgifter

Driftsudgifterne budgetteres efter reglerne om rambestyring for henholdsvis rammebelagte områder og ikke-rammebelagte områder. Se i øvrigt "Bilag - Bevillings- og kompetenceregler"

Esbjerg Kommunes samlede skattefinansierede driftsudgifter udgør netto ca. 7,1 mia. kr. i 2017.

Heraf anvendes ca. 4,9 mia. inden for de rammebelagte områder og ca. 2,2 mia. kr. inden for de ikke-rammebelagte områder jf. tabel 2.

Tabel 2: Oversigt over driftsudgifter, netto

Driftsudgifter i 2017, netto	Rammebelagte	Ikke-rammebelagte	Hvile i sig selv
	se afsnit 3.1.1	se afsnit 3.1.2	se afsnit 3.1.3
<i>i mio. kr.</i>			
Økonomiudvalget	890,2	15,7	-
Plan & Miljøudvalget	6,8	-	-
Teknik & Byggeudvalget	252,9	-	6,2
Social & Arbejdsmarkedsudvalget	593,3	1.713,7	-
Børn & Familieudvalget	1.772,5	1,3	-
Kultur & Fritidsudvalget	316,2	1,3	-
Sundhed & Omsorgsudvalget	1.082,1	402,3	-
I alt	4.914,1	2.134,4	6,2

Udgifter til lønninger er budgetteret til at udgøre ca. 62 % af de rammebelagte bruttodriftsudgifter.

3.1.1 Rammebelagte områder, fx dagpasning, skoler og ældre

På de rammebelagte driftsområder budgetteres i henhold til reglerne for rammestyring. Det vil sige, at budgetterne alene kan justeres med byrådsbeslutninger, nye love og befolknings-udvikling. Budgettet er således udtryk for det serviceniveau som politikerne har fastlagt for Esbjerg Kommune.

Rammebelagte områder omfatter de store serviceområder som fx dagpasning, skoler, ældre, handicappede, veje, børn og unge samt administration. De rammebelagte driftsområder svarer til de serviceudgifter, der er omfattet af ministeriets definition af servicevækstramme.

I budgetlægningen har fokus været rettet omprioriteringer af driften til finansiering af nye merudgifter. Der er ingen besparelser i 2017, men i perioden 2018-20 er forudsat, at kommunen udmønter Regeringens Moderniserings- og Effektiviseringsprogram med en reduktion af driften på i alt 122 mio. kr. i perioden. Selve udmøntningen aftales senere.

På udgiftssiden er der afsat midler til flere initiativer, hvoraf de væsentligst udgør (over fire år):

- 55 mio. kr. til styrkelse af dagtilbud og skole
- 31 mio. kr. til dækning af udgifter til flygtninge og familiesammenføringer

- 29 mio. kr. til forbedring af den kollektive trafik
- 20 mio. kr. til udvikling af Cosmosskolen
- 15 mio. kr. som følge af den demografiske udvikling med flere ældre og flere børn end hidtil forventet

Esbjerg Kommune overholder den af staten udmeldte driftsramme.

3.1.2 Ikke-rammebelagte områder, fx overførsler til personer

Ikke-rammebelagte områder budgetteres i forhold til efterspørgsel og aktuelt behov. Det er primært områderne førtidspension, kontanthjælp, sygedagpenge og boligydelse/-sikring m.v., der er ikke-rammebelagte. En del af de ikke-rammebelagte områder er omfattet af budgetgarantien.

Ændret efterspørgsel påvirker således forbruget på disse områder. Byrådet forventer, at de sociale ydelser kan reduceres ved en aktiv indsats, og har afsat 2,5 mio. kr. i årene 2017 og 2018 til flere og tidligere samtaler med forsikrede ledige.

Esbjerg Kommunes udgifter på ikke-rammebelagte områder udgjorde for år tilbage 2,5% af landsudgifterne. I 2017 er dette niveau reduceret til 2,15% og dette lave niveau forventes fastholdt i budgetperioden.

