

Dato:
 23-06-2022

 Sagsnummer:
 22/12543

 Sagsbehandler:
 Tommy Sauer Pedersen

 Afdeling:
 Budget og Styring

Elementer i budgetlægningen i perioden 2018 - 2022

Baggrund

I de seneste 5 år har der været forskellige indsatser for at skabe råderum i kommunens driftsbudget. Det har især været nødvendigt med baggrund i et demografisk udgiftspres og et markant udgiftspres på social- og familieområdet, hvor det sidste har været et generelt problem for landets kommuner i de senere år.

Med dette notat beskrives det, hvad man skal være opmærksom på, når man ser tilbage på udviklingen i de årlige budgetter, samt de mange udfordringer der vil være i at lave en facitliste, der beskriver udviklingen.

Budgettets udvikling siden 2018

For at illustrere udviklingen i budgetterne er der lavet nedenstående tabel 1 med driftsbudgetter i mio. kr. ud fra kommunens to økonomisystemer i perioden, med forbehold for forskellige definitioner der er brugt i de forskellige budgetår. Ud over de tekniske forbehold skal der også tages forbehold for nogle forskydninger, der i årene har været mellem drift og anlæg, især i forhold til asfaltslidlag og bygningsrenovering.

Tabel 1. Udvikling frem til korrigeret basisbudget 2018 til 2022 (mio. kr.)

Mio. kr.	2018	2019	2020	2021	2022
Udgangspunkt 2018	2.428	2.428	2.428	2.428	2.428
Prisstigninger m.v.	0	51	129	184	255
Nulstilling demografi	-3	-7	-13	-25	-9
Corona	0	0	65	129	129
Basisbudget	2.425	2.472	2.609	2.716	2.771
Genberegning demografi	6	23	31	5	19
Budgetanalyser	0	-29	-36	0	0
Genåbning	0	0	-20	-32	0
Effektiviseringsforslag	0	0	0	0	-9
Love- og cirkulæreændringer	1	3	6	-6	5
Øvrige i budgetkatalog	9	26	35	42	22
Ændringsforslag	14	4	1	17	0
Vedtagne budgetter	2.455	2.499	2.626	2.742	2.808
Genbevillinger	47	32	12	4	20
Tillægsbevillinger	25	52	24	-8	5
Korrigerede budgetter	2.527	2.583	2.664	2.739	2.832

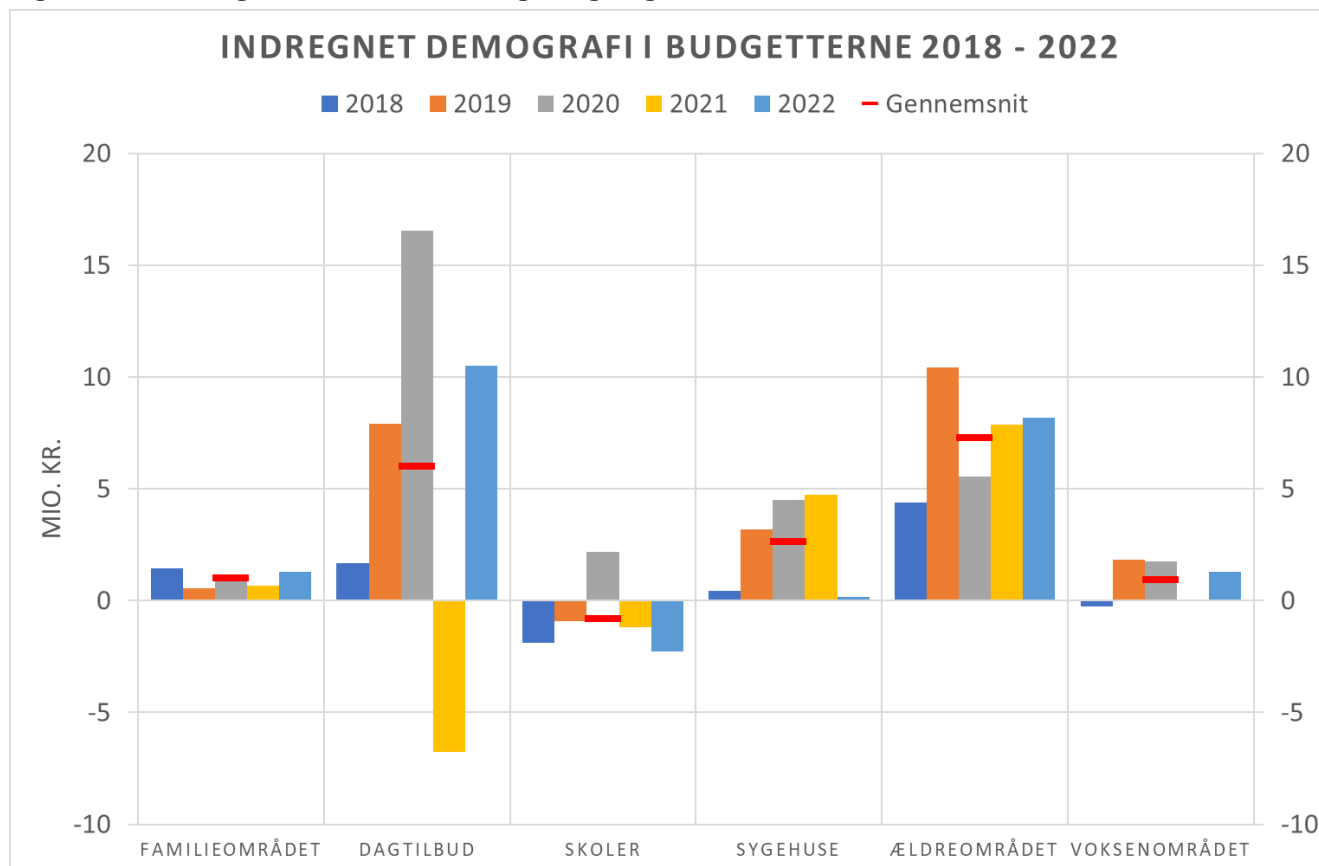
Især to eksterne forhold har haft indflydelse på budgetterne i de år der er medtaget. Pandemien med Covid-19 gav en stor statslig finansiering af overførselsudgifter fra og med 2020, hvor niveauet i tabellen er videreført ind i 2022 for at forklare denne stigning i basisbudgettet.

Et andet delvis eksternt forhold, der også har fyldt i budgetlægningen, har været udgiftspreset på social- og familieområdet. Her er påvirkningen ikke så tydelig, da den i årene har været fordelt over budgettilpasninger i budgetkataloget, tillægsbevillinger og merforbrug i regnskabet, der er indgået i overførselssagerne.

Beregnet demografisk udvikling

Der er over årene indregnet cirka 85 mio. kr. i demografisk vækst eller omregnet cirka 17 mio. kr. i gennemsnit om året. Som det fremgår af nedenstående figur 1, er det hovedsageligt dagtilbudsområdet og ældreområdet der har haft en demografisk vækst. Væksten ligger ud over det niveau der kompenseres i de årlige økonomiaftaler mellem KL og regeringen. Der vil derfor være et behov for omprioritering for at finansiere udviklingen.

Figur 1. Det demografiske element i budgetlægningen.



Note: Summen af de røde streger giver gennemsnittet på cirka 17 mio. kr. årligt.

Udgiftspres på social- og familieområdet.

Budgetterne indeholder især i de seneste tre år en del budgetudvidelser på social- og familieområdet. De udgør samlet en merudgift på cirka 72 mio. kr., der fordelt over 3 år giver et betydeligt finansieringsbehov.

- Regulering af budget i 2020 på familieområde på 20 mio. kr.
- Regulering af budget 2020 på voksenområdet på 11 mio. kr.
- Teknisk korrektion vedrørende refusion for flygtningebørn i 2021 på 6 mio. kr.
- Budgetudvidelse til voksne med særlige behov i 2021 på 7 mio. kr.
- Reserveret budget indarbejdet i budget 2022 på familieområdet på 11 mio. kr.
- Reserveret budget indarbejdet i budget 2022 på socialområdet på 13 mio. kr.
- Øvrige mindre ændringer 4 mio. kr.

Ændringer i overslagsårene, der ligger før starten af budgetlægningen, vil ikke blive regnet med i notatets opgørelse, og hvis nogle af tallene har haft en faldende profil i overslagsårene, så kan de ovennævnte tal være en overdrivelse af udgiftspreset, som dog under alle omstændigheder må siges at være højt.

Håndtering af udgiftspres

Behovet for finansiering er i perioden især blevet håndteret ved tre væsentlige elementer i budgetlægningen.

I budget 2019 blev der introduceret budgetanalyser, der over en tre-årig periode skulle skabe et råderum på 100 mio. kr. Analyserne blev i 2019 udmøntet på især administrationsområdet, og social- og beskæftigelsesområdet, mens analyserne i 2020 blev udmøntet på velfærdsområderne skole, dagtilbud og tilbud til ældre.

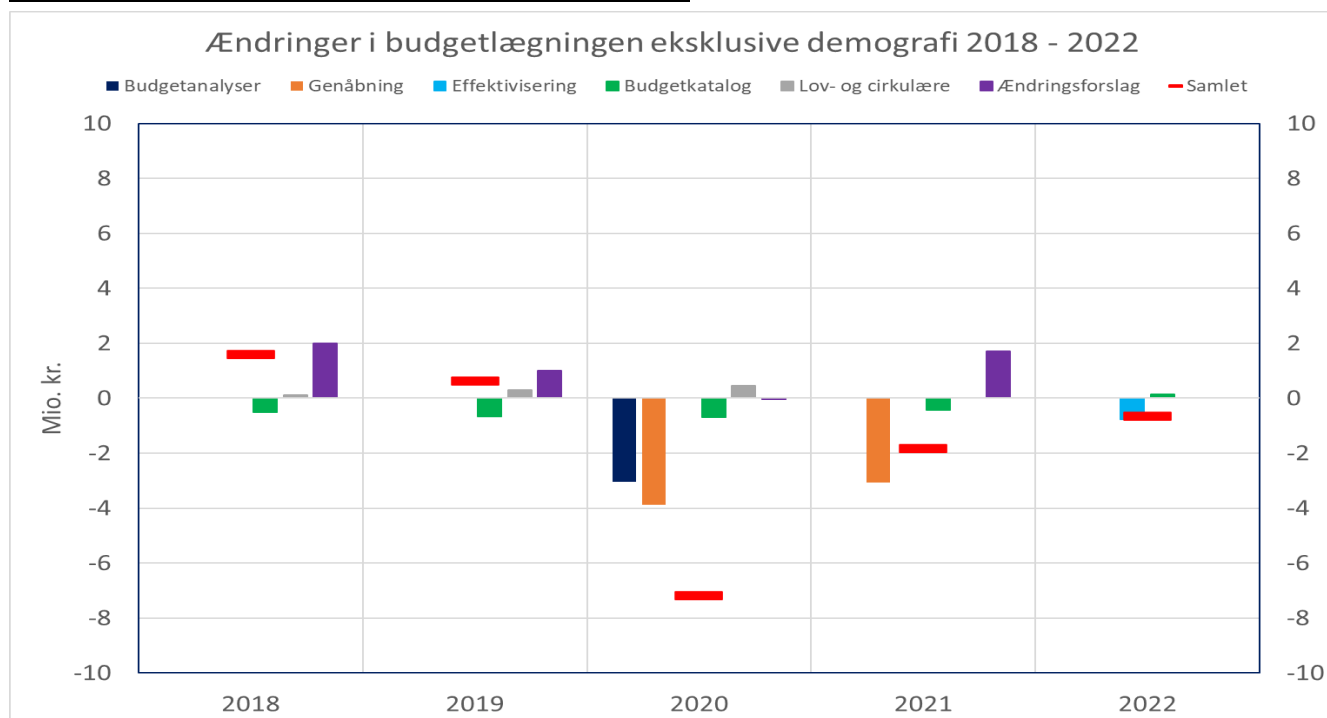
På baggrund af faldende likviditet blev budgettet derudover genåbnet i 2020, og yderligere reduktioner blev indarbejdet bredt i organisationen, dog med hovedvægt på skoleområdet.

Senest blev der med budget 2022 indarbejdet effektiviseringsforslag fordelt på områder ud fra deres vægt i serviceudgifterne.

Omprioritering fra velfærdsområderne.

Håndteringen af udgiftspreset og det resulterende behov for finansiering har betydet, at der i budgetlægningen er et element af omprioritering mellem de områder der har et finansieringsbehov, og så de store budgettunge velfærdsområder.

Figur 2, Budgetændringer på IM konto 5.25 Dagtilbud.

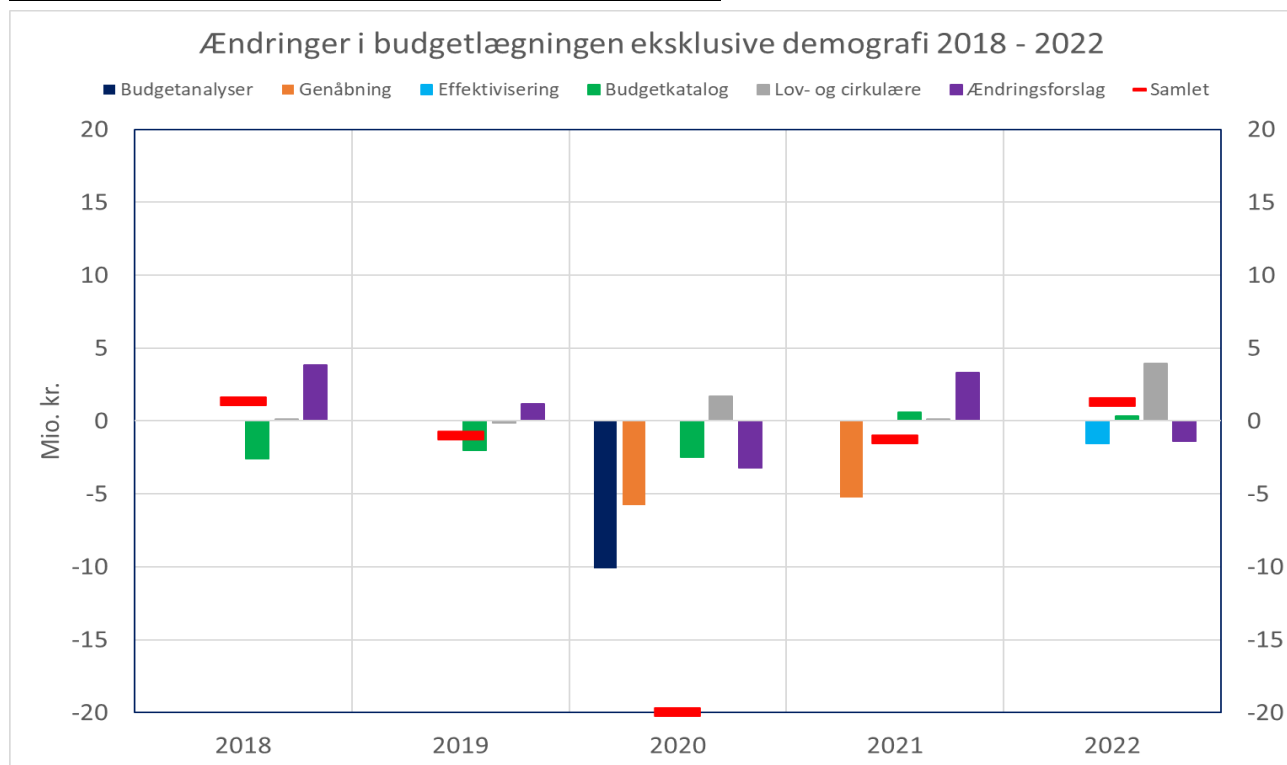


Figur 2 viser, at der på dagtilbudsområdet er tilført mindre beløb i 2018 i forbindelse med budgetforligene, medens der ved budgetanalyser og genåbning af budget er reduceret beløb i 2020 og 2021. Beløbet i 2021 ved genåbning er dog mindsket ved en tilførsel i ændringsforslagene.

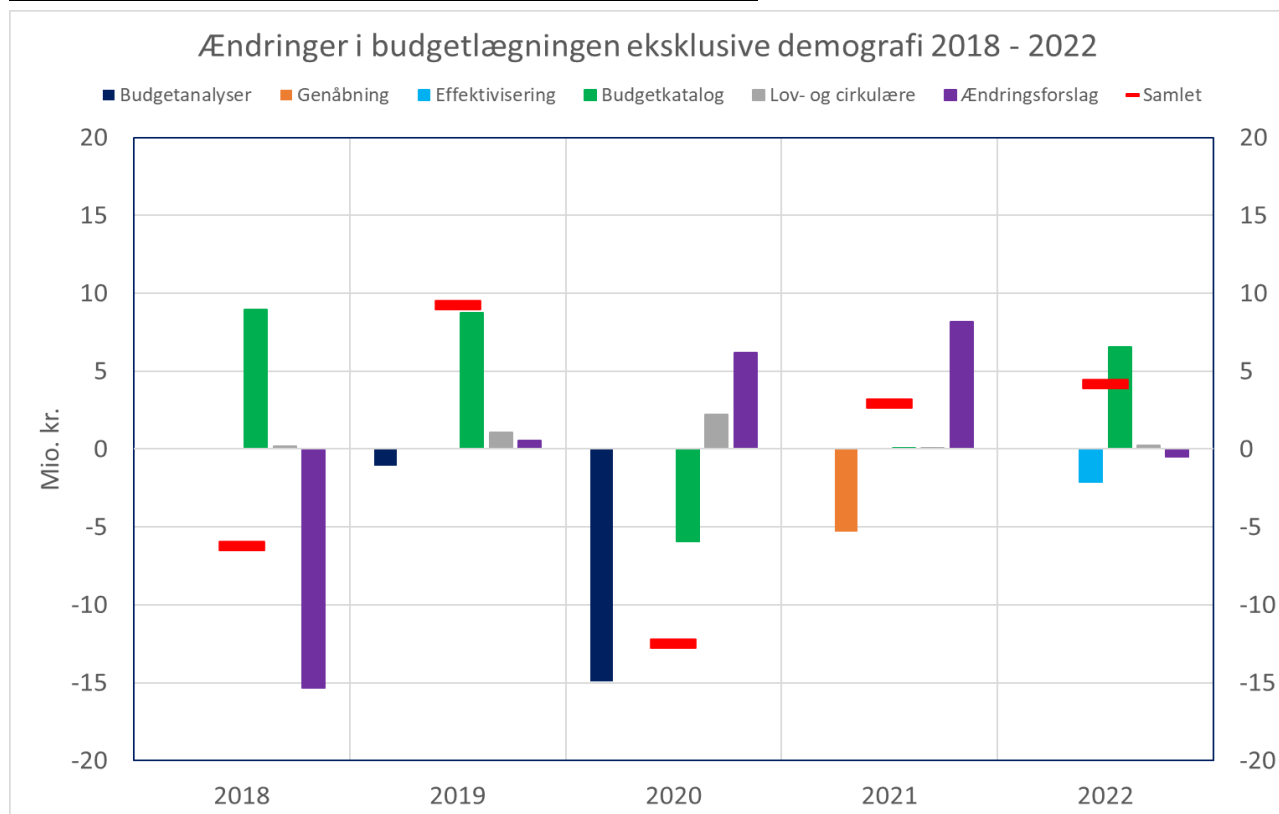
Figur 3 på skoleområdet viser tilsvarende, at det er i 2020, der er sket en væsentlig reduktion i budgettet i forbindelse med budgetanalyser og genåbningen af budget 2020, medens der i de øvrige år er tale om små forskydninger set i lyset af områdets samlede budget.

Figur 4 for ældreområdet viser, at det især er budgetanalyser i budget 2020 der har bidraget til finansiering. Bevægelserne i 2018 skal der ses bort fra, da de hovedsageligt skyldes tekniske forskydninger mellem ældreområdet og socialområdet.

Figur 3, Budgetændringer på IM konto 3.22 Folkeskolen.



Figur 4. Budgetændringer på IM konto 5.30 Tilbud til ældre.



Note: Beløb i 2018 skyldes hovedsageligt kontomæssige forskydninger mellem ældreområdet og socialområdet.

Det går igen i graferne, at mens der i de fleste år er budgetblokke der går begge veje, således at der er tale om omprioriteringer indenfor de respektive fagområder, så var der i 2020 en væsentlig korrektion, hvor fagområderne bidrog til finansiering af demografiske udgifter og udgifter på social- og familieområdet.

Når man ser på udviklingen over tid, som der er gjort i figur 2, 3 og 4, så kan der være nogle forstyrrende elementer i form af ændringer i den autoriserede kontoplan eller flytninger frem og tilbage mellem drift og anlæg.

Der kan også være nogle aktiviteter der er iværksat, men som ikke kan ses i tallene. Det kan typisk være fordi de er finansieret af direkte tilskud fra staten, som det for eksempel har været tilfældet med indsatser på ældreområdet og arbejdet med minimumsnormeringer i dagtilbud. Udgifterne til de formål vil først fremgå af de brugte figurer i det øjeblik finansieringen flyttes over i bloktilskuddet, og indtægterne derfor ikke længere indgår i driften.

Tidsmæssig opgørelse af et budget

I det arbejde der udføres for at lægge et budget, kan man nemt overse, hvor meget der egentlig over tid påvirker det budget, som er til rådighed for at udføre en given kommunal opgave.

I forbindelse med nøgletalsanalyser gøres der opmærksom på, at den mest nøjagtige måling for de udgifter, der bruges på et område, er det afsluttede regnskab for de faktiske udgifter, der er bogført på området. Det samme argument kan også bruges i forbindelse med det budget der stilles til rådighed.

I bilag 1 skitseres udviklingen i et budgetbeløb over tid. Månederne i år 0 er i det år, hvor budgettet lægges for det efterfølgende år, for eksempel 2022 for udarbejdelsen af budget 2023.

Et budget for et år, for eksempel 2023 optræder for første gang som det tredje overslagsår i budgettet for 2020. Allerede her kan der i princippet blive indarbejdet forskelle i forhold til de foregående år i forhold til budgetudvidelser eller budgetreduktioner, men et budgettal kan ændre sig mange gange inden det bliver sammenholdt med den faktiske udgift i det endelige regnskab. Helt frem til det sidste element kan der være en væsentlig ændring. Det er for eksempel senest set i forbindelse med eftergivelsen af gæld på social- og familieområdet.

I sidste ende kan man også sammenholde budgettet med den faktisk afholdte udgift. Tabel 1 viser, at der især i periodens første år har været uforbrugte beløb fra forrige års budgetter, der er blevet genbevilget, ligesom der også har været et højt niveau af tillægsbevillinger efter at budgettet er blevet vedtaget. Det faldende niveau for genbevillinger i de seneste år udgør i princippet en øget udgift.

Selvfølgelig vil man mest forbinde budgetlægningen med den proces, der sker inden vedtagelsen af budgettet i oktober året før budgetåret.

Hvis man skal sammenholde et budgettal med den service, der rent faktisk ydes til borgerne på et bestemt velfærdsområde, så er det dog ikke uvæsentligt at se på de ændringer, der kan opstå før og efter budgettets vedtagelse.

Bilag 1 Elementer i budgetlægningen fordelt over tid

	Beløbet i det tredje overslagsår i budgettet	Oktober (år -3)
+	Ændringer i det andet overslagsår i budgettet	Oktober (år -2)
+	Ændringer i det første overslagsår i budgettet	Oktober (år -1)
+	Prisfremskrivning	Marts
+	Politiske beslutninger	Januar - Maj
+	Demografisk regulering	April – Maj
+	Tekniske korrektioner	April - Maj
=	Det korrigerede basisbudget før sommerferien	Juni
+	Effektiviseringer / Budgetanalyser	Juli – August
+	Direktionens prioritering	Juli – August
+	Ændringer fra lov- og cirkulæreprogrammet til finansloven	Juli – August
=	Direktionens budgetoplæg i budgetkataloget	August
+	Eventuelle andre ændringer før 1. behandling af budget	August
=	Økonomiudvalgets budgetforslag ved 1. behandling	September
+	Politiske ændringsforslag til budgetforslag / budgetforlig	September
=	Vedtaget budget efter 2. behandling	Oktober
+	Genbevillinger af uforbrugte budgetbeløb eller overførsel af gæld fra forrige år	April (år +1)
+	Eventuelle positive eller negative tillægsbevillinger og omplaceringer	Januar – December (år +1)
=	Korrigeret basisbudget	Januar – December (år +1)
-	Udgifter afholdt på det pågældende område	Januar – December og supplementsperiode (år +1)
=	Beløb der overføres til følgende regnskabsår eller overførsel af gæld til følgende år	April (år +2)