

Kommunernes regnskaber og budgetter 2020/2021

Stigende overskud og forbedret egenkapital under coronakrisen

Jonatan Kjældgaard Jensen og Jakob Trane Ibsen

*Kommunernes regnskaber og budgetter 2020/2021 – Stigende
overskud og forbedret egenkapital under coronakrisen*

© VIVE og forfatterne, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-948-2

ISSN: 2794-364X

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 kommunernes økonomistyring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2020 og budgettal for 2021. I denne rapport afdækkes de væsentligste tendenser i kommunernes regnskabsresultater på baggrund af det uvægtede gennemsnit i nøgletallene for alle landets 98 kommuner (kaldet "gennemsnitskommunen"). Derudover afdækkes i relevant omfang også variationen mellem kommunerne. Styringsnøgletallene er en integreret del af ECO Nøgletal og kan tilgås frit via VIVEs hjemmeside: <http://eco.vive.dk/styring>.

VIVEs styringsnøgletal for kommunerne består af 15 nøgletal, der viser hovedtræk og delelementer i kommunernes budgetter og regnskaber. Nøgletallene udgør tilsammen en standardiseret resultatopgørelse (12 nøgletal), som svarer til den præsentationsform, de fleste kommuner anvender i deres regnskaber. De resterende 3 nøgletal omhandler kommunernes nettoformue eller -gæld.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og Ledelse
2021

Indhold

Sammenfatning	5
1 Introduktion	6
2 Gennemsnitskommunens regnskabsresultat.....	7
3 Det skattefinansierede driftsresultat	8
4 Budgetpræcisionen i serviceudgifterne	12
5 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning	15
6 Kommunernes finansielle stilling og nettorenteindtægter	18
6.1 Finansiel egenkapital	18
6.2 Nettorenteindtægter	22
7 Årets resultat og finansiell egenkapital.....	25

Sammenfatning

I denne rapport tager vi en temperaturmåling på den gennemsnitlige kommunes økonomiske situation, og vi ser på gennemsnitskommunens resultater for 2020 i et flerårigt perspektiv ved hjælp af VIVEs økonomiske styringsnøgletal. Med gennemsnitskommunen menes det uvægtede gennemsnit i nøgletallene for alle landets 98 kommuner.

Rapporten fremhæver fem væsentlige resultater.

For det første har gennemsnitskommunen i 2020 noteret sig det højeste skattefinansierede driftsresultat i perioden 2007-2020. Det skattefinansierede driftsresultat omtales også ofte som driftsoverskuddet, da det viser, hvor meget større indtægterne fra skatter og generelle tilskud er end kommunens skattefinansierede udgifter. Overskuddet på den skattefinansierede drift skal primært bruges til at dække udgifter til anlægsinvesteringer, afdrag på lån samt et eventuelt behov for at styrke kassebeholdningen.

For det andet endte gennemsnitskommunens skattefinansierede nettoanlægsudgifter i 2020 på det højeste niveau siden 2014. Gennemsnitskommunens skattefinansierede nettoanlægsudgifter landede på knap 2.800 kr. pr. indbygger i 2020, hvilket udgør en stigning på 19 % siden 2019. En stor del af denne stigning skal ses i sammenhæng med, at gennemsnitskommunen har haft et betragteligt merforbrug på de skattefinansierede nettoanlægsudgifter i 2020 set i forhold til det budgetterede niveau, hvilket skal ses i relation til, at anlægsloftet for kommunerne i 2020 blev suspenderet i forbindelse med coronanedlukningen i foråret 2020.

For det tredje viser vores opgørelse, at gennemsnitskommunen har et regnskabsoverskud, dvs. et skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning, på godt 1.200 kr. pr. indbygger i 2020. Dermed fortsætter en mangeårig tendens med et positivt skattefinansieret resultat i gennemsnitskommunen, og i 2020 var gennemsnitskommunens regnskabsoverskud det hidtil største i perioden 2007-2020.

For det fjerde har gennemsnitskommunen i 2020 haft større afvigelser mellem budget og regnskab på service end de seneste par år. Dette resultat skal imidlertid ses i det lys, at afvigelserne de seneste år har været meget lave i et længere perspektiv.

Og endelig, for det femte, er gennemsnitskommunens finansielle stilling bedre ved udgangen af kriseåret 2020 end ved indgangen til året. Gennemsnitskommunens finansielle egenkapital (som er et andet begreb for nettoformue) er således forbedret med 800 kr. pr. indbygger fra -6.900 kr. pr. indbygger ultimo 2019 til -6.100 kr. pr. indbygger ultimo 2020. Den udvikling dækker over, at 7 ud af 10 kommuner har forbedret deres finansielle egenkapital (eller med andre ord mindsket deres nettogæld) i 2020. Siden 2013 har den generelle tendens været, at kommunernes finansielle situation er forbedret, og 2020 er dermed ingen undtagelse.

1 Introduktion

Denne rapport gennemgår kommunernes regnskabsresultater for 2020 og ser på udviklingen siden 2007. Formålet er at tegne et gennemsnitsbillede for kommunerne på en række centrale nøgletal med betydning for den kommunale økonomistyring. Resultaterne afdækkes på baggrund af det uvægtede gennemsnit i nøgletallene for alle landets 98 kommuner (kaldet "gennemsnitskommunen").

For det første opgør vi gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat for 2020. For det andet ser vi nærmere på kommunernes driftsresultat, herunder også om kommunerne gennemsnitligt set kan finansiere deres nettoanlægsudgifter. For det tredje ser vi på, om budgettet for serviceudgifterne overholdes. For det fjerde sammenligner vi det samlede resultat i både budget og regnskab med tidligere år. For det femte opgøres udviklingen i kommunernes finansielle egenkapital, dvs. deres nettoformue eller -gæld, og vi ser også på nettorenterne her. Endelig sammenholder vi det samlede skattefinansierede resultat med den finansielle egenkapital for kommunerne enkeltvis for at tegne et billede af robustheden i kommunernes økonomiske situation.

Nøgletallene for gennemsnitskommunen er opgjort som *uvægtede* gennemsnit for landets 98 kommuner. Alle kommuner tæller med andre ord lige meget i beregningen af nøgletallene for gennemsnitskommunen. Nøgletallene adskiller sig dermed fra de nøgletal, man ville få, hvis man beregnede et samlet landsstal for hele landet. Flere af nøgletallene vises i faste priser, men det bemærkes, at der ikke er korrigeret for opgaveændringer.

VIVE opdaterer årligt de 15 styringsnøgletal, som rapporten er baseret på. Nøgletallene for alle 98 kommuner kan frit tilgås på <http://eco.vive.dk/styring>. Som støtte for læsningen af rapporten henvises der også til de detaljerede nøgletalsforklaringer på <http://eco.vive.dk/styring/Styringsnøgletal-Tolkning-og-forklaringer.pdf>.

2 Gennemsnitskommunens regnskabsresultat

Det samlede skattefinansierede resultat består af tre hovedelementer: det skattefinansierede driftsresultat, de skattefinansierede nettoanlægsudgifter og resultatet af den kommunale jordforsyning. Tabel 2.1 viser disse nøgletal for 2020 opgjort som kr. pr. indbygger i 2021-priser.

Tabel 2.1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater. Kr. pr. indbygger (2021-priser)

Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	Budget 2020	Regnskab 2020	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	2.427	3.841	1.414
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.419	-2.776	-357
Resultat vedrørende jordforsyning	-23	177	200
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	-15	1.241	1.257

Anm.: Indtægter og mindreforbrug vises med positivt fortegn.

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

Fire forhold er værd at berøre.

Det skattefinansierede driftsresultat kaldes ofte også driftsoverskuddet, da det viser, hvor meget større indtægterne fra skatter og generelle tilskud er end kommunens skattefinansierede udgifter. Overskuddet på den skattefinansierede drift skal primært bruges til at dække afdrag på lån, nye anlægsinvesteringer samt til at styrke kassebeholdningen. Driftsresultatet er i regnskab 2020 på 3.841 kr. pr. indbygger. Dette er væsentligt højere end det budgetterede; 1.414 kr. højere pr. indbygger. De foregående to år (2018-2019) var der noget mindre forskel på det budgetterede og det forbrugte.

De skattefinansierede nettoanlægsudgifter var i 2020 på 2.776 kr. pr. indbygger. Gennemsnittet for perioden 2007-2020 er til sammenligning 2.568 kr. pr. indbygger. De 2.776 kr. pr. indbygger for 2020-regnskabet er det højeste niveau siden 2014. I 2020 var der et merforbrug på skattefinansierede nettoanlægsudgifter på i alt 357 kr. pr. indbygger. Dette skal ses i sammenhæng med, at anlægsloftet for kommunerne i 2020 blev suspenderet i forbindelse med coronanedlukningen i foråret 2020.

Resultatet vedrørende jordforsyning, som dækker over kommunernes køb og salg af byggegrunde, var i 2020 på 177 kr. pr. indbygger, hvilket er noget højere end budgettet på -23 kr. Resultatet svarer til niveauet for de seneste år siden 2015, hvor regnskabsresultat vedrørende jordforsyning for gennemsnitskommunen har ligget mellem 144 og 170.

Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning var i 2020 på 1.241 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen. Dette udgør det største regnskabsoverskud i perioden 2007-2020.

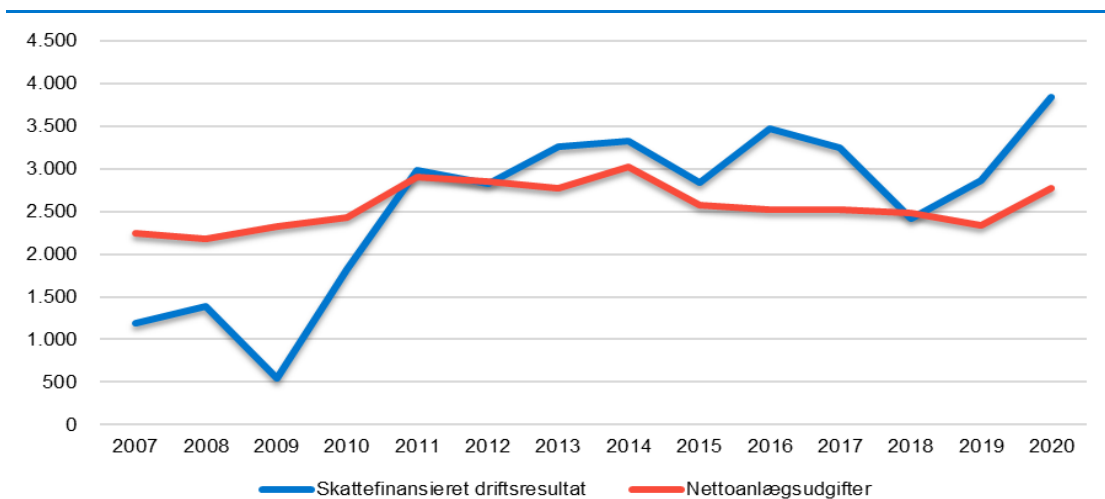
3 Det skattefinansierede driftsresultat

Det skattefinansierede driftsresultat beskriver forholdet mellem de løbende indtægter og udgifter, tillagt årets nettorenter. For at opnå balance i det samlede skattefinansierede resultat over tid skal en kommunes overskud på driften være tilstrækkeligt stort til at finansiere nettoanlægsudgifterne. Herudover skal det også kunne dække udgifter til afdrag på lån samt et eventuelt behov for styrkelse af likviditeten. Udviklingen i det skattefinansierede driftsresultat over tid skal ses i lyset af, at der siden 2011 har været skærpede sanktioner, hvis ikke kommunerne tilsammen holder de budgetterede og realiserede serviceudgifter inden for det serviceloft, som aftales mellem KL og regeringen i den årlige økonomiaftale.¹

Figur 3.1 viser gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat og nettoanlægsudgifter fra 2007-2020. I årene lige efter kommunesammenlægningerne i 2007 var gennemsnitskommunen ikke i stand til at finansiere dens nettoanlægsudgifter på baggrund af dens skattefinansierede driftsresultat, men det ændrede sig efter 2012, hvor gennemsnitskommunens driftsoverskud konsekvent begyndte at overstige nettoanlægsudgifterne. I 2018 var der en negativ difference som følge af, at de kommunale indtægter blev mindre end forventet. I 2019 vendte billedet igen, og gennemsnitskommunen kunne således finansiere dens nettoanlægsudgifter på baggrund af dens skattefinansierede driftsresultat. I 2020 var driftsresultatet, som det ses af figuren, det højeste i perioden 2007 til 2020.

I et økonomistyringsperspektiv er det hensigtsmæssigt, at driftsoverskuddet dækker de skattefinansierede nettoanlægsudgifter. Men det kan være uhensigtsmæssigt, hvis indtægterne i længere perioder overstiger udgifterne, fordi det fører til en utilsigtet formueopbygning. Særligt i 2016 og 2017 tydede store positive differencer mellem driftsoverskuddet og nettoanlægsudgifterne på, at kommunerne på gennemsnittet var blevet overforsigtige i deres økonomistyring. Resultatet i 2019, med et mere beskedent driftsoverskud, var i denne forstand tættere på et ideal om langsigtet balance. I 2020 var der igen en meget stor positiv difference mellem driftsoverskuddet og anlægsudgifterne for gennemsnitskommunen.

Figur 3.1 Udviklingen i skattefinansieret driftsresultat og nettoanlægsudgifter. Kr. pr. indbygger (2021-priser)



Anm.: Den blå linje viser størrelsen på driftsresultatet, og den røde linje viser størrelsen på nettoanlægsudgifterne.

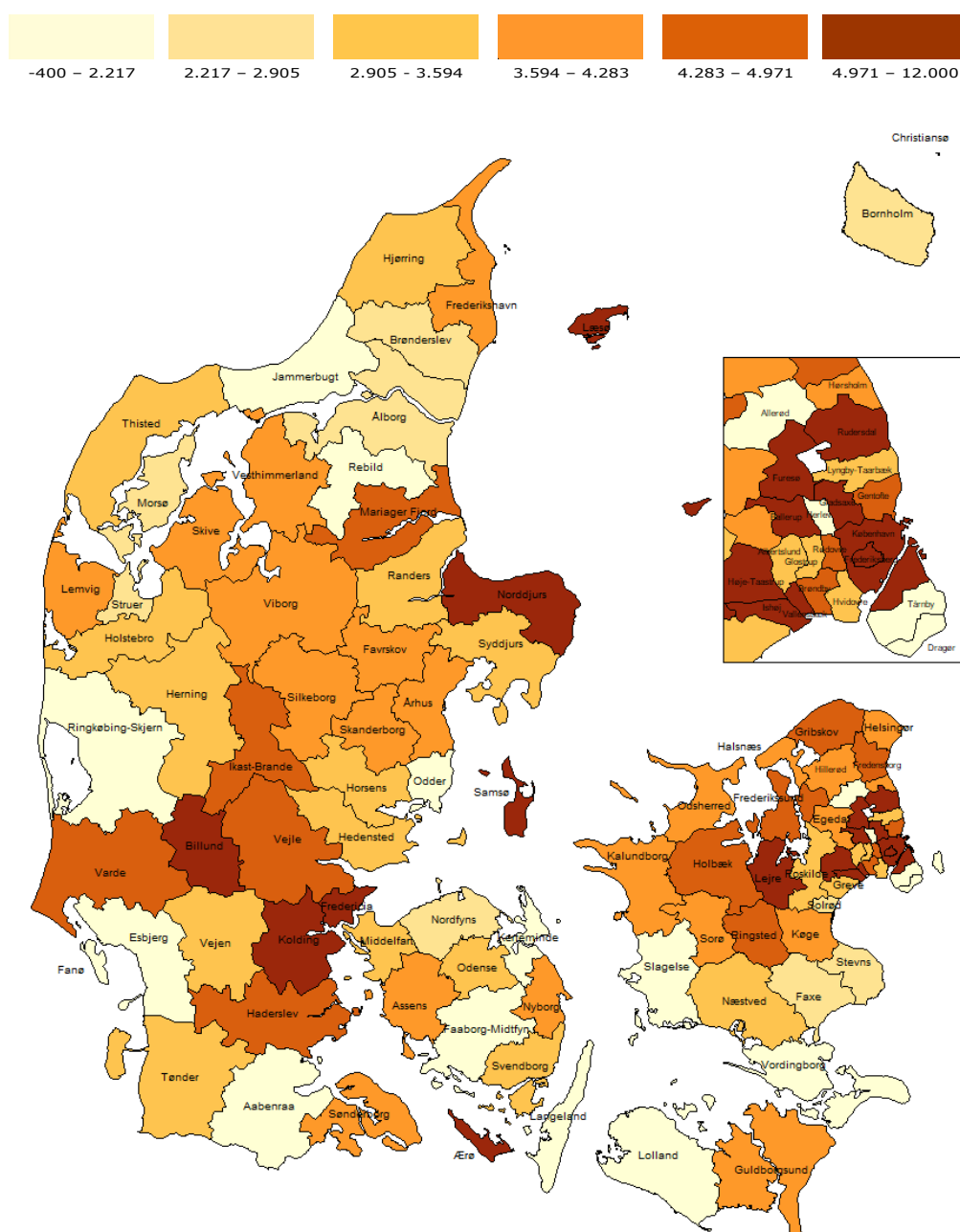
Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

¹ Siden 2014 har serviceloftet været en integreret del af budgetloven for kommunerne.

Figur 3.2 viser landsfordelingen over det skattefinansierede driftsresultat i 2020. Som de foregående år er der stor spredning i driftsresultatet. I 2019 var der 37 kommuner, der opnåede et driftsoverskud på mere end 3.000 kr. pr. indbygger, og omvendt 3 kommuner, som opnåede et driftsunderskud. I 2020 var der 71 kommuner, der opnåede et driftsoverskud på mere end 3.000 kr. pr. indbygger, og blot en kommune, Langeland, som havde et skattefinansieret driftsunderskud. Dette var på 367 kr. pr. indbygger i 2021-priser.

Kommuner med et negativt eller beskedent skattefinansieret driftsresultat kan have svært ved at dække årets nettoanlægsudgifter. I alt var der i 2020 25 kommuner, hvis nettoanlægsudgifter ikke blev dækket af et driftsoverskuddet. Det er således knap tre fjerdedele af kommunerne, som i 2020 har kunnet dække anlægsudgifterne med det skattefinansierede driftsresultat.

Figur 3.2 Landsfordelingen over det skattefinansierede driftsresultat i 2020. Kr. pr. indbygger (2021 priser)



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

Tabel 3.1 viser detaljerne i budget og regnskab for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat i 2020. I VIVEs styringsnøgletal dækker det skattefinansierede driftsresultat over tre delelementer: 1) indtægter, 2) nettodriftsudgifter og 3) nettorenter. Indtægterne opdeles yderligere i henholdsvis 1a) tilskud og udligning og 1b) skatter, mens nettodriftsudgifterne opdeles i henholdsvis 2a) serviceudgifter og 2b) overførselsudgifter mv.

Tabel 3.1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat. Kr. pr. indbygger (2021-priser)

Gennemsnitskommunens driftsresultat	Budget 2020	Regnskab 2020	Budgetafvigelse
1 Indtægter	68.842	70.449	1.606
1a Tilskud og udligning	16.120	17.778	1.658
1b Skatter	52.722	52.671	- 52
2 Nettodriftsudgifter	- 66.343	- 66.524	- 181
2a Serviceudgifter	- 48.005	- 47.197	808
2b Overførselsudgifter mv.	- 18.338	- 19.327	- 989
3 Nettorenter	- 72	- 83	- 11
Skattefinansieret driftsresultat	2.427	3.841	1.414

Anm.: Indtægter og mindreforbrug (merindtægt) vises med positivt fortegn.

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

Fokuserer man på forskellen mellem budget og regnskab, er det tydeligvis på driftsresultatets indtægtsside, at afvigelsen er størst. I 2020 var der en samlet merindtægt i forhold til det budgetterede på 1.606 kr. pr. indbygger. Dette er en markant stigning i forhold til 2019, hvor merindtægten var på 294 kr. pr. indbygger, og særligt i forhold til 2018, hvor der var en mindreindtægt på 581 kr. pr. indbygger (2021-priser). Det fremgår også, at budgetafvigelsen på indtægtssiden ligger i indtægterne for tilskud og udligning, hvor afvigelsen er hele 1.658 kr. pr. indbygger i 2020 set i forhold til 290 kr. pr. indbygger i 2019 (2021-priser). Afvigelsen fra det budgetterede på tilskud og udligning skal ses i sammenhæng med, at staten i forbindelse med corona-situationen udmeldte et større beløb ekstraordinært i 2020 til kommunerne, som ikke var kendt af kommunerne, da de lagde budgettet for 2020.² Hertil kommer, at der også er sket en ekstraordinær regulering af beskæftigelsestilskuddet. Afvigelsen på skatteindtægten er beskeden, 52 kr. pr. indbygger.

Som det ses, er der i 2020 et beskedent merforbrug på nettodriftsudgifter for gennemsnitskommunen på 181 kr. pr. indbygger. Som det ses i den yderste kolonne i Tabel 3.1, udgøres merforbruget for gennemsnitskommunen vedrørende nettodriftsudgifter af et mindreforbrug på 808 kr. pr. indbygger på serviceudgifter og et merforbrug på overførselsudgifter mv. på 989 kr. pr. indbygger. Endelig viser 2020-regnskabet, at gennemsnitskommunens nettorenteudgifter ligger på 83 kr. pr. indbygger, hvilket er 11 kr. mere end budgettet (se afsnit 6.2 for mere om nettorenter).

Alt i alt ligger regnskabet for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat længere fra budgettet, end det har gjort i flere år. Det dækker dog over, at det som nævnt navnlig er på indtægtssiden, at der har været afvigelser. På udgiftssiden ligger afvigelsen fra budgettet på 181 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen. Det er særligt relevant i et kommunalt perspektiv,

² Det drejer sig primært om 1,2 mia. kr. til "kompensation for de lokalt afholdte kommunale udgifter til håndtering af COVID-19" samt 140 mio. kr. til "lokalt afholdte kommunale udgifter til indkøb af værnemidler i forbindelse med håndteringen af COVID-19". Se herom i Folketingstidende, Tillæg E, aktstykke nr. 233, Folketingstidende 2019-20.

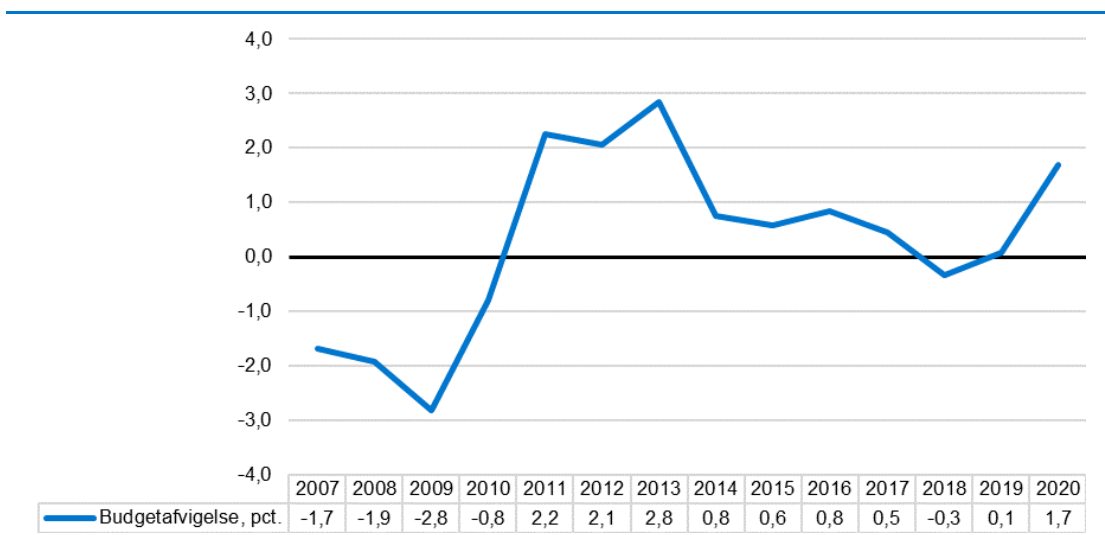
fordi det er udgifterne, der er direkte forbundet med kommunernes egen økonomistyring. Overførselsudgifterne mv. kan være vanskelige at budgettere i det enkelte år, fordi de endelige regnskabsudgifter bl.a. vil afhænge af konjunkturudsving, og fordi budgetlægningen er kompleks, idet kommunerne skal budgetlægge refusioner baseret på de enkelte ydelsesmodtageres historik i forhold til overførselsindkomst. Derfor har budgetpræcisionen i overførselsudgifterne mv. ikke nødvendigvis en forbindelse til den kommunale økonomistyring. Serviceudgifterne er derimod mere et direkte udtryk for kvaliteten i kommunernes løbende økonomistyring (se Kjærgaard et al. (2016): *Kommunernes økonomistyring 2016: En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning). Næste kapitel ser derfor på budgetoverholdelsen, når det gælder serviceudgifterne specifikt.

4 Budgetpræcisionen i serviceudgifterne

Hvis en kommunes regnskabsresultat ikke rammer budgettet, vil det typisk skyldes budgetafvigelser på indtægterne eller udgifterne i driften. VIVEs styringsnøgletal har de seneste år vist, at det ikke er serviceudgifterne, som har været afvigende. Tværtimod har budgetpræcisionen i serviceudgifterne i en årrække været stigende.³

Figur 4.1 viser den procentvise budgetafvigelse i serviceudgifterne for gennemsnitskommunen fra 2007-2020. Figuren viser, at der i årene 2007 til 2013 var væsentligt større afvigelser end i årene fra 2014 til 2019, hvor der var gradvist stigende præcision. I 2019 opnåede kommunerne med 0,1 % faktisk den mindste gennemsnitlige budgetafvigelse overhovedet i perioden efter kommunesammenlægningerne i 2007. I 2020 ses, at gennemsnitskommunen har et mindreforbrug på 1,7 % på serviceudgifterne. Dette er en væsentligt større afvigelse end de seneste 5 års gennemsnit, men den er ikke ekstrem i sammenligning med årene lige efter sanktionsregimets indførelse i 2011 (se også Ruge & Houlberg (2021): *VIVEs kommunetal 2021.3: Største mindreforbrug på de kommunale servicebudgetter i syv år*. København: VIVE.

Figur 4.1 Udviklingen i gennemsnitskommunens budgetpræcision på serviceudgifterne. Procentvis afvigelse (positive værdier er mindreforbrug)



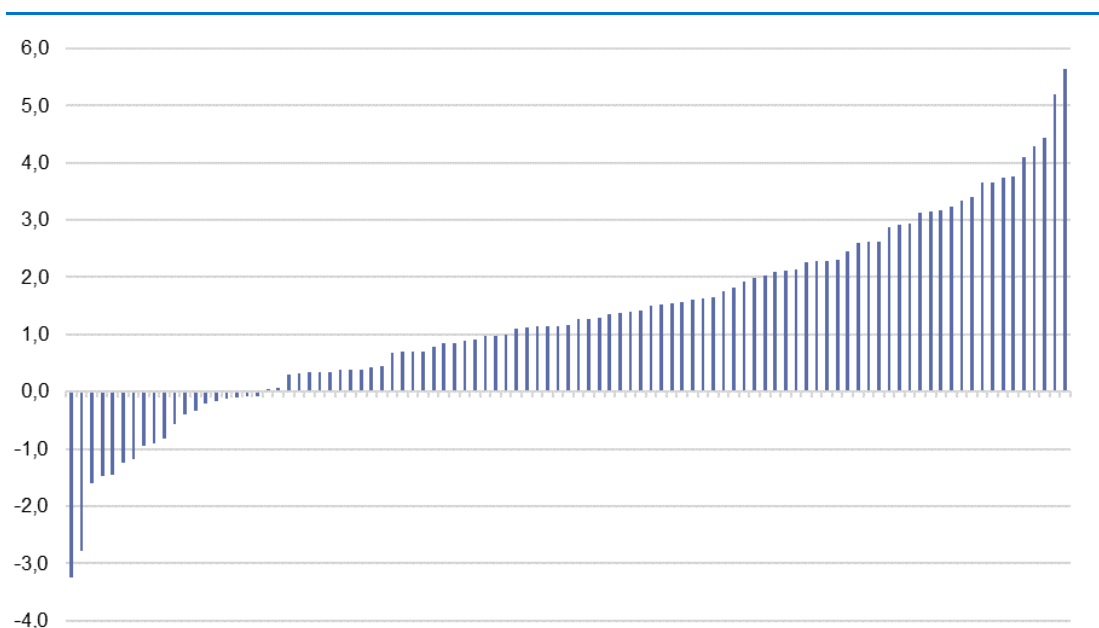
Anm.: Figuren viser en opgørelse på uvægtet gennemsnit, dvs. små kommuners afvigelse tæller lige så meget som store kommuners. I den samlede kommunale økonomi har kurven ikke ligget under nul de seneste år.

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

Figur 4.2 viser spredningen i kommunernes budgetpræcision i serviceudgifterne i 2020. I alt ligger 36 kommuners budgetafvigelse på mellem 1 % og -1 % i 2020 mod 60 kommuner året før. 34 kommuner havde mer- eller mindreforbrug på over 2 % mod blot 14 kommuner i 2019. Det generelle billede er, at kommunerne har haft mindreforbrug. Således har 79 kommuner haft mindreforbrug eller budgetbalance i 2020 mod 62 kommuner i 2019. Spredningen i budgetpræcision er større i 2020 end i 2019. Dog: Hvis man tager en kommune bort, som har haft særligt højt mindreforbrug – Læsø – så er der omtrent samme spredning i præcision som året før.

³ De seneste års budgetafvigelser i det samlede regnskabsresultat har i det store hele kunne henføres til afvigelser på enten tilskuds- og udligningsindtægter eller overførselsudgifter.

Figur 4.2 Spredningen i kommunernes budgetpræcision i serviceudgifterne for 2020. Procentvis afvigelse (positive værdier er mindreforbrug)



Anm.: Læsø udeladt pga. ekstremt positiv værdi (mindreforbrug).

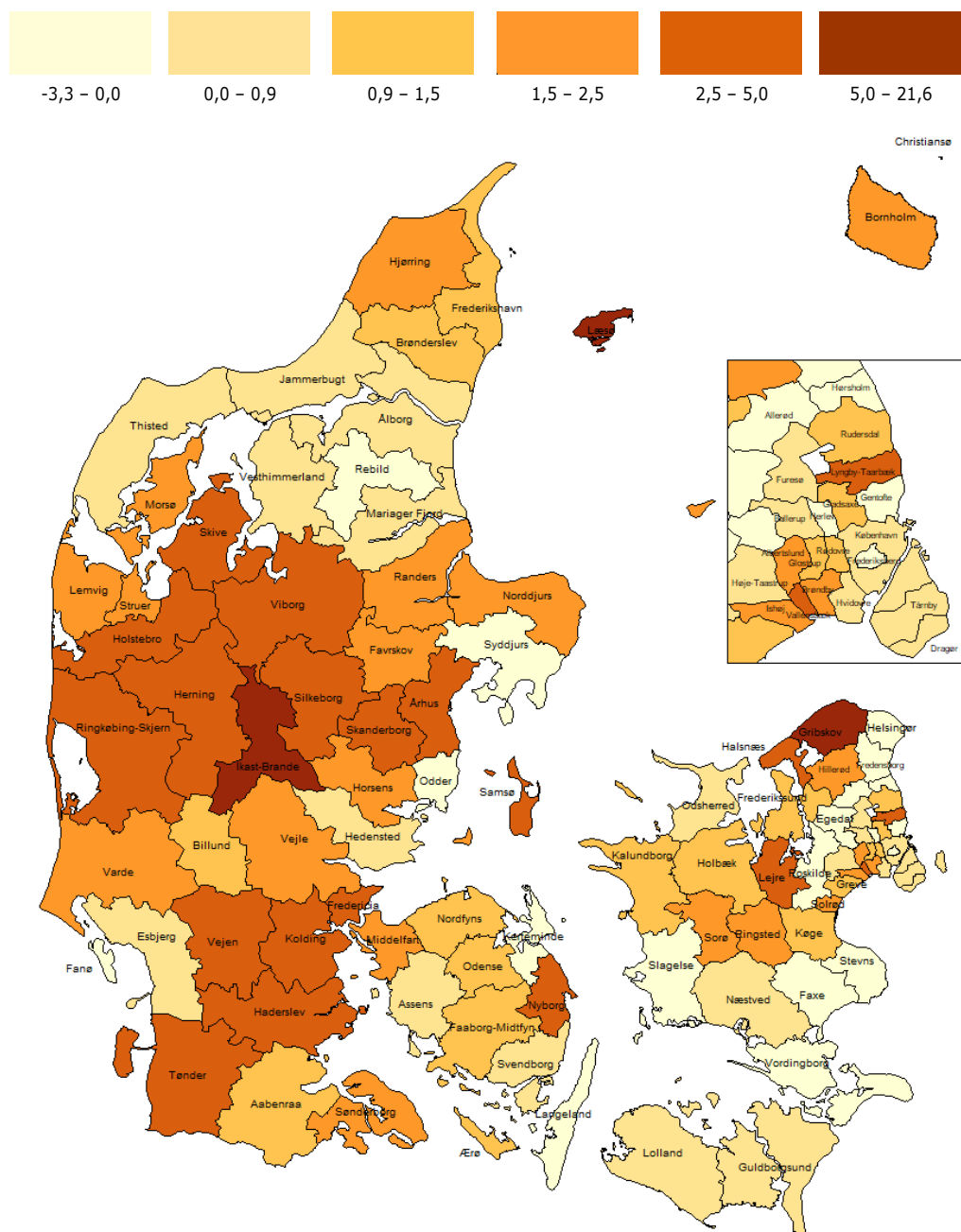
Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>

Man kan også se på spredningen i serviceudgifternes budgetafvigelse rent geografisk.

Figur 4.3 viser landsfordelingen over den procentvise afvigelse mellem budget og regnskab for serviceudgifterne i 2020. Selvom nogle kommuner er henholdsvis meget lyse (budgetoverskridelse) og mørke (budgetunderskridelse), så er billedet, at de fleste kommuner i alle fem regioner har ramt serviceudgifterne ret præcist. Hvis der alligevel skal fremhæves regionale forskelle, synes der at være en tendens til, at en anseelig andel af kommunerne med en budgetunderskridelse på service ligger placeret i Midtjylland.

Der er i disse år særligt fokus på de relativt store budgetafvigelser på enkelte serviceområder, fx de specialiserede socialområder (se Ruge & Houlberg (2021): *VIVEs kommunetal 2021.3: Største mindreforbrug på de kommunale servicebudgetter i syv år*. København: VIVE. Men det er også værd at bemærke, at udsvingene ser ud til at udligne sig, når man fokuserer på serviceudgifterne samlet.

Figur 4.3 Landsfordelingen over budgetpræcisionen i serviceudgifterne i 2020. Procentvis afvigelse (positive værdier er mindreforbrug)



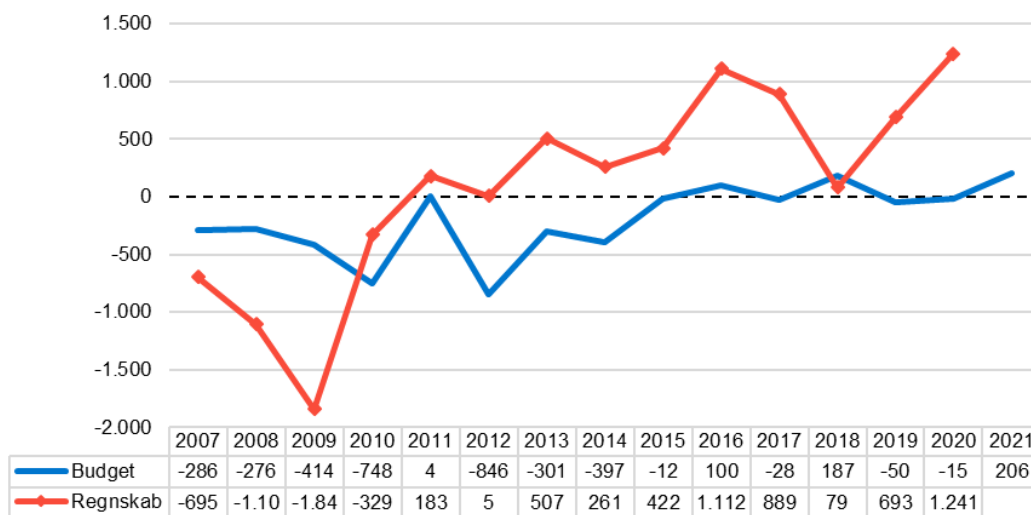
Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

5 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning

Hvis en kommune hverken har stor gæld eller formue, tilsiger god økonomistyringsskik, at man over årene tilstræber, at det samlede skattefinansierede resultat er i balance. På denne måde undgås en utilsigtet gældsætning eller formueopbygning. Figur 5.1 viser udviklingen i det samlede skattefinansierede resultat for gennemsnitskommunen i budgettet og regnskabet siden 2007.

Siden 2010 har der været en tendens til, at kommunerne i gennemsnit har opnået et positivt skattefinansieret resultat. Resultatet i 2020 følger denne tendens. Kommunerne har i gennemsnit haft et regnskabsoverskud inkl. anlæg og jordforsyning på 1.241 kr. pr. indbygger, hvilket er det højeste skattefinansierede resultat i perioden. Dette er langt fra det budgetterede niveau for 2020, som lød på -15 kr. pr. indbygger. Gennemsnitskommunen har dermed lagt en del mere til kassebeholdningen i 2020 end budgetteret eller afdraget mindre på lån end budgetteret. I 2021 budgetterer gennemsnitskommunen med et samlet skattefinansieret resultat på 206 kr. pr. indbygger.

Figur 5.1 Udviklingen i skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2021-priser)

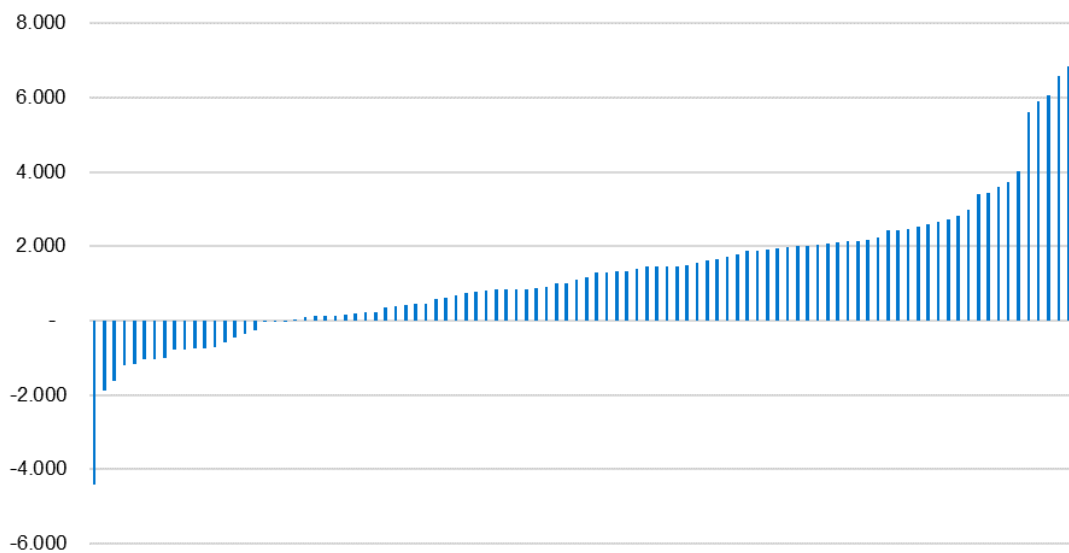


Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

Selvom kommunerne gennemsnitligt set opnår et positivt skattefinansieret resultat, kan billedet se anderledes ud i kommunerne enkeltvis.

Figur 5.2 viser spredningen i kommunernes skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning i 2020. I alt er der 78 kommuner, som har et positivt samlet resultat i 2020, og 20, som havde et samlet negativt resultat

Figur 5.2 Spredningen i kommunernes skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning. Kr. pr. indbygger (2021-priser)



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

Man kan også se på fordelingen af over- og underskud rent geografisk.

Figur 5.3 viser landsfordelingen over det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning. Der vises et treårigt gennemsnit fra 2018-2020, fordi enkelte år kan være følsomme over for udsving, som ikke siger så meget om kommunernes økonomiske resultater generelt. Lysere farver indikerer et mere negativt og mørkere farver et mere positivt resultat.

Over en treårig periode har flertallet af kommunerne et samlet resultat, der enten viser overskud eller er tæt på at være i balance. Med de lyse farver ser vi dog også, at der er 30 kommuner, som over tre år har haft et negativt skattefinansieret resultat inkl. jordforsyning.

6 Kommunernes finansielle stilling og nettorenteindtægter

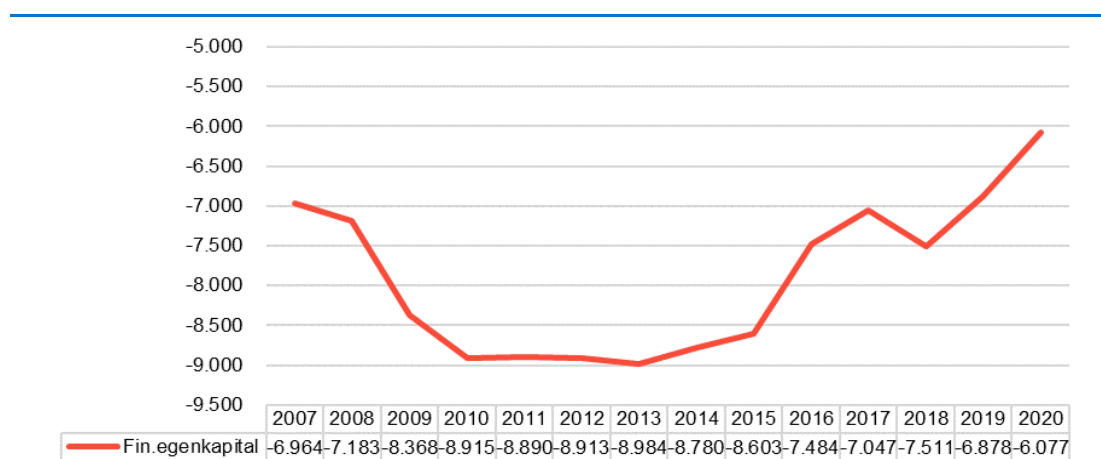
6.1 Finansiell egenkapital

Finansiell egenkapital er et nyttigt kommunaløkonomisk nøgletal til at skabe overblik over kommunernes finansielle stilling. Den finansielle egenkapital er således summen af den kortfristede og den langfristede formue/gæld, og nøgletallet udtrykker dermed den samlede skattefinansierede formue⁴.

Figur 6.1 viser udviklingen i gennemsnitskommunens finansielle egenkapital i løbende priser. Den finansielle egenkapital ultimo 2020 ligger på det højeste niveau i hele den undersøgte periode siden kommunalreformen i 2007, når den opgøres i løbende priser. Fra 2010 til 2013 har niveauet ligget forholdsvist stabilt, men siden 2013 er den finansielle egenkapital generelt forbedret trods et udsving i 2018. Gennemsnitskommunens finansielle egenkapital er således gået fra -9.000 kr. pr. indbygger i 2013 til -6.100 kr. pr. indbygger i 2020. At betragte ud fra dette styringsnøgletal er gennemsnitskommunen med andre ord bedre finansielt stillet ved udgangen af 2020, end det har været tilfældet tidligere – i hvert fald siden 2007 – i det nettogælden er blevet mindre⁵.

2020 har på mange måder været et turbulent år – også for kommunerne. Men også i 2020 ser vi en forbedring i kommunernes finansielle stilling, målt som gennemsnitskommunens finansielle egenkapital. Som det fremgår af figuren, er gennemsnitskommunens finansielle egenkapital således forbedret med 800 kr. pr. indbygger fra -6.900 kr. pr. indbygger ultimo 2019 til -6.100 kr. pr. indbygger ultimo 2020.

Figur 6.1 Udviklingen i finansiell egenkapital for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (løbende priser)



Anm.: Finansiell egenkapital er vist i løbende priser i overensstemmelse med almindelig praksis.

Samsø og Furesø Kommuner er udeladt fra opgørelsen af den uvægtede gennemsnitlige finansielle egenkapital på grund af ekstreme værdier (Furesø Kommune har en finansiell egenkapital på mellem -51.000 og -67.000 kr. pr. indbygger i perioden fra 2007-2020, mens Samsø Kommune har en finansiell egenkapital på mellem -5.000 og -111.000 kr. pr. indbygger).

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

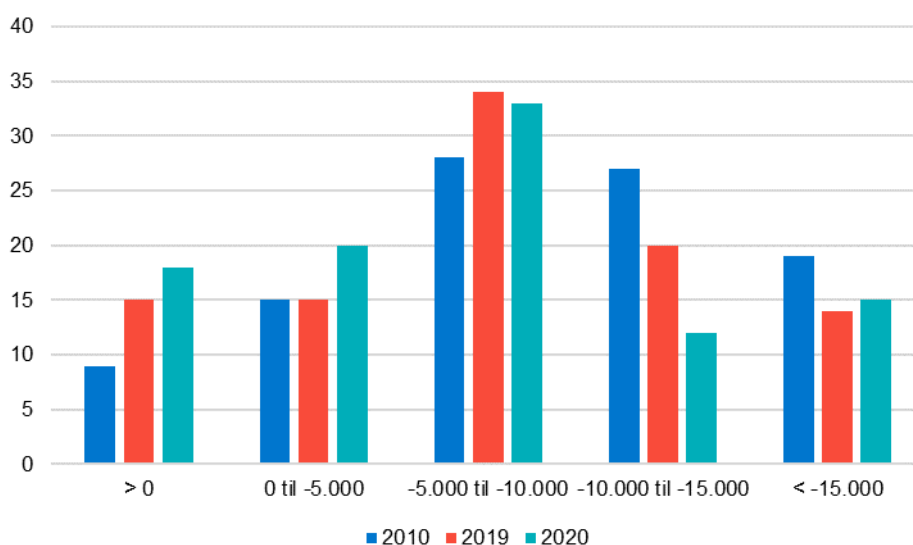
⁴ For en nærmere beskrivelse af nøgletallet samt den anvendte kontoplansafgrænsning henvises til VIVEs notat om tolkning og forklaring af VIVEs styringsnøgletal: <http://eco.vive.dk/styring/Styringsnøgletal-Tolkning-og-forklaringer.pdf>.

⁵ En medvirkende årsag til den stigende finansielle egenkapital, er, at kommunerne igennem en årrække er blevet overfinansieret i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL.

Forbedringen af den finansielle egenkapital er sket bredt på tværs af kommuner. Figur 6.2 sammenligner billedet på tværs af kommunerne i 2010, 2019 og 2020. Udviklingen er tydeligvis gået i retning af, at flere kommuner i 2020 har en positiv finansiell egenkapital (18 kommuner) end i 2010 (9 kommuner). Samtidigt har færre kommuner en negativ finansiell egenkapital på fx mere end 15.000 kr. pr. indbygger i 2020 (15 kommuner) end i 2010 (19 kommuner).

Det fremgår også, at flere kommuner har en positiv finansiell egenkapital i 2020 end i 2019. I 2020 er der således 3 kommuner mere, der har en positiv finansiell egenkapital end i 2019. Fremgangen i kommunernes finansielle egenkapital ses også ved, at antallet af kommuner med en egenkapital på mellem 0 og -5.000 kr. pr. indbygger er øget med 5 siden 2019. Omvendt ser det ud for udviklingen i antallet af kommuner med en finansiell egenkapital på mellem -10.000 og -15.000 kr. pr. indbygger, idet antallet af kommuner i denne kategori er faldet fra 20 i 2019 til 12 i 2020. Med til billedet hører dog også, at antallet af kommuner med en finansiell egenkapital på mindre end -15.000 kr. pr. indbygger er steget med en enkelt kommune fra 2019 til 2020.

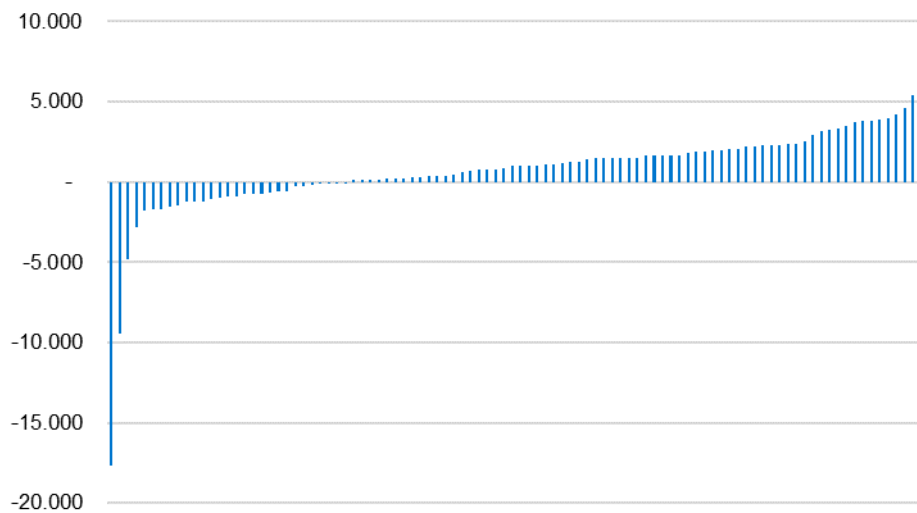
Figur 6.2 Antal kommuner med finansiell egenkapital i udvalgte intervaller for 2010, 2019 og 2020. Kr. pr. indbygger (løbende priser)



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

Figur 6.3 nedenfor viser også, at den finansielle egenkapital er steget fra ultimo 2019 til ultimo 2020 i flertallet af kommunerne. 69 kommuner kan således notere sig en stigning i den finansielle egenkapital over det seneste år, mens 29 kommuner kunne notere sig et fald. Det skal i tolkningen af figuren bemærkes, at de samme nominelle ændringer i den finansielle egenkapital vil se væsentligt forskellige ud, når de opgøres pr. indbygger for henholdsvis de befolkningsmæssigt små og store kommuner. Det er således helt som forventet, at det er nogle af de mindste ø-kommuner, der indtager pladserne som de kommuner, hvor nøgletallet ændrer sig mest fra 2019 til 2020 (Læsø Kommune med et fald på 17.670 kr. pr. indbygger og Samsø Kommune med et fald på 9.420 kr. pr. indbygger).

Figur 6.3 Ændring i hvert enkelt kommunes finansielle egenkapital fra 2019 til 2020, kr. pr. indbygger

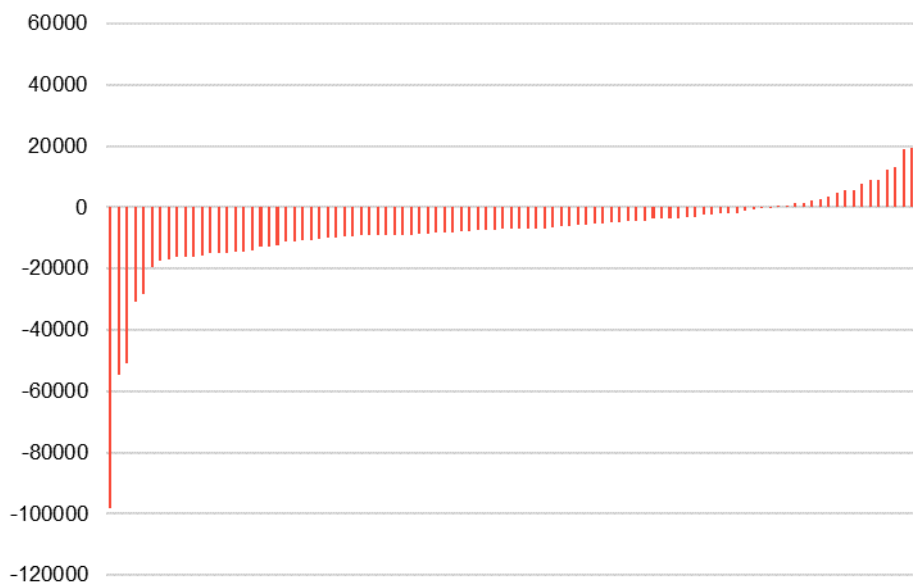


Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>

Trods den generelle og brede forbedring af den finansielle egenkapital, er der fortsat stor forskel i kommunernes finansielle stilling, hvilket fremgår af Figur 6.4, som viser spredningen i finansiell egenkapital i 2020. Omtrent 1 ud af 3 kommuner har en finansiell egenkapital, som enten er på mere end +10.000 kr. pr. indbygger eller mindre end -10.000 kr. pr. indbygger.

Idet nøgletallet er opgjort pr. indbygger, er befolkningsmæssigt små kommuner mere udsatte for at indtage de "ekstreme" værdier. Det bemærkes således også, at 3 ud af de 4 kommuner med den laveste finansielle egenkapital (dvs. størst nettogæld) er små ø-kommuner. I den anden ende af skalaen er det dog bemærkelsesvigt landets største kommune, Københavns Kommune, der indtager pladsen som den kommune, der har den største finansielle egenkapital pr. indbygger, dvs. den største nettoformue.

Figur 6.4 Spredningen i kommunernes finansielle egenkapital i 2020. Kr. pr. indbygger (2020-priser).

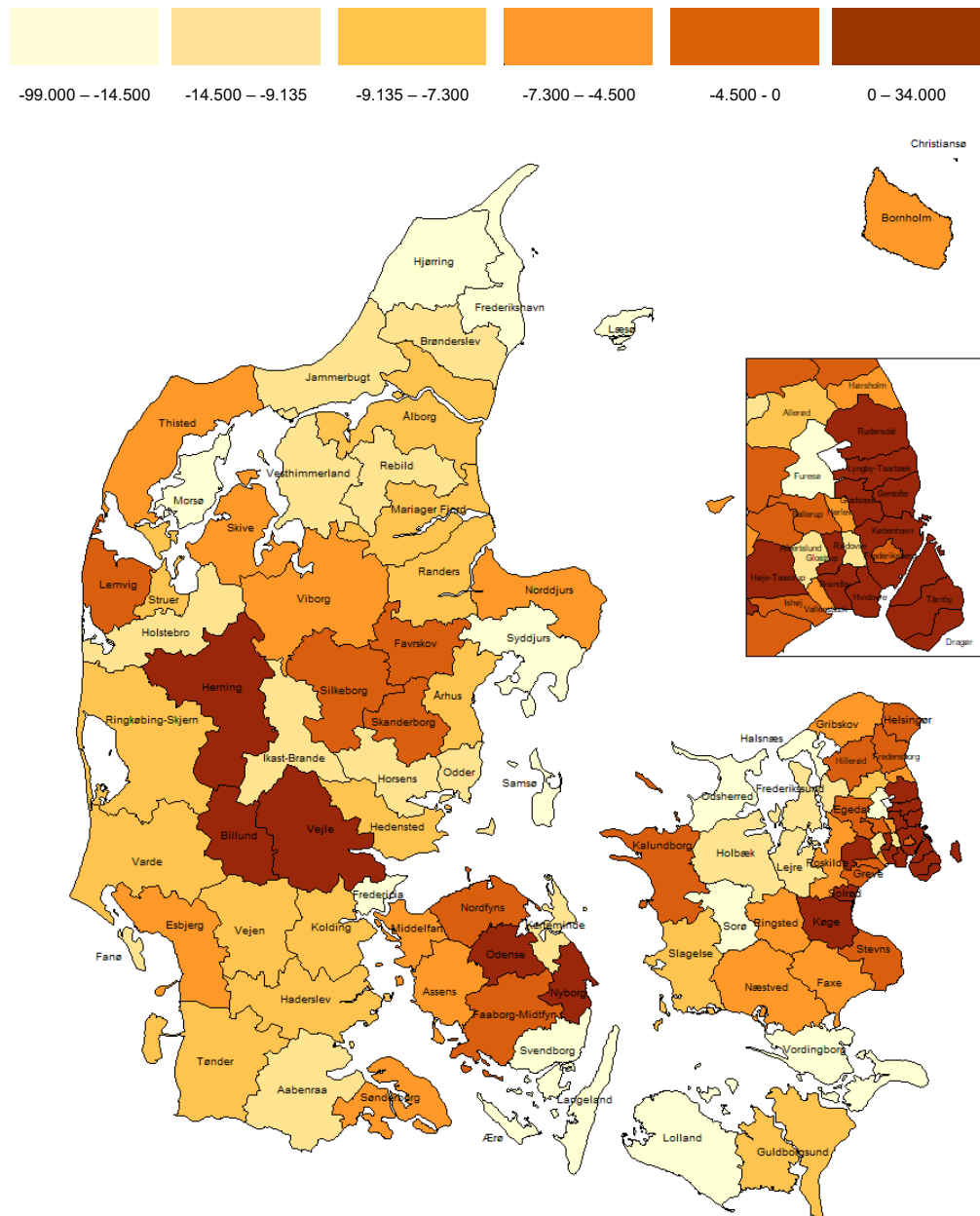


Anm.: Det skal bemærkes, at nøgletallet finansiell egenkapital ikke er et perfekt nøgletal til en mellemkommunal rangering af kommunernes finansielle stilling, idet der er forhold af relevans for en fyldestgørende sammenligning, som tallet ikke nødvendigvis tager højde for. Det afhænger naturligvis af, hvad ens fokus er. I VIVEs opgørelse af nøgletallet ekskluderes under langfristet formue/ gæld fx funktion 9.32.21 Aktier og andelsbeviser mv., jf. beskrivelsen af konstruktionen af styringsnøgletallene, som tilgås via det følgende link: <https://eco.vive.dk/styring/Styrings%C3%B8gletal-Tolkning-og-forklaringer.pdf>. Vi vælger ikke at medtage de langfristede tilgodehavender under funktion 9.32.21, fordi funktionens saldo i de fleste kommuner i overvejende grad består af midler henført til kommunens ejerskab af selskabsgjorte forsyningsvirksomheder, og fordi det vurderes, at kommunerne vanskeligt vil kunne realisere aktiverne – og i givet fald næppe til den bogførte værdi. Samtidig vurderes det, at en medtagelse af forholdet vil medføre for stor vilkårlighed i sammenligning mellem kommuner, da etablering af selskaberne sker på forskellige tidspunkter.

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

Spredningen i kommunernes finansielle egenkapital kan naturligvis også vises geografisk, hvilket gøres i Figur 6.5. Det generelle billede er, at flertallet af kommunerne med en positiv finansiell egenkapital pr. indbygger er placeret i hovedstadsområdet. Omvendt er flere af kommunerne med en forholdsvis stor negativ finansiell egenkapital placeret i Nordjylland samt Vest- og Sydsjælland.

Figur 6.5 Finansiell egenkapital ultimo 2020. Kr. pr. indbygger (2020-priser)



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

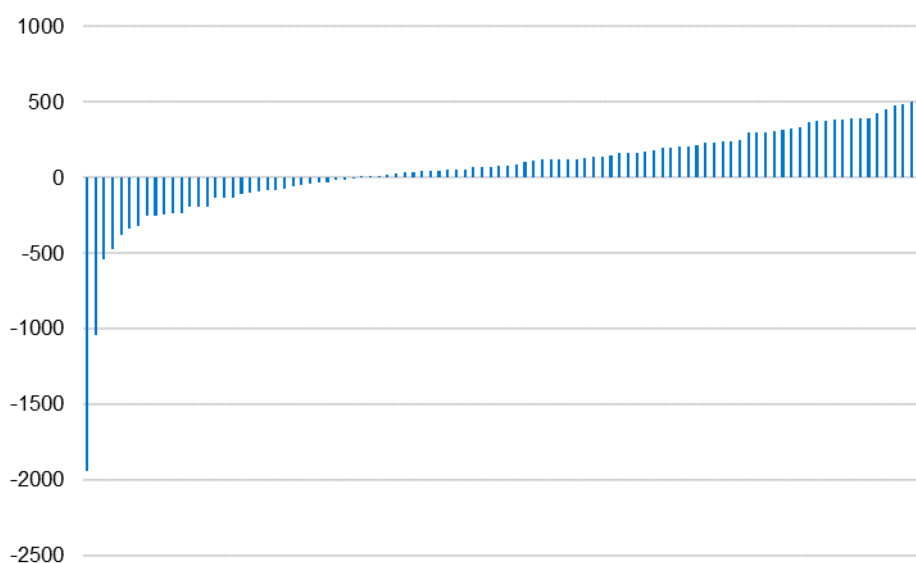
6.2 Nettorenteindtægter

Hvis vi ønsker et overblik over, i hvor høj grad de enkelte kommuner er tyngt eller begunstiget af deres finansielle stilling, kan det være relevant at se mod kommunernes nettorenteindtægter. Niveaulet for nettorenteindtægterne i de enkelte kommuner har således betydning for den enkelte kommunes økonomiske handlemuligheder, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at en kommunes samlede driftsresultat påvirkes af nettorenteindtægter eller -udgifter.

Nøgletallet for kommunernes nettorenteindtægter (eller omvendt nettorenteudgifter) omfatter kommunernes renteudgifter til fx kreditforeninger og banker som følge af langfristet gæld samt forskellige andre renteudgifter.⁶ Renteindtægter stammer fra især kommunernes indeståender på bankkonti, obligationsbeholdninger mv. Nøgletallet vil for nogle kommuner i enkelte år indeholde udbytter mv. af forskellige aktieposter. Nettorenteindtægterne kan således variere en del fra år til år inden for samme kommune, hvorfor vi har valgt at belyse mellemkommunale forskelle i nettorenteniveauet ved at se på et gennemsnit af de regnskabsførte nettorenteindtægter over de seneste 3 år.

Figur 6.6 opgør spredningen i nettorenteindtægterne og viser, at nettorenteniveauet varierer forholdsvist meget mellem kommunerne. Over de seneste tre regnskabsår har 12 kommuner således gennemsnitligt set haft en nettorenteudgift på over 200 kr. pr. indbygger, mens 30 kommuner har haft en nettorenteindtægt på over 200 kr. pr. indbygger.

Figur 6.6 Spredningen i kommunernes nettorenteindtægter 2018-2020. Kr. pr. indbygger (2020-priser)



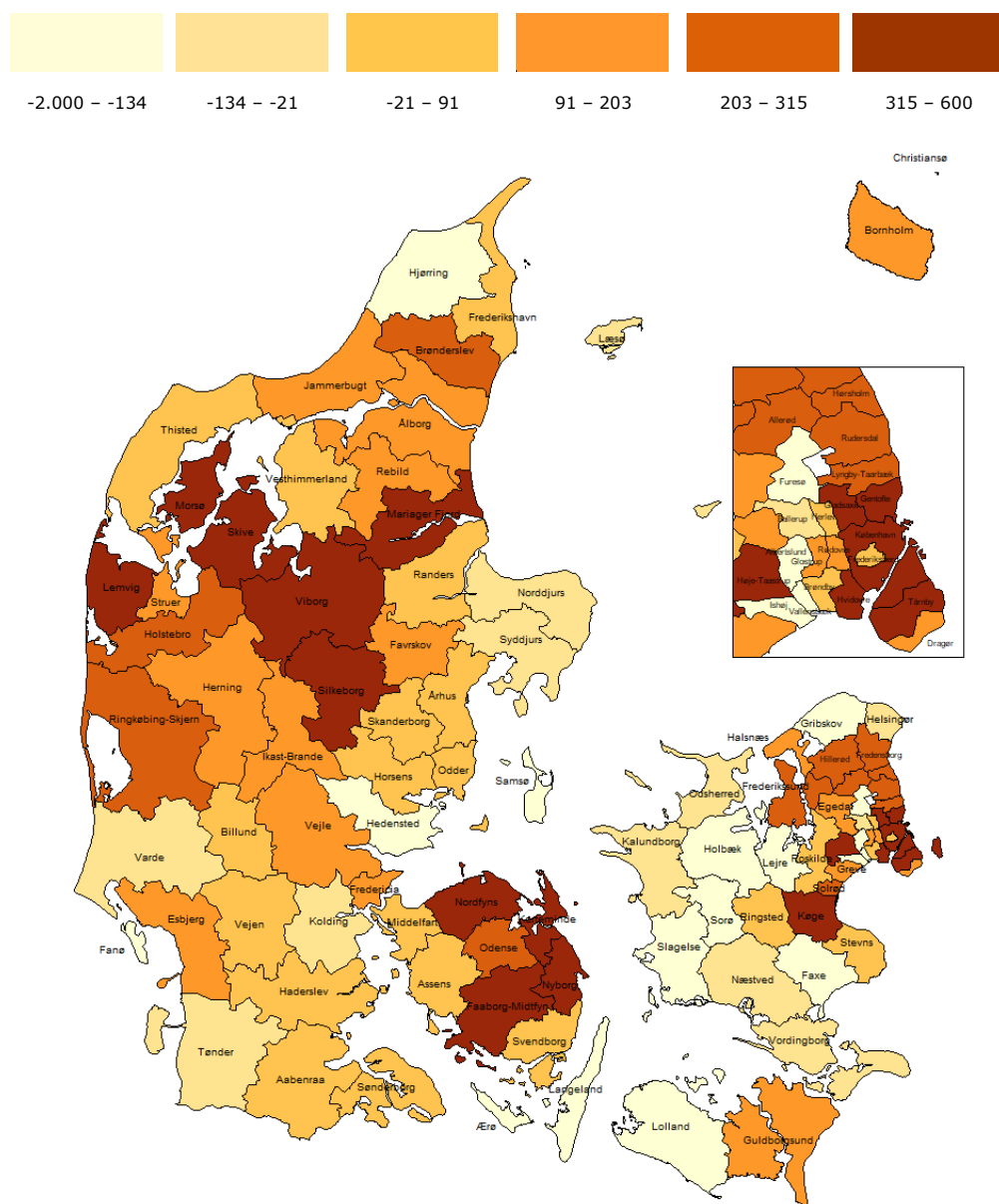
Anm.: Et positivt tal skal her læses som en nettorenteindtægt, mens et negativt tal skal læses som en nettorenteudgift.

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

Figur 6.7 viser geografisk den mellemkommunale variation i det gennemsnitlige nettorenteniveau over de seneste 3 regnskabsår. Som det fremgår af landkortet, ligger der i de fleste landsregioner kommuner med både relativt høje nettorenteindtægter og relativt høje nettorenteudgifter, men der tegner sig dog et generelt billede af, at særligt kommuner på den sydvestlige del af Sjælland er tyngt af deres nettorenteudgifter i perioden 2018-2020.

⁶ For en nærmere beskrivelse af nøgletallet samt den anvendte kontoplansafgrænsning henvises til VIVEs notat om tolkning og forklaring af VIVEs styringsnøgletal: <http://eco.vive.dk/styring/Styringsnøgletal-Tolkning-og-forklaringer.pdf>

Figur 6.7 Landsfordelingen i gennemsnitlige nettorenteindtægter 2018-2020. Kr. pr. indbygger (2020-priser)



Anm.: Et positivt tal skal læses som en nettorenteindtægt, mens et negativt tal skal læses som en nettorenteudgift.

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

7 Årets resultat og finansiel egenkapital

God økonomistyringsskik tilsiger, at en kommune på lang sigt sigter mod have balance mellem de samlede indtægter og udgifter. Ud fra 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 – fx i forbindelse med, at kommunen investerer i et større anlægsprojekt, den i tidligere år har sparet op til.

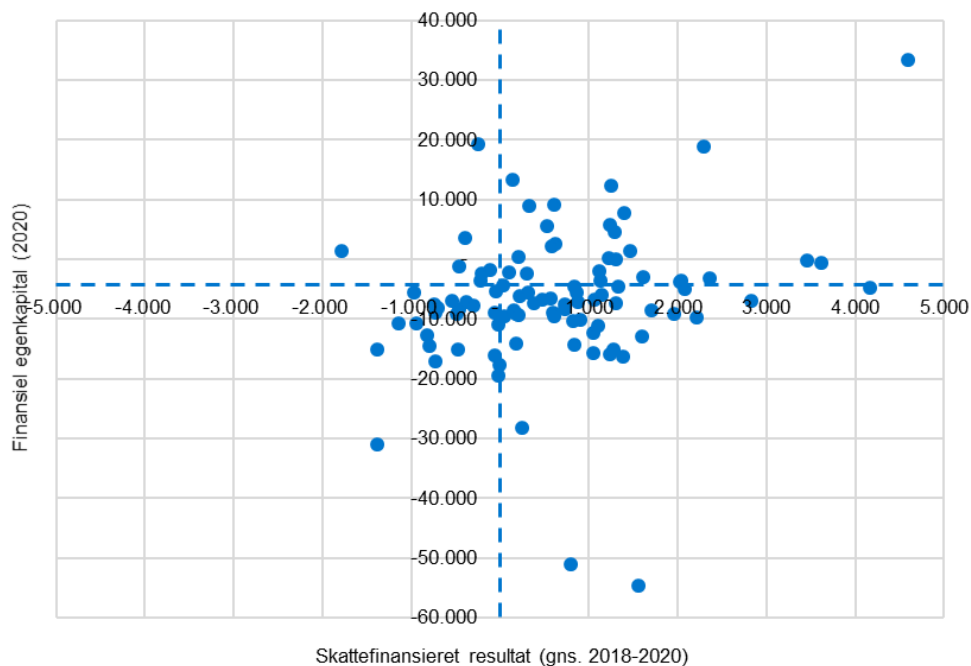
Figur 7.1 viser sammenhængen mellem finansiel egenkapital ultimo 2020 og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning for kommunerne. Sidstnævnte har vi opgjort som et gennemsnit over en 3-årig periode fra 2018-2020, fordi enkelte år kan vise store udsving, som ikke nødvendigvis er udtryk for kommunens økonomiske situation generelt. En kommunes finansielle egenkapital udtrykker, som beskrevet i afsnit 6.1, kommunens 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 2018-2020. 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 et negativt skattefinansieret resultat i 2018-2020, hvilket forringer den finansielle egenkapital, som i 2020 er relativt lav. 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 en gennemsnitlig kommune 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 nettorenteudgifter og finansiel egenkapital i 2020 kan man med en lineær regression estimere, at kommunernes finansielle egenkapital i gennemsnit var renteneutral ved en negativ finansiel egenkapital på 4.228 kr. pr. indbygger⁷. Derfor skærer den vandrette akse i Figur 7.1 den lodrette akse ved -4.228 kr. og ikke ved nul. Tankegangen er, at nettogæld først bliver en udfordring, når den udløser renteudgifter, der belaster de løbende budgetter og regnskaber.

⁷ I regressionen er Samsø, Fanø og Langeland Kommuner udeladt på grund af ekstreme værdier. Når vi foretager samme udregning på baggrund af 2019-regnskabstal, finder vi, at den finansielle egenkapital er renteneutral ved en negativ finansiel egenkapital på 9.005 kr. pr. indbygger, hvilket må siges at udgøre en væsentlig forskel til tallet for 2020. Det understreger samtidig, at målet ikke er en perfekt indikator for, hvad der er et hensigtsmæssigt niveau for en kommunes finansielle egenkapital.

Figur 7.1 Kommunerne fordelt efter finansiell egenkapital i 2020 og gennemsnitligt skattefinansieret resultat 2018-2020. Kr. pr. indbygger (2020-priser)



Anm.: Samsø Kommune er udeladt på grund af ekstreme værdier (finansiell egenkapital = -98.177 kr. pr. indbygger).

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

Figur 7.1 viser, at 23 kommuner er udfordrede i forhold til deres finansielle situation. Det er kommunerne markeret nederst til venstre i figuren, som både har en relativt lav finansiell egenkapital og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2018-2020. Der er yderligere 41 kommuner med en relativt lav finansiell egenkapital i 2020, men disse har samtidig et positivt skattefinansieret resultat fra 2018-2020 og har således mulighed for at afdrage på gælden (nederst til højre). Endelig er der 26 kommuner med både en relativt høj finansiell egenkapital og et overskud som følge af et positivt skattefinansieret resultat i perioden 2018-2020 (øverst til højre), mens der er 7 kommuner, som har tæret på en relativt høj finansiell egenkapital gennem et gennemsnitligt regnskabsunderskud fra 2018-2020 (øverst til venstre).

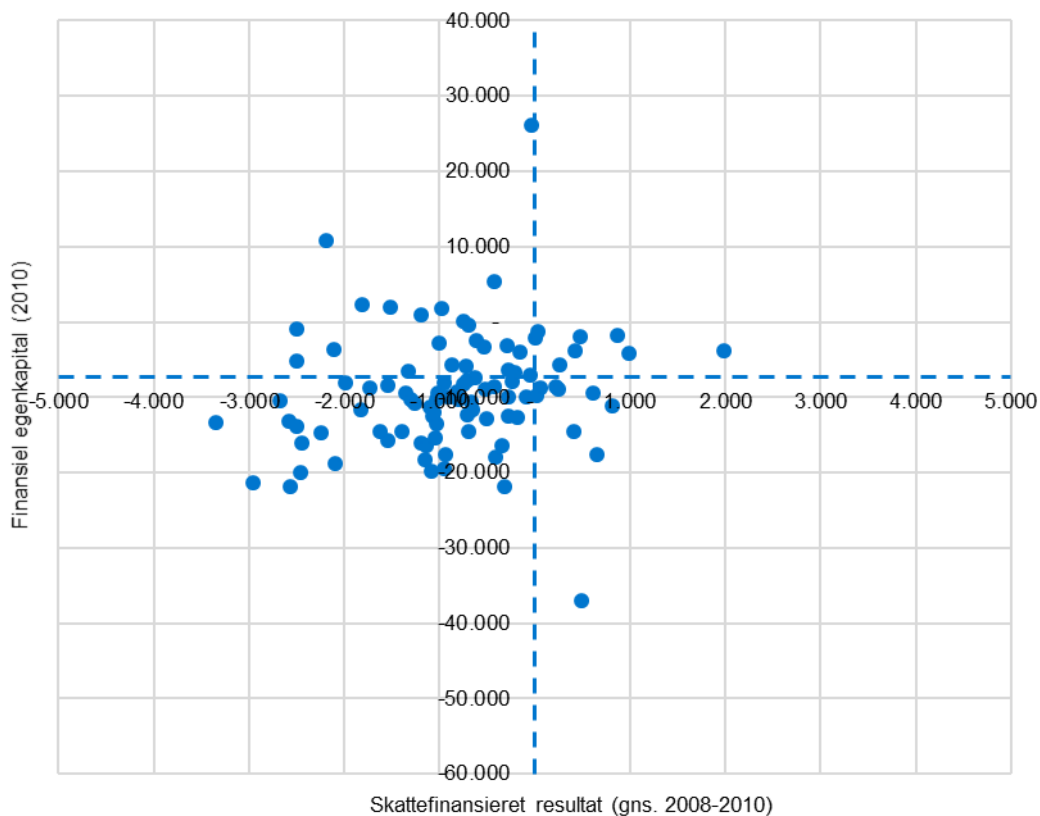
For at få en idé om, hvordan kommunernes placering på de to dimensioner har udviklet sig over tid, har vi gentaget analysen ovenfor, blot med anvendelse af en opgørelse af kommunernes finansielle egenkapital i 2010 og det gennemsnitlige skattefinansierede resultat over perioden 2008-2010. Vi vælger at foretage sammenligningen med tal fra før 2011, fordi kommunerne siden da har oplevet flere større forandringer af deres økonomi af direkte eller indirekte relevans for netop den finansielle egenkapital og deres skattefinansierede resultat. Herunder skal primært nævnes statens skærpede sanktioner over for kommunerne fra og med 2011 ved kommunernes eventuelle overskridelse af serviceloftet samt statens tildeling af finansierings-tilskuddet til kommunerne, der årligt siden 2013 har udgjort mellem 3 og 3,5 mia. kr.

Vi har igen benyttet en lineær regression til at estimere, hvornår kommunernes finansielle egenkapital i gennemsnit var renteneutral i 2010, hvilket den var ved -7.246 kr. pr. indbygger.⁸ Derfor er skæringspunktet på den lodrette akse -7.246 kr. pr. indbygger i Figur 7.2.

⁸ I regressionen er observationer for Furesø Kommune udeladt på grund af ekstreme værdier.

Hvis vi sammenholder Figur 7.2 nedenfor med Figur 7.1 ovenfor, ses det, at flere kommuner i 2010 var særligt udfordrede med hensyn til deres finansielle situation set i forhold til i dag, idet der ligger flere kommuner i kvadranten nederst til venstre i Figur 7.2 end i Figur 7.1. Mere nøjagtigt ligger der i kvadranten nederst til venstre 56 kommuner, som både har en relativt lav finansiell egenkapital i 2010 og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2008-2010. Endvidere ses det, at der er 9 kommuner med en relativt lav finansiell egenkapital i 2010, men med et positivt skattefinansieret resultat fra 2008-2010 (nederst til højre). Endelig er der 8 kommuner med både en relativt høj finansiell egenkapital i 2010 og et overskud som følge af et positivt skattefinansieret resultat i perioden 2008-2010 (øverst til højre), mens der er 23 kommuner, som har et gennemsnitligt regnskabsunderskud i perioden 2008-2010, men fortsat en relativt høj finansiell egenkapital i 2010 (øverst til venstre).

Figur 7.2 Kommunerne fordelt efter finansiell egenkapital 2010 og gennemsnitligt skattefinansieret resultat 2008-2010. Kr. pr. indbygger (2010-priser)



Anm.: Gentofte og Furesø Kommuner er udeladt på grund af ekstreme værdier (Gentofte Kommunes gennemsnitlige skattefinansierede resultat er på knap -8.100 kr. pr. indbygger fra 2008-2010 og Furesø Kommunes finansielle egenkapital er i 2010 knap 67.500 kr. pr. indbygger).

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

VIDEVELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD