



PRINCIPPER FOR OVERFØRSELSADGANG

FINANSMINISTERIET
SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIET
KL

DECEMBER 2015

HVAD ER PRINCIPPER FOR OVERFØRSELSADGANG, OG HVAD KAN DE BRUGES TIL?

Den økonomiske krise og de deraf følgende stramme rammer for det offentlige forbrug samt indførelsen af budgetloven har skærpet kravet til kommunernes budgetoverholdelse. Det har øget behovet for, at den enkelte kommune har et overblik, der muliggør en tværgående prioritering og langsigtet planlægning. Den tværgående prioritering skal gøre, at et mindreforbrug på ét område kan bidrage til at udligne et eventuelt merforbrug på andre områder, mens den langsigtede planlægning skal understøtte en mere jævn forbrugsprofil hen over årene.

Principperne for overførselsadgang er et centralt redskab til at skabe en kultur i kommunen, hvor det opfattes som legitimt, at forbrugsmulighederne kan omprioriteres på tværs af kommunen uden, at den afgivende institution mister sin bevilling eller er bekymret for en reduktion i sit budget for det kommende år. På samme måde kan overførselsprincipperne understøtte et koncernfokus, der skaber forståelse for, at nogle budgetansvarlige ét år skal holde lidt igen, så andre kan gennemføre større initiativer.

Skriftligt formulerede principper for overførselsadgang, der klart redegør for, hvordan eventuelle mer- eller mindreforbrug håndteres, kan understøtte dialogen og tilliden mellem økonomifunktion, fagforvaltningen og den enkelte institution. Når kommunen udformer sine principper for overførselsadgang mellem årene, er det ydermere vigtigt, at der skabes den incitamentsstruktur hos de budgetansvarlige, som kommunen ønsker at fremme.

I det følgende beskrives fire opmærksomhedspunkter til, hvordan kommunen kan arbejde med at formulere principper for overførselsadgang mellem årene. Formålet med opmærksomhedspunkterne er at give gode råd og inspiration til udformningen af kommunens principper.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Opmærksomhedspunkter til principper for overførselsadgang	3
Opmærksomhedspunkt 1: Decentrale frihedsgrader og behovet for overordnet styring af økonomien	4
Opmærksomhedspunkt 2: Den økonomiske adfærd hos de budgetansvarlige	5
Opmærksomhedspunkt 3: Sammenhæng til kommunens øvrige styringsgrundlag	6
Opmærksomhedspunkt 4: Forbrug af opsparede midler og budgetoverholdelse	7

Kapitlet er udarbejdet i forbindelse med et pilotforløb om principper for overførselsadgang, som blev igangsat i forlængelse af *Aftale om kommunernes økonomi for 2014* mellem regeringen og KL med henblik på at indsamle nuværende erfaringer og udvikle ny viden. Pilotforløbet er foregået i samarbejde med Dragør Kommune, Faxe Kommune, Ishøj Kommune, Kolding Kommune og Odsherred Kommune. På baggrund af pilotforløbet har KL, Social- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet udtaget og sammenfattet en række opmærksomhedspunkter, som fremgår af denne piece.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER OM PRINCIPPER FOR OVERFØRSELSADGANG

Formålet med pilotforløbet er at inspirere til, hvordan kommunerne kan arbejde med formulering af principper for overførselsadgang mellem årene. På baggrund af pilotforløbet med fem pilotkommuner er der udtaget fire opmærksomhedspunkter om principper for overførselsadgang. Opmærksomhedspunkterne omhandler, hvad kommunen skal være opmærksom på ved udarbejdelse af principper for overførselsadgang.

Opmærksomhedspunkterne uddybes på de følgende sider.

DEFINITION AF PRINCIPPER FOR OVERFØRSELSADGANG

Når en institution, et område eller en forvaltning enten har uforbrugte midler eller et merforbrug ved årets afslutning, anviser principperne for overførselsadgang, hvordan mer- eller mindreforbruget håndteres. Herunder om det automatisk genbevilles året efter, og om det er underlagt bestemte restriktioner.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

1.

**DECENTRALE FRIHEDSGRADER OG
BEHOVET FOR OVERORDNET STYRING AF
ØKONOMIEN**

2.

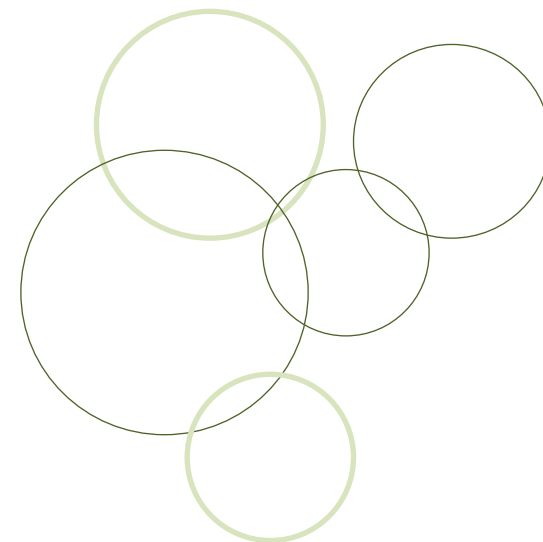
**DEN ØKONOMISKE ADFÆRD HOS DE
BUDGETANSVARLIGE**

3.

**SAMMENHÆNG TIL KOMMUNENS
ØVRIGE STYRINGSGRUNDLAG**

4.

**FORBRUG AF OPSPAREDE MIDLER OG
BUDGETOVERHOLDELSE**



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 1:

DECENTRALE FRIHEDSGRADER OG BEHOVET FOR OVERORDNET STYRING AF ØKONOMIEN

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Det er væsentligt, at principperne for overførselsadgang balancerer de decentrale frihedsgrader og kommunens behov for en overordnet styring af økonomien

Når kommunen udfører sine principper for overførselsadgang, er det relevant at overveje, hvordan de ofte store decentrale frihedsgrader kan forenes med behovet for en overordnet styring af kommunens økonomi.

For at understøtte en balancering af de to forhold er det vigtigt, at principperne for overførselsadgang bygger på en koncerntankegang. Et fokus på kommunen som koncern kan bidrage til en økonomisk adfærd hos de budgetansvarlige, som er i overensstemmelse med den overordnede styring af økonomien. Det understøtter en forståelse hos de budgetansvarlige om, at være en del af kommunens samlede økonomi, hvilket kan være med til at reducere risikoen for, at de budgetansvarlige suboptimerer.

Det er afgørende, at de budgetansvarlige føler et ejerskab til koncerntankegangen og tager ansvar for en effektiv ressourceanvendelse. Principperne for overførselsadgang kan spille en central rolle i forhold til at fastholde ejerskabet til budgettet og opgavevaretagelsen. Det kan eksempelvis gøres ved, at overførselsadgangen af både mer- og mindreforbrug er mindre restriktiv på institutionsniveauet end det centrale niveau. Samtidig kan kommunen overveje, hvor bevillingsniveauet lægges. Hvis bevillingsniveauet ligger på udvalgsniveau eller politikområde, vil det give større decentrale frihedsgrader til omprioriteringer inden for eget område.

Eksemplerne nedenunder viser reglerne for overførselsadgang i Odsherred Kommune og Kolding Kommune, som skal balancere behovene for en styring fra centralt hold og understøtte en hensigtsmæssig økonomisk adfærd hos de budgetansvarlige

ODSHERRED KOMMUNE

Odsherred Kommune forsøger at understøtte balancen med følgende regler:

Decentrale frihedsgrader:

- Odsherred Kommune har en liste med institutioner, som er garanteret overførsel af mindreforbrug og merforbrug til året efter.

Central styring:

- For at styre den samlede overførselsadgang er overførselsadgangen begrænset til maksimalt at udgøre 2 pct. af institutionens budget.
- Det er ikke muligt at opspare flere års overførsler. Det vil sige, at overførelser fra et år ikke overføres til året efter, hvis overførslen ikke anvendes.

KOLDING KOMMUNE

I Kolding Kommune er overførselsadgangen på bevillingsniveau, hvilket svarer til kommunens politikområder. Principperne for overførsel omhandler følgende:

Decentrale frihedsgrader:

- På serviceområderne er der en automatisk overførsel af såvel overskud som underskud på op til 5 pct. af den enkelte bevilling. Når overskud/underskud er bevilget, har de decentrale budgetansvarlige fuld frihed til at disponere over det korrigerede budget.

Central styring:

- For at styre det samlede overførselsbeløb kan der maksimalt overføres over- eller underskud svarende til 5 pct. af bevillingen. De første 3 pct. tilføres i budgetåret – de sidste 2 pct. bevilges først det følgende år.
- Ligesom i Odsherred Kommune er det i Kolding Kommune ikke muligt at opspare flere års overførsler.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 2:

DEN ØKONOMISKE ADFÆRD HOS DE BUDGETANSVARLIGE

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Det er vigtigt, at principperne for overførselsadgang fremmer den ønskede økonomiske adfærd hos de budgetansvarlige i kommunen

Det er vigtigt, at principperne for overførselsadgang mellem årene tager udgangspunkt i den økonomiske adfærd, som kommunen ønsker at fremme hos de budgetansvarlige. Det er samtidig væsentligt, at overførselsprincipperne er præcist formulerede, så rollefordelingen mellem den enkelte budgetansvarlige, fagforvaltningen og økonomienheden er klar. På den måde ved den budgetansvarlige, hvad der forventes.

Det er ofte den budgetansvarlige, der har det bedste kendskab til sammenhængen mellem institutionens økonomi og aktiviteter. Derfor er det afgørende, at principperne for overførselsadgang suppleres med en tæt og tillidsfuld dialog mellem den enkelte budgetansvarlige og økonomienheden eller fagforvaltningen.

Dialogen kan samtidig styrke økonomienhedens indsigt og mulighed for en tidlig identificering af et mer- eller mindreforbrug samt synliggøre et eventuelt råderum til omprioritering af forbrugsmuligheder på tværs af kommunen.

Det er i den sammenhæng væsentligt at være opmærksom på, at det kan skabe en usikkerhed og mistillid, hvis de fælles accepterede principper for overførselsadgang afviges. Overførselsprincipper der er stabile over tid, og ikke ændres fra år til år, kan mindske usikkerheden hos institutionerne.

Nedenfor ses et eksempel på, hvordan Odsherred Kommune har ændret reglerne for overførsel, for at sikre en hensigtsmæssig økonomisk adfærd hos de budgetansvarlige.

ODSHERRED KOMMUNE

De tidligere regler for overførsel i Odsherred Kommune blev af mange budgetansvarlige opfattet som rigide. Reglerne gav i nogle tilfælde incitament til en uhensigtsmæssig økonomisk adfærd hos nogle af de budgetansvarlige.

Fra og med regnskabet 2014 er reglerne for overførsler ændret for at understøtte den økonomiske adfærd hos de budgetansvarlige og sikre mere smidige regler.

Eksempelvis var der med de tidligere regler ikke garanti for, at et opsparat beløb også blev overført til efterfølgende år, og der var eksempler på, at institutioner indkøbte sand i december måned til legepladser – lige før vinteren indtrådte. Bortset fra at sand kan benyttes til glatførebekæmpelse, er sådanne indkøb ikke hensigtsmæssige om vinteren. De nye regler for overførselsadgang giver mulighed for at udskyde indkøb til mere hensigtsmæssige tidspunkter, fx indkøb af sand i foråret i det efterfølgende budgetår.



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 3:

SAMMENHÆNG TIL KOMMUNENS ØVRIGE STYRINGSGRUNDLAG

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Det er vigtigt, at der skabes sammenhæng mellem overførselsprincipperne og kommunens øvrige styringsgrundlag

Principperne for overførselsadgang har snitflader til mange af kommunens øvrige økonomistyringsprincipper, ligesom overførselsprincipperne skal bidrage til at styrke koncerntankegangen og muligheden for omprioritering på tværs af kommunen. Det er derfor naturligt, at overførselsprincipperne er en integreret del af kommunens økonomiske politik og øvrige styringsgrundlag.

En tæt kobling mellem principperne for overførselsadgang og kommunens øvrige styringsgrundlag giver de budgetansvarlige et mere helhedsorienteret regelsæt at forholde sig til i det daglige arbejde. Et sammenhængende styringsgrundlag skal sikre, at enkeltelementer, som eksempelvis principperne for overførselsadgang, ikke bliver oplevet som unødigt bureaukratiske.

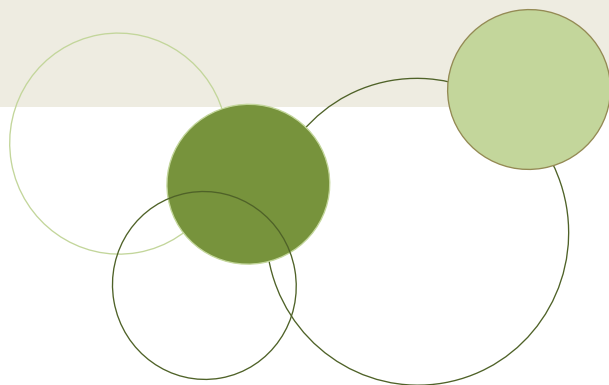
Flere kommuner indarbejder principperne for overførselsadgang i kommunens øvrige styringsgrundlag. Nedenfor ses et eksempel fra Ishøj Kommune.

ISHØJ KOMMUNE

I Ishøj Kommune er overførselsreglerne en del af det samlede styringsgrundlag, som tager afsæt i et behov for centralt at kunne styre og samtidig sikre fleksibilitet og frihedsgrader i forbindelse med opgavevaretagelsen på det decentrale niveau.

En række styringsdokumenter udgør tilsammen det økonomiske styringsgrundlag i kommunen, blandt andet:

- Principper for overførselsadgang
- Økonomisk politik
- Finansiell strategi
- Økonomiregulativ (kasse- og regnskabsregulativ)



OPMÆRKSOMHEDSPUNKT 4:

FORBRUG AF OPSPAREDE MIDLER OG BUDGETOVERHOLDELSE

OPMÆRKSOMHEDSPUNKT

Det er relevant at overveje, hvor sårbar kommunen er overfor et uventet forbrug af opsparede midler i forhold til budgetoverholdelse

Budgetloven og sanktionslovgivningen har skærpet kravene til kommunernes budget- og regnskabsoverholdelse. Det kan i den sammenhæng være problematisk for den enkelte kommune, hvis der hen over året opstår et uventet merforbrug af opsparede midler blandt de decentrale institutioner, da det typisk vil kræve kompensierende handlinger på centralt niveau at sikre budgetoverholdelsen.

Overførselsprincipperne skal bidrage til at reducere risikoen for en situation, hvor kommunen bliver for sårbar overfor et uventet merforbrug af opsparede midler. Det er derfor relevant i forbindelse med udformningen af overførselsprincipperne at vurdere, hvor store udsving kommunen kan håndtere inden for budgetrammerne, uden det påvirker udførelsen af kerneopgaverne.

Nedenfor ses eksempler på, hvordan Ishøj Kommune og Kolding Kommune håndterer risici forbundet med store overførselsbeløb samt ved uventet merforbrug af overførte midler.

ISHØJ KOMMUNE

For at reducere risikoen for store overførselsbeløb har Ishøj Kommune indført en ansøgning med angivelse af årsag til mindreforbrug samt hvad beløbet ønskes overført til. Der er en dialog om ansøgningen, hvilket har reduceret det samlede overførselsbeløb.

I forbindelse med godkendelse af ansøgningerne ser Ishøj Kommune på den økonomiske situation for det kommende budgetår. Eksempelvis viste opfølgning efter 1. kvartal 2015, at nogle områder i kommunen har økonomiske udfordringer i 2015. Det har betydet, at der på flere områder er overført mindre, end der er ansøgt om, for derved at kunne bidrage til de konkrete problemområder.

Derudover opererer Ishøj Kommune med en uformel grænse på ca. 15-20 mio. kr. der samlet set kan overføres for kommunen. Ishøj Kommune vurderer, at det er den risiko, som kommunen kan håndtere, såfremt alle videreførelserne bruges året efter.

KOLDING KOMMUNE

For at mindske sårbarheden over for store overførselsbeløb, indhenter den centrale økonomienhed hver måned et skøn for overførsel til det kommende år fra fagområdernes økonomichefer. I februar måned indhentes det første skøn for overførsler til det kommende budgetår. Det kan være vanskeligt at give et bud på overførsler allerede tidligt på året. De indmeldte overførselsskøn bliver mere kvalificerede i løbet af året, efterhånden som forbrug og aktiviteter er kendte og realiserede.

I Kolding Kommune er der en automatisk overførselsadgang af mer- og mindreforbrug på op til 5 pct. af bevillingen. For at kunne styre den samlede overførsel i forhold til likviditeten opdeles overførslerne, således at overførsler op til 3 pct. af bevillingen overføres til det kommende år. Det resterende beløb over 3 pct. overføres til året efter det kommende budgetår. Kolding Kommune vurderer, at dette giver en bedre styring af likviditeten, eftersom de på den måde undgår store udsving i likviditetsbehovet mellem årene.