3.1.3 Forbrugerfinansierede områder

Det forbrugerfinansierede område omfatter Affaldsbehandling. Affaldsområdet budgetteres ud fra princippet om, at udgifter og indtægter over tid skal udligne hinanden. Området skal altså hvile i sig selv, idet indtægterne stammer fra forbrugerpriser, som beregnes på baggrund af udgifterne til både drift og anlæg på området.

3.2 Anlæg

I dette afsnit gives et kort overblik over kommunens planlagte investeringer opdelt på tre hovedområder. Der findes flere oplysninger i oversigten "Anlægsinvesteringer".

3.2.1 Skattefinansierede områder

Der er afsat rådighedsbeløb til en række skattefinansierede investeringer inden for hvert politikområde:

Tabel 4: Skattefinansierede anlæg opdelt på politikområder

<i>+= udgifter / -= indtægter, mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020
Administration	0,6	-	-	-
Byfornyelse	8,1	12,3	8,4	9,6
Miljø	3,8	-	-	-
Byggeri, vedligehold og energi	61,7	31,0	19,1	27,1
Veje og grønne områder	74,4	43,2	75,7	51,7
Esbjerg Lufthavn	-	-	8,1	-
Handicappede	9,1	8,9	2,2	-
Skole	0,4	-	-	-
Dagtilbud	34,4	6,0	3,0	30,0
Familie	-	-	4,6	-
Kultur & Fritid	28,3	39,3	11,4	1,7
Omsorg og Pleje	10,7	30,9	31,6	-2,7
Kommunal boligforsyning	0,5	0,5	0,5	0,5
Anlægspulje	-	-	39,3	106,3
Forventet tidsforskydning	-36,0	18,0	18,0	-
I alt	196,0	190,1	221,9	224,2

3.2.2 Køb og salg af jord og ejendomme samt byggemodning

Der budgetteres med følgende byggemodning, køb og salg af jord samt salg af ejendomme:

Tabel 5: Køb og salg af jord og ejendomme samt byggemodning

<i>+= udgifter / -= indtægter, mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020
Salg af jord	-57,9	-58,8	-95,5	-71,9
Køb af jord	23,0	6,7	11,7	6,0
Ordinært salg af beboelsesejendomme	-3,1	-3,1	-5,2	-9,8
Salg af andre ejendomme	-19,1	-3,0	0,0	-2,5
Byggemodning	109,3	135,7	29,1	21,6
I alt	52,2	77,5	-59,9	-58,6

Køb/salg af jord og udgifter byggemodning er budgetlagt i henhold til Byggemodningsplan 2017-2020 samt plan for udbygning af Esbjerg Strand.

3.2.3 Forbrugerfinansierede områder

Der er ikke planlagt større investeringer på affaldsområdet i budgetteringen for 2017.

Der er budgetlagt følgende kommunale udgifter til ældreboliger. Det bemærkes, at dette er kommunens nettoudgift – der bygges for væsentligt højere beløb, men heraf kan en stor del lånefinansieres:

Tabel 6: Investeringer i ældreboliger

<i>+= udgifter / -= indtægter, mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020
Ældreboliger	30,1	47,2	80,2	3,8
I alt	30,1	47,2	80,2	3,8

3.3 Finansiering

3.3.1 Generelle tilskud

Generelle tilskud består dels af et statstilskud og dels af en udligningsordning. Staten sørger via statstilskuddet for, at kommunerne har et økonomisk fundament for deres opgavevaretagelse. Statstilskuddet reguleres hvert år i forbindelse med økonomiaftalen mellem Kommunernes Landsforening og Regeringen således, at statstilskuddet øges når kommunernes udgifter stiger fx som følge af ny lovgivning og reduceres når kommunernes indtægter stiger fx som følge af øgede skatteindtægter. Statstilskuddet fordeles efter befolkningstal.

Formålet med udligningsordningen er dels at udligne forskelle i kommunernes udgiftsbehov og gjort efter objektive kriterier og dels at udligne forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag.

Der foretages derfor en generel nettoudligning på 61 % af alle kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag samt en ekstra udligning på 32 % for ugunstigt stillede kommuner som fx Esbjerg Kommune. Hertil kommer, at der i 2016 og 2017 er etableret en kompensationsordning, der begrænser den enkelte kommunes beregnede tab/gevinst.

Med henblik på at få foretaget en permanent tilpasning af udligningssystemet er der igangsat et analysearbejde i Social- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, som sigter på at have virkning fra 2018.

Nettoudligningen og udligning til ugunstigt stillede finansieres af staten og indgår i beregningen af det samlede statstilskud. Det vil sige, at jo mere kommunerne skal have i udligning – jo mindre får kommunerne i egentligt statstilskud.

Generelle tilskud og udligning er budgetteret med Kommunernes Landsforenings tilskudsmodel. Vurderingen for perioden 2018-20 er foretaget af KL, da der ikke er indgået aftale med Regeringen vedrørende disse år.

Økonomaftalen for 2017 indeholder et ekstraordinært finansieringstilskud til kommunerne. Beløbet for Esbjerg Kommune udgør ca. 63 mio. kr. Det er forudsat, at kommunen hvert år modtager et finansieringstilskud af denne størrelse.

3.3.2 Udviklingsbidrag til Regionen

Kommunerne betaler grundbidrag til regionens varetægelse af opgaver indenfor regional erhvervsudvikling. Der skal i 2017 betales 131 kr. pr. indbygger svarende til godt 15 mio. kr.

Grundbidraget forhandles årligt med regionen indenfor en nærmere bestemt økonomiramme.

3.3.3 Indkomstskat

Indkomstskat er budgetteret med en statsgaranti af udskrivningsgrundlaget i 2017 og en beregnet skattegaranti i overslagsårene ud fra Kommunernes Landsforenings skøn for udvikling i udskrivningsgrundlaget i de kommende år.

Statsgarantien er beregnet ud fra 2014-indkomsterne korrigeret for skattereformen tillagt i alt 10,0 %.

I forhold til statsgarantien er det beregnet, at selvbudgettering giver en gevinst på 21 mio. kr. Det skyldes primært en forventet efterregulering i 2020 som følge af væksten på landsplan. Da kommunens egen vækst ligger under landsniveauet og det er usikkert om den forventede landsgevinst kommer i 2020, har Byrådet valgt det sikre valg, nemlig statsgaranti på udskrivningsgrundlaget.

De kommunale skatteprocenter og fremgår af følgende tabel.

Tabel 7: Skatteprocenter og grundskyldspromille

%/promille	2016	2017	2018	2019	2020
Kommuneskatteprocent	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
Grundskyldspromille	25,29	25,29	25,29	25,29	25,29
Kirkeskatteprocent	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81

3.3.4 Grundskyld og dækningsafgift

Resultatet af den seneste vurdering medfører følgende værdier i 2017, hvoraf der kan opkræves grundskyld og dækningsafgift.

Tabel 8: Grundskyld og dækningsafgift. Værdier, promise og provenu for 2017

Indtægt	Værdier mio. kr.	Beskatning i promise	Provenu mio. kr.
Afgiftspligtige grundværdier, (min. 16 o/oo - max. 34 o/oo)	15.060,6		337,5
Landbrugsejendomme	2.257,9	7,20	16,2
Øvrige ejendomme	12.802,7	25,29	323,8
Reguleringer tidligere år			2,5
Dækningsafgiftspligtige værdier af offentlige ejendommers			
Grundværdier , heraf	66,3	12,65	0,8
Kommunale ejendomme	8,5	12,65	0,1
Regionsejendomme	25,7	12,65	0,3
Statsejendomme	32,0	12,65	0,4
Bygningsværdier	887,1	8,75	7,8
Provenu i alt			346,1

Det forventes, at grundværdierne for perioden 2018-20 årligt vil stige med ca. 5 % jf. KL's skøn.

3.3.5 Selskabsskat

Afregningen af selskabsskatter foretages i forhold til de faktiske selskabsskatter for indkomståret 3 år forinden. Afregningen i 2017 med i alt 94 mio. kr. kan henføres til 2014. I forhold til de forventede selskabsskatter for hele landet, forventes der indtægter fra selskabsskat på 109 mio. kr. i 2018 og 111 mio. kr. i 2019, samt 113 mio. kr. i 2020.

3.3.6 Kirkeskat

I budgettet er kirkeskatteprocenten fastsat til 0,81 i alle årene. Kirkekassernes samlede indtægter og udgifter registreres på en mellemregningskonto, som aftegnes med kommunen således at der ved budgetårenes udgang henstår en mellemregning på nul kroner mellem kirkekasserne og kommunen.

3.3.7 Kassebeholdning

En kommunes budget skal balancere i det enkelte budgetår. Når udgifterne og indtægterne i øvrigt er på plads, vurderes i hvor høj grad lånemulighederne skal benyttes og/eller hvor meget der skal finansieres via kasse-beholdningen.

Tabel 9: Budgetteret kasseforbrug/-henlæggelse og kassebeholdning ultimo året

<i>mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020
Budgetteret kasseforbrug/-henlæggelse (- = forbrug)	-116	-127	-90	131
Kassebeholdning	244	117	27	158

I perioden 2017-2019 budgetteres med et træk på kassebeholdningen på 333 mio. kr. I 2020 er budgetlagt et ekstraordinært stort lån, som tilgår kassebeholdningen. Ultimo 2020 er kassebeholdning budgetlagt til 158 mio. kr.

3.3.8 Lånoptagelse, afdrag og langfristet gæld

Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse giver mulighed for at optage lån til finansiering af bl.a. følgende investeringer:

- Affald og renovation
- Byfornyelse
- Energi- og elbesparende foranstaltninger
- Forbedring af kommunale beboelsesejendomme
- I særlige tilfælde opkøb af jord til boligformål
- Kommunale lystbådehavne, herunder Esbjerg Strand
- Ældreboliger

Esbjerg Kommune udnytter lånemulighederne fuldt ud.

Tabel 10: Budgetteret lånoptagelse

<i>mio. kr.</i>	2017	2018	2019	2020
Skattefinansieret				
• Jordkøb	2,0	2,6	2,8	1,7
• Forbedring af beboelsesejendomme, byfornyelse og energibesparende foranstaltninger m.v.	13,3	14,4	10,7	11,9
• Esbjerg Strand	46,0	55,0	0,0	0,0
• Lånedispensation, ombygning Blåbjerggårds-kolen til daginstitution	6,6	0,0	0,0	0,0
• Ældreboliger, skæve boliger	31,8	0,0	0,0	136,4
I alt	99,7	72,0	13,5	150,0

Kommunens samlede gæld udvikler sig herefter således over perioden:

Tabel 11: Udvikling i den samlede gæld

<i>- = gæld, mio. kr.</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Primo året	-1.446,0	-1.486,0	-1.493,5	-1483,2	-1409,0
Lånoptagelse	-110,6	-99,7	-72,0	-13,5	-150,0
Afdrag	70,6	92,2	82,3	87,7	90,9
Ultimo året	-1.486,0	-1.493,5	-1.483,2	-1.409,0	-1.468,1

Kommunens skattefinansierede gæld og gæld til ældreboliger fremgår af følgende tabel:

Tabel 12: Udvikling i den skattefinansierede gæld og gæld til ældreboliger

<i>- = gæld, mio. kr.</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Skattefinansieret gæld	-888,0	-907,1	-923,4	-876,5	-827,4
Gæld ældreboliger	-598,0	-586,4	-559,8	-532,5	-640,7
Gæld i alt	-1.486,0	-1.493,5	-1.483,2	-1.409,0	-1.468,1

Kommunens totale gæld er ca. 1,5 mia. kr. og er stort set uændret over budgetperioden.

Den "reelle gæld", det vil sige den andel Esbjerg Kommune skal afdrage, er dog kun 800-900 mio. kr., og er efter etablering af lystbådehavnen v/Esbjerg Strand i 2018/2018 faldende. Gæld til ældreboliger betales via huslejen og ydelsesstøtte fra staten.

3.3.9 Renter

Ved beregning af renteindtægter er der taget udgangspunkt i en skønnet gennemsnitlig kassebeholdning i 2017 på 0,7 mia. kr.

I budgetoverslagsårene er der indregnet et gennemsnitligt fald på ca. 100 mio. kr. i 2018 og godt 50 mio. kr. i 2019 og 2020. Den beregnede gennemsnitlige beholdning forrentes i 2017 med 2 %, stigende med 0,5 % årligt.

Ved beregning af renteudgifter på eksisterende variabelt forrentede lån er der indregnet en variabel rente på 2,0 % i 2017, stigende med 0,5 % årligt i budgetperioden. Fastforrentede lån er budgetlagt i forhold til de enkelte lånedokumenter. For lån i CHF er der anvendt en valutakurs på 720. Nye lån optages ultimo året og budgetlægges som 25-årige serielle lån og forrentes med en fast rente på 2 % p.a., og renten øges med 0,5 % årligt over budgetperioden.

4. Øvrige forudsætninger

4.1 Økonomiaftalen for 2017

Aftalen mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening om den kommunale økonomi er udgangspunktet for kommunernes budgetlægning. Aftalen betyder i hovedtræk:

- Omprioriteringsbidraget betales tilbage til kommunerne i 2017 og bortfalder fra og med 2018. Det forventes, at kommunerne anvender pengene på borgernær service, herunder flygtninge.
- Der ydes et ekstraordinært finansieringstilskud i 2017 på 3,5 mia. kr.
- Der afsættes en anlægsramme til kommunerne på 16,3 mia. kr.
- Der afsættes en særtilskudspulje til vanskeligt stillede kommuner på 300 mio. kr.
- Der afsættes lånepulje på 650 mio. kr. målrettet effektiviseringer
- Der afsættes pulje på 500 mio. kr. til styrkelse af likviditeten i trængte kommuner
- Der afsættes en ordinær lånepulje på 200 mio. kr.
- Betinget bloktilskud på 3 mia. kr. både i budget og regnskab vedrørende overholdelse af driftsrammen
- Betinget bloktilskud på 1 mia. kr. vedr. overholdelse af anlægsrammen i budgettet
- Skattesanktion ved stigning i skatten
- Mulighed for at nogle kommuner hæver skatten inden for en ramme på 200 mio. kr., hvis andre kommuner sætter skatten tilsvarende ned.

Pris- og lønskøn

Byrådet har besluttet generelt at anvende KL's pris- og lønskøn i budgetlægningen. Indkøb af varer og tjenesteydelser (art 2 og 4) fremskrives dog ikke. I praksis er dette lagt ind i budgettet som en reduktionspulje.

Esbjerg kommune anvender KL's pris- og lønskøn. Budgetforslaget er i 2017 fremskrevet med KLS

skøn pr. art fra marts måned 2016 og årene 2018-20 er fremskrevet med KLS generelle skøn fra juli måned 2016.

Tabel 13: Anvendte pris- og lønskøn, fra Kommunernes Landsforening:

Pris- og lønskøn	16/17	17/18	18/19	19/20
Prisskøn	2,1	1,9	1,9	1,9
Lønskøn	2,2	2,3	2,3	2,3
Samlet pris- og lønskøn	2,2	2,2	2,2	2,2

Nye love og bekendtgørelse

De økonomiske konsekvenser af årets lov- og cirkulæreprogram er indarbejdet i budgettet. Dermed er der sammenhæng mellem budgettet og de reduktioner og forøgelse af bloktilskuddet som nye love og regler har givet anledning til.

4.2 Befolkningsprognose

Befolkningsudviklingen har indflydelse på både kommunens udgifter og indtægter. På udgiftssiden har det betydning for fx antallet af børnehavepladser, antal lærere, behov for skoleudbygning, antal sundhedsassistenter m.v. På indtægtssiden har det betydning for udviklingen i antal skatteydere. Kommunen udarbejder derfor hvert år en befolkningsprognose til brug for budgetlægningen. Se hovedtallene fra årets befolkningsprognose i "Befolkningsprognose".

Heraf kan ses et stigende befolkningstal i Esbjerg Kommune fra 115.738 primo 2016 til 117.099 primo 2031. Der forventes en stigning i befolkningstallet i budgetperioden 2017-20, og det forventede befolkningstal ultimo 2020 udgør 117.112. Befolkningstallet vedr. børn og de aldersgrupper, der er de største skatteydere, falder svagt i budgetperioden. Men antallet af ældre ser ud til at stige markant i de kommende år.