

Notat om baggrund for økonomistyringsprincipper 2018 - 2022

I Mariagerfjord Kommune vedtages økonomistyringsprincipperne for en 4-årig periode. Nærværende erstatter de principper, der har været gældende i perioden 2014 – 2017. Det er primært de økonomiske mål som styringsparametre, der er blevet justeret på, efter disse ikke har været reguleret siden 2010. Derudover ændres antallet af økonomivurderinger fra 4 årlige vurderinger til 2 årlige vurderinger.

Principperne har i perioden 2014-2017 været overholdt, og det er af største betydning, at der løbende er et naturligt fokus på ikke blot styringen af økonomien, men også på principperne og metoderne herfor. Det vurderes overordnet, at principperne medfører en sikker og rettidig økonomistyring, og der lægges således kun op til få ændringer i de principper, som vi kender i dag.

Udgangspunktet er offensiv økonomistyring

Principperne for økonomistyring i Mariagerfjord Kommune tager udgangspunkt i en offensiv styring, hvilket betyder:

- At der er formuleret klare overordnede økonomiske mål, som kommunen styrer efter
- At der planlægges/budgetteres langsigtet
- At der er klare og præcise retningslinjer for den daglige økonomistyring
- At kommunens aktivmasse vedligeholdes og at der skabes råderum til nye investeringer i kapitalapparatet (bygninger, jord, veje m.m.)
- At økonomiopfølgningen tilrettelægges, så der kan handles proaktivt og giver et samlet overblik over kommunens økonomiske situation, så der kan styres derefter

Notatet fokuserer udelukkende på styringen via *økonomiske* mål. Naturligvis styrer kommunen i det daglige også efter andre mål end de rent økonomiske parametre. Her tænkes især på styringen i forhold til de formulerede service- og aktivitetsmål. I den idéelle styring er de økonomiske mål, servicemålene og aktivitetsmålene integreret i en sammenhængende styring af kommunen og udvalgte service- og aktivitetsmål indgår sammen med byrådets økonomiske mål i såvel budgetlægningsfasen som i regnskabet.

Notatet indeholder følgende afsnit:

- Økonomisk politik - hvilke mål vil vi styre efter?
- Økonomistyring – hvordan vil vi styre udgiftssiden?
- Økonomiopfølgning – hvordan vil vi følge op på budgettet?

I hvert afsnit gives et bud på, hvilken strategi kommunen bør vælge. Der er tale om forslag, som efterfølgende skal drøftes og som givetvis også skal revideres med jævne mellemrum. Men formålet er klart. *I Mariagerfjord Kommune ønsker vi at være offensive i vores økonomistyring.*

Økonomisk politik

Det er afgørende for en god økonomistyring, at der kan opnås enighed om, hvilke økonomiske mål, der styres efter. Nedenfor beskrives og diskuteres derfor forskellige styringsparametre.

Økonomiske mål/styringsparametre

Der findes mange forskellige styringsparametre. Det er dog ikke alle, der er lige velegnede, når formålet er en offensiv økonomistyring, hvor der handles proaktivt og skabes råderum til udvikling. Nedenfor beskrives nogle forskellige styringsparametre og deres egnethed som økonomisk mål for kommunen. Desuden indeholder tabellen forslag til fremtidige styringsmål – forslagene er en videreudvikling af de tidligere styringsmål fastsat i budget 2017, og målene vil, hvis opfyldt, styrke kommunens økonomi gennem næste byrådsperiode. Det skal bemærkes, at styringsprincipperne er overordnet gældende, men de økonomiske mål drøftes og fastsættes hvert år i forbindelse med budgetlægningen.

Tabel 1 – Liste over potentielle styringsparametre

Parameter	Definition	Egnethed som styringsparameter	Forslag til styringsmål
Økonomiske mål			
Resultat af ordinær drift	Forskel mellem udgifter og indtægter på det skattefinansierede område. Viser resultatet af den daglige drift	Ja	Der skal være et overskud på den daglige drift til finansiering af anlæg, afdrag på lån samt forbedring af kassebeholdningen. Mål: 2018: 108 mio. kr. 2019: 115 mio. kr. 2020: 123 mio. kr. 2021: 130 mio. kr. 2022: 137 mio. kr.
Skattefinansieret anlæg	Anlæg ekskl. jordforsyning og alment boligbyggeri	Ja, den offensive økonomistyring er netop kendetegnet ved klare målsætninger for investering i kapitalapparatet	1) Målet for perioden er: 2018: 1.100 kr. pr. indbygger 2019: 1.200 kr. pr. indbygger 2020: 1.300 kr. pr. indbygger 2021: 1.400 kr. pr. indbygger 2022: 1.500 kr. pr. indbygger 2) Herudover engangstilskud fra puljen til vanskeligt stillede kommuner 3) Optagne lån til anlæg kan anvendes til forhøjelse af anlægsrammen

Brugerfinansieret område (renovation og tømningsordning)		Nej, disse områder skal "hvile i sig selv"	At områderne (stort set) er likviditetsneutrale i budgetperioden. Overskud/underskud overføres til følgende år.
--	--	--	---

Tabel 1- fortsat – Liste over potentielle styringsparametre

Parameter	Definition	Egnethed som styringsparameter	Forslag til styringsmål
Finansielle mål			
Gennemsnitlig kassebeholdning	Den gennemsnitlige kassebeholdning over de seneste 365 dage (kassekreditreglen)	Ja, men kun delvis, idet periodemæssige forskydninger kan "forstyrre billedet"	Den gennemsnitlige kassebeholdning skal til enhver tid være større end de opsparede midler (på drift og anlæg) – målet i perioden er en gennemsnitlig beholdning på følgende: 2018: 108 mio. kr. 2019: 115 mio. kr. 2020: 123 mio. kr. 2021: 130 mio. kr. 2022: 137 mio. kr.
Låneoptagelse	Låneoptagelse til hel eller delvis finansiering af anlægsprojekter	Ja	Udgangspunktet er, at der i budgettet skal findes finansiering af netto merudgiften til renter og afdrag

Finansielle mål

I ovennævnte tabel 1 er også nævnt finansielle mål. I princippet er finansielle mål overflødige, hvis der er fastlagt ansvarlige mål for den almindelige kommunale virksomhed.

I praksis vil der dog altid være en vis opmærksomhed om disse mål – bl.a. fordi kommunen skal overholde kassekreditreglen, der siger, at den gennemsnitlige kassebeholdning til enhver tid skal være større end 0.

Mål der knytter sig til kassebeholdningen ultimo året vurderes ikke at være velegnede som finansielle mål, da ultimo kassebeholdningen er en meget "ustabil" størrelse på grund af mange periodemæssige forskydninger.

Alt andet lige vil udviklingen i den *gennemsnitlige* kassebeholdning være et bedre mål også set i lyset af, at det er den gennemsnitlige kassebeholdning der indberettes til Indenrigs- og Økonomiministeriet kvartalsvis.

Tabel 2 – Økonomiske mål

ØKONOMISKE MÅLSÆTNINGER			
	Drift	Anlæg	Gennemsnitlig
	Overskud på følgende:	Kr. pr indbygger, netto:	kassebeholdning:
2018	108 mio. kr.	1.100 kr.	108 mio. kr.
2019	115 mio. kr.	1.200 kr.	115 mio. kr.
2020	123 mio. kr.	1.300 kr.	123 mio. kr.
2021	130 mio. kr.	1.400 kr.	130 mio. kr.
2022	137 mio. kr.	1.500 kr.	137 mio. kr.

Tidshorisont

Kommunerne skal hvert år lægge budgetter for en 4-års periode (budgetåret og 3 overslagsår). Med en offensiv økonomistyring er det nødvendigt, at der også lægges meget stor vægt på overslagsårene ved budgetlægningen – altså at der reelt budgetlægges for en periode på 4 år. Fordelen ved at arbejde med en horisont på 4 år er bl.a. følgende:

- Det bliver muligt at styre kommunen i overensstemmelse med kommunens vision/langsigtede mål frem for blot en kortsigtet budgetlægning med fokus på balance det 1. år.
- Ved en reel 4 års budgetlægning vil det i højere grad blive muligt at undgå reduktion i rammerne hvert år. Det vil skabe væsentlig mere ro i organisationen og kvaliteten af spareforslagene vil givetvis blive bedre.
- Et flerårsperspektiv giver ligeledes bedre mulighed for en prioritering af ønsker til driften i en åben proces, hvor alle ønsker kommer frem og bliver vurderet.
- Specielt på anlægssiden er det nødvendigt med en flerårig horisont. Ambitionen er – netop med baggrund i at den offensive økonomistyring er kendetegnet ved en langsigtet investeringsplan – at der udarbejdes en investeringsstrategi med tilhørende 4-årigt investeringsoversigt (oversigten revideres årligt ved budgetlægningen), men samtidig skal strategien og investeringsprogrammet række ud over en 10-årig periode. Et flerårs-perspektiv giver bedre mulighed for en politisk prioritering mellem anlægsønsker og strategien giver grundlag for en politisk debat omkring investering og værdiskabelse på tværs af udvalgene. Herudover er det afgørende med en langsigtet investeringsstrategi for at hindre nedslidning af kommunens aktivmasse.
- Ved større anlægsprojekter tilstræbes det – efter konkret skøn - at der i budgetåret forud afsættes et mindre beløb af projektsommen til forundersøgelse/foranalyser. Dette for dels at sikre større

sikkerhed for det endelige bevillingsbehov til projektet, dels for at kunne iværksætte anlægsprojektet så tidligt på året, som muligt.

Økonomistyring

I foregående afsnit diskuteres, hvad vi som kommune vil styre efter på længere sigt. I dette afsnit drøftes den løbende og daglige økonomistyring, som naturligvis skal understøtte de overordnede styringsparametre.

Den offensive økonomistyring er kendetegnet ved klare og enkle principper for økonomistyringen, samt at disse overholdes for alle sager, hvilket kræver en klar opbakning, også fra politisk hold.

For at præcisere denne målsætning anvendes en opdeling af budgettet i serviceudgifter og indkomstoverførsler (indkomstoverførsler er lig med forsørgelsesudgifter). Denne sondring er væsentlig, idet økonomistyringsreglerne er forskellige for de to udgiftstyper – både når det drejer sig om tillægsbevillinger, overførselsadgang, sparemål, budgetlægning osv. Formålet er at have en sammenhængende og konsistent økonomistyring bygget op omkring en opdeling af kommunens udgiftstyper i hhv. serviceudgifter og indkomstoverførsler.

I nedenstående afsnit beskrives definitionen af serviceudgifter og indkomstoverførsler samt de økonomistyringsregler, der gælder for disse 2 udgiftstyper.

Definition af serviceudgifter og indkomstoverførsler

Når kommunens daglige økonomistyring knyttes op på udgiftstyperne serviceudgifter og indkomstoverførsler er det afgørende, at der er en klar definition af dette begrebspar. Vel at mærke en definition, som ikke kan gradbøjes fra sag til sag. Mariagerfjord Kommune vælger at følge KL's definition af serviceudgifter og indkomstoverførsler.

Økonomistyringsregler

Ud fra ovennævnte definition er det nu interessant at få klarlagt præcist hvilke regler, der gælder for de 2 udgiftstyper. Som nævnt vedrører det ikke kun håndteringen af tillægsbevillinger men en lang række øvrige forhold, jf. nedenstående tabel:

Tabel 3 – Økonomistyring for serviceudgifter og indkomstoverførsler

Parameter	Serviceudgift	Indkomstoverførsel
Overførsel mellem år	Overskud/underskud overføres indenfor de rammestyrede eller Dialog- og aftalestyrede områder	Som udgangspunkt ingen overførselsadgang
Tillægsbevillinger	<ul style="list-style-type: none">• Ændrede budgetforudsætninger: Evt. merudgift ud over DUT-kompensation finansieres af udvalget• Overskridelser op til 2 % af nettoudvalgsramme finansieres af udvalget ved effektivisering eller ændring af serviceniveau• Overskridelser ud over 2 % af nettoudvalgsramme finansieres forholdsmæssigt af alle udvalg	<ul style="list-style-type: none">• Ændrede budgetforudsætninger. Evt. merudgift ud over DUT-kompensation finansieres af udvalget• Overskridelser op til 2% af nettoudvalgsramme finansieres ved forventet DUT-kompensation følgende år• Overskridelser ud over 2% af nettoudvalgsramme finansieres forholdsmæssigt af alle udvalg
Budgetkontrol	2 gange om året (pr. 31/3 og pr. 30/9) til politisk behandling	2 gange om året (pr. 31/3 og pr. 30/9) til politisk behandling

Udfordringen er så vidt muligt at finde eventuelle besparelser i løbet af budgetåret uden at skulle åbne institutionernes/fagområdernes aftaler/rammer.

Ændringer i institutionernes/fagområdernes aftaler/rammer bør som hovedregel ske som en del af budgetlægningen til følgende budgetår og have virkning fra 1. januar. Fsva. de dialog- og aftalestyrede områder, der er omfattet af demografimodellen, gælder dog principperne fra denne model.

Demografimodellerne på Skole- og Dagtilbudsområdet tager udgangspunkt i antallet af borgere i aldersgrupperne, reguleret for de faktiske brugere i tilbuddene. På ældreområdet indeholder demografimodellen også en faktor som sund aldring i form af det forventede antal plejkrævende leveår, derudover indregnes udviklingen i antal +80årige. Modellerne indeholder elementer som regulerer de demografiberegnete budgetter med det faktiske antal borgere, som benytter tilbuddene.

Økonomiopfølgning

En offensiv økonomistyring er kendetegnet ved, at man handler, inden det er for sent. Det hjælper således ikke noget, at budgetoverskridelser først konstateres i november måned, for da er det for sent at handle med konsekvenser for det givne år.

De ordinære økonomivurderinger

De ordinære økonomivurderinger godkendes af byrådet efter behandling i fagudvalg og økonomiudvalg. Det vil sige, at sagsbehandlingstiden fra datoen for økonomivurderingen til endelig behandling i byrådet er knap 2 måneder.

I hele sidste byrådsperiode har der været udarbejdet fire årlige ordinære økonomivurderinger. Det anbefales, at denne struktur ændres, så der fremover udarbejdes 2 økonomivurderinger:

1. økonomivurdering pr. 31/3
2. økonomivurdering pr. 30/9

Ud over de to ordinære økonomivurderinger vil økonomiafdelingen øge deres ressourcer i forhold til at udarbejde en model for ledelsesinformation til ledere, chefer og direktører så økonomistyringen fastholdes som proaktiv og offensiv. Der er en forventning om, at man på baggrund af dette, vil kunne levere en mere kvalificeret, målrettet og relevant økonomistyring. Ultimativt vil dette danne grundlag for en mere individuel og sektorspecifik opfølgning på udvalgsniveau.

Udover de 2 ordinære økonomivurderinger og den løbende levering af data, vil der altid være mulighed for at udføre såvel en hel eller sektorvis økonomivurdering, hvis der er forhold, der indikerer bekymrende afvigelser.

Det er vigtigt, at økonomivurderingerne tænkes ind i selve budgetlægningen for næste budgetperiode, således at resultatet af økonomivurderingen så vidt muligt indarbejdes i det tekniske budget for næste budgetperiode.

Den første økonomivurdering pr. 31/3 passer ind i årshjulet i forhold til budgetlægningen, hvor Økonomiudvalget drøfter beløbsrammerne til næste års budget. Den 31/3 vurderes derudover som et godt tidspunkt for første økonomivurdering, fordi regnskabsresultatet da er kendt – og dermed kan økonomivurderingen medvirke til at give et fingerpeg om, hvorvidt der er afledte virkninger i indeværende budgetår samt evt. ændringer til overslagsårene, som er grundlag for næste års budgetlægning. Derudover er vi kommet et stykke ind i det nye år og har en vis mulighed for at konstatere om budgetforudsætningerne holder eller ej. Hvis de ikke holder, er der mulighed for at handle med konsekvens for det givne år.

Den anden ordinære økonomivurdering pr. 30/9 har som hovedformål at give et bud på det samlede regnskabsresultat. Det er svært at handle med konsekvens for indeværende år, men det vil være nødvendigt at få visse bevillinger på plads, så disse ikke skal regnskabsforklares. Hertil afsættes der i budgettet hvert år en "buffer", og i lighed med tidligere år tilstræbes det, at bufferen har en størrelse på minimum 15 mio. kr.

Fokusområder i økonomivurderingen

For så vidt angår de fokusområder, der påvises i økonomivurderingen (forventet afvigelse på minimum 1 mio. kr. +/-), udarbejdes der månedsvis status for fokusområdet til det pågældende udvalg.

Direktionen

Januar 2018