

Budgetvurdering - Budget 2020

14.8.2019

1. Indledning

Denne budgetvurdering beskriver administrationens vurdering af rammer og anbefalinger til kommunalbestyrelsen for budgetlægningen 2020-2023.

Økonomaftalen mellem regeringen og KL er udskudt til september på grund af valget til folketinget den 5. juni 2019. Derfor kender vi endnu ikke rammerne for budgetlægningen i form af bl.a. skat, serviceramme, anlægsramme mv. Vi har derfor ikke opdaterede tal for "indtægtssiden" i form af tilskud, udligning mv.

I dette notat er der desuden ikke korrigeret for Lov- og cirkulærepragrammet, Social- og Indenrigsministeriets udmelding om skat, tilskud og udligning, og eventuelt øvrige dele af økonomaftalen mellem regeringen og KL. Der er i stedet taget udgangspunkt i det korrigerede budget 2019, inkl. Kommunalbestyrelsens beslutninger i juni 2019.

Økonomaftalen og ændringer i skatter, tilskud og udligning har i tidligere år haft stor budgetmæssig betydning og kan forventes, at flytte to cifrede millionbeløb for Dragør Kommune i hvert af budgetårene. Det er administrationens forventning, at økonomaftalen vil skærpe – ikke lette – presset på Dragør kommunes økonomi. Derfor bør nedenstående beregninger og vurderinger betragtes som et "best case"-scenarie.

Det er med disse væsentlige forbehold for konsekvenser af økonomaftalen at administrationen har udarbejdet dette *foreløbige* tekniske budget 2020-2023, der er korrigeret for beslutninger i kommunalbestyrelsen og tekniske korrektioner driftsudgifter.

2. Status på kommunens økonomi ved foreløbigt teknisk budget 2020-2023

2.1. Driftsbalancen i budgetperioden

Driftsbalancen er udtryk for forskellen mellem de samlede indtægter fratrukket de samlede driftsudgifter. Som det fremgår af tabel 1, så, er der over hele budgetperioden fra 2020 til 2023 et driftsoverskud på i alt 131 mio. kr.

Tabel 1 Driftsresultatet i det foreløbige tekniske budget (mio. kr.)

	2019	2020	2021	2022	2023
Skatter, tilskud og udligning	-838	-861	-882	-909	-909
Nettodriftsudgifter	814	832	852	873	873
Driftsbalance	-24	-29	-30	-36	-36

+ angiver en udgift, - angiver en indtægt.

Eventuelle unøjagtigheder i summering skyldes afrundinger.

I den økonomiske politik er angivet en målsætning om, at driftsresultatet set over budgetperioden skal kunne finansiere lån, renter, afdrag og anlægsinvesteringer. Overordnet set, skal kommunens samlede indtægter og udgifter dermed "hvile i sig selv". Om driftsoverskuddet er "tilstrækkeligt" afhænger derfor af nettoudgifter til lån, afdrag, renter samt ambitionsniveauet for anlægsudgifter.

Af tabel 2 fremgår det, at lån, renter og afdrag i det tekniske budget udgør i alt 50 mio.kr. fra 2020 til 2023. Set over budgetperioden er der 79 mio. kr. i ledig finansiering til anlæg.

Tabel 2 Driftsresultatet i det foreløbige tekniske budget til finansiering af anlæg i mio. kr.

	2019	2020	2021	2022	2023
Skatter, tilskud og udligning	-838	-861	-882	-909	-909
Nettodriftsudgifter	814	832	852	873	873
Driftsbalance	-24	-29	-30	-36	-36
Lån, afdrag og renter	13	12	12	13	13
Ledig finansiering til anlæg	-11	-17	-18	-22	-22

+ angiver en udgift, - angiver en indtægt.

Eventuelle unøjagtigheder i summering skyldes afrundinger.

2.2 Anlæg

20. juni 2019 besluttede kommunalbestyrelsen en revideret anlægsoversigt. Ifølge denne (se figur 1) er der i budgetperioden 2020-2023 afsat 72 mio. kr. til anlæg, dvs. ca. 18. mio. kr. pr. år.

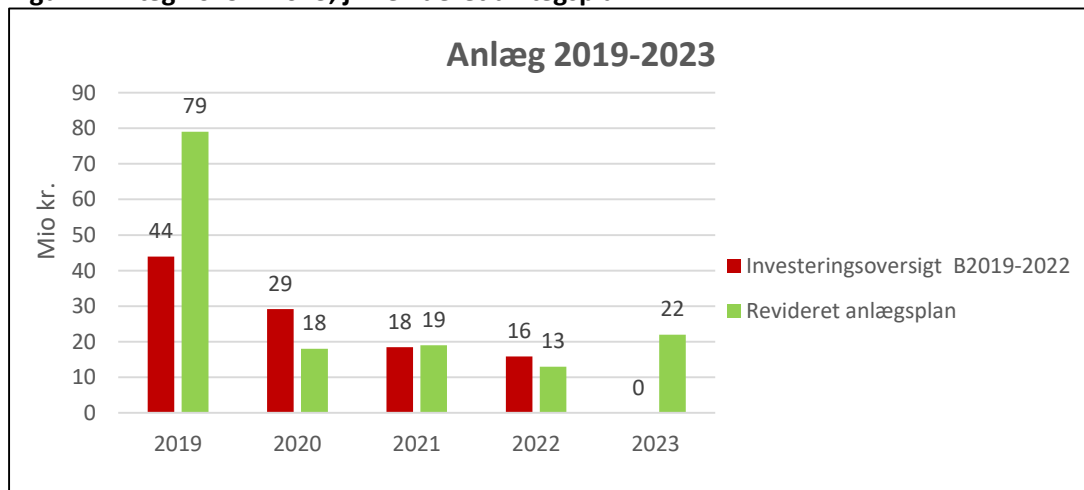
Dette er et relativt lavt anlægsniveau set både i forhold til de senere år og behovet for vedligeholdelse, renovering samt kommende anlægsprojekter som kystbeskyttelse mv.

Til budget 2019-2022 fremlagde administrationen en analyse som viste at Dragør Kommune har anvendt ca. 75 kr./m² pr år til vedligeholdelse. Den anbefalede branchestandard er 140 kr., med 110 kr. som absolut minimum.

Dette niveau forudsætter dog at bygningerne er vedligeholdt på et bedre niveau end i Dragør, og der er derfor fortsat behov for at et højere niveau til helt nødvendigt genopretning.

Selv uden nye anlægsprojekter må der således forventes en nedslidning og reduceret værdi af kommunens ejendomme og anlæg, hvis der ikke tilføres yderligere ressourcer.

Figur 1 Anlæg 2019 – 2023, jf. revideret anlægsplan



2.3 Dragør Kommunes samlede økonomi

Tabel 3 Samlet økonomi - det foreløbige tekniske budget (mio. kr.)

	2019	2020	2021	2022	2023
Skatter, tilskud og udligning	-838	-861	-882	-909	-909
Nettodriftsudgifter	814	832	852	873	873
Driftsbalance	-24	-29	-30	-36	-36
Lån, afdrag og renter	13	12	12	13	13
Anlægsudgifter	79	18	19	13	22
Samlet resultat/kassetræk	68	1	1	-9	0
Samlet kassebevægelse for årene 2020-2023			-9		

+ angiver en udgift/underskud, - angiver en indtægt/overskud.
Eventuelle unøjagtigheder i summering skyldes afrundinger.

Set over budgetperiodens 4 år, viser det samlede driftsresultat et overskud på i alt 131 mio. kr., mens der i samme periode forventes i alt 122 mio.kr. i anlæg, renter og afdrag. Dvs. at der i budgetperioden samlet forventes et kassetræk på -9 mio. kr. (dvs. en positiv udvikling i kassebeholdningen på 9 mio.kr.), jf. tabel 3.

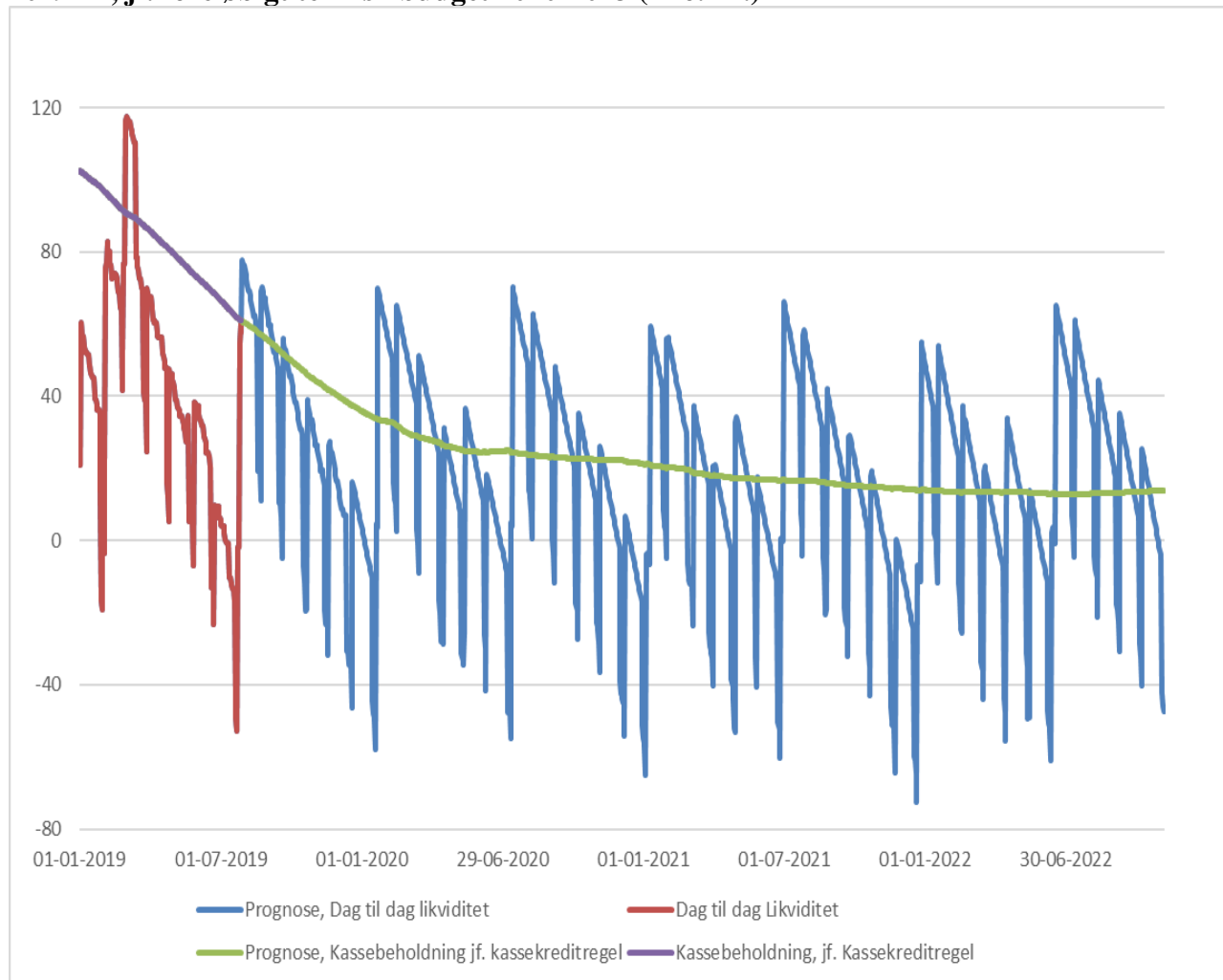
Isoleret betragtet er der således balance i det foreløbige tekniske budget. Dragør Kommune må dog, på linje med andre kommuner, forvente et stigende demografisk udgiftspres samt risiko for negative konsekvenser af omlægning af udligningssystemet og den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet. Dertil kommer risiko for lavkonjunktur med stigende ledighed mv., hvilket alt sammen kræver en mere robust økonomi end det foreløbige tekniske budget viser.

Det er administrationens vurdering, at Dragør kommunes samlede økonomi – før politiske prioriteringer – udviser en uholdbar situation, fordi:

- Den samlede budgetbalance ikke har den fornødne robusthed til at modsvare interne eller eksterne stød som fx demografisk udgiftspres, kystbeskyttelse, omlægning af udligningssystem, medfinansiering af sundhedsvæsenet mv.
- Det nuværende niveau for vedligeholdelse af kommunens ejendomme og anlæg indebærer en nedslidning og dermed en reduceret værdi af kommunens ejendomme og anlæg.
- Den samlede budgetbalance ikke forbedrer en presset kassebeholdning, jf. afsnit 2.4.
- Der er ikke taget højde for økonomiaftalen mellem KL og regeringen, som administrationen forventer samlet set vil stille Dragør kommune svagere end tallene i dette notat.

2.4 Kassebeholdning

Figur 1. Prognose for gennemsnitlig kassebeholdning (jf. Kassekreditreglen) og likviditet i 2019-22, jf. foreløbigt teknisk budget 2020-2023 (mio. kr.)



Som nævnt kan regeringen og KL's økonomiaftale have store konsekvenser for Dragør kommunes økonomi, herunder også kassebeholdningen.

Figur 1 viser en prognose for kassebeholdningen beregnet ud fra et glidende 365-dages gennemsnit med udgangspunkt i det foreløbige tekniske budget og indeholder således ikke konsekvenserne af KL og regeringens økonomiaftale eller opdaterede tal for indtægter (skat, tilskud mv). Prognosen forudsætter desuden:

- et anlægsforbrugsmønster som tidligere år, således at mindreforbrug på anlæg overføres til året efter. Det vil sige, at anlægsbudgetterne systematisk skubbes til året efter, hvorved kassebeholdningen løftes.
- at der ikke foretages salg af ejendomme
- at der overføres 5 mio. kr. i mindreforbrug mellem alle årene 2019-20, 2020-21, 2021-22 og 2022-23 (indgår i driftsbudgettet).
- at budgettet overholdes i alle årene 2019-22, hvilket de seneste år har vist sig vanskeligt

Prognosen viser en nogenlunde stabil udvikling i niveauet 15-25 mio. kr., hvilket ikke overholder Dragørs nuværende økonomiske politiks målsætning om et gennemsnit på 80 mio. kr. Prognosen er heller ikke robust i forhold til interne og eksterne stød, hvilket kan bringe Dragør i konflikt med lånebekendtgørelsens regel om at kassebeholdningen, målt på et gennemsnit over 365 dage, ikke må være negativ (kassekreditreglen). Hvis dette er på vej til at ske, vil Dragør modtage henvendelse fra staten om genopretning af kassebeholdningen og i sidste ende blive sat under administration af Indenrigsministeriet.

Administrationens vurdering er derfor, at der er behov for at styrke kassebeholdningen.

3. Handlemuligheder

Ovenstående status viser en alvorlig økonomisk situation for Dragør Kommune. Dragør er dog fortsat blandt de kommuner som har relativt gode handlemuligheder for at håndtere udfordringen.

Den økonomiske udfordring kan grundlæggende håndteres ved lavere driftsudgifter, større driftsindtægter eller frasalg af anlæg.

3.1. Lavere driftsudgifter

Lavere driftsudgifter kan opnås ved politisk at beslutte administrations eller andre politiske forslag til besparelser. Enkelte steder kan det findes gennem effektiviseringer, men i de fleste tilfælde vil der være behov for egentlige servicereduktioner, som vil berøre borgerne. I forhold til andre kommuner har Dragør på nogle områder fortsat et relativt højt serviceniveau, hvilket er indarbejdet i administrationens besparelsesforslag (R-skemaer).

3.2 Højere driftsindtægter

Højere driftsindtægter kan opnås ved stigende skatteindtægter eller takster for kommunale tilbud.

På visse områder, fx daginstitutioner, er der dog loft over takststigninger.

I de senere års økonomiaftaler mellem regeringen og KL har der været indarbejdet sanktioner ved skattestigninger (både indkomstskat og grundskyld), således at den enkelte kommune skal dele provenuet for højere skat med staten. Desuden er der kollektive og individuelle sanktioner for kommunerne ved en samlet skatteforhøjelse på tværs af alle kommuner. Om disse sanktioner fortsættes i en ny økonomiaftale vides ikke.

Højere skatteindtægter kan naturligvis også opnås ved et stigende befolkningstal. Dels vil merprovenuet dog i vidt omfang blive delt med andre kommuner gennem udligningssystemet, dels kommer indtægtsstigningen meget an på typen af nye borgere og afledt behov for kommunal service. Endelig vil flere borgere også i vidt omfang forudsætte enten nybyggerier eller fortætning af eksisterende byggerier, hvilket kræver økonomiske investeringer (udgifter) og en årrække at implementere.

3.3 Frasalg af grunde og ejendomme

I det foreløbige tekniske budget er ikke indregnet indtægter fra frasalg af de frigjorte grunde på henholdsvis Høgevænget, Hovedgaden og Jægervej. Frasalg af disse grunde vil styrke kassebeholdningen.

Tilsvarende kan der med fordel ske et genbesøg af analyse af kommunens ejendomskapacitet, som indgik i budgetmaterialet for 2019. Her peges på andre muligheder for frasalg af kommunale bygninger, hvilket dog samtidig kræver omplacering eller nedlæggelse af nuværende funktioner samt investeringer, der typisk vil tage en årrække at implementere.

4. Administrationens anbefalinger som udgangspunkt for budgetlægningen

På baggrund af ovenstående status og handlemuligheder har administrationen tre overordnede anbefalinger for budget 2020–2023 med henblik på at overholde de statslige krav, Dragør Kommunes økonomiske politik og at opnå et samlet budget i positiv balance set over budgetperioden.

Anbefaling 1: En gennemsnitlig kassebeholdning på minimum 40 mio. kr., og gerne højere, senest ved udgangen af 2021.

Administrationen anbefaler, at kommunalbestyrelsen beslutter et budget 2020-2023, hvor den gennemsnitlige kassebeholdning over 365 dage hurtigst muligt og senest ved udgangen af år 2021 bliver minimum 40 mio. kr., og gerne højere.

Anbefaling 2: Kun anlægsudgifter i 2020 og 2021, der styrker kommunens samlede økonomiske situation.

Administrationen anbefaler, at der i 2020 og 2021 alene vedtages anlægsudgifter som har til direkte formål at styrke kommunens samlede økonomisk situation på kort og mellemlang sigt.

Der kan eksempelvis være tale om anlægsudgifter, der:

- sparer driftsudgifter (fx investering i energibesparende anlæg)
- vedligeholder kommunens anlæg, herunder IT og digitalisering
- indgår som forudsætning for større indtægter (fx byggemodning af grunde)

Af hensyn til ikke at accelerere nedslidning af kommunens anlæg og bygninger anbefaler administrationen samtidig at fastholde anlægsudgifter til genopretning- og vedligeholdelse af kommunens ejendomme og anlæg på minimum det nuværende niveau.

Anbefaling 3: Et samlet budget i positiv balance for 2020-2023 med årlige driftsoverskud på 50 mio. kr.

Administrationen anbefaler, at der vedtages et samlet budget i balance for 2020-2023. Dette indebærer at kommunens budgetterede nettodriftsindtægter (driftsindtægter fratrukket driftsudgifter) for perioden 2020-2023 samlet set skal være større end de budgetterede nettoudgifter til lån, renter, afdrag og anlæg.

Med henblik på samtidig at genopbygge kassebeholdningen og vedligeholde kommunens ejendomme, så anbefaler administrationen, at der sættes et sigtepunkt på 50 mio. kr. i årlige driftsoverskud (før lån, renter, afdrag og anlæg). Dette afhænger dog i høj grad af dels økonomiaftalen og dels det ønskede anlægsbudget.

Hvis anbefalingen om balance på det samlede budget med et årligt driftsoverskud på 50 mio. kr. overholdes, så forventes både service- og anlægsrammen også automatisk at være overholdt (afhængigt af den udskudte økonomiaftale).