

Budgetnotat I

Budgetforslag for 2022
samt overslagsårene 2023, 2024 og 2025

Indhold

Indledning.....	2
Resultatopgørelse 2022-2025	2
Usikkerhedspunkter ved budgetlægningens indledning.....	5
Service ramme 2022.....	7
Forslag til strategi for budgetlægningen for 2022	8

Indledning

Processen for budget 2022 vil blive opstartet lidt tidligere end budgetprocessen for 2021.

Det er planen, at budgetprocessen for 2022 ledsages af i alt 5 budgetnotater, hvoraf dette er det første.

Budgetnotat I (dette dokument)	Allerede i februar fremlægges på budgetdagen i Byrådet Budgetnotat 1 (dette dokument), som indeholder en gennemgang af de overordnede økonomiske rammer for budgetlægningen i form af en gennemgang af basisbudgetforslaget for 2022 i henhold til kommunens økonomiske politik og den forventede serviceramme i 2022. På denne baggrund indstiller direktionen en strategi for budgetlægningen, som Byrådet drøfter og godkender med eventuelle ændringer.
Budgetnotat II	I maj genbesøges budgetforslaget for 2022, når hovedparten af de tekniske korrektioner er indarbejdet, herunder demografireguleringer og nye pris- og lønskøn samt eventuelt første nye skøn for indtægterne fra skat, tilskud og udligning i 2022-2025.
Budgetnotat III	Umiddelbart efter sommerferien udsendes <i>pr. mail</i> en orientering om indholdet af økonomiaftalen for 2022, herunder endelige tal for indtægterne fra skat, tilskud og udligning i hht. statsgarantien samt de endelige rammer for service- og anlægsudgifter m.m.
Budgetnotat IV-V	Følger med 1. og 2. behandlingen af budgetforslaget i Økonomiudvalget og Byrådet. Her ajourføres resultatopgørelse mv. med de seneste oplysninger, herunder bl.a. konsekvensen af eventuelt budgetforlig osv.

Resultatopgørelse 2022-2025

Nedenfor vises resultatopgørelsen for budgetforslaget for 2022-2025, som den tager sig ud her ved starten af budgetprocessen. Resultatopgørelsen er næsten identisk med overslagsårene 2022-2024 i det i oktober vedtagne budget for 2021.

Det bemærkes, at der endnu ikke er et overslagsår 2025, hvilket skyldes, at dette først følger af et teknisk rul i økonomisystemet, som foretages i starten af 2021.

Det fremgår bl.a. af resultatopgørelsen, at:

- Driftsresultatet udgør et overskud på 104,8 mio. kr. i 2022, stigende til 126,1 mio. kr. i 2024. Årsagen til stigningen af primært indfasningen af udligningsreformen, mens der også ligger nedadgående demografiprofiler på skole- og dagtilbudsområdet. Måltallene indgår som fuldt indfaset fra 2022 og frem, med et samlet niveau på -28,0 mio. kr. (netto). Heri indgår investeringspuljen med et positivt beløb på 8,1 mio. kr.¹
- Samlet set udgør overskuddet (før afdrag på lån og øvrige balanceforskydninger) 81,8 mio. kr. i 2022, stigende til 126,7 mio. kr. i 2024. Årsagen til stigningen er - foruden udligningsreformen -, at der pt. ikke er indlagt anlægsprojekter i 2024. Ifm. årsrullet vil der blive lavet en kopi af anlægsprojekterne i 2023 til 2024 og 2025.

¹ Måltallene pris- og lønreguleres årligt ligesom det øvrige driftsbudget, hvorfor de ikke er 1:1 identiske med de oprindelige måltal, som blev indarbejdet ifm. budget 2020.

- Efter afdrag på lån og øvrige balanceforskydninger udviser budgetforslaget en samlet tilgang af likvide aktiver (en kasseforøgelse) på 59,3 mio. kr., stigende til 104,6 mio. kr. i 2024. Årsagerne til stigningen fra 2022-2024 er nævnt ovenfor.

Resultatopgørelsens udvisende sammenholdes med den økonomiske politik og forslaget til en budgetstrategi sidst i budgetnotatet.

A Det skattefinansierede område		Budgetforslag 2022	Budgetoverslag 2023	Budgetoverslag 2024
Indtægter				
Skatter		-1.839.049	-1.878.263	-1.918.006
Tilskud og udligning*		-722.805	-739.849	-751.741
Indtægter i alt		-2.561.854	-2.618.112	-2.669.747
Driftsudgifter (ekskl. forsyningsvirksomhed)				
Økonomiudvalget		985.128	984.330	980.798
- <i>bufferpulje</i>		20.522	20.522	20.522
- <i>måltal</i>		-9.341	-9.341	-9.341
- <i>investeringspulje (årets)</i>		8.209	8.209	8.209
Miljø- og Klimaudvalget		59.956	59.880	59.880
- <i>måltal</i>		0	0	0
Børne- og Uddannelsesudvalget		603.162	599.741	598.010
- <i>måltal</i>		-15.175	-15.175	-15.175
Social- og Forebyggelsesudvalget		751.974	748.923	748.004
- <i>måltal</i>		-8.257	-8.257	-8.257
Kultur- og Folkeoplysningsudvalget		62.185	62.279	62.332
- <i>måltal</i>		-3.080	-3.080	-3.080
<i>Prisstigninger, driftsudgifter - øvrige</i>		0	7.348	14.699
<i>Prisstigninger, driftsudgifter - kontraktbundne</i>		0	318	640
<i>Lønstigninger, driftsudgifter**</i>		0	40.329	84.619
Driftsudgifter (ekskl. forsyningsvirksomhed) i alt		2.455.283	2.496.026	2.541.860
Driftsresultat før finansiering		-106.570	-122.086	-127.886
Renter mv.		1.820	1.982	1.748
RESULTAT AF ORDINÆR DRIFTSVIRKSOMHED		-104.750	-120.104	-126.138
Anlægsudgifter (ekskl. forsyningsvirksomhed)				
Økonomiudvalget		0	0	0
Miljø- og Klimaudvalget		17.477	14.477	-200
Børne- og Uddannelsesudvalget		0	0	0
Kultur- og Folkeoplysningsudvalget		2.600	0	0
<i>Pris- og lønstigninger, anlægsudgifter</i>		0	0	0
Anlægsudgifter (ekskl. forsyningsvirksomhed) i alt		20.077	14.477	-200
RESULTAT AF DET SKATTEFINANSIEREDE OMRÅDE		-84.673	-105.627	-126.338
B Forsyningsvirksomheder				
Drift (Miljø- og Klimaudvalget)		-295	-295	-295
Anlæg (Miljø- og Klimaudvalget)		3.200	7.100	600
<i>Pris- og lønstigninger, forsyningsvirksomheder</i>		0	-302	-615
RESULTAT AF FORSYNINGSVIRKSOMHEDER		2.905	6.502	-311
C RESULTAT I ALT (A + B)		-81.768	-99.124	-126.649
E Balanceforskydninger ekskl. forskydning i likvide aktiver				
Lån, afdrag		42.803	42.637	42.471
Lån, optagelse		0	0	0
<i>Buffer, likviditetsmæssig modpost</i>		-20.000	-20.000	-20.000
Øvrige balanceforskydninger		-372	-372	-372
Balanceforskydninger ekskl. forskydning i likvide aktiver i alt		22.431	22.265	22.099
F LIKVIDITETSPÅVIRKNING (Forskydning i likvide aktiver)***		-59.337	-76.859	-104.550

Note: Alle beløb i 1.000 kr., netto mht. refusion og drifts-/anlægsindtægter.

*Inkl. refusion af købsmoms

***Lønninger inkl. overførsler, betalinger til/fra stat, regioner og kommuner samt diverse driftsindtægter og -tilskud.

****Minus (-) = tilgang af likvide aktiver/forøgelse af kassebeholdningen.

Usikkerhedspunkter ved budgetlægningens indledning

Det anbefales at tage ovenstående resultatopgørelse med et gran salt. Det er stadigvæk meget tidligt i budgetprocessen, og der vil forekomme ændringer i løbet af budgetlægningen.

Nogle af de kendte/mest gængse usikkerhedsmomenter er oplistet og beskrevet nedenfor:

- Økonomiaftalen, eventuelt løft af service- og anlægsramme:

Denne indgås først til juni, og der er indtil da stor usikkerhed om både et eventuelt løft af service- og anlægsrammerne. Pt. er der i resultatopgørelsen (kommunens skøn for indtægter fra skatter, tilskud og udligning) ikke indregnet et løft af servicerammen. I opgørelsen af selve servicerammen forudsættes derimod netop et løft af rammen på 1 mia. kr. på landsplan.

- Efterreguleringer, bl.a. af beskæftigelsestilskuddet:

2020 er sidste år med beskæftigelsestilskuddet, der fra 2021 er indarbejdet i det generelle udligningssystem. Efterreguleringen af beskæftigelsestilskuddet er vanskelig at forudsige og kan have betydelig likviditetsmæssig effekt, hvis det viser sig, at kommunen har fået tilført likviditet/finansiering, som efterfølgende skal tilbagebetales. Det gør det ikke lettere, at reguleringen af beskæftigelsestilskuddet opgøres på regionsniveau, hvorfor den enkelte kommunes regulering også er påvirket af ledighedsudviklingen i andre kommuner - særligt hvis der er markante socioøkonomiske forskelle mellem kommunerne internt i regionen.

I princippet kan tilskud og udligning efterreguleres i hht. den faktiske udvikling på flere parametre - dette drøftes og aftales politisk mellem regeringen og KL.

- Udligningssystemet, ændringer i parameterværdier, balancetilskud mv.

Parametrene for opgørelsen af hhv. aldersbestemt og socioøkonomisk udgiftsbehov i tilskud- og udligningssystemet kan udvikle sig/ændre sig anderledes end forventet og af og til give paradoksale udfald. Til eksempel kan nævnes kriteriet om nedgang i befolkningstal, som tidligere har kunne flytte anseelige millionbeløb ved blot en ændring på få indbyggere (fra nedgang til stigning eller omvendt). Dette kriterium skulle være gjort noget mere stabilt med den nye udligningsreform, men der kan opstå andre uforudsete uhensigtsmæssigheder i systemet.

Et andet kendt paradoks er udvikling i udskrivningsgrundlag eller selskabsskatter, som er med til at flytte den samlede kommunale balance (mellem de samlede kommunale indtægter og udgifter) og dermed afgøre størrelsen af balancetilskuddet. Det mest simple eksempel er selskabsskatten, hvor udligningsgraden ikke er så høj, og den enkelte kommune derfor beholder en stor del af provenuet selv. Det betyder i praksis, at kommuner med lave selskabsskatter (som fx Odsherred) faktisk kan ende med at få flere indtægter, når selskabsskatterne på landsplan falder, fordi det udløser et større balancetilskud, som fordeles efter befolkningstal, og som overstiger gevinsten på selskabsskatteudligningen.

- Pris- og lønskøn (PL-skøn)

Nye pl-skøn vil ændre størrelsen af kommunens udgifter. I princippet bør ændringen modsvares af en tilsvarende ændring i indtægterne fra skatter, tilskud og udligning.

Imidlertid er kommunernes udgiftssammensætning forskellig, ligesom der er forskelle på udviklingen i kommunernes skattegrundlag mv., som gør, at ændringer i pl-skøn - kombineret med ændringer i skatte-, tilskuds- og udligningsbeløb kan påvirke bundlinjen.

Endvidere vil ændringer i pl-skøn påvirke de enkelte områder forskelligt, i og med at skønnene for prisudviklingen er forskellige fra udgiftsart til udgiftsart.

- *Ændringer i kommunens egne udgifter/udgiftsbehov*

Som det nok er de fleste, der beskæftiger sig med kommunal økonomi, bekendt, så står verden ikke stille. Og det er næsten usandsynligt, at der i løbet af budgetlægningen for 2022, som løber af stablen i de første tre kvartaler af 2021, ikke vil ske ændringer i kommunens drifts- og anlægsbehov. Det kan være ændringer, som Byrådet ser sig nødsaget til at indarbejde varigt i budgettet for 2022-2025.

Administrationen tilstræber at indarbejde så meget som muligt løbende, når/hvis Byrådet beslutter det, eller hvis reglerne for tekniske korrektioner i øvrigt tillader det.

Service ramme 2022

Service rammen er en statens måde at styre kommunernes økonomi på. Service rammen er som udgangspunkt kollektiv i forbindelse med budgetlægningen, mens det ved lov er sikret, at sanktionen er 60 pct. individuel og 40 pct. kollektiv ved regnskabsaflæggelsen.

Ved regnskabsaflæggelsen opgøres kommunernes overholdelse af service rammen i forhold til den enkelte kommunes oprindeligt vedtagne budget (idet ministeriet² dog korrigerer for evt. lov- og forudsætningsændringer). Ved budgetlægningen er situationen en smule anderledes. I princippet er her ikke et individuelt udgangspunkt at opgøre en overskridelse i forhold til. Det skyldes, at kommunerne ideelt set skal kunne udvide deres budget, hvis behovene stiger (fx hvis befolkningstallet stiger), og omvendt hvis behovene falder.

Udligningssystemet indeholder en implicit justering for dette. Det gør rammestyningen imidlertid ikke. I praksis gør KL det, at de udsender en vejledende service ramme til kommunerne, som bygger på seneste års oprindeligt vedtagne budget for serviceudgifter tillagt pris- og lønstigninger, DUT-reguleringer mv. Evt. løft af serviceudgifterne i økonomiaftalerne lader KL som regel kommunerne selv om at fordele. KL har nogle år foreslået en fordeling efter DUT-nøglen, som næsten svarer til en fordeling efter befolkningstal. Imidlertid kan befolkningsudvikling og socioøkonomisk udvikling være meget forskelligartet mellem kommunerne, så i praksis er det et mellemkommunalt anliggende at fordele service rammen mellem de 98 kommuner i forbindelse med budgetlægningen.

Der er mindst to forhold, som gør, at Odsherred Kommune i budgetlægningen for 2022 formentlig vil blive part af et spørgsmål om fordelingen af service rammen mellem landets kommuner:

- 1) Odsherred Kommune får i årene 2021-2024 tilhørt et anseeligt beløb i ekstra finansiering via udligningssystemet. Det samme gælder for en række øvrige udkants-/landdistriktskommuner.
- 2) For at få udligningsreformen til at gå op er der tilført i omegnen af 6 mia. kr. ekstra finansiering til kommunerne på landsplan *uden* at service rammen er hævet tilsvarende.
- 3) Desuden fik en række af de kommuner, som mistede indtægter sfa. udligningsreformen, lov til at hæve skatten, hvorved deres økonomiske behov for at reducere i driftsudgifterne er mindsket.

Alle tre punkter understøtter, at der i 2022 kan forventes en intensiveret ”kamp” om at få lov til at udnytte service rammen. Derfor vil service rammen også blive fuldt mere nærgående i både kommunens budgetlægning og budgetopfølgning i den kommende tid.

Nedenfor er vist en opstilling af, hvordan Odsherred Kommunes service ramme *kan* opgøres for 2022. Bemærk, at der er tale om et skøn, i og med at både DUT-reguleringer (indgår slet ikke) og økonomiaftalen for 2022 (her er fastsat et skønnet løft af service rammen på 1 mia. kr. på landsplan) m.m. fortsat er uafklaret.

- 1) Beregningen af den skønnede service ramme for 2022 tager udgangspunkt i det oprindeligt vedtagne budget 2021 for serviceudgifter (række A).

² Social- og Indenrigsministeriet.

Beregning af skønnet serviceramme for 2022

i 1.000 kr., hvor intet andet angivet

A	Opr. budget 2021 (for serviceudgifter)	1.649.455
B	Pris- og lønstigninger 2021-2022 (for serviceudgifter) i pct.	2,08%
C	Pris- og lønstigninger 2021-2022 (for serviceudgifter) i 1.000 kr. (A*B)	34.243
D	Skøn for løft af serviceramme på landsplan i 1.000 kr.	1.000.000
E	Skøn for løft af serviceramme på landsplan, Odsherred Kommunes andel i pct. (DUT nøgle)	0,608%
F	Skøn for løft af serviceramme på landsplan, Odsherred Kommunes andel i 1.000 kr. (D*E)	6.080
G	Skønnet serviceramme for 2022 for Odsherred Kommune (A+C+F)	1.689.778
H	Budgetforslag 2022 (for serviceudgifter)	1.655.425
I	Forskel (G-H, minus (-) = overskridelse af rammen)	34.353

- 2) Hertil lægges de forventede pris- og lønstigninger fra 2021-2022 for serviceudgifter (række B og C, hhv. i pct. og faktisk beløb).
- 3) Derudover forudsættes et løft af servicerammen på landsplan på 1 mia. kr. (række D), hvor Odsherred Kommunens andel ved brug af DUT-nøglen er 0,608 pct. (række E), hvilket udgør 6,080 mio. kr.
- 4) Derved udgør den skønnede serviceramme for 2022 (række G) 1,690 mia. kr. (række A+C+F).
- 5) Budgetforslaget for serviceudgifter for 2022 (række H) udgør 1,655 mia. kr.
- 6) Det betyder, at der pt. er luft i servicerammen for 34,4 mio. kr.

Bemærk, at årsagen til det betydelige råderum i servicerammen først og fremmest er den fulde indfasning af måltallene, som stiger med ca. 18,2 mio. kr. mellem 2021 og 2022. Herudover giver det skønnede løft af servicerammen 6,1 mio. kr. Endvidere er der den forskel mellem 2021 og 2022, at der i budgetforliget for 2021 i alt var et-årige bevillinger eller bevillinger med faldende profil mellem 2021 og 2022 for 7,5 mio. kr. Sidst, men ikke mindst, trækker nedadgående demografiprofiler og andre gamle bevillingsændringer også en smule ned i budgettet fra 2021 til 2022.

Forslag til strategi for budgetlægningen for 2022

I tabellen nedenfor er illustreret hhv. budgetsituationen ved påbegyndelsen af arbejdet med budget 2022 (kolonne 1), forslag til afsættelse af puljer (kolonne 2) og den samlede konsekvens (kolonne 3).

Af rækkerne fremgår en række væsentlige punkter i budgettet, hvoraf flere af dem benævnes i kommunens økonomiske politik.

Budget 2022				1	2	3
	i mio kr.	ØP foreskriver	ØP overholdelse	Opr. budgetforslag 2022	Afsatte puljer samt ændringer	Konsekvens (1 + 2)
A	Pulje til forventede tekniske korrektioner (administrativt budget/administrativ budgetlægning)	Ikke nævnt i ØP	Ikke nævnt i ØP	-	17,0	17,0
B	Pulje til politisk råderum på drift i 2022-2025	Ikke nævnt i ØP	Ikke nævnt i ØP	-	10,0	10,0
C	Anlæg opr. budgetforslag 2022 / pulje til politisk råderum på anlæg 2022 / anlæg i alt 2022	Omkring 50 mio. kr. årligt At vi nedbringer serviceudgifterne ud fra brug af måltal pba. nøgletal/benchmark	✓	20,1	30,0	50,1
D	Måltal (brutto - eks. investeringspulje)	Det er stadigvæk hensigten at realisere måltalsreduktionerne. 5 af de 7 mio. kr. som det foreslås at 'lempe' med hentes fra investeringspuljen. Det bemærkes, at de afsatte puljer (række A og B) kan løfte serviceudgifterne.	✓	-35,6	7,0	-28,6
E	Investeringspulje	Ikke nævnt i ØP	Ikke nævnt i ØP	8,0	-5,0	3,0
F	Lånoptagelse	Kommunen skal afvikle på sin gæld ved at afdrage mere gæld, end der optages. Der budgetteres med afdrag på 42,8 mio. kr. og ingen lånoptagelse.	✓	0,0	0,0	0,0
G	Driftsresultat, tillagt forventet ubrugt bufferpulje på 20 mio. kr. (kolonne 2: G=-A-B-D-E)*	Minimum 80 mio. kr. Det budgetterede driftsresultat vil ligge over målsætningen i ØP, når der korrigeres for forventning om, at bufferpuljen ikke anvendes	(✓)	125,3	-29,0	96,3
H	Tilgang af likvide aktiver (kolonne 2: I=-A-B-C-D-E-F)	Minimum gennemsnitlig likviditet på 120 mio. kr. Regnskabsresultatet for 2020 og de forventede overførsler til 2021 fra 2020 betyder, at kassen - med den nuværende viden - bør/skal holdes nogenlunde uændret i budget 2022.	✓	59,3	-59,0	0,3
I	Nedbringelse af gæld (afdrag - optagelse)	Kommunen skal afvikle på sin gæld ved at afdrage mere gæld, end der optages. Der budgetteres med afdrag på 42,8 mio. kr. og ingen lånoptagelse.	✓	42,8	0,0	42,8

*NB! I det nævnte driftsresultat er tillagt en forventning om, at bufferpuljen på 20,5 mio. kr. ikke anvendes.

Forklaring af udvalgte punkter/rækker:

- Række A: Der er ikke afsat nogen pulje til at rumme eventuelle merudgifter sfa. tekniske korrektioner i forbindelse den administrative budgetlægning (kolonne 1). Erfaringsmæssigt vil disse forekomme. Direktionen foreslår derfor, at der afsættes en pulje på 17,0 mio. kr. (kolonne 2 og 3).
- Række B: Direktionen foreslår, at der afsættes en pulje til politisk råderum *til driftsudgifter* på 10,0 mio. kr. (kolonne 2 og 3)
- Række C: Der er pt. afsat 20,1 mio. kr. i anlægsbudgettet for 2021 (kolonne 1). Direktionen foreslår, at der afsættes en pulje til politisk råderum *til anlægsudgifter* på 30 mio. kr. (kolonne 2), hvorved der planlægges med anlægsudgifter for samlet 50,1 mio. kr. (kolonne 3) i overensstemmelse med målet i den økonomiske politik.
- Række D: Der er indarbejdet måltal for 35,6 mio. kr. i budgetforslaget for 2021 pt. På nogle områder, fx skole-/specialundervisningsområdet, er der store udfordringer med at løbe måltallet hjem. Området har allerede i 2021 fået reduceret måltallet, hvilket blot har øget forskellen mellem 2021 og 2022. Direktionen foreslår, at måltallet på skoleområdet i 2022 reduceres med 7,0 mio. kr. allerede nu, *mod* at der indlægges en stigende profil på måltallet på skoleområdet i overslagsår 2023-2025.
- Række E: Det foreslås, at ovenstående i 2021 delvist finansieres via en beskæring af investeringspuljen på 5,0 mio. kr. (kolonne 2), så denne fremadrettet udgør 3,0 mio. kr. i 2021 (kolonne 3).
- Række G: Med ovenstående forslag til afsættelse af puljer mv. reduceres driftsresultatet med 30,0 mio. kr. (kolonne 2), fra 125,3 mio. kr. (kolonne 1) til 96,3 mio. kr. (kolonne 3). Dette er lavere end målet om minimum 80 mio. kr. i den økonomiske politik. Men der er korrigeret for +20 mio. kr. til bufferpuljen, som ikke forventes anvendt.
- Række J: Det foreslås, at der ikke forudsættes lånoptagelse i budget 2022. Herved lever kommunen op til den økonomiske politik, i og med at der afdrages 42,8 mio. kr. i 2021 og ingen ny gæld stiftes (række I).
- Række I: Med de ovennævnte forslag, planlægges det, at budget 2022 vil medføre en budgetteret stort set uændret kassebeholdning (kolonne 3, tilgang på 0,3 mio. kr.) mod en tilgang på 59,3 mio. kr. ved starten af budgetlægningen (kolonne 1). Det er - på baggrund af den seneste likviditetsprognose og forventningen til overførsel af uforbrugte anlægsmidler fra budget 2020 til budget 2021 - Direktionens vurdering, at der, jf. målsætningen i den økonomiske politik om en gennemsnitlig kassebeholdning på 120 mio. kr., er behov for at holde kassen stort set uændret med budget 2022.