

Direktionens forslag til budget-i-balance (Budget 2017)

Med godkendelsen af "Budgetstrategien for 2017" har Økonomiudvalget anmodet Direktionen om at udarbejde et forslag til budget-i-balance, der kan undergives en politisk forhandling i løbet af september. Dette notat beskriver en række af de overvejelser og forudsætninger, der ligger til grund for direktionens arbejde med at bringe kommunens budget i balance over de kommende 4 år.

Notatet skal læses i sammenhæng med det såkaldte x-ark, der indeholder en fuldstændig opstilling af de ændringsforslag, der skal undergives en politisk prioritering. De politiske forhandlinger finder sted i dagene 12. – 23. september. Budgettet for 2017-2020 godkendes endeligt i forbindelse med byrådets 2. behandling af budgettet den 10. oktober. I forbindelse med budget-i-balance har Direktionen tilstræbt at overholde 3 overordnede hensyn:

1. Undgå behov for tilbagevendende sparerunder via en realistisk flerårsbudgettering
2. Overholde måltallene i kommunens økonomiske politik (særligt fokus på driftsoverskud)
3. Sikre råderum til nødvendige anlægsinvesteringer (via brug af anlægspuljen)

Budget 2017 – perspektiver og opmærksomhedspunkter

Rammerne for dette års budgetlægning er markant anderledes end sidste år, hvor Esbjerg Kommune stod overfor en række alvorlige finansierings- og balanceproblemer. Derfor er det også et langt mindre omfattende forslag til budget i balance, som direktionen fremsender til dette års budgetforhandlinger. Med direktionens forslag til budget i balance skabes der finansiering til at håndtere de mest presserende udfordringer på driften, men der tilvejebringes ikke et stort råderum til nye driftsinitiativer.

Esbjerg Kommunes basisbudget for 2017-2020 er grundlæggende sundt og i økonomisk balance, hvilket skal ses i lyset af de besparelser og skatteforhøjelser, der blev aftalt i forbindelse med sidste års budgetaftale. Esbjerg Kommune har dermed mulighed for at videreføre det nuværende serviceniveau, og samtidig overholde måltallene i kommunens økonomiske politik.

Men selv om der er bragt balance i Esbjerg Kommunes samlede økonomi – og selv om kommunens basisbudget overholder alle de måltal, som kommunen styrer efter – så indeholder direktionens "forslag til budget i balance" alligevel en række nye forslag til driftsmæssige omprioriteringer.

Behovet for nye omprioriteringer skyldes især øgede udgifter til flygtninge og demografi. Samlet set forventes disse to områder at koste Esbjerg Kommune ca. 46 mio. kr. i merudgifter over de kommende 4 år.

Herudover afføder årets økonomiaftale mellem KL og Regeringen et selvstændigt behov for nye omprioriteringer. Presset kommer primært fra Regeringens nye "moderniserings- og effektiviseringsprogram", der erstatter det omdiskuterede omprioriteringsbidrag. Effektiviseringsprogrammet tvinger kommunerne til at frigøre ressourcer for 1 mia. kr. om året fra 2018 og frem. Halvdelen af det frigjorte provenu skal afleveres til staten, og skal i henhold til økonomiaftalen bruges til prioriteringer "bredt i den offentlige sektor". Den anden halvdel forbliver i kommunerne og kan bruges til at imødegå eventuelle merudgiftspres på driften.

Hvis Esbjerg Kommune skal følge målsætningen om en effektivisering på 1 mia. kr. om året (i en trappe), skal der frigøres et provenu svarende til ca. 20 mio. kr. i 2018 stigende til ca. 60 mio. kr. i 2020. Med budget i balance har direktionen valgt at foreslå, at der budgetteres med denne målsætning. Hensigten er dels at imødekomme det indtægtstab, som Esbjerg Kommune vil opleve i de kommende år på grund af effektiviseringsprogrammet, dels at finansiere det merudgiftspres, som kommunen oplever på flygtninge og demografi.

Med en fuld udmøntning af effektiviseringsprogrammet lander direktionens forslag med et driftsoverskud, der er ca. 30 mio. kr. højere end måltallet i den økonomiske politik fra 2019 og frem. Direktionen har valgt at fremlægge et forslag, der ligger over måltallet, fordi der knytter sig en række usikkerheder til næste års budgetlægning for 2018.

I forbindelse med de senere års økonomiforhandlinger mellem KL og Regeringen er der givet et finansieringstilskud til kommunerne på 3,5 mia. kr. Det er forudsat i Esbjerg Kommunes budgetforslag, at dette tilskud videreføres fra 2018 og frem. I 2017 var Esbjerg Kommunes andel af finansieringstilskuddet ca. 63 mio. kr. Det er således afgørende for kommunens samlede økonomi, at finansieringstilskuddet videreføres efter 2017.

Det er desuden forudsat i budgetforslaget, at Esbjerg Kommunes udgifter til forsikrede ledige vil ligge lavere end de udmeldte landsprognoser fra KL. Prognoserne fra KL indikerer, at Esbjerg Kommune vil have merudgifter til forsikrede ledige i omegnen af ca. 64 mio. kr. i 2017. Kommunens egne skøn tyder dog på en væsentlig mindre udgiftsstigning i det kommende år. I budgetforslaget er derfor kalkuleret med en stigning på ca. 30 mio. kr. i 2017. Dermed ligger Esbjerg Kommunes egne udgiftsprognoser ca. 34 mio. kr. lavere end KL's landsprognoser. Igen er det afgørende for

kommunens samlede økonomi, at udgifterne til forsikrede ledige udvikler sig i overensstemmelse med kommunens egne prognoser.

Foruden finansieringstilskuddet og udgifterne til forsikrede ledige er der også en vis usikkerhed forbundet med den kommende tilpasning af kommunernes udligningssystem. Tilpasningen er en konsekvens af den seneste beskæftigelsesreform. Reformen - der indeholder en markant omlægning af refusionssatserne på beskæftigelsesområdet - har store byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne. Som følge heraf er der igangsat et arbejde med en permanent tilpasning af kommunernes udligningssystem fra 2018. Det er fortsat uvist, hvilken betydning tilpasningen vil få for Esbjerg Kommune, men de annoncerede elementer kan få relativt store konsekvenser for kommunens samlede økonomi. Dette er baggrunden for, at direktionen har valgt at fremsende et budget i balance, der er en anelse mere robust end forudsat i det fastlagte måltal.

Samlet set indeholder direktionens forslag til budget i balance nye driftsforslag for ca. 115 mio. kr. over budgetperioden. Forslagene finansieres af de frigjorte midler fra effektiviseringsprogrammet.

Flygtninge og demografi udgør alene en merudgift på i alt ca. 46 mio. kr. Det betyder, at der kun i meget begrænset omfang er fundet plads til andre nye driftsinitiativer i budget i balance. Indenfor de snævre rammer har direktionen endvidere valgt at foreslå, at der tages hånd om de budgetmæssige udfordringer på den kollektive bustrafik, og at der afsættes en ramme til udvikling af Cosmosskolen. Disse to forslag afføder et yderligere udgiftsbehov for i alt ca. 54 mio. kr. over budgetperioden. Herudover indeholder budget i balance en række mindre driftsforslag for i alt ca. 15 mio. kr. over budgetperioden.

Med økonomiaftalen mellem KL og Regeringen er der lagt et loft over de kommunale anlægsinvesteringer i 2017. Det betyder, at der har været visse begrænsninger på, hvor mange anlægsprojekter og vedligeholdelsesprojekter, der har kunnet igangsættes i 2017.

Budget i balance indeholder nye anlægspuljer (inkl. finansiering) for i alt ca. 422 mio. kr. over budgetperioden. I forlængelse af sidste års budgetaftale er der budgetlagt med en uprioriteret anlægspulje på i alt ca. 360 mio. kr. i årene 2019-2020. Direktionen har fremlagt forslag til en delvis udmøntning af puljen, men der resterer fortsat ca. 175 mio. kr. i puljen. Restpuljen indgår i det samlede anlægsbeløb på ca. 422 mio. kr., og kan således fortsat prioriteres politisk i årene 2019 og 2020. Når der ses bort fra den resterende anlægspulje, så indeholder budget i balance konkrete anlægsprojekter for i alt ca. 247 mio. kr., hvoraf ca. 47 mio. kr. ligger i 2017.

Af større forslag til nye anlægsinvesteringer kan nævnes: grundkapital til flere ungdomsboliger/familieboliger/flygtningeboliger, investeringer i vedligeholdelse af veje og fortove, investeringer i kollektiv busstrafik, renovering af belægnings i Kongensgade og sidegader, parkering i Esbjerg Midtby, ombygning af eksisterende Ishal, øget ramme til nyt plejecenter (Krebsestien), og flytning af Grønlandsparkens daginstitution og klub. Disse projekter udgør ca. 220 mio. kr. ud af det samlede investeringsniveau til konkrete projekter på ca. 247 mio. kr. Herudover indeholder budget i balance en række mindre anlægsprojekter for i alt ca. 27 mio. kr.

Økonomiaftalen giver mulighed for, at kommunerne samlet set kan afholde anlægsinvesteringer (brutto) for 16,3 mia. kr. i 2017. Kommunerne skal selv aftale den nærmere fordeling af anlægsrammen. Dette sker på en række borgmestermøder i løbet af september måned. Det afsluttende møde er planlagt til den 22. september. Først herefter kendes den endelige andel, som Esbjerg kan gøre brug af i 2017.

Direktionen har i forbindelse med budget i balance lagt op til, at der "ansøges" om et samlet bruttoanlæg på ca. 390 mio. kr. i 2017, hvilket er højere end i 2016, hvor kommunens bruttoanlæg udgjorde ca. 310 mio. kr. Direktionen bemærker, at der kan blive behov for at udskyde yderligere anlægsinvesteringer fra 2017 undervejs i de kommende budgetforhandlinger. Dette sker under indtryk af KL's løbende landsprognoser (den faseopdelte budgetlægning).

Nettoanlægsniveauet i 2017 og 2018 ligger markant højere i direktionens forslag til budget i balance end forudsat i kommunens egen økonomiske politik. Som følge heraf budgetteres der med et relativt stort udlæg fra kassen i den først halvdel af budgetperioden. Det høje anlægsniveau skal primært ses i lyset med, at Esbjerg Kommune afvikler en række større anlægsprojekter i de pågældende år, herunder bl.a. Esbjerg Strand og Projekt Krebsestien.

Opgørelsen af totaløkonomien for Esbjerg Strand (etape 0 og 1) viser, at der samlet set er balance mellem udgifter og indtægter. Der er dog en tidsmæssig forskydning mellem udgifterne til anlæg af etape 1 og indtægterne i form af grundsalg. Anlægsudgifterne til etape 1 falder primært i budgetperiodens første år (2017 og 2018), mens en væsentlig andel af salgsindtægterne først forventes at indkomme i slutningen af budgetperioden og umiddelbart herefter. Tilsvarende tidsforskydninger ses også i forhold til Projekt Krebsestien. En væsentlig del af udgifterne til Krebsestien kan lånefinansieres, men lånet hjemtages først i 2020, mens udgifterne afholdes i 2018 og 2019.

Disse tidsforskydninger presser på den korte bane kommunens likviditet. Den beregnede kassebeholdning ultimo året, som er det primære pejlemærke for forhandlingsudvalget, holder sig over de fastsatte måltal i hele budgetperioden til trods for tidsforskydningerne. Den gennemsnitlige kassebeholdning, som er det andet måltal for kommunens likviditet, ligger imidlertid lavere end målsætningen i den økonomiske politik i den sidste halvdel af budgetperioden. Likviditeten forventes dog at rette sig efter budgetperioden for 2017-2020 som følge af grundsalg ved Esbjerg Strand.

Direktionen har tidligere på året udarbejdet en oversigt over kommunens anlægsprogram og fremtidige investeringsbehov. Oversigten har været drøftet i Økonomiudvalg og fagudvalg i løbet af foråret. På grund af den uprioriterede anlægspulje har der været mange forslag til nye anlægsinvesteringer.

Af hensyn til det videre arbejde i forhandlingsudvalget har direktionen valgt kun at opliste følgende forslag på selve x-arket: 1) forslag, der er prioriteret af direktionen, 2) forslag, der er angivet som politiske (fra udvalgenes drøftelserne), og 3) eksterne ansøgninger fra foreninger, klubber eller lokalråd. Øvrige forslag er ikke genoptrykt på x-arket, men fremgår af den tidligere oversigt – dateret 25. april 2016. Oversigten genudleveres til byrådets medlemmer i forbindelse med budgetseminaret.

Direktionens forslag til budget-i-balance (De økonomiske måltal)

Nedenstående tabel viser, hvordan de økonomiske nøgletal ser ud med de ændringer, der er indeholdt i budget-i-balance. Som beskrevet viser nøgletallene følgende hovedkonklusioner:

- Krav om et minimums driftsoverskud på 200 mio. kr. er overholdt fra 2018 og frem. 2017 betragtes som et overgangså, så direktørområderne har mulighed for at forberede sig på en fuld udmøntning af effektiviseringsprogrammet.
- Driftsoverskuddet ligger over det fastlagte måltal fra 2018, hvilket er begrundet i de usikkerheder, der er forbundet med finansieringstilskuddet, udgifterne til forsikrede ledige og den kommende ændring af udligningssystemet.
- Nettoanlægsniveauet i 2017 og 2018 ligger markant højere i direktionens forslag end forudsat i kommunens økonomiske politik. Niveauet ligger ca. 105 mio. kr. over måltallet i 2017 og ca. 87 mio. kr. over i 2018. Dette skyldes primært en række større anlægsprojekter, herunder bl.a. Esbjerg Strand og Projekt Krebsstien.
- Anlægsniveauet (netto) i 2019 og 2020 rammer præcist det aftalte måltal på 170 mio. kr. Det skyldes, at nye anlægsprojekter finansieres ved at nedskrive den afsatte anlægspulje. Der resterer fortsat i alt ca. 175 mio. kr. i anlægspuljen i 2019/2020.

- Tidsforskydninger mellem udgifter og indtægter ved de større anlægsprojekter presser kommunens likviditet på den korte bane. Den beregnede kassebeholdning ultimo året holder sig dog over de fastsatte måltal i hele budgetperioden.

Strukturel balance - Ordinær drift <i>i 1.000 kr. (- = overskud) (måltal = -200.000)</i>	2017	2018	2019	2020
Måltal	-200.000,0	-200.000,0	-200.000,0	-200.000,0
Strukturel balance - Ordinær drift	-167.065,6	-203.171,5	-229.110,7	-229.151,6
Afvigelse	32.934,4	-3.171,5	-29.110,7	-29.151,6

Skattefinansieret anlæg <i>i 1.000 kr. (- = mindreforbrug) (måltal = 170.000)</i>	2017	2018	2019	2020
Måltal	170.000,0	170.000,0	170.000,0	170.000,0
Indarbejdet skattefinansieret anlæg	275.210,7	257.455,5	170.000,0	170.000,0
Afvigelse	105.210,7	87.455,5	0,0	0,0

Kassebeholdning <i>i 1.000 kr. (- = underskud) (måltal = 0)</i>	2017	2018	2019	2020
Måltal	0,0	0,0	0,0	0,0
Ultimo kassebeholdning	206.318,2	96.976,4	6.182,9	140.982,6
Afvigelse	206.318,2	96.976,4	6.182,9	140.982,6

Direktionens forslag til "budget-i-balance" vil blive gennemgået for Byrådet umiddelbart efter byrådsmødet mandag den 5. september – hvor materialet også vil blive gjort tilgængeligt på kommunens hjemmeside. Medarbejdersiden i kommunens Hovedsamarbejdsudvalg får desuden en gennemgang af budgetmaterialet på møde den 6. september.

På Direktionens vegne

Kommunaldirektør

Otto Jespersen