

Bo Panduro og Jørgen Mølgaard Lauridsen

Kommunernes regnskaber 2013

Overskud for første gang i 13 år



Kommunernes regnskaber 2013 – Overskud for første gang i 13 år kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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: 978-87-7509-731-9
Projekt: 10544
Juni 2014

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.

1.1 Nøgletal for kommunernes regnskab 2013

KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring er netop blevet opdateret med regnskabstal for 2013. Vi fortæller i dette notat om de væsentligste tendenser i kommunernes 2013-regnskaber på baggrund af det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle 98 kommuner. Nøgletallene kan findes på KORAs hjemmeside under nøgletal eller ved at følge dette [link](#)

1.2 Resumé

Gennemsnitskommunens regnskab for 2013 udgør et vendepunkt i den kommunale økonomistyring, da der for første gang i 13 år - og oveni købet i et valgår - er overskud på det samlede skattefinansierede resultat. Det betyder helt banalt, at indtægterne fra kommunale skatter og statstilskud overstiger de skattefinansierede udgifter.

KORAs nøgletal viser, at dette positive resultat er opnået via et stort driftsoverskud og på trods af høje nettoanlægsudgifter. Der er derfor ikke tegn på, at gennemsnitskommunen sparer på nødvendige investeringer for at få økonomien til at hænge sammen.

Æren for det flotte økonomiske resultat i 2013 skal deles mellem politikerne i kommunalbestyrelserne, de centrale og decentrale økonomifunktioner i kommunerne og de mange tusinde institutionsledere og øvrige budgetansvarlige, der forvalter kommunernes økonomi i tæt kontakt med brugere og borgere.

Ikke alt er dog rosenrødt. Gennemsnitskommunen har for fjerde år i træk budgetteret for pessimistisk, da regnskabet igen i år er væsentligt bedre end budgetteret. Denne tendens er sammenfaldende med den statslige stramning af sanktionspolitikken overfor kommunerne. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt truslen om økonomiske sanktioner, der utvivlsomt har bidraget til de seneste års forbedrede styringsresultater, på negativsiden har afstedkommet en overdreven forsigtighed i kommunernes budgetlægning.

1.3 Analyse

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 præsenteringsform, de fleste kommuner anvender i deres budgetdokumenter. De resterende tre nøgletal omhandler kommunernes nettoformue eller -gæld.

Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunen, det vil sige det uvægtede gennemsnit af de 98 kommuner, er vist i tabel 1.

Tabel 1. Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater i 2013 - kr. pr. indbygger (2014 prisniveau)

Værdier	Budget 2013	Regnskab 2013	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	1.729	2.864	1.135
<i>Skattefinansieret nettoanlæg</i>	-2.119	-2.555	-436
Resultat vedrørende jordforsyning	61	16	-45
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	-329	324	654

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

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Følgende skal særligt fremhæves om gennemsnitskommunens økonomiske resultat i 2013:

- Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning udviser i regnskabet et overskud på 324 kr. pr. indbygger. Dette er 654 kr. bedre end budgetteret, og der er tale om det første overskud siden år 2000.
- Gennemsnitskommunen har ligesom i 2012 haft et betydeligt bedre driftsresultat end budgetteret. I alt er driftsresultatet 1.135 kr. bedre end budgetteret, målt i kr. pr. indbygger. Samtidig er driftsoverskuddet på 2.864 kr. pr. indbygger det største, der er registreret i den periode, KORAs nøgletal er opgjort for (dvs. fra og med 1998).
- Der har samtidig været et merforbrug på nettoanlæg i 2013. Trods merforbruget på 436 kr. pr. indbygger er nettoanlægsudgifterne dog mindre end driftsoverskuddet (2.555 henholdsvis 2.864 kr. pr. indbygger). Gennemsnitskommunen kan med andre ord egenfinansiere sine anlægsudgifter via det realiserede driftsoverskud og tilmed opnå et samlet skattefinansieret overskud.
- Resultatet vedrørende jordforsyning er som vanligt af beskeden størrelse, -45 kr. pr. indbygger og påvirker dermed ikke gennemsnitskommunens regnskabsresultat nævneværdigt.

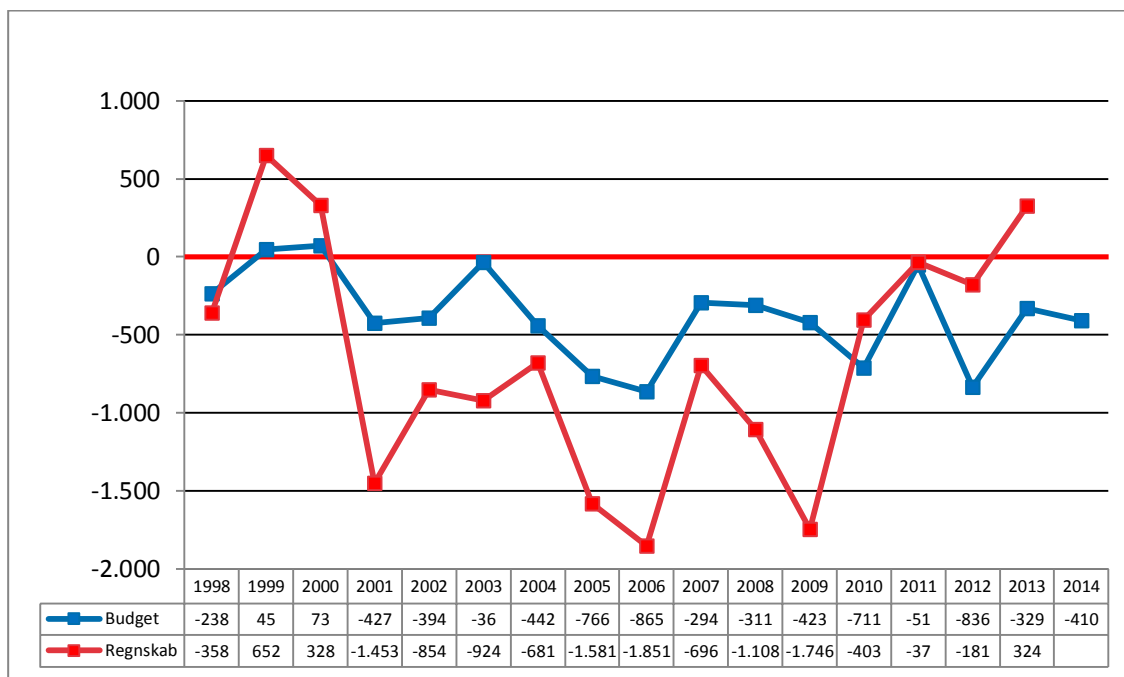
I de følgende afsnit går vi tættere på gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat og driftsresultatet, ligesom vi ser nærmere på nettoformuen/-gælden.

1.4 Gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat i alt

Det er væsentligt for en kommune, der hverken har stor gæld eller stor formue, at det skattefinansierede resultat er i balance over årene, således at der ikke sker en utilsigtet gældsætning eller en formueopbygning.

Af figur 1 nedenfor fremgår det, at gennemsnitskommunens regnskabsoverskud i 2013 er det første overskud siden år 2000. De mellemliggende underskud har i mange år været betydelige, dog med en markant bedring fra og med 2010.

Figur 1. Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen – kr. pr. indbygger (2014-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Ser man på, hvor mange kommuner der i de senere år har præsteret et positivt skattefinansieret resultat, er tendensen tydelig. Fra at kun ti kommuner i 2009 havde et regnskabsoverskud, var det i 2010, 2011 og 2012 henholdsvis 39, 48 og 47 kommuner, der opnåede dette. I regnskabet for 2013 opnår hele 59 kommuner et skattefinansieret overskud.

Om gennemsnitskommunens regnskabsoverskud i 2013 er en enkeltstående begivenhed eller en blivende tendens, bliver interessant at følge. Det bemærkes, at overskuddet i 2013 er opnået på trods af et budgetteret underskud. Dette ligner forholdene i 2010 og særligt 2012, hvor det samlede regnskabsresultat også var bedre end budgetteret, om end der i disse år stadig var tale om et samlet regnskabsunderskud.

Regnskabsresultatet for 2013 er særligt bemærkelsesværdigt i lyset af, at 2013 var et kommunalt valgår. Tidligere valgår (2001, 2005 og 2009) har været kendetegnet ved særligt store budgetoverskridelser og særligt store regnskabsunderskud, men resultatet i 2013 bryder altså markant med denne tendens til slap økonomisk styring i valgår.

Som nævnt ovenfor ligner regnskabsresultaterne for 2012 og 2013 hinanden på den måde, at gennemsnitskommunen i begge år har opnået et væsentligt bedre regnskabsresultat, end der oprindeligt var budgetteret med. Det er interessant at notere sig, at tendensen til positive budgetafvigelse, der begynder allerede i 2010, er tidsmæssigt sammenfaldende med sanktionspolitikken, hvor kommunerne sanktioneres for ikke at overholde aftalerne om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL.

Der er næppe tvivl om, at sanktionspolitikken har ansporet kommunerne til en opstramning af den økonomiske styring. Men sanktionspolitikken ændrer ikke ved, at det kræver en stor politisk og organisatorisk kraftanstrengelse at levere gode økonomiske styringsresultater i en tid med knappe økonomiske ressourcer. Æren for det flotte økonomiske resultat i 2013 skal således deles mellem politikerne i kommunalbestyrelserne, de centrale og decentrale økonomifunktioner i kommunerne og de mange tusinde institutionsledere og øvrige budgetansvarlige, der forvalter kommunernes økonomi i tæt kontakt med brugere og borgere.

De senere års tendens til forsigtig budgettering er naturlig i en tid med store krav til stram styring. Ideelt set ville det dog være ønskeligt med en bedre sammenhæng mellem budgetter og regnskaber. Spørgsmålet er, om en systematisk tendens til overbudgettering er en uundgåelig bivirkning ved den nuværende sanktionspolitik, eller om der blot er tale om et midlertidigt overgangsfænomen.

Det er vigtigt at slå fast, at gennemsnitskommunens overskud i 2013 grundlæggende er positivt, selv om kommunerne havde budgetteret med noget andet, nemlig underskud. Overskuddet betyder nemlig, at gennemsnitskommunen nu afdrager på den nettogæld, der er opbygget som følge af de foregående års underskud.

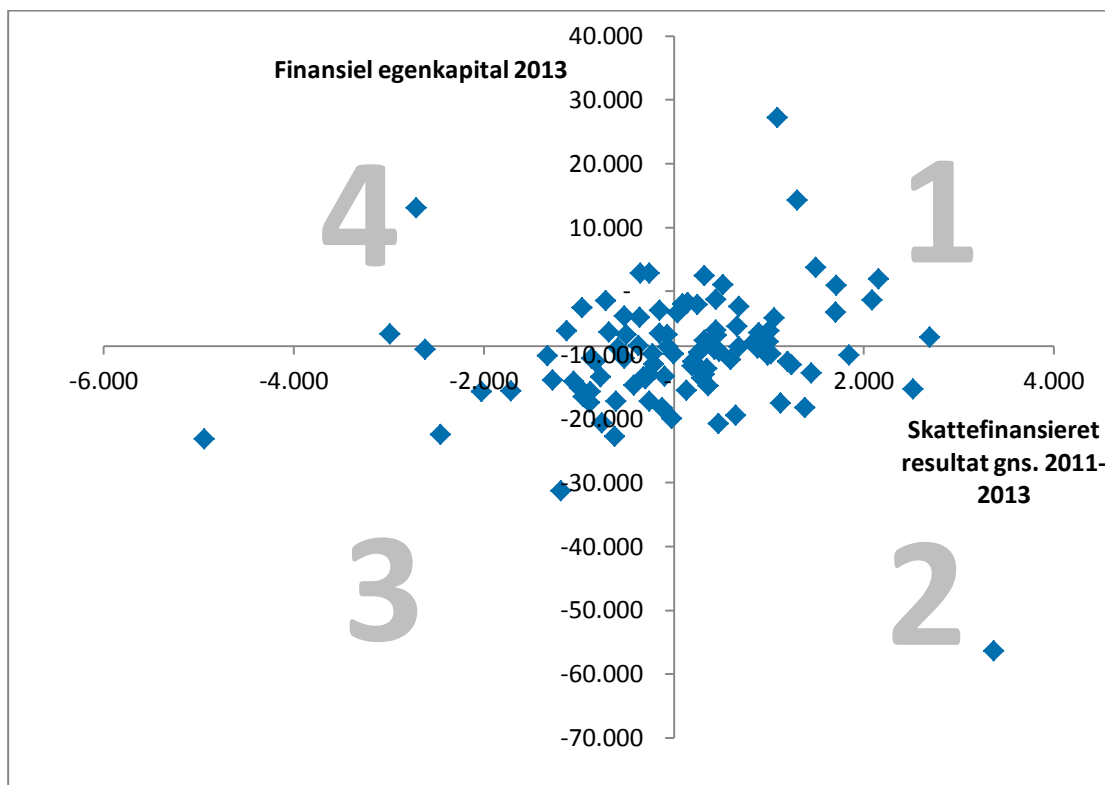
1.5 Sammenhængen mellem årets resultat og nettoformue/-gæld

Som nævnt ovenfor bør en kommune, der hverken har særlig nettoformue eller særlig nettogæld, over tid have balance mellem udgifter og indtægter.

Det betyder samtidig, at en kommune, der har stor nettogæld, bør tilstræbe et overskud på det samlede skattefinansierede resultat med henblik på at afdrage på nettogælden. Omvendt kan en kommune, der har en stor nettoformue, i nogle år udmærket have underskud på det samlede skattefinansierede resultat, uden at dette kan siges at være udtryk for dårlig økonomistyring.

I nedenstående figur 2 er kommunerne plottet ind i et koordinatsystem efter deres finansielle egenkapital i 2013 og deres gennemsnitlige samlede skattefinansierede resultat i årene 2011 til 2013. Nøgletallet "Finansiel Egenkapital" indgår i KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring som et væsentligt mål for kommunernes samlede finansielle formue eller gæld.

Figur 2. Kommunerne fordelt efter deres finansielle egenkapital 2013 og deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat i årene 2011 til 2013 – kr. pr. indbygger



Note: Da det samlede skattefinansierede resultat for en kommune kan svinge noget fra år til år som følge af fx enkeltstående større anlægsinvesteringer, er der for dette nøgletal anvendt et treårigt gennemsnit med det formål at udjævne eventuelle større anlægsudgifter.

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Kommunerne kan placeres i fire (1-4) forskellige kvadranter i figuren. Kommuner i første kvadrant har både en god finansiell egenkapital og et samlet regnskabsoverskud. Kommuner i anden kvadrant har en mindre god finansiell egenkapital, men styrker den over tid ved at præstere et samlet regnskabsoverskud. Kommuner i tredje kvadrant har en mindre god finansiell egenkapital og forringer den samtidig ved at præstere et regnskabsunderskud. Kommuner i fjerde kvadrant har en god finansiell egenkapital, men nedbringer den ved at præstere et samlet regnskabsunderskud.

Kommuner, som befinder sig i tredje kvadrant, er derfor de mest udfordrede i deres økonomistyring.

Ved en tidligere KORA-opgørelse for årene 2007 til 2009 befandt 51 kommuner sig i den kritiske tredje kvadrant. Ved den nuværende opgørelