

Bilag 6.2: Retningslinjer for budgetoverførsler mellem årene

Formålet med Faxe kommunes regler for overførsler er at give de budgetansvarlige størst mulig handlefrihed for at disponere mellem budgetårene med henblik på den mest effektive ressourceanvendelse inden for de lokale og lovgivningsmæssige rammer.

Retningslinjerne for overførselsadgang af bevillinger mellem budgetår fastsættes af Byrådet.

Overførsler mellem årene kan kun ske i forbindelse med budgetlægning eller overførselssagen. Undtaget herfor er dog re-periodisering af anlægsprojekter, hvor det kan være nødvendigt at foretage disse i løbet af året i specifikke sager.

Kommunen og Byrådet er underlagt en statslig styring blandt andet i form af budgetloven, som opstiller en række rammer for kommunens udgiftsniveau på service og anlæg i forbindelse med budgetlægning og regnskabsføring. En overskridelse af disse udgiftsniveauer i budget eller regnskab kan føre til økonomiske sanktioner.

Hensigten med budgetloven (at kommunerne under ét skal holde sig indenfor en bestemt ramme i budgetår og regnskabsår), kan konflikte med ambitionen om god lokal økonomistyring gennem mulighederne for overførsler mellem budgetår. Det skyldes, at der i de statslige sanktioner ikke skeles til den fleksibilitet, som ligger i formålsbeskrivelsen ovenfor, men alene en vurdering af årets regnskab og budget og dermed den 1-årige driftsbevilling eller rådighedsbeløb.

Drift

I Faxe Kommune skelnes der mellem følgende tre typer af overførsler inden for kommunens driftsudgifter og -indtægter, hvor der gælder forskellige regler. De tre typer gennemgås i de efterfølgende afsnit:

- Rammebudgetter (2% ved mindre forbrug og 100% ved merforbrug)
- Formålsbestemte konti (ingen overførsel), undtaget er dog:
- Eksternt finansierede projekter (100%)
- Midlertidige politiske bevillinger (100%)
- Takstfinansierede institutioner (100%, jf. rammeaftale mellem Region og kommuner i K17)
- Ansøgte overførsler (overførsel udelukkende efter specifik politisk godkendelse)

Rammebudgetter

Rammebudgetter omfatter, jf. de økonomiske styringsregler, alene decentrale kommunale og selvejende institutioner og centrale afdelinger i centrene. Her gælder der følgende regler for overførsler af mer- og mindre forbrug.

For mindreforbrug/overskud gælder det, at der automatisk vil blive overført op til 2 pct. af institutionens eller afdelingens korrigerede budget. Dette sikrer den budgetansvarlige leder en mulighed for at spare midler op, hvilket modvirker incitamentet til "benzinafbrænding" sidst på året og understøtter dermed en mere hensigtsmæssig disponering af kommunens midler på tværs af regnskabsår.

Begrænsningen på de 2 pct. afspejler omvendt en målsætning om, at afsatte midler som udgangspunkt skal anvendes det år, hvor de politisk er blevet bevilget, så større forskydninger minimeres.

For merforbrug/underskud gælder det, at den fulde afvigelse automatisk vil blive overført, uanset størrelsen af dette merforbrug. Man er som budgetansvarlig leder således ansvarlig for den fulde konsekvens af tidligere års økonomiske disponeringer. Såfremt merforbruget overstiger 4 pct. af institutionens eller afdelingens korrigerede budget skal der udarbejdes en handleplan for nedbringelsen af merforbruget.

Handleplanen skal indeholde en plan for afvikling af merforbruget og kan maksimalt strække sig over tre år. Handleplanen skal godkendes af den relevante direktør og centerchef og det relevante fagudvalg skal orienteres om handleplanen.

Det skal bemærkes at budgetposter omfattende af en pose penge potentielt kan gå på tværs af de politiske budgetområder, jf. de økonomiske styringsregler. Det gør sig bl.a. gældende for nogle af de centrale afdelinger i centrene/stabene, hvor en del af det faglige personale (sundhedskonsulenter, pædagogiske konsulenter mv.) er budgetlagt under det relevante fagudvalg, mens det administrative personale er budgetlagt under Økonomiudvalget.

Her vil det samlede mer- eller mindreforbrug blive opgjort på tværs af de relevante udvalg, og der vil ske en samlet opgørelse i overensstemmelse med ovenstående regler. Større afvigelser på det enkelte udvalg vil dog skulle regnskabsforklares. Det overførte mer- eller mindreforbrug vil blive fordelt efter anvisning fra den budgetansvarlige leder.

Formålsbestemte budgetter

Formålsbestemte konti har som udgangspunkt ingen overførselsadgang. Undtaget er dog nedenstående typer af bevillinger, hvor der er 100% overførselsadgang.

Eksternt finansierede projekter

Eksternt finansierede projekter omfatter udgifter, som Faxe Kommune afholder, men som finansieres af tilsvarende indtægter fra eksterne parter, og det vil typisk dreje sig om ministerielle puljer, EU-puljer eller private fonde. Afholdes de forudsatte udgifter ikke vil det typisk medføre, at den forudsatte indtægt heller ikke modtages, eller at der skal ske en tilbagebetaling af en allerede modtaget indtægt.

Projekterne vil ofte strække sig over flere regnskabsår, og mer- og mindreforbrug i et enkelt år vil typisk blot afspejle en tidsmæssig forskydning i forhold til det forudsatte. For igangværende projekter vil mer- og mindreforbrug derfor automatisk blive overført fuldt ud til det efterfølgende år.

For projekter, der er afsluttet med et merforbrug, vil der ikke ske nogen overførsel af merforbruget, men afvigelsen i forhold til det forudsatte vil eventuelt skulle regnskabsforklares. For projekter, der er afsluttet med et mindreforbrug, vil dette alene blive overført, såfremt midlerne skal anvendes til tilbagebetaling af de modtagne indtægter i det efterfølgende regnskabsår.

For eksternt finansierede projekter sker overførslen af mer- og mindreforbrug på

baggrund af brutto-afvigelser, og der sker således en særskilt overførsel for udgifts- og indtægtssiden af projektet. Dette følger af kommunens styringsregler og sikrer endvidere øget synlighed omkring projektets fremdrift.

Administrativt sker der ved årsafslutningen en re-periodisering af de bogførte indtægter på kommunens eksternt finansierede projekter, så de bogførte indtægter svarer til de bogførte udgifter eksklusiv en evt. egenfinansiering. Dette skal sikre, at forskydninger på eksternt finansierede projekter ikke vil kunne medføre et pres på servicerammen i et enkelt regnskabsår.

Herudover henvises der til vejledning om økonomistyring af eksternt finansierede projekter.

Midlertidige politiske bevillinger

Midlertidige politiske bevillinger er bevillinger til et konkret formål med en tidsmæssig afgrænsning f.eks. et pilotprojekt, der skal køre i to-tre år. Mer- og mindreforbrug i et enkelt år vil typisk blot afspejle en tidsmæssig forskydning i forhold til det oprindeligt forudsatte. For igangværende initiativer vil mer- og mindreforbrug derfor automatisk blive overført til det efterfølgende år for at sikre, at initiativerne kan afvikles i overensstemmelse med den politiske hensigt uagtet den tidsmæssige forskydning.

Mer- og mindreforbrug på afsluttede initiativer vil ikke blive overført, men afvigelsen vil eventuelt skulle regnskabsforklares. Endvidere vil mindreforbrug som følge af forskydninger alene blive overført, hvis den midlertidige bevilling ikke efterfølgende er gjort permanent, således at der allerede foreligger fuld finansiering i efterfølgende år.

Midlertidige bevillinger inden for rammebudgetterede konti, f.eks. en midlertidig opnormering af et område, vil som udgangspunkt ikke indbefatte oprettelsen af en ny institution eller afdeling. Der vil derfor ikke ske en særskilt opgørelse af mer- og mindreforbrug på den midlertidige bevilling, og den vil således alene være omfattet af de almindelige overførselsregler for rammebudgetterede konti, jf. ovenstående afsnit.

Takstfinansierede institutioner

For institutioner som er takstfinansierede gælder der særlige regler for overførsler mellem årene, da sådanne regler er fastsat via Takstbekendtgørelsen (Bekendtgørelse om beregning af takster og betaling for visse ydelser og tilbud efter serviceloven).

Her gælder det at underskud under 5% af omsætningen kan dækkes af effektiviseringer og/eller tidligere overførte overskud. Overskud op til 5% af omsætningen kan hensættes og fordeles på op til 5 budgetår efter regnskabsafslutning.

Over-/underskud over 5% skal indregnes i taksten senest to år efter regnskabsafslutning. Der skal skelnes mellem institutioner som er omfattet af rammeaftalen (tilbud med eksternt salg af pladser) og institutioner som ikke er omfattet af rammeaftalen.

I praksis betyder det at takstfinansierede institutioner har fuld overførselsret i kommunen (100%), og at der efterfølgende opdeles i om overførslen er over eller under 5% af omsætningen.

Overførslerne (bevillingerne) placeres på udfører områdets centrale fælleskonti (specifikke til overførsler). Herfra videreposteres de som udgift/indtægt til den enkelte institution.

Centerchefen kan bestemme, at overskud/underskud evt. udlignes mellem de forskellige tilbud, dog ikke mellem institutioner indenfor og udenfor rammeaftalen.

Ansøgte overførsler

Der kan fra politisk side besluttes at enkeltområder udover ovenstående kan være omfattet af reglerne om overførselsadgang. Dette kan f.eks. være områder som kommunen er kontraktligt bundet af, og hvor kontraktsummen opgøres over en årrække. Eller situationer hvor f.eks. en institution ønsker at spare op over en kortere årrække til et mindre anlægsprojekt. Her kan der laves en ansøgt overførsel, som der selvstændigt skal tages stilling til i overførselssagen.

Ligeledes kan det i helt særlige tilfælde være relevant at overveje en hel eller delvis eftergivelse af et merforbrug på rammebudgetterede konti, hvis dette har været af omfattende og vedvarende karakter. Dette bør dog kun overvejes i helt ekstraordinære situationer og kan kun besluttes af Økonomiudvalget og Byrådet.

Opsummering af retningslinjer for budgetoverførsler på drift

Følgende grundprincipper er gældende for overførsler mellem budgetår for driftsudgifter:

- Der kan kun overføres mellem årene i forbindelse med overførselssag, undtaget er dog re-periodisering af anlægsprojekter.
- Decentrale enheder samt centre og sekretariater er rammestyrede og har overførselsadgang af mindreforbrug på op til 2% af budgettet, mens merforbrug overføres fuldt ud.
- Ved overførsel af rammebudgetter ses sammenhængende områder under samme budgetansvarlige leder som en klump såfremt det er inden for samme bevillingsområde.
- Mer-/mindreforbrug på køb og salg af pladser, på myndighedsområdet, overføres ikke, da det er formålsbestemte konti.
- Mer-/mindreforbrug på områder udenfor servicerammen jfr. KL's definition, overføres ikke – f.eks. indkomstoverførsler, kommunal medfinansiering, refusioner m.m.
- Der er overførselsadgang på midlertidige politiske bevillinger, eksternt finansierede projekter, takstfinansierede institutioner og leverancer som kommunen er kontraktligt bundet af, såfremt det fremgår af kontrakten.

Anlæg

Ved budgetvedtagelsen i oktober, frigives alle anlægsprojekter og der gives anlægsbevilling, som en del af budgetvedtagelsen.

Alle anlægsprojekter overføres som udgangspunkt fuldt ud (100 pct). Overførsler sker som bruttobeløb, således at indtægter og udgifter overføres selvstændigt.

Hvis et anlægsprojekt gentages i flere på hinanden følgende år, afsluttes anlægget hvert år. I regnskabsaflæggelsen skal der forholdes til om et evt. mer- eller mindreforbrug skal overføres til næste års projekt.

Hvert års anlæg tildeles selvstændigt bevillingsprogram, således at det er muligt at afslutte projekterne hvert år.

Såfremt det opleves at der akkumuleres større og større beløb til overførsel mellem årene skal størrelsen på projekt revurderes ved budgetlægningen, i forventet regnskab eller i selvstændig politisk sag.

Hvis anlægsprojektet er enkeltstående og evt. flerårigt, er der fuld overførselsadgang af mer- og mindreforbrug frem til afslutning af projektet.

Anlægsprojektet har samme bevillingsprogram gennem hele projektet.

Aflæggelse og godkendelse af anlægsregnskab kan foretages løbende i regnskabsåret når anlægsprojektet er afsluttet. Det er byrådet som godkender anlægsregnskaber, enten i selvstændige sager eller i forbindelse med kommunens regnskab. (Se Bilag 7.1 – Retningslinjer for aflæggelse af anlægsregnskab)

Der kan ikke foretages overførsel af mer- eller mindreforbrug på afsluttede anlægsprojekter, med mindre projektet gentages hvert år. Mindre differencer på anlægsregnskabet tilgår/finansieres af kassen ved afslutning af projektet.

Retningslinjer for overførselsadgang for anlægsprojekter

Følgende grundprincipper er gældende for overførsler mellem budgetår for anlægsprojekter:

- Der er som udgangspunkt fuld overførselsadgang på anlægsprojekter.
- Overførsler på anlæg foretages som bruttobevillinger, således at der i overførslerne opgøres indtægtsbevillinger og udgiftsbevillinger.
- Merforbrug på et givent anlægsprojekt kræver en særskilt tillægsbevilling, før merudgiften afholdes. Mindre overskridelser kan indgå i anlægsregnskabet. Såfremt der er et tilsvarende projekt i næste budgetår kan mer- eller mindreforbrug overføres hertil. Beløbet må ikke udgøre mere end 10 pct. af næste års rådighedsbeløb.
- Mindre mer- eller mindreforbrug på anlægsprojekter ved aflæggelse af anlægsregnskab tilgår/finansieres af kassen.
- I overførselssagen indgår korrektioner til anlægsbevillinger, hvis disse skal flyttes fra ét bevillingsprogram til et andet.

Proces

Center for Økonomi foretager i forbindelse med regnskabsafslutningen den endelige opgørelse over beløb til overførsel.

Det er centerchefens ansvar at give besked til CFØ om en evt. ansøgt overførsel. Den ansøgte overførsel skal være drøftet med direktøren på det relevante område.

Fagudvalgene behandler opgjorte overførsler på eget område og indstiller til Økonomiudvalget og Byrådet. På baggrund af udvalgenes indstilling til de opgjorte overførsler foretages en samlet behandling i Økonomiudvalg og Byråd. Det er således alene Byrådet som kan bevillige overførsler, både på drift og anlæg.

Tidsplanen for overførsel af mer- og mindreforbrug indgår som et element i sag om overordnet tidsplan for budgetlægning og budgetstyring i starten af hvert år.

Sagen om overførsel bør tilstræbes at blive politisk behandlet senest i marts måned, således at årets budgetter er retvisende så tidligt på året som muligt.