

Rapport

Kommunernes regnskaber og budgetter 2018/2019

Overskuddet fortsætter men er mindre end tidligere

Mads Thau

*Kommunernes regnskaber og budgetter 2018/2019 – Overskuddet
fortsætter men er mindre end tidligere*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-660-3

Projekt: 10544

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

VIVEs styringsnøgletal for danske kommunernes økonomistyring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2018 og budgettal for 2019. I denne rapport afdækkes de væsentligste tendenser i kommunernes 2018-regnskaber på baggrund af det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle landets 98 kommuner (kaldet "gennemsnitskommunen"). Nøgletallene er fra og med 2019 en integreret del af ECO nøgletal og kan tilgås frit via VIVEs hjemmeside [her](#).

VIVEs styringsnøgletal for kommunerne består 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 regnskaber. De resterende tre nøgletal omhandler kommunernes nettoformue eller -gæld.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og Ledelse
2019

Indhold

1	Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	5
2	Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning	6
3	Årets resultat og nettoformue/-gæld.....	9
4	Det skattefinansierede driftsresultat.....	11
5	Budgetafvigelserne på serviceudgifterne	14

1 Gennemsnitskommunens regnskabsresultat

I denne rapport ser VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd nærmere på kommunernes regnskabsresultater for 2018. For det første ser vi detaljeret på gennemsnitkommunens samlede skattefinansierede resultat, og resultatet sammenlignes med tidligere år. For det andet sammenholder vi det samlede skattefinansierede resultat med den finansielle egenkapital for kommunerne enkeltvis for at tegne et samlet billede af kommunernes økonomiske situation. For det tredje ser vi på kommunernes driftsresultat, før vi til sidst opgør kommunernes budgetoverholdelse på serviceudgifterne.

Det samlede skattefinansierede resultat består af tre hovedelementer: det skattefinansierede driftsresultat, de skattefinansierede nettoanlægsudgifter samt resultatet af den kommunale jordforsyning. Tabel 1.1 viser disse nøgletal for 2018 opgjort som kr. pr. indbygger i 2019-priser.

Tabel 1.1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater. Kr. pr. indbygger (2019-priser)

Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	Budget 2018	Regnskab 2018	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	2.382	2.308	-74
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.286	-2.395	-109
Resultat vedrørende jordforsyning	84	138	55
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	180	52	-128

Note: Indtægter og mindreforbrug vises med positivt fortegn

Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Fire forhold er værd at berøre.

Driftsoverskuddet, målt ved gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat, ligger i 2018 på 2.308 kr. pr. indbygger, hvilket er noget mindre end de seneste år. Det betyder, at driftsoverskuddet i 2018 er 74 kr. mindre pr. indbygger end det budgetterede. Man skal tilbage til 2009 for at finde det seneste tilfælde, hvor kommunernes gennemsnitlige driftsresultatet ikke levede op til budgettet.

Nettoanlægsudgifterne er i 2018 på -2.395 kr. pr. indbygger, hvilket svarer til tidligere års niveau. Men modsat de seneste fem år kan nettoanlægsudgifterne ikke helt finansieres af driftsoverskuddet. Der var i 2018 et merforbrug på 109 kr. pr. indbygger på de skattefinansierede nettoanlægsudgifter, hvilket ofte har været tilfældet.

Resultatet vedrørende jordforsyning, som dækker over køb og salg af byggegrunde, er på 138 kr. pr. indbygger, hvilket er lidt over budgettet på 84 kr.

Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen er på 52 kr. pr. indbygger. Det samlede merforbrug i 2018 på 128 kr. betyder, at det samlede skattefinansierede resultat for første gang i mange år ikke er bedre end det budgetterede.

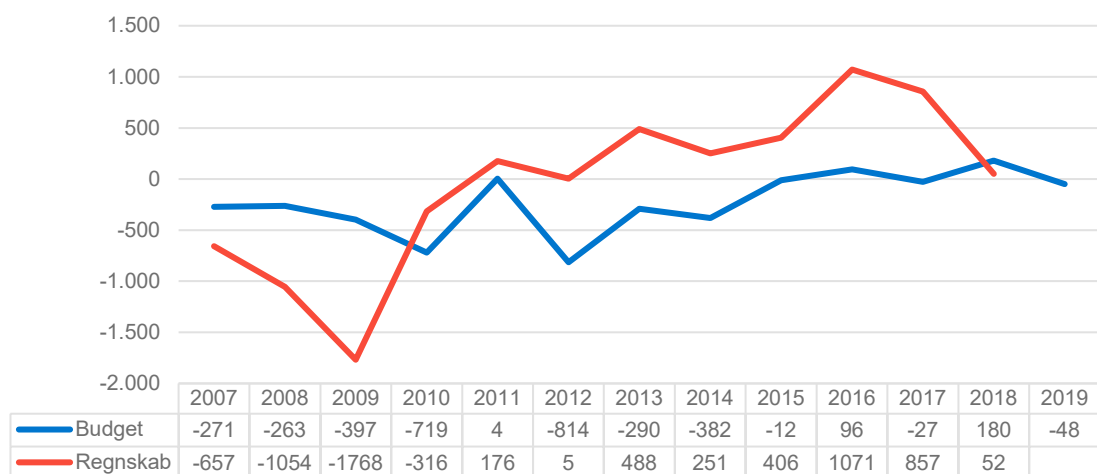
2 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning

En kommune, der hverken har stor gæld eller formue, bør over årene tilstræbe, at det skattefinansierede resultat er i balance, så der ikke sker en utilsigtet gældsætning eller formueopbygning. Figur 2.1 viser udviklingen i det samlede skattefinansierede resultat for gennemsnitskommunen i budgettet og regnskabet siden 2007.

