

## Scenarier for økonomiske rammevilkår 2021

Hvert år udarbejdes der i starten af året et forslag til de gældende økonomiske procedurer, som skal sætte rammen for hhv. budgetlægning, budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse det kommende år.

I dette notat beskrives nogle scenarier for de økonomiske rammevilkår i 2021 for Aabenraa Kommune samt nogle af de udfordringer, som budgetlægningen for 2021 skal håndtere.

### Økonomisk politik som grundlag

Den økonomiske politik udgør sammen med dialogbaseret aftalestyring kernen i den økonomiske styringsmodel i Aabenraa kommune.

Den første økonomiske politik for Aabenraa Kommune blev vedtaget i 2010, som et element i håndteringen af en vanskelig økonomisk situation ovenpå et utilfredsstillende regnskabsresultat for 2009.

I 2016 blev den næste økonomiske politik godkendt. Den økonomiske politik gældende for 2017-2020 afspejlede et ønske om en robust økonomisk politik, der både fastholdt den ansvarlige økonomiske kurs men samtidig underbyggede målsætningen om at være vækstparat.

I 2019 blev den nuværende økonomiske politik godkendt efter grundig dialog med Økonomiudvalget. Den nuværende økonomiske politik for 2020-2023 tager bestik af den økonomiske situation for kommunerne, som i disse år er kendetegnet ved stor usikkerhed. Den økonomiske politik for 2020-2023 sikrer fortsat grundlaget for vækst, men formår også at bidrage til en kontrolleret økonomisk nedbremsning, hvis det bliver aktuelt, som følge af et stød til indtægtssiden.

Den nuværende økonomiske politik indeholder 15 punkter, hvoraf de 14 danner rammen om budgettet og den sidste vedrører den løbende styring. Kernen i den økonomiske politik er imidlertid de følgende 5 elementer, som efterfølgende vurderes nærmere ifht. den økonomiske situation

- Overskud på ordinær drift skal udgøre minimum 60 mio. kr. i 2020 stigende med 20 mio. kr. årligt til 120 mio. kr. i 2023.
- Der kan bruges op til 20 mio. kr. af kassen i 2020 og 10 mio. kr. i 2021.
- Anlægsinvesteringer inkl. jordforsyning udgør mindst 80 mio. kr. i 2020, 90 mio. kr. i 2021, 100 mio. kr. i 2022 og 120 mio. kr. i 2023.
- Ultimo kassebeholdning er på min. 100 mio. kr. og den gennemsnitlige kassebeholdning udgør 175 mio. kr.
- Et stød på indtægtssiden op til 50 mio. kr. kan finansieres af kassen det første år imod at der samtidig lægges en plan for tilpasning af udgiftsniveauet de efterfølgende år.

Den ansvarlige økonomiske politik har i perioden siden 2010 sikret en kasseopbygning således at ultimo beholdningen ved budget for 2020 udgør ca. 150 mio. kr. og den gennemsnitlige kassebeholdning er styrket med over 300 mio. kr. i perioden. Det skal i parentes bemærkes, at en væsentlig årsag til den relativt høje gennemsnitlige kassebeholdning er et efterslæb på anlæg, som udgør omkring 200 mio. kr.

Da Aabenraa kommune faldt ud af det udligningskriterie, som skal kompensere kommuner med faldende befolkningstal ved budgetlægningen for 2020 var der netop tale om et stød på indtægtssiden, som blev finansieret af kassebeholdningen for 2020. Der

er endnu ikke lagt en plan for tilpasning af udgiftsniveauet for 2021 og frem jf. den økonomiske politik,

Set i et bagudrettet perspektiv har den økonomiske politik og ikke mindst viljen til følge den økonomiske politik været altafgørende for at Aabenraa Kommune i dag har en solid økonomi.

### Vurdering af budgetoverslag 2021-2023 i budget 2020

I vurderingen af handlemulighederne er det relevant at tage afsat i de økonomiske rammer for de kommende år med udgangspunkt i det seneste vedtagne budget for 2020.

		2021	2022	2023	2024
<b>Ordinær driftsresultat</b>	Økonomisk politik	80	100	120	120
	Budget 2020-2023	25	8	-6	-6
	Difference	55	92	126	126
<b>Anlæg inkl. jordforsyning</b>	Økonomisk politik, mindst	90	100	120	120
	Budget 2020-2023	93	100	120	120
	Difference	-3	0	0	0
<b>Kassepåvirkning</b>	Økonomisk politik	10	0	0	0
	Budget 2020-2023	76	119	153	153
	Difference	-66	-119	-153	-153

Af ovenstående tabel, som sammenholder målsætningerne i den økonomiske politik med de afsatte rammer i overslagsårene i budget 2020 på de 3 væsentligste parametre, fremgår tydeligt, at der er en balanceudfordring på det ordinære driftsresultat som også sætter sig i et ret betydeligt kasetræk de enkelte budgetår.

Det er ikke i udgangspunktet et overraskende resultat idet der er en tendens til systematisk at undervurdere især indtægterne i overslagsårene. Erfaringerne fra de seneste år viser, at når basisbudgettet gøres op og resultatet af Økonomiaftalen er kendt så er udfordringen ifht. overholde målsætningen vedr. driftsresultatet betydeligt mindre i budgetåret hvorimod overslagsårene forsat udviser en ubalance.

Der er hovedsageligt 2 årsager til ubalancen på det ordinære driftsresultat. Det første forhold kan henføres til at udgiftssiden er fuld fremskrevet med PL. Det er indtægtssiden ikke på tilsvarende vis idet tilskudsmodellen for overslagsårene anvender en lavere fremskrivning.

Det andet forhold skyldes, at andelen af engangstilskud de senere år fylder en relativ stor andel i kommunens økonomi og de facto udgør en forudsætning for at opnå økonomisk balance i langt de fleste kommuner herunder også i Aabenraa Kommune.

Af de omtalte engangstilskud er likviditetstilskuddet langt det største bidrag, men også tilskud til vanskeligt stillede kommuner efter § 16 og § 17 udgør et betydeligt bidrag.

Tages udgangspunkt i ovenstående og de nuværende målsætninger i den økonomiske politik for 2020-2023 fremgår det, at vi som udgangspunkt skal reducere udgifterne

med 55 mio. kr. stigende til over 126 mio. kr. eller øge indtægterne tilsvarende eller lave en kombination heraf.

Det indebærer et åbenlyst dilemma, hvis indtægterne ved næste års budgetlægning øges kan vi være kommet til at reducere udgifterne mere end nødvendigt for at opfylde den økonomiske politik.

I forhold til balanceudfordringen skal budgetlægningen for 2021 således kunne balance mellem en konkret risiko på indtægtsiden og størrelsen af en modsvarende reduktion på udgiftssiden.

### **Scenarier**

Der kan grundlæggende opstilles 2 hovedscenarier, der tager udgangspunkt i behovet for at skabe balance i den ordinære drift jf. tabellen svarende til 55 mio. kr. i 2021 stigende til 126 mio. kr. i 2023.

#### *A: Ingen udligningsreform og status quo i 2021*

*Kommer der ikke en udligningsreform og tilskudsmodellen videreføres kan der forventes merindtægter gennem engangstilskud fra §16 og §17 samt kriteriet faldende befolkningstal, som samlet set bringer økonomien i balance i 2021. Der vil fortsat være behov for at tilpasse udgifter i 2022 og frem.*

#### *B: Udligningsreform, der kompenserer Aabenraa kommune*

*Kommer der en udligningsreform må det forventes, at det også påvirker en række af de engangstilskud som i dag modtages. Der er budgetteret med 54 mio. i finansieringstilskud. Provenuet ved en reform skal således mindst være 54 mio. kr. såfremt finansieringstilskuddet bortfalder og mindst på 110 mio. kr. hvis der skal være økonomisk balance det første år jf. målsætningerne i den økonomiske politik.*

Imellem de 2 scenarier kan man forestille sig en række variationer, der kan påvirke både negativt og positivt i forskellig grad.

#### *Udligningsreform (Neutral)*

Det har grundlæggende været en antagelse at en kommune som Aabenraa ville blive kompenseret via en udligningsreform herunder også såfremt finansieringstilskuddet ikke længere vil være en del af Økonomiaftalen. Størrelsen på compensationen er vanskelig at estimere. Arbejdet med en reform af udligningssystemet er genoptaget her i foråret 2020.

#### *Udligningsreform inkl. Pendlerbeskatning (Taler imod handlekatalog)*

Såfremt provenuet for beskatning af de begrænset skattepligtige (pendlere) kommer med i udligningsreformen er den umiddelbare vurdering, at det giver en betydelig merindtægt for Aabenraa kommune.

#### *Ingen udligningsreform (Taler imod handlekatalog)*

Såfremt der ikke kommer en udligningsreform må det forventes at modellen med engangstilskud og justeringer samt efterfølgende compensationer vil være et vilkår. Heraf følger naturligvis en fortsat risiko for at finansieringstilskuddet ikke videreføres.

#### *Kriteriet faldende befolkningstal (Taler imod handlekatalog)*

Kriteriet faldende befolkningstal er det enkeltstående forhold som udgør den største påvirkning af Aabenraa Kommunes økonomi. Kriteriet indgår i udligningsmodellen og kompenserer de kommuner som over tid har et faldende befolkningstal. Der er tale om et ustabil kriterie hvor ganske få ændringer i befolkningstallet har store økonomiske konsekvenser. Aabenraa kommune faldt i 2020 ud af kriteriet fordi befolkningstallet har stabiliseret sig på et niveau, der ikke længere er lavere end niveauet 5 år tilbage. Aabenraa kommune mistede 50 mio. kr. årligt på dette kriterie.

Med udviklingen i befolkningstallet i løbet af 2019 er Aabenraa kommune igen med i kriteriet til budgetlægningen for 2021 hvis det fastholdes og der ikke kommer en udligningsreform.

#### *Økonomisk politik (Taler for handlekatalog)*

Præmissen om at kassefinansiere et stød på indtægtssiden i budget 2020 jf. den økonomiske politik tilsiger, at der skal ske en tilpasning af udgiftsniveauet de efterfølgende år svarende til 50 mio. kr. årligt.

#### *Servicerammen (Taler for handlekatalog)*

De senere år er udgiftsniveauet i Aabenraa kommune såvel budgetteret som regnskabsmæssigt kommet meget tæt på den serviceramme, som kommunerne samlet set er underlagt. Overskrides servicerammen er det forbundet med sanktioner hhv. kollektive og individuelle. Udviklingen de senere år kunne ligeledes tale for at tage toppen af udgiftsniveauet med henblik på at sikre, at der ikke skal betales sanktioner jf. budgetloven.

#### *Andre driftsudfordringer (Taler for handlekatalog)*

Den aktivitetsbestemte medfinansiering har i 2019 og 2020 været fastlåst på et niveau, der som udgangspunkt er ca. 13 mio. højere end oprindeligt forudsat. Merudgiften hertil har været finansieret af et 2 årigt overgangstilskud som flere kommuner modtog, da der blev justeret i en række kriterier i udligningsmodellen. Såfremt den aktivitetsbestemte medfinansiering videreføres på samme niveau som i 2020 udgør den årlige udfordring fra 2021 og frem ca. 13 mio. kr.

#### *Gæld (Taler for handlekatalog)*

Den økonomiske politik indeholder ligeledes en målsætning om at langfristet gæld pr. indbygger i Aabenraa skal være under landsgennemsnittet. Efter en årrække med øget gældsoptagelse er niveauet i Aabenraa lige under landsgennemsnittet, hvilket også har bidraget til styrkelse af kassebeholdningen.

På den anden side medfører niveauet også, at der ikke umiddelbart ligger muligheder for yderligere gældsoptagelse uden tilsvarende afvikling af den langfristede gæld. Som det fremgår af den første tabel i notatet er det først fremmest nettoafvikling af gæld, som år årsag til at kassepåvirkningen er relativt større end det ordinære driftsresultat.

#### *Skat (Taler for handlekatalog)*

I den økonomiske politik indgår en målsætning om at beskatningsniveauet er lavere end gennemsnittet af kommunerne i Region Syddanmark. Derudover har det i de seneste års Økonomiaftaler været forudsætninger omkring muligheder for at justere på skatten. Kendetegnende herfor er, at der først opnås fuldt provenu 4 år efter en skatteændring. På den baggrund vurderes det ikke som en mulighed at justere på skattniveauet.

#### *Engangsindtægter (Kan indgå i handlekatalog)*

Det kan overvejes om der skal igangsættes en proces, hvor der kan tilvejebringes et provenu af engangsindtægter gennem eksempelvis salg af aktiver, der ligger i periferien af kommunes kerneopgaver.

### **Handlemuligheder**

Helt grundlæggende skal det afklares om der skal iværksættes en proces i foråret 2020 for at reducere udgiftssiden i budget 2021 og frem med henblik på, at det kan indgå i budgetlægningen for 2021.

Der kan opstilles følgende handlemuligheder:

**Model 1a:** Varig reduktion af udgiftssiden gennem udarbejdelse af et handlekatalog på 50 mio. kr. der kan indgå i budgetlægningen 2021-2024

**Model 1b:** Varig reduktion af udgiftssiden gennem en rammereduktion på 50 mio. kr., som udmøntes i fagudvalg inden sommerferien.

**Model 2:** Genopretning af kassebeholdning som følge af økonomisk stød til indtægts-siden i 2020 ved at finde engangsreduktioner på i alt 50 mio. kr. over en 2 årig periode jf. den økonomiske politik.

**Model 3:** Afvente udfaldet af en eventuel udligningsreform og konsekvenserne heraf inden der træffes beslutning om tilpasning af udgiftssiden med den konsekvens, at der vil være en betydelig risiko for at udgiftsniveauet vil skulle tilpasse med relativ kort varsel og uden en forudgående involverende proces.

#### **Procedure og tidsplan**

Økonomiudvalget drøfter på mødet den 21. januar hhv. dette oplæg omkring scenarier for de økonomiske rammevilkår samt på mødet den 5. februar forslag til økonomiske procedurer 2020. Eventuel proces for handlekatalog behandles selvstændigt på møde i Økonomiudvalget i februar.