

Steffen Kruse Juul Krahn, Thomas Artmann Kristensen og Bo Panduro

Kommunernes regnskaber 2015

Gennemsnitligt overskud men store forskelle i kommunernes økonomiske resultater



Kommunernes regnskaber 2015 – Gennemsnitligt overskud men store forskelle i kommunernes økonomiske resultater

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

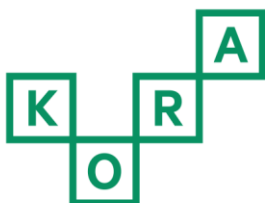
Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-995-5
Projekt: 10544

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Nøgletal for kommunernes regnskab 2015

KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2015. I dette notat afdækkes de væsentligste tendenser i kommunernes 2015-regnskaber på baggrund af det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle landets 98 kommuner. Nøgletallene kan findes på [KORAs webside](#).

Resumé

Gennemsnitskommunen kommer ud af regnskabsåret 2015 med et overskud for det samlede skattefinansierede resultat. Driftsresultatet er en smule lavere end i de foregående år, men dette modsvares af et tilsvarende lavere anlægsniveau, hvilket sikrer et samlet overskud.

Det positive skattefinansierede resultat for gennemsnitskommunen dækker imidlertid over væsentlige forskelle mellem de enkelte kommuners resultater. Næsten halvdelen af landets kommuner kom ud af regnskabsåret 2015 med et underskud, hvilket er en stigning i forhold til sidste års regnskabsresultater, hvor en lidt mindre andel af kommunerne havde samlede underskud. En gruppe af kommuner er særligt udfordret, da de gennem de seneste tre år har forøget deres nettogæld ved at præstere samlede skattefinansierede underskud. Gruppen af kommuner, der set over en treårig periode har forøget deres nettogæld, er imidlertid en smule mindre i 2015, end tilfældet var i 2014.

Regnskabet for 2015 viser yderligere, at gennemsnitskommunen for sjette år i træk har budgetlagt for pessimistisk, da regnskabsresultatet er markant bedre end det budgetterede. Den positive budgetafvigelse har tilnærmelsesvist samme omfang som i de seneste par år, og der er således ikke tydelige tendenser til, at budgetpræcisionen forbedres eller forværres.

Endelig fokuseres der i notatet særsomt på gennemsnitskommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde. Dette er et område, hvor det historisk har været vanskeligt for kommunerne at styre økonomien. Med regnskabsresultatet for 2014 kunne det konstateres, at gennemsnitskommunen havde større problemer med at overholde de sociale budgetter, end tilfældet var i de tre foregående år. Dette billede fastholdes med resultaterne for regnskabsåret 2015, der viser, at gennemsnitskommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde er forværret en smule fra 2014 til 2015. Der er dog stadig et stykke vej til tidligere tiders markante budgetoverskridelser.

Hertil kommer, at langt størstedelen af landets kommuner har overskredet budgetterne på det specialiserede socialområde i 2015. Denne andel er ligeledes steget fra 2014 til 2015.

Det skal bemærkes, at der i udgiftsanalysen på det specialiserede socialområde fokuseres snævert på afstanden mellem budgettet og de endelige regnskabsudgifter. Analysen omhandler dermed hverken det absolutte udgiftsniveau på socialområdet eller udviklingen heri.

Analyse af gennemsnitkommunens regnskabsresultat

I de følgende afsnit analyseres kommunernes regnskabsresultater for 2015. Først analyseres gennemsnitkommunens samlede skattefinansierede resultat, hvorefter resultatet sammenlignes med udviklingen i de forudgående år fra 2009-2015.

Herefter sammenholdes den enkelte kommunes samlede skattefinansierede resultat over en treårig periode med kommunens finansielle egenkapital for at give et billede af den økonomiske situation i kommunerne. Dernæst undersøges udviklingen i gennemsnitkommunens skattefinansierede driftsresultat og nettoanlægsudgifter nærmere.

Afsluttende analyseres kommunernes regnskabsresultat særskilt for det specialiserede socialområde, da kommunernes økonomiske styring på det specialiserede socialområde tidligere har været udfordret. Analysen fokuserer på graden af budgetoverholdelse og sigter således ikke på at belyse udviklingen i de totale udgifter på socialområdet.

KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring består for regnskabstallenes vedkommende af 15 nøgletal, der viser hovedtræk og delelementer i kommunernes regnskaber. Nøgletallene udgør tilsammen en standardiseret resultatopgørelse (12 nøgletal), som svarer til den præsentationsform, de fleste kommuner anvender i deres budgetdokumenter. De resterende tre nøgletal omhandler kommunernes nettoformue eller -gæld.

Tabel 1 viser udvalgte nøgletal for gennemsnitkommunens økonomiske resultat, det vil sige det uvægtede gennemsnit af de 98 kommuner i 2015¹.

Tabel 1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater i 2015.
Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau)

Gennemsnitkommunens regnskabsresultat	Budget 2015	Regnskab 2015	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	2.140	2.655	514
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.318	-2.357	-39
Resultat vedrørende jordforsyning	111	163	52
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	-66	461	528

Note: Alle 15 nøgletal for hver enkelt kommune kan findes på www.kora.dk (samentællingsdifferencer skyldes afrundinger).

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Fire forhold er væsentlige at fremhæve i forhold til gennemsnitskommunens regnskabsresultat for 2015:

- Det samlede skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning er for fjerde år i træk positivt. Regnskabsoverskuddet var 461 kr. pr. indbygger, hvilket er hele 528 kr. mere end budgetteret, eftersom gennemsnitkommunen budgetterede med et underskud på 66 kr.
- Gennemsnitkommunens skattefinansierede driftsresultat har, som i de fire foregående år, været markant bedre end budgetteret. I alt ligger det skattefinansierede driftsoverskud 514 kr. pr. indbygger over det budgetterede niveau. Driftsoverskuddet er dog lidt lavere end i rekordåret i 2014, hvor gennemsnitkommunen havde et driftsoverskud på 3.061 kr. pr. indbygger.
- Der har været et lille merforbrug på 39 kr. pr. indbygger på de skattefinansierede nettoanlægsudgifter, som dermed for femte år i træk er højere end budgetteret. Budgetpræcisionen er dog væsentligt forbedret sammenlignet med 2013 og 2014, hvor nettoanlægsudgifterne var henholdsvis 484 kr. pr. indbygger og 102 kr. pr. indbygger større end forventet. Samtidig er nettoanlægsudgifterne mindre end driftsoverskuddet, hvilket betyder, at gennemsnitkommunen kan finansiere sine anlægsudgifter via det realiserede driftsoverskud.

¹ Resultater for Samsø og Læsø Kommuner indgår ikke i gennemsnitskommunens budget- eller regnskabsresultater for 2015. Årsagen er, at kommunerne har haft ekstraordinært store udgifter i 2015, og som følge af kommunernes lave indbyggertal ville dette skævvride det uvægtede gennemsnit i uhensigtsmæssigt stort omfang.

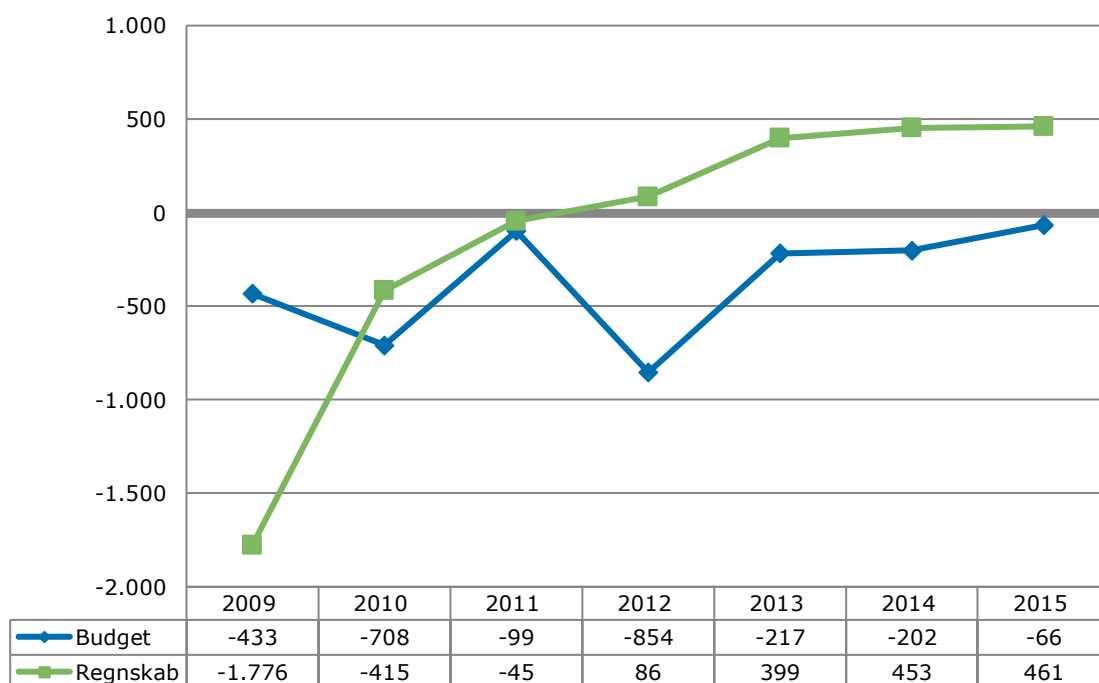
- Det samlede resultat vedrørende jordforsyning var et overskud på 163 kr. pr. indbygger, hvilket er 52 kr. bedre end forventet. Selvom det er lidt højere end i de foregående år, påvirker det kun i mindre grad det samlede skattefinansierede regnskabsresultat.

Gennemsnitkommunens skattefinansierede resultat i alt

En kommune, der hverken har stor gæld eller stor formue, bør over tid tilstræbe, at der hverken forekommer en utilsigtet gældsætning eller formueopbygning. Dette sikres ved, at kommunens skattefinansierede resultat holdes i balance over årene.

Figur 1 viser udviklingen i gennemsnitkommunens samlede skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning fra 2009-2015.

Figur 1 Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Gennemsnitskommunen kan for fjerde år i træk præsentere et positivt regnskabsresultat². Dermed fortsætter gennemsnitkommunen den udvikling med relativt store budgetoverskud, som påbegyndtes i 2012. Fra 2013-2015 har overskuddet ligget relativt stabilt på cirka 400-500 kr. pr. indbygger.

2015 er samtidig det sjette år i træk, hvor gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat er bedre end forventet. 2015 ligner derudover de foregående år i den forstand, at gennemsnitkommunen har et samlet overskud på trods af forventninger om det modsatte.

² Eftersom resultaterne for Læsø og Samsø Kommuner ikke indgår i opgørelsen af resultaterne i dette notat, kan de specifikke opgørelser i Figur 1 variere i forhold til KORAs tidligere notater vedrørende regnskabsresultater.

Gennemsnitkommunens fortsatte overskud skal ses i lyset af, at flere kommuner i årene op til og umiddelbart efter kommunalreformen i 2007 opbyggede gæld som følge af underskud på det samlede skattefinansierede resultat. De senere års overskud medvirker til at nedbringe kommunernes nettogæld.

Hvis man analyserer, hvor mange kommuner som over tid har kunnet præsentere et positivt regnskabsresultat, er tendensen tydelig. I 2009 havde kun 10 kommuner et positivt regnskabsresultat. I 2015 er dette tal steget til 52 kommuner. Dette er dog 8 kommuner færre end i 2013 og 2014, hvor 60 kommuner havde et regnskabsoverskud.

Dermed havde en lidt større andel (46 %) af kommunerne et regnskabsunderskud i 2015 sammenlignet med 2014 (38 %). Det skal i den forbindelse pointeres, at et negativt regnskabsresultat ikke nødvendigvis er et stort problem for den enkelte kommune, hvis blot kommunen har en fornuftig nettoformue at tære på. Denne sammenhæng mellem regnskabsresultat og nettoformue/-gæld ses der nærmere på i det efterfølgende afsnit.

Sammenhængen mellem årets resultat og nettoformue/-gæld

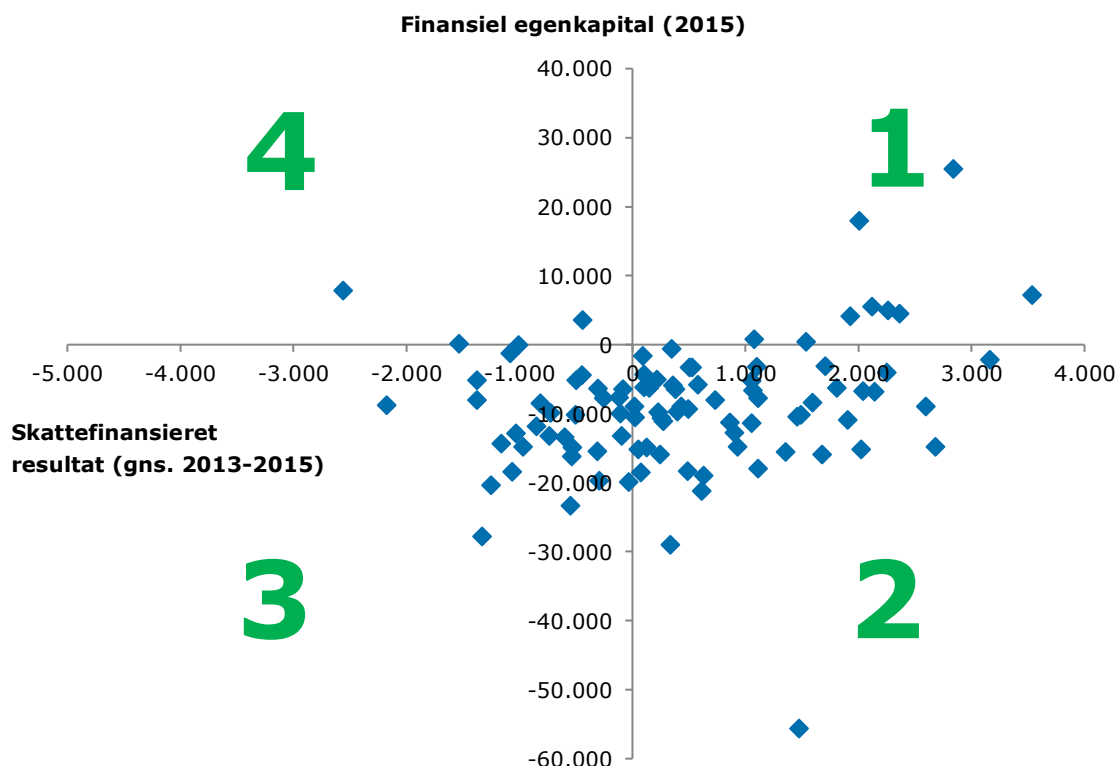
Hvis en kommune skal undgå uhensigtsmæssig opbygning af gæld, bør den, som tidligere nævnt, have balance mellem udgifter og indtægter.

En kommune, som har en stor nettogæld, bør sigte mod at skabe et samlet overskud, således at der kan afdrages på gælden. Omvendt behøver et underskud på det samlede skattefinansierede resultat ikke at være problematisk, såfremt kommunen har en nettoformue. Regnskabsunderskud bliver derimod særligt problematiske, hvis en kommune har nettogæld, da gæld-sætningen dermed forøges.

Disse forhold er belyst i Figur 2, som viser sammenhængen mellem kommunernes finansielle egenkapital og deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat over en treårig periode fra 2013-2015. Opgørelsen anvender en treårig periode, da kommuner i enkeltstående år kan have store underskud som følge af eksempelvis store anlægsinvesteringer. Nedslag i et enkelt år kan derfor give et misvisende billede af en kommunes generelle balance mellem udgifter og indtægter. Nøgletallet "Finansiel egenkapital" indgår i KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring som et væsentligt mål for kommunernes samlede finansielle formue eller gæld.

Kommunerne kan indplaceres i fire kvadranter i Figur 2. Kommuner, som er placeret i kvadrant 1, har en positiv nettoformue, som bliver større grundet overskud på det samlede resultat i 2013-2015. Kommuner i kvadrant 2 har en negativ finansiell egenkapital, men afvikler gælden gennem et positivt samlet resultat. Kommuner i kvadrant 3 har en negativ finansiell egenkapital, som de forringer yderligere gennem et negativt skattefinansieret resultat. Kommuner i kvadrant 4 har et negativt skattefinansieret resultat, som de finansierer med deres positive finansielle egenkapital.

Figur 2 Kommunerne fordelt efter deres finansielle egenkapital (2015) samt deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat i kr. pr. indbygger (2013-2015)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Det er altså især kommuner, som befinder sig i kvadrant 3, der har en særlig udfordret økonomisk situation. Figur 2 viser, at 31 kommuner både havde en negativ finansiell egenkapital i 2015 og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2013-2015. Den positive nyhed er, at dette er tre kommuner færre sammenlignet med sidste års opgørelse, hvor 34 kommuner havde en negativ finansiell egenkapital og et skattefinansieret underskud i 2012-2014.

Otte kommuners finansielle situation er særlig udfordret, da de både havde en stor negativ finansiell egenkapital på under -10.000 kr. pr. indbygger og et samlet underskud i samtlige af enkeltårene fra 2013-2015. Det er det samme antal kommuner, som var i denne situation i den foregående periode. Blandt disse otte kommuner var de seks af kommunerne også i denne situation ved sidste års opgørelse.

De fleste kommuner (53) er placeret i kvadrant 2. Over halvdelen af kommunerne har således en samlet nettogæld, som de har afdraget på gennem de seneste 3 år gennem skattefinansierede overskud. Dette er samtidig 3 kommuner flere, når man sammenligner med sidste års opgørelse.

Driftsresultat og anlægsudgifter

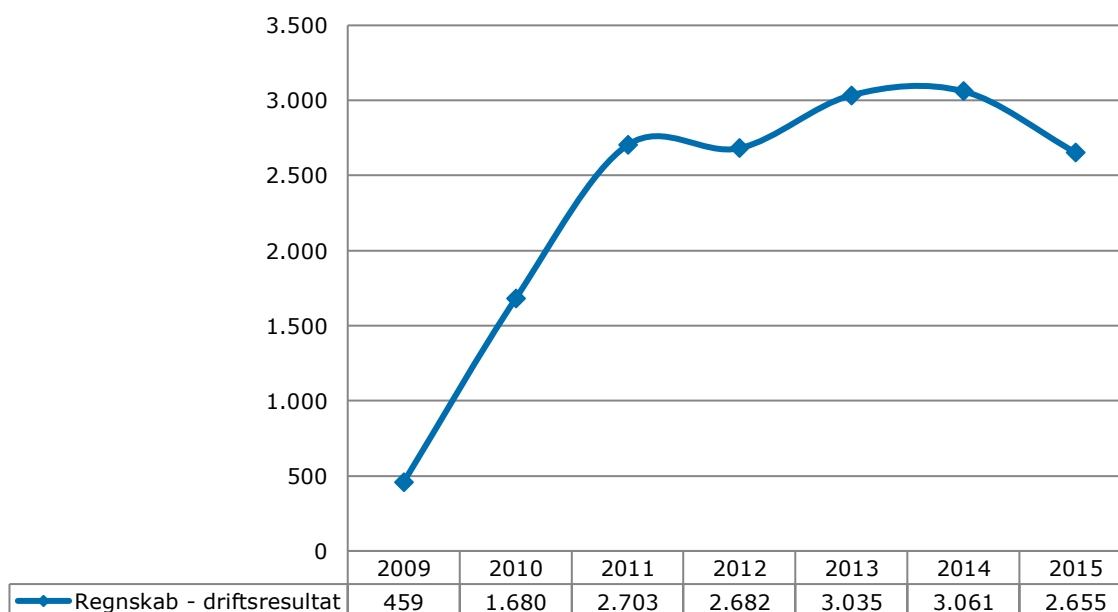
Såfremt en kommune skal lykkes med at opnå balance på det samlede skattefinansierede resultat, skal den finansiere sine nettoanlægsudgifter gennem et tilstrækkelig stort overskud på det samlede driftsresultat. Det skattefinansierede driftsresultat består af de løbende indtægter i

form af skatter og statstilskud fratrukket de løbende udgifter i form af serviceudgifter og udgifter til overførsler mv. Hertil kommer nettorenterne.

Figur 3 nedenfor viser udviklingen i gennemsnitkommunens driftsresultat fra 2009-2015.

Med undtagelse af et lille dyk i 2012 er der i årene frem til 2014 løbende sket en stigning i gennemsnitkommunens driftsresultat. I 2015 er der imidlertid sket et fald i gennemsnitkommunens driftsresultat fra 3.061 kr. pr. indbygger i 2014 til 2.655 kr. i 2015. Dermed bryder 2015 med de foregående års tendens til stadigt stigende driftsresultater. Driftsresultatet er dog fortsat væsentligt større end i årene før 2011.

Figur 3 Gennemsnitkommunens driftsresultat 2009-2015. Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

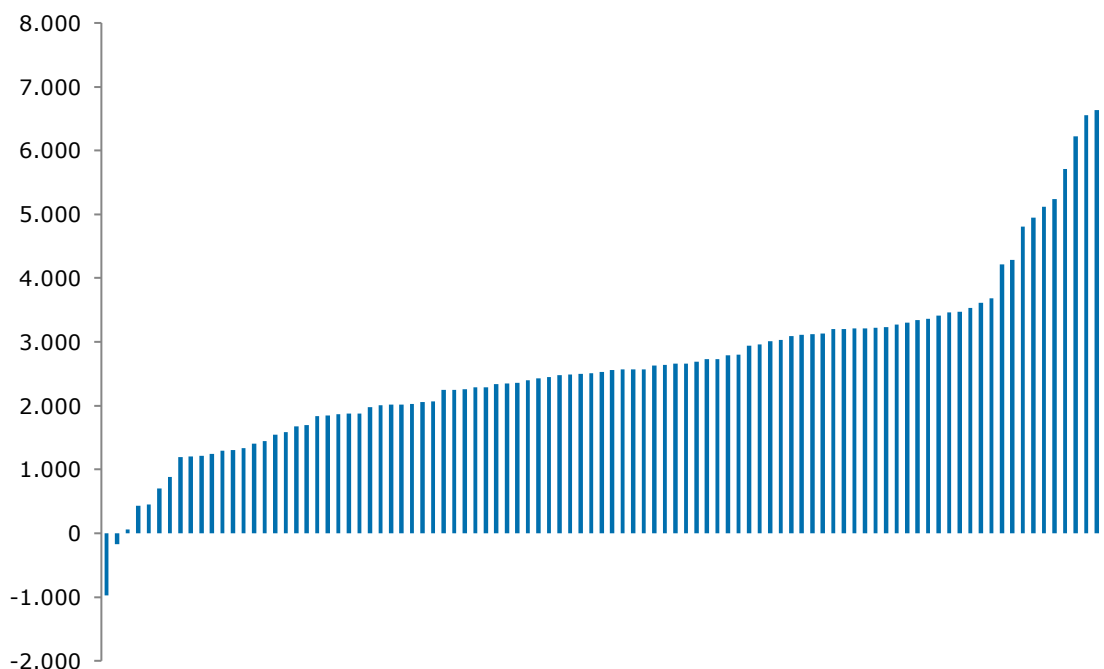
Gennemsnitkommunens driftsresultat i 2015 dækker over store forskelle i de enkelte kommuners driftsresultater. Figur 4 viser hver enkelt kommunes driftsresultat i 2015 fordelt efter størrelsen på dette.

Antallet af kommuner, der har leveret et driftsoverskud på mere end 2.700 kr. pr. indbygger, er faldet betragteligt siden sidste år. De 2.700 kr. er centrale, da gennemsnitkommunens samlede nettoanlægsudgifter, som bl.a. bruges på skolebyggerier og investeringer i infrastruktur, gennem de seneste år har ligget på cirka dette niveau.

39 kommuner havde et driftsoverskud på mere end 2.700 kr. pr. indbygger i 2015. Dette er 20 kommuner færre end i 2014, hvor 59 kommuner havde et driftsresultat på mere end 2.700 kr. pr. indbygger.

Samtidig er der sket en lille stigning i antallet af kommuner, som har et driftsresultat på under 2.000 kr. pr. indbygger, og som dermed placerer sig i den lave ende. I 2015 havde 26 kommuner et driftsresultat på under 2.000 kr. pr. indbygger, hvilket skal sammenholdes med 19 kommuner i 2014.

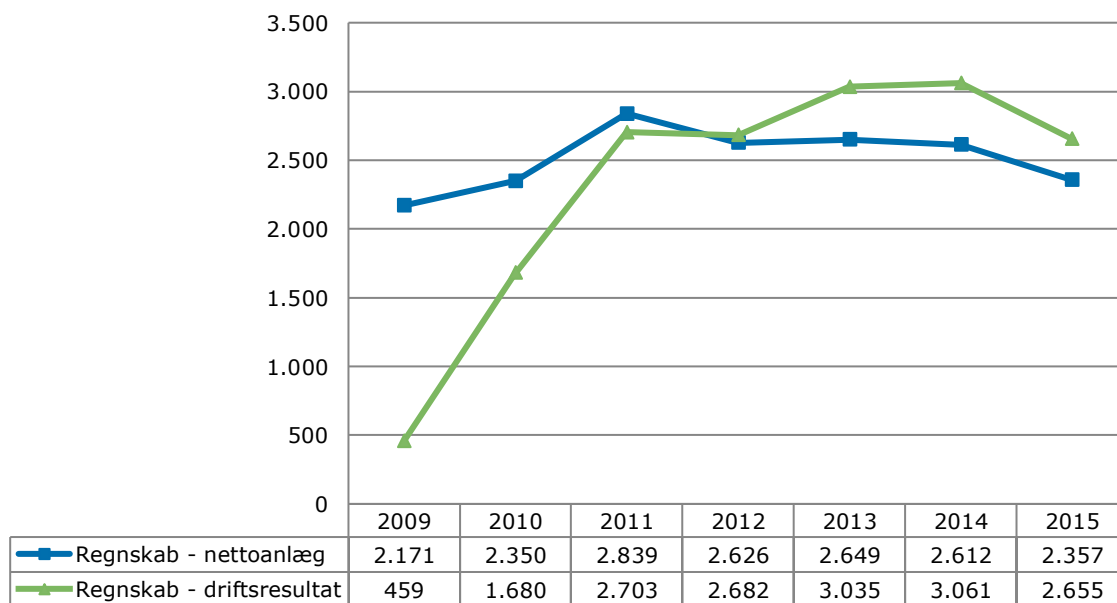
Figur 4 Kommunernes skattefinansierede driftsresultater i regnskabet for 2015, sorteret efter størrelse. Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Figur 5 nedenfor viser en sammenstilling af gennemsnitkommunens nettoanlægsudgifter og driftsresultat over tid i perioden fra 2009-2015.

Figur 5 Nettoanlægsudgifter og driftsresultater for gennemsnitskommunen i 2009-2015. Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Figuren viser, at faldet i gennemsnitkommunens driftsresultat i 2015 modsvarer af et tilsvarende fald i de kommunale nettoanlægsudgifter. Gennemsnitkommunen har for fjerde år i træk et driftsresultat, som overstiger nettoanlægsudgifterne. Dermed fortsættes den positive udvikling, som påbegyndtes i 2012.

Det er vel at mærke tilfældet på trods af, at anlægsniveauet i de seneste år ligger væsentligt højere end i den sidste periode, hvor gennemsnitkommunen kunne finansiere sine nettoanlægsudgifter (omkring år 2000, resultaterne for disse år er ikke afrapporteret her). Dette betyder, at den økonomiske balance i 2015 dermed alt andet lige er mere langtidsholdbar end i perioden omkring år 2000. Forklaringen på dette er, at et lavt anlægsniveau med tiden vil betyde, at gennemsnitkommunen nedslider sit kapitalapparat som fx bygninger og veje og dermed opbygger et efterslæb i form af reoveringsbehov mv. Med et stabilt højt driftsoverskud til finansiering af et passende anlægsniveau kan denne situation undgås.

Budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde

I det følgende afsnit belyses gennemsnitkommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde omhandlende udsatte børn og unge samt udsatte voksne og handicappede. Dette er et område, hvor kommunernes økonomistyring historisk har været udfordret.

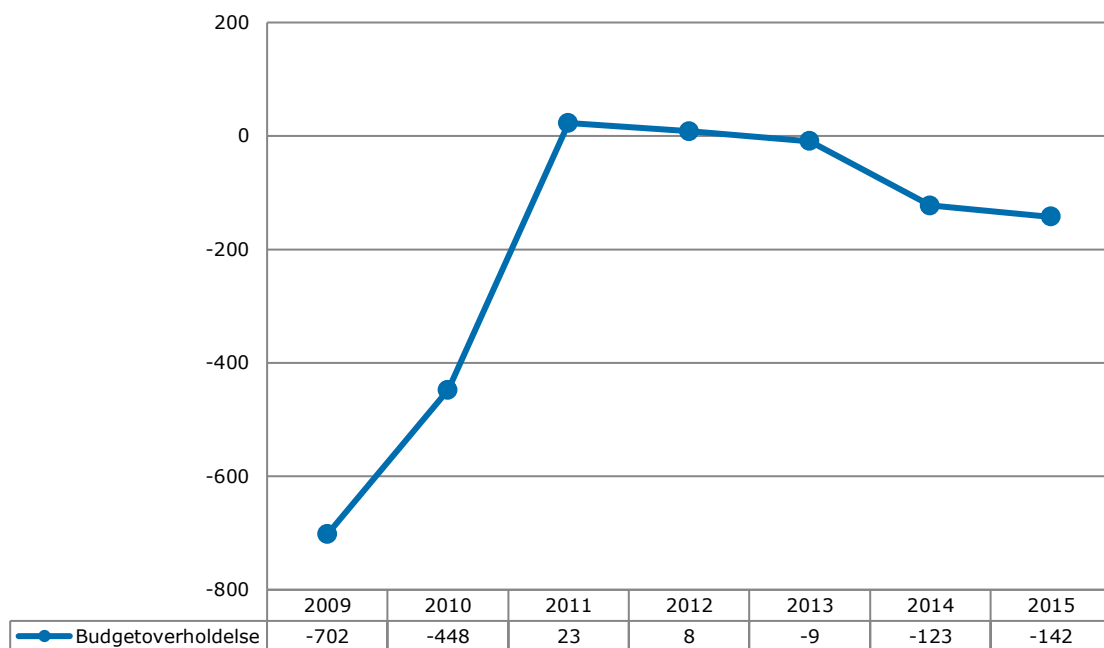
Analysen omfatter ikke en opgørelse af den samlede udgiftsudvikling på det specialiserede socialområde.

Nedenstående Figur 6 illustrerer gennemsnitkommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde fra 2009-2015³.

³ Det specialiserede socialområde er i opgørelsen afgrænset ud fra Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse (inkl. statsrefusion): Udsatte børn og unge: funktionerne 5.25.17, 5.28.20, 5.28.21, 5.28.23, 5.28.24. Udsatte voksne og handicappede: funktionerne 5.32.32, grp. 002-003, 5.32.33, grp. 003-004, 5.32.35, grp. 001-004, 008, 091, 5.35.40, 5.38.42, 5.38.44, 5.38.45, 5.38.50, 5.38.52, 5.38.53, 5.38.58, 5.38.59. Refusion, som konteres på den centrale refusionsordning 5.22.07, er ligeledes medtaget og opdelt på de to hovedområder. Gruppering 003-004 på funktion 5.32.33 er medtaget i alle år for at modvirke et slør vedrørende forskelligartet konteringspraksis forbundet med ændringerne af disse grupperinger fra 2012. Med virkning fra budget 2016 er 5.28.22 samt 5.28.25 medtaget.

Resultater for Herning Kommune er udeladt i opgørelsen grundet væsentlige ændringer i konteringspraksis på tværs af analyseperioden.

Figur 6 Udviklingen i gennemsnitskommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde. Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau). Negativt fortegn angiver budgetoverskridelse



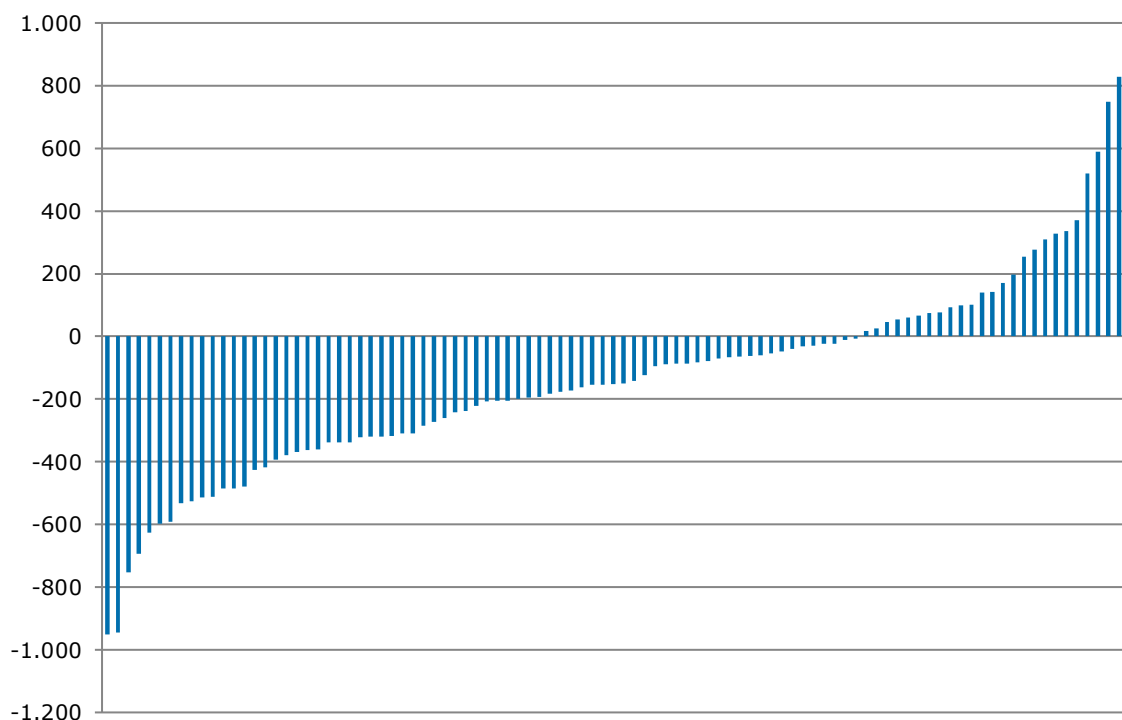
Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Ud fra figuren ses det, at gennemsnitskommunen havde betydelige budgetoverskridelser i årene 2009-2010, men at denne situation blev vendt fra 2011. I perioden 2011-2013 var der kun tale om små afvigelser mellem budget og regnskab på det specialiserede socialområde. Dette billede blev i 2014 imidlertid afløst af en situation, hvor gennemsnitskommunen igen overskred budgettet med en negativ afvigelse på 123 kr. pr. indbygger. Med regnskabsresultatet for 2015 forværres denne situation en smule, idet gennemsnitskommunen overskrider budgetterne med 142 kr. pr. indbygger.

KORAs tal viser, at gennemsnitskommunen på det specialiserede socialområde havde et forbrug på 7.458 kr. pr. indbygger i 2015. Til sammenligning er gennemsnitskommunens budgetterede udgifter for 2016 på 7.231 kr. pr. indbygger. En forudsætning for at overholde dette budget vil følgelig være, at gennemsnitskommunen i 2016 formår at mindske udgifterne i forhold til regnskabsresultatet for 2015.

Endelig skal det fremhæves, at der i 2015 har været meget stor spredning i kommunernes budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde. Dette er illustreret i den nedenstående Figur 7.

Figur 7 Spredning i kommunernes budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde i 2015. Kr. pr. indbygger (2016-prisniveau)



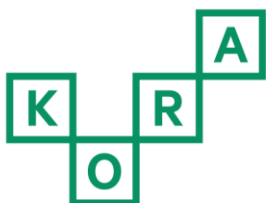
Note: Et negativt tal indikerer en budgetoverskridelse, mens et positivt tal indikerer et overskud

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

I 2015 overskred 72 af landets kommuner budgetterne på det specialiserede socialområde. Det gennemsnitlige merforbrug blandt disse kommuner var på 274 kr. pr. indbygger. Regnskabsresultatet for 2014 viste, at 64 kommuner overskred budgetterne med gennemsnitligt 323 kr. pr. indbygger.

Fra 2014 til 2015 er de gennemsnitlige budgetoverskridelser således blevet en smule mindre, men til gengæld er det en større andel af landets kommuner, der ikke har kunnet overholde budgetterne på området.

Det skal afsluttende bemærkes, at kommunerne med virkning fra budget 2014 har haft mulighed for at operere med generelle budgetreserver, som ikke kan fordeles på budgettidspunktet. Denne mulighed blev i 2015 benyttet af 63 af landets kommuner, der gennemsnitligt budgettede med 294 kr. pr. indbygger i generelle budgetreserver. For disse kommuner er det muligt, at dele af budgetreserverne er blevet anvendt på det specialiserede socialområde, hvilket kan have betydning for niveauet af merforbruget i de enkelte kommuner. Dette forhold er ikke undersøgt nærmere i ovenstående analyse.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00