Regnskabet viser igen i år et overskud. Med årets resultatet på 52 kr. pr. indbygger ser tendensen med, at gennemsnitskommunen siden lavpunktet i 2009 har opnået et positivt skattefinansieret resultat, altså ud til at fortsætte. Når man sammenligner resultatet i 2018 med tidligere år, kan man på den ene side sige, at det er markant dårligere end fx sidste års resultat på 857 kr. På den anden side kan man sige, at kommunerne er tættere på at ramme et gennemsnitligt resultat i balance i år end tidligere. Vi vender tilbage til, hvor den højere budgetpræcision i 2018 kommer fra.

I 2019 budgetterer gennemsnitskommunen med et samlet skattefinansieret resultat på -48 kr. pr. indbygger, hvilket generelt ligner niveauet i de seneste fire års budgetter.

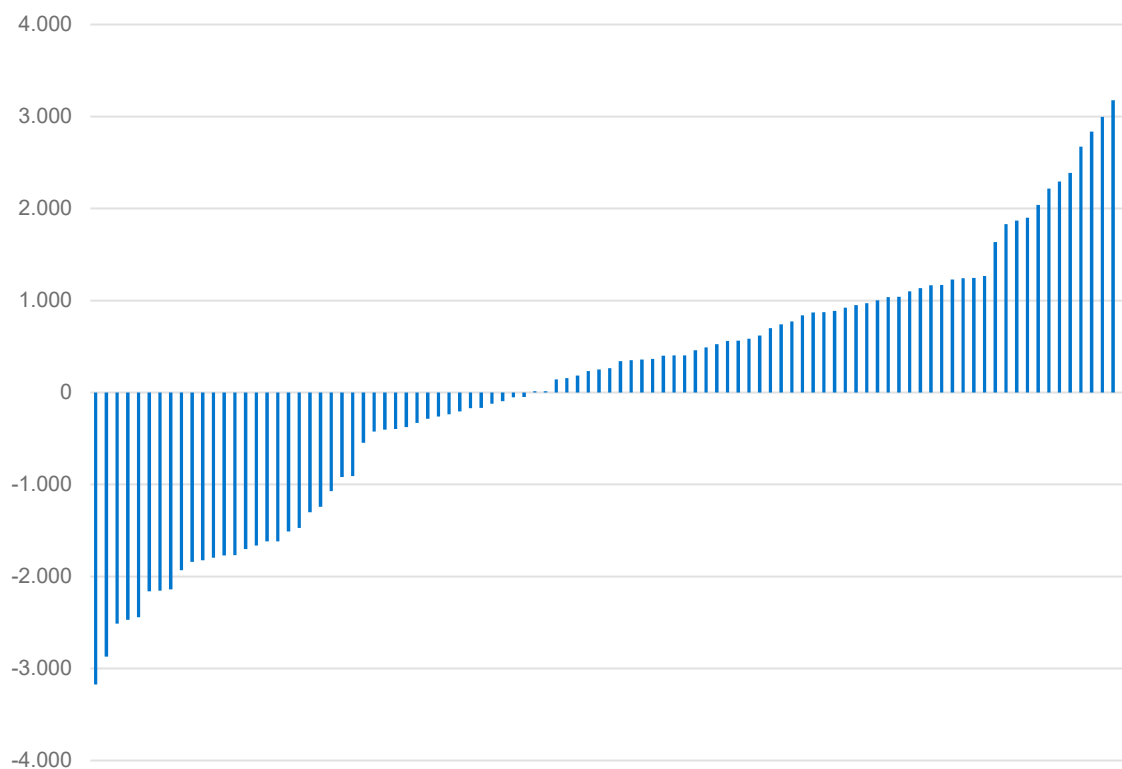
Figur 2.1 Udviklingen i skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2019-priser)



Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

VIVEs styringsnøgletal har tidligere vist, at flere og flere kommuner opnår et positivt skattefinansieret resultat. Figur 2.2 viser spredningen i kommunernes skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning i 2018. I alt er der 56 kommuner, som har et positivt samlet resultat i 2018, mens 42 har et underskud. Læsø skiller sig mærkbart ud med et noget større underskud ind de øvrige kommuner (-4.846 kr. pr. indbygger), hvilket dog ikke er usædvanligt for de små ø-kommuner, hvis økonomi er særligt følsom over for store udgiftsposter.

Figur 2.2 Spredningen i kommunernes skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning. Kr. pr. indbygger (2019-priser)



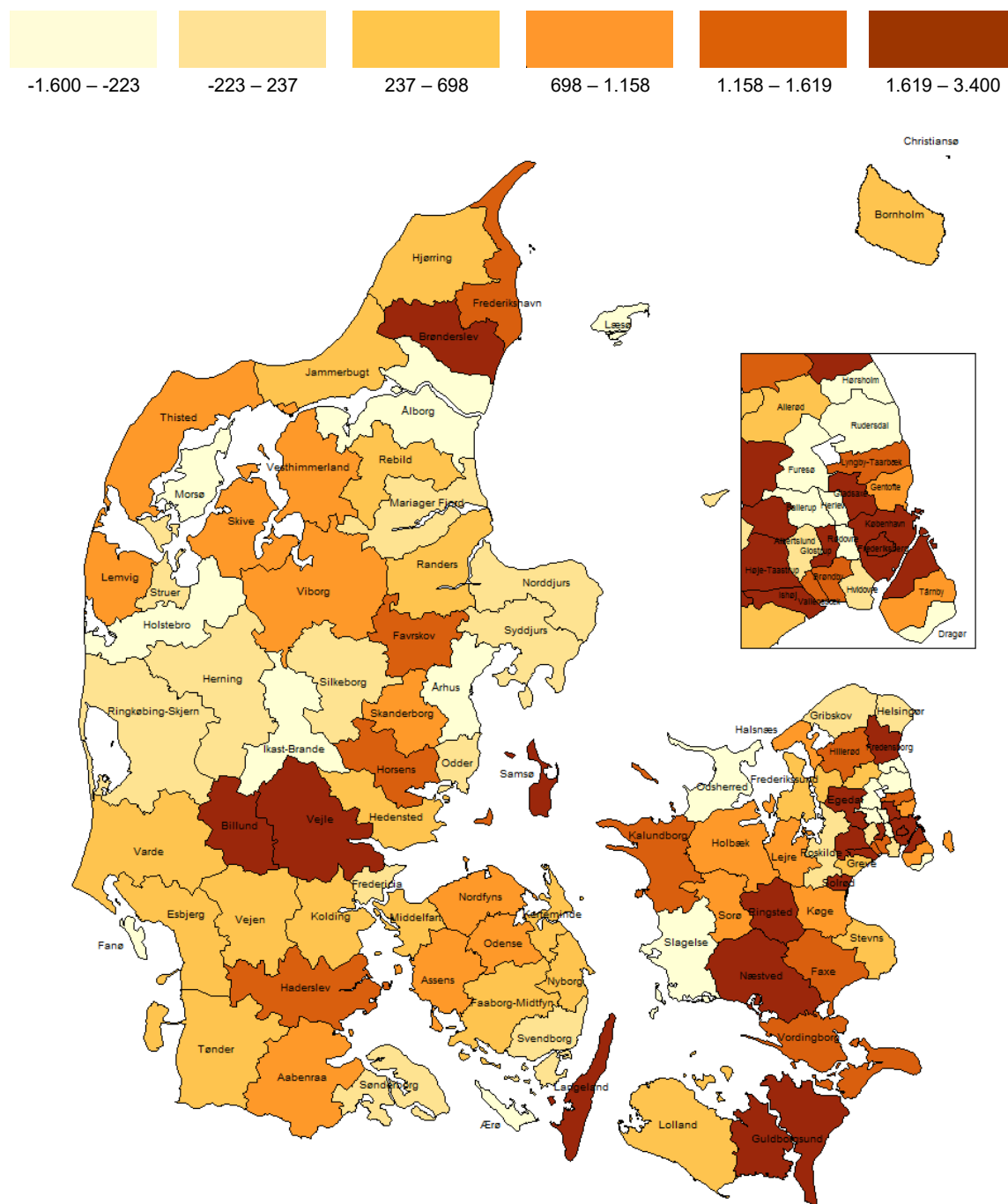
Note: Læsø er udeladt, fordi kommunens underskud på 4.846 kr. pr. indbygger adskiller sig markant fra resultatet i de øvrige kommuner.

Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Selvom flertallet stadig har overskud, så faldt antallet af kommuner med et positivt samlet resultat i 2018. I 2017 var der fx 71 kommuner med overskud, og tilbage i 2016 var der hele 80. Det skal dog understreges, at man er langt fra lavpunktet i 2009, hvor kun 10 kommuner havde et positivt skattefinansieret resultat. Det er også værd at pointere, at et regnskabsunderskud ikke nødvendigvis er problematisk for den enkelte kommune, hvis der samtidigt er en nettoformue i kommunen at tære på.

Figur 2.3 viser landsfordelingen over det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning. Der vises et treårigt gennemsnit fra 2016-2018, fordi enkelte år kan være følsomme for udsving, som ikke er relateret til kommunernes økonomiske situation generelt. Lyse farver indikerer et negativt og mørke farver et positivt resultat. Man kan se, at selvom der er stor forskel på kommunernes samlede resultat, så har langt de fleste kommuner over en treårig periode et regnskab, der enten viser overskud eller er tæt på at være i balance.

Figur 2.3 Landsfordelingen over det gennemsnitlige skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning 2016-2018. Kr. pr. indbygger (2019-priser)



Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

3 Årets resultat og nettoformue/-gæld

En kommune bør på lang sigt tilstræbe at have balance mellem de samlede indtægter og udgifter. I et økonomistyringsperspektiv bør en kommune med en stor nettogæld derfor sigte mod et regnskabsoverskud for at kunne afdrage på gælden. Omvendt kan en kommune med en tilpas nettoformue godt have et regnskabsunderskud i en periode, uden at det er et problem.

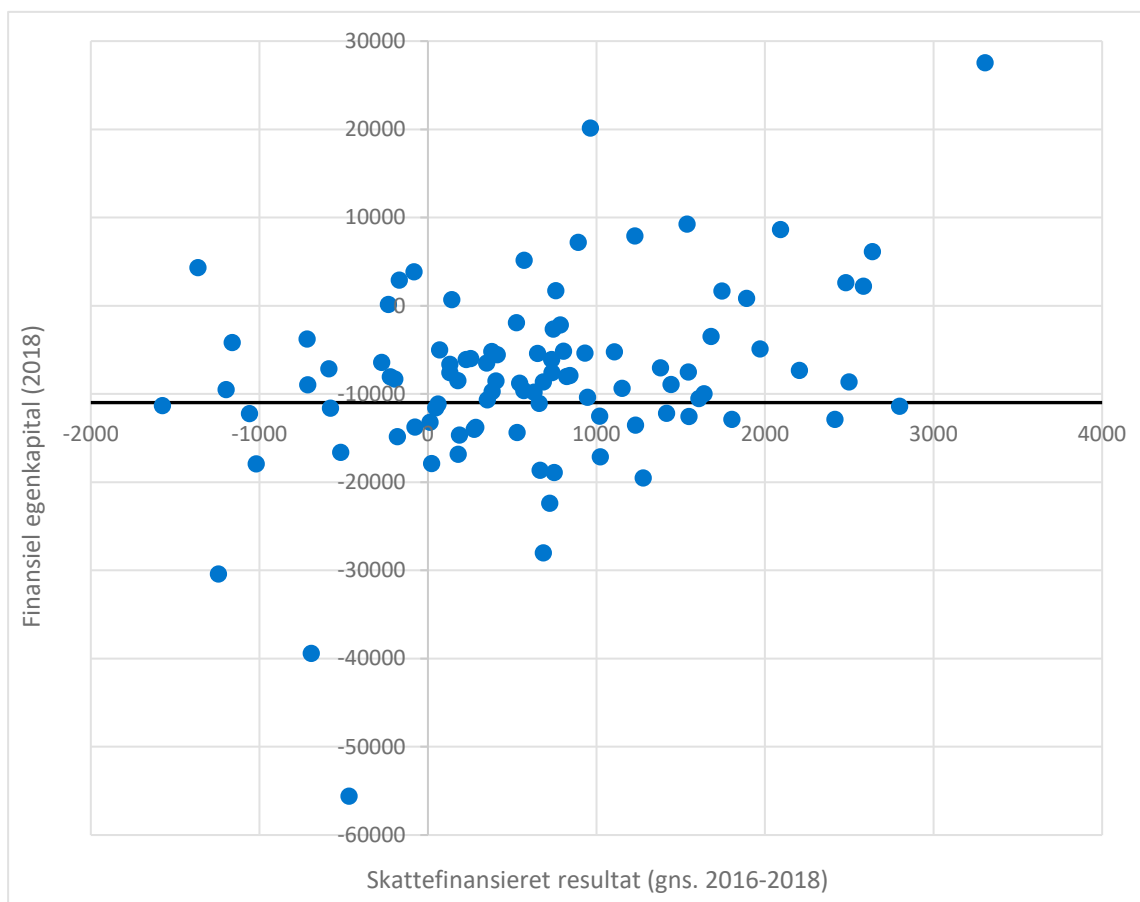
Figur 3.1 viser sammenhængen mellem finansiel egenkapital ultimo 2018 og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning for alle 98 kommuner. Sidstnævnte har vi opgjort som et gennemsnit over en treårig periode fra 2016-2018, fordi enkelte år kan vise store udsving, som ikke nødvendigvis er udtryk for kommunens økonomiske situation generelt. Kommunernes finansielle egenkapital opgøres som del af VIVEs styringsnøgletal og udtrykker på baggrund af den kortfristede og langfristede gæld en kommunes samlede finansielle nettoformue.

Kommuner, som ligger øverst til højre i figuren, har en relativt høj finansiel egenkapital, som er vokset grundet overskud på det samlede resultat i 2016-2018. Kommuner nederst til højre har en relativt lav finansiel egenkapital men har forøget denne gennem et positivt samlet resultat. De kommuner, som ligger nederst til venstre, har også en relativt lav finansiel egenkapital, men de har forringet den med et negativt skattefinansieret resultat i 2016-2018. Endelig er der kommunerne øverst til venstre, som har et negativt skattefinansieret resultat men samtidig en relativt høj finansiel egenkapital, der gør, at disse kommuners finansielle situation tillader et regnskabsunderskud.

Der findes ingen entydig standard for, hvad der er et hensigtsmæssigt niveau for en kommunes finansielle egenkapital. Én mulig tilgang er at skele til kommunens nettorenter og fastlægge det hensigtsmæssige niveau dér, hvor kommunen hverken har renteudgifter eller renteindtægter. En række forhold vedrørende forrentning og kontering af de kommunale gælds- og formueposter gør, at kommunerne først belastes af renteudgifter, når nettogælden når en vis størrelse. Præcis hvor stor nettogælden skal være, før det udløser nettorenteudgifter, vil bl.a. afhænge af det generelle renteniveau og den enkelte kommunes likviditetsstyring og formue- og gældspleje. Ved at se på sammenhængen mellem nettorenter og finansiel egenkapital i 2018 kan man med en lineær regression estimere, at kommunernes finansielle egenkapital i gennemsnit var renteneutral ved -10.977 kr. pr. indbygger. Derfor skærer x-aksen i Figur 3.1 y-aksen ved -10.977 kr. og ikke ved nul. Tankegangen er, at nettogæld først bliver en udfordring, når den udløser renteudgifter, der belaster de løbende budgetter og regnskaber.¹

¹ Holdt-Olesen og Panduro "Kommunernes økonomiske styring 1995-2009", KREVI, 2010

Figur 3.1 Kommunerne fordelt efter finansiell egenkapital 2018 og gennemsnitligt skattefinansieret resultat 2016-2018. Kr. pr. indbygger (2019-priser)



Note: Samsø Kommune er udeladt på grund af ekstreme værdier (finansiell egenkapital = -97.662 kr. pr. indbygger). Samsø er heller ikke med i beregningen af skæringspunktet for, hvor gennemsnitskommunen hverken har renteudgifter eller -indtægter.

Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Figur 3.1 viser, at 10 kommuner er særligt udfordrede i forhold til deres finansielle situation. Det er kommunerne nederst til venstre, som både har en relativt lav finansiell egenkapital og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2016-2018. Der er yderligere 24 kommuner med en relativt lav finansiell egenkapital, men disse har samtidigt positivt skattefinansieret resultat fra 2016-2018 og har således mulighed for at afdrage på gælden (nederst til højre). Endelig er der 52 kommuner med både en relativt høj finansiell egenkapital og et treårigt overskud (øverst til højre), mens der er 12 kommuner, som har tæret på en relativt høj finansiell egenkapital gennem et gennemsnitligt regnskabsunderskud fra 2016-2018 (øverst til venstre).

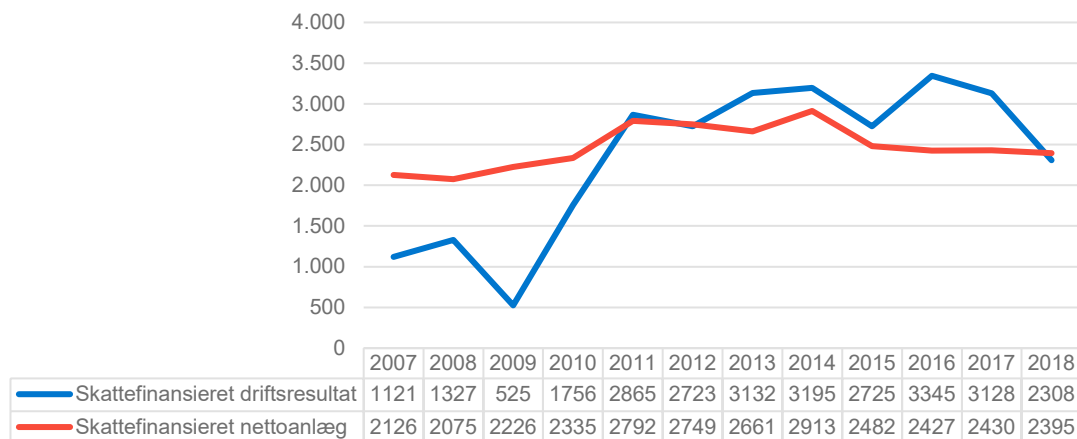
4 Det skattefinansierede driftsresultat

Det skattefinansierede driftsresultat beskriver forholdet mellem de løbende indtægter og udgifter, tillagt årets nettorenter. En kommune skal her præstere et tilstrækkeligt stort skattefinansieret *driftsoverskud* til at finansiere sine nettoanlægsudgifter for at opnå balance i det samlede skattefinansierede resultat over tid.

Figur 4.1 viser gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat og nettoanlægsudgifter fra 2007-2018. Det har tidligere været en udfordring, at kommunerne samlet set ikke var selvfinansierede. Siden 2013 har gennemsnitskommunens driftsoverskud dog oversteget nettoanlægsudgifterne, men det er ikke tilfældet i 2018, hvor der er en lille negativ difference på 87 kr. pr. indbygger i regnskabet.

Eftersom det langsigtede mål i kommunernes økonomistyring bør være balance, er det ikke hensigtsmæssigt, når driftsoverskuddet ikke dækker de skattefinansierede nettoanlægsudgifter. Det er dog heller ikke hensigtsmæssigt, hvis indtægterne i længere perioder overstiger udgifterne, fordi det fører til en utilsigtet formueopbygning. I det lys er det ikke nødvendigvis et problem, at det relativt store driftsoverskud i både 2016 og 2017 ikke bare fortsætter. Hvorvidt 2018-regnskabet er tegn på, at kommunerne er blevet mindre (over)forsigtige i deres økonomistyring kommer dog an på, hvad det reducerede driftsoverskud kan henføres til.

Figur 4.1 Udviklingen i skattefinansieret driftsresultat og nettoanlægsudgifter. Kr. pr. indbygger (2019-priser)

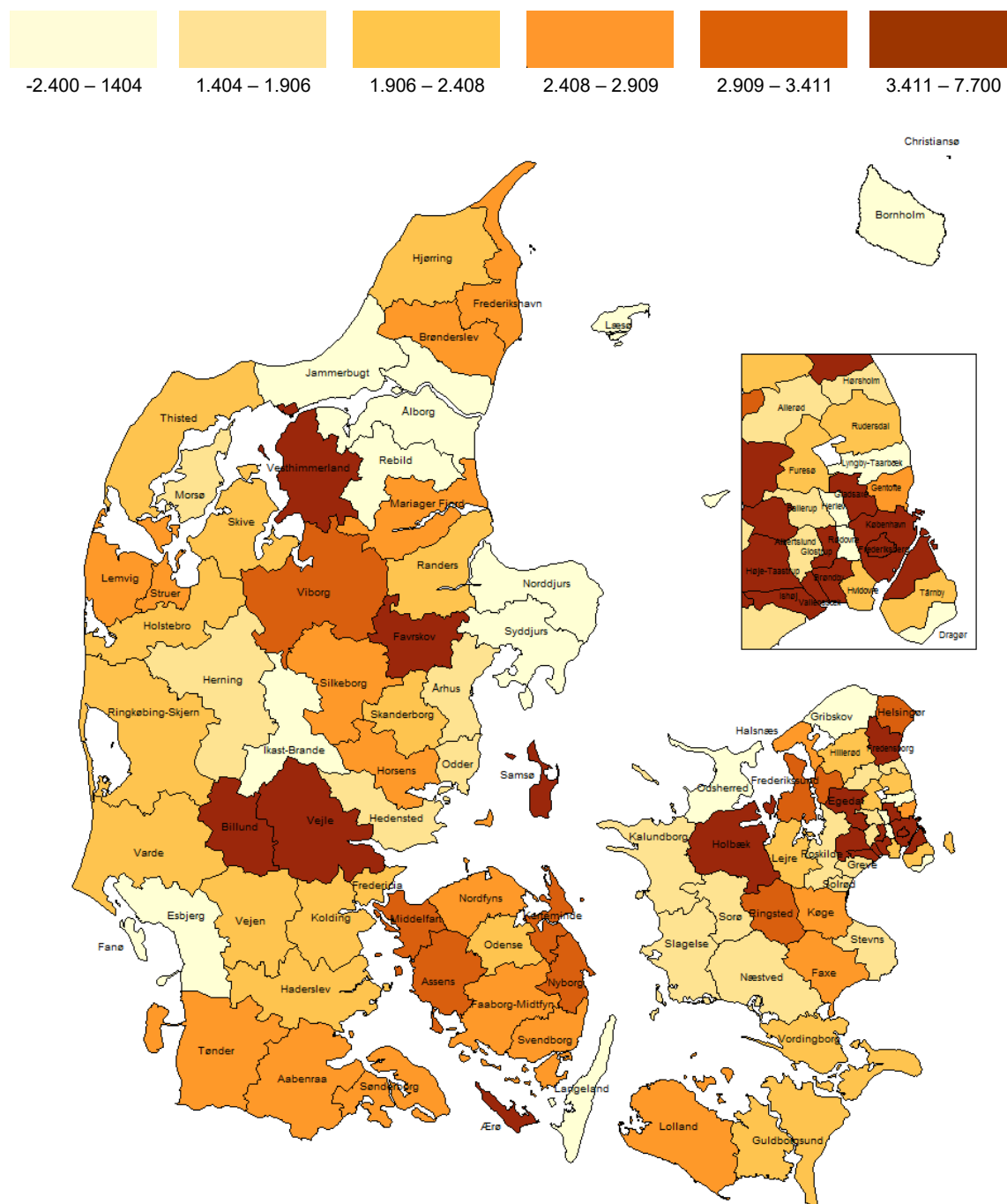


Note: Den blå linje viser driftsresultatet, og den røde linje viser de skattefinansierede nettoanlægsudgifter.

Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Før driftsresultatets delelementer undersøges, skal vi dog se på de forskelle, der er på tvær af kommunerne. Figur 4.2 viser således landsfordelingen over det skattefinansierede driftsresultat i 2018. Som det fremgår, er der relativt stor spredning i driftsresultatet. Hvor 23 kommunerne opnår et driftsoverskud på mere end 3.000 kr. pr. indbygger i 2018, er der samtidigt 3 kommuner, som har et realiseret driftsunderskud. Disse kommuner kan ikke dække årets nettoanlægsudgifter, ligesom andre kommuner med beskedne driftsoverskud også kan være i finansieringsvanskeligheder, afhængigt af anlægsudgifternes størrelse.

Figur 4.2 Landsfordelingen over det skattefinansierede driftsresultat i 2018. Kr. pr. indbygger (2019-priser)



Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Table 4.1 shows the details in the budget and accounts for the average municipality's tax-financed operating result in 2018. In VIVE's management key, the tax-financed operating result is broken down into three elements: revenues, net operating expenses and net interest. Revenues are further divided into "Subsidies and grants" and "Taxes", and net operating expenses are divided into "Service charges" and "Transfer payments etc."

Tabel 4.1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat. Kr. pr. indbygger (2019-priser)

Gennemsnitskommunens driftsresultat	Budget 2018	Regnskab 2018	Budgetafvigelse
1 Indtægter	65.350	64.772	-578
1a Tilskud og udligning	15.020	14.450	-570
1b Skatter	50.330	50.321	-8
2 Nettodriftsudgifter	-62.866	-62.614	252
2a Serviceudgifter	-45.125	-45.272	-147
2b Overførselsudgifter mv.	-17.741	-17.342	398
3 Nettorenter	-102	150	252
A: Skattefinansieret driftsresultat	2.382	2.308	-74

Note: Der kan forekomme afrundingsafvigelser i summerne.

Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Man kan se, at den største budgetafvigelse er på indtægterne. Specifikt er der i 2018 en samlet mindreindtægt på 578 kr. pr. indbygger, hvilket er helt usædvanligt. I 2017 var det tilsvarende tal kun 12 kr. Budgetafvigelsen på indtægterne skyldes en midtvejsregulering af tilskud og udligning i 2018 med det resultat, at indtægterne er lavere end forventet i 97 ud af 98 kommuner.² Gennemsnitskommens indtægt fra tilskud og udligning på 14.450 kr. pr. indbygger afviger således -570 kr. fra det budgetterede, mens skatteindtægten blot afviger -8 kr.

Nettodriftsudgifterne på -62.614 kr. pr. indbygger er lavere end budgetteret, hvilket efterhånden har været tilfældet i en årrække. Men de 252 kr. i 2018 er det mest beskedne mindreforbrug siden 2011, hvor der var et merforbrug på de samlede nettodriftsudgifter. Et kig på nettodriftsudgifternes delelementer viser, at dette skyldes, dels at serviceudgifterne på -45.272 kr. pr. indbygger er 147 kr. højere end forventet, og dels at mindreforbruget på overførselsudgifterne blot er halvt så stort, som det var både sidste og forrige år. Endelig viser 2018-regnskabet, at gennemsnitskommunens nettorenter er på 150 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen, hvilket er en positiv budgetafvigelse på 252 kr.

Alt i alt kan det reducerede driftsoverskud i 2018 primært henføres til en mindreindtægt fra tilskud og udligning og delvist til et mindreforbrug på nettodriftsudgifterne, som er mere beskedent, end det har været i mange år. Generelt er overførselsudgifterne mv. vanskelige at budgettere i det enkelte år, da de endelige regnskabsudgifter vil afhænge af bl.a. konjunkturudsving. Budgetlægningen er også i sig selv blevet mere kompleks, fordi kommunerne siden 2016 har skullet budgetlægge refusioner baseret på de enkelte ydelsesmodtageres varighed som modtagere af overførselsindkomster. De samlede kommunaløkonomiske konsekvenser af en budgetafvigelse på overførselsudgifter mv. bliver også dæmpet af regulering af budgetgaranti og andre forhold i de kommende års reguleringer inden for tilskuds- og udligningssystemet. Dette ser vi fx med midtvejsreguleringen i 2018. Der er altså ikke nødvendigvis en forbindelse mellem budgetafvigelser på overførsel mv. og kommunernes økonomistyring. Serviceudgifterne har derimod en mere direkte forbindelse til kommunernes økonomistyring. Vi ser nærmere på budgetafvigelsen i serviceudgifterne i næste afsnit.

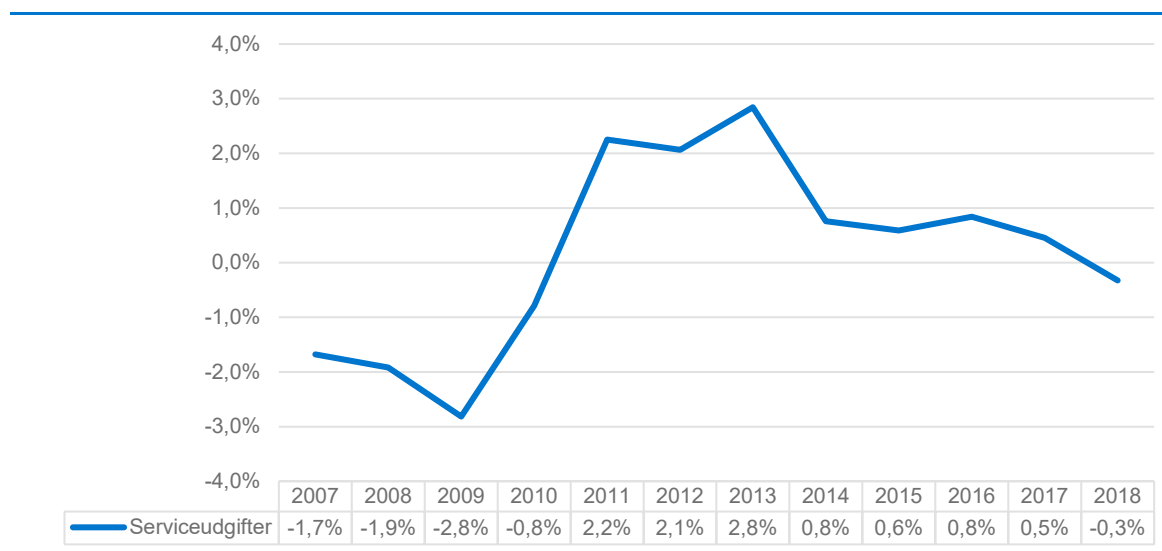
² Det er helt normalt med midtvejsreguleringerne, men reguleringen i 2018 lød på samlet -2.454 mio. kr. (<https://oim.dk/media/20471/kommunal-udligning-og-generelle-tilskud-2019.pdf>), hvilket langt overstiger det normale. For eksempel var den tilsvarende midtvejsregulering i 2017 på samlet -94 mio. kr. (<https://oim.dk/media/18753/kommunal-udligning-og-generelle-tilskud-2018-pdf.pdf>).

5 Budgetafvigelse på serviceudgifterne

Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning er med 52 kr. pr. indbygger meget tæt på at være i balance for gennemsnitskommunen (jf. Figur 2.1). VIVEs styringsnøgletal har tidligere vist, at de relativt store regnskabsoverskud fra 2016-2018 ikke kunne henføres til, at kommunerne budgetterede mere forsigtigt end vanligt på serviceudgifterne. Spørgsmålet er, om dette års merforbrug i gennemsnitskommunens serviceudgifter er tegn på, at der omvendt er slækket på den kommunale udgiftsstyring af serviceområderne. En nedadgående budgetpræcision i serviceudgifterne ville være noget, man fremadrettet skulle være opmærksom på i kommunerne.³

Figur 5.1 viser den procentvise budgetafvigelse i serviceudgifterne for gennemsnitskommunen fra 2007-2018. Selvom der var et merforbrug i 2018, er det tydeligt, at der ikke er slækket på budgetpræcisionen i serviceudgifterne. Tværtimod opnår kommunerne med -0.3 % i 2018 faktisk den mindste gennemsnitlige budgetafvigelse, man endnu har set efter kommunesammenlægningerne i 2007.

Figur 5.1 Udviklingen i gennemsnitkommunens budgetafvigelse på serviceudgifterne. Procentvis afvigelse (2019-priser)

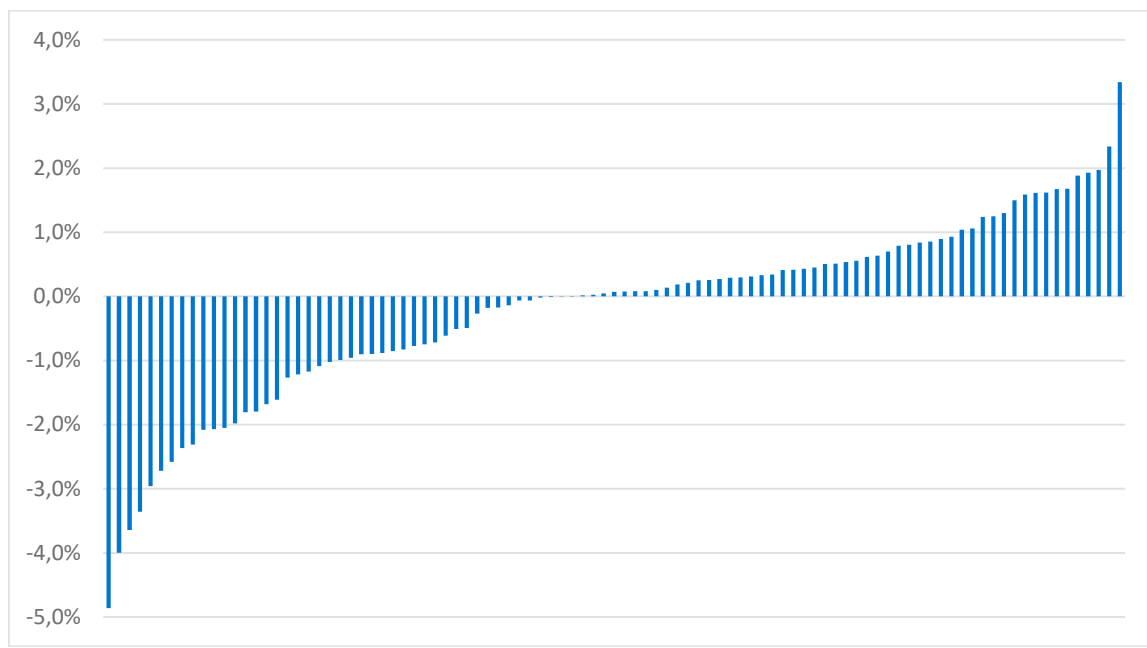


Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Der kan være stor forskel på afvigelse kommunerne imellem. Figur 5.2 viser derfor spredningen i kommunernes budgetafvigelse på serviceudgifterne i 2018. I alt ligger 61 kommuners budgetafvigelse på mellem 1 % og -1 %, mens blot 15 kommuner har et mer- eller mindreforbrug på over 2 %. Ofte vil der være store udsving i budgetafvigelse på de enkelte serviceområder, men når man fokuserer på serviceudgifterne samlet, så ser udsvingene ud til at udligne sig.

³ Kjærgaard et al. "Kommunernes økonomistyring 2016: En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis", KORA, 2016.

Figur 5.2 Spredningen i kommunernes budgetafvigelse på serviceudgifterne. Procentvis afvigelse (2019-priser)

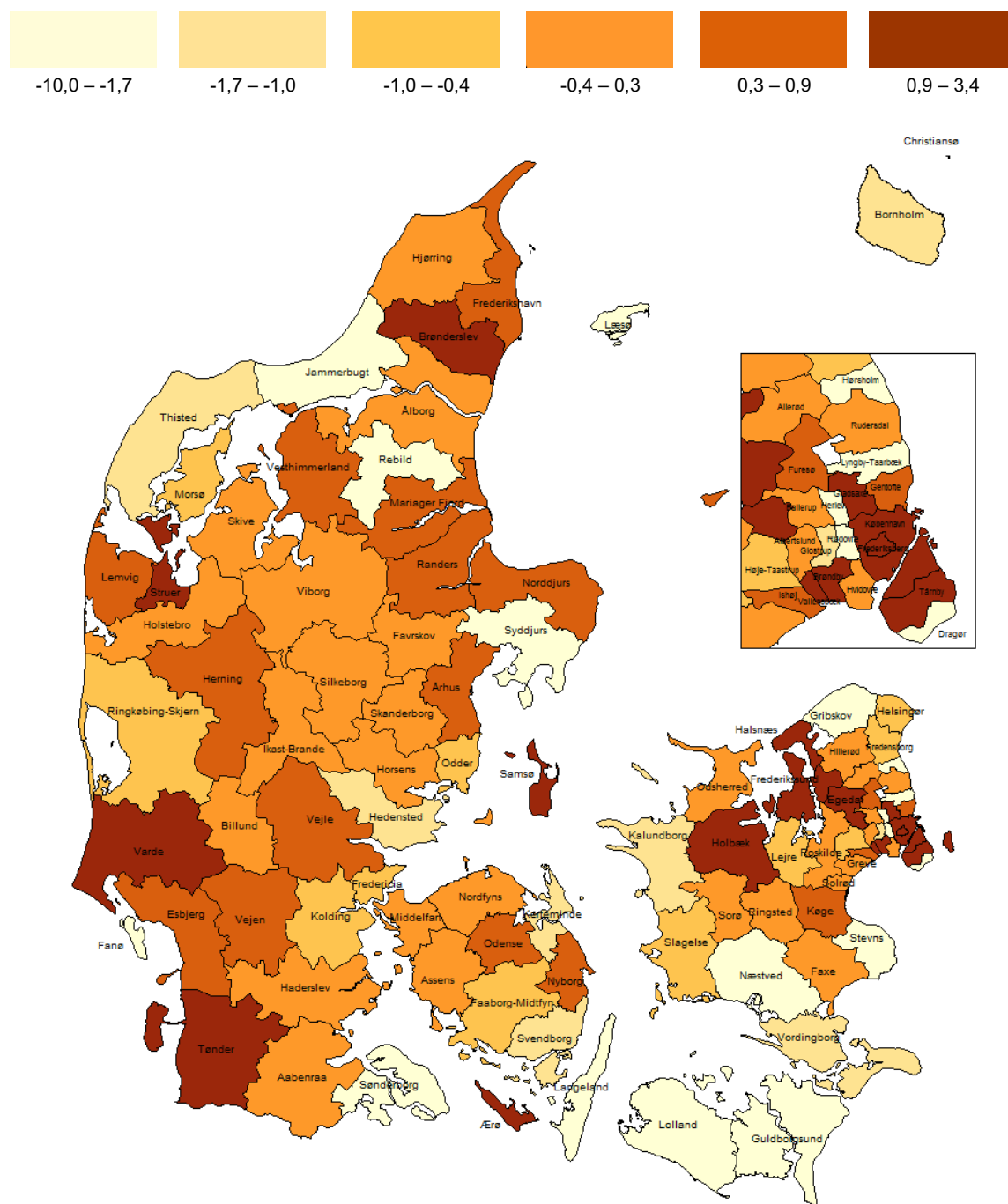


Note: Fanø er udeladt på grund af ekstreme værdier (budgetafvigelse= 9,5 %)

Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

Man kan også se på spredningen i budgetoverholdelsen på serviceudgifterne rent geografisk. Figur 5.3 viser landsfordelingen over den procentvise afvigelse mellem budget og regnskab for serviceudgifterne i 2018. Igen er billedet, at selvom nogle kommuner er henholdsvis meget lyse (budgetoverskridelse) og mørke (budgetunderskridelse), så har langt de fleste kommuner ramt de overordnede serviceudgifter ret præcist. De relativt store mindreforbrug, man så på serviceudgifterne i årene, lige efter sanktionslovgivningen i 2011 blev indført, ser ud til at være afløst af en større budgetpræcision.

Figur 5.3 Landsfordelingen over budgetafvigelsen på serviceudgifterne i 2018. Procentvis afvigelse (2019-priser)



Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://www.eco.vive.dk/styring>

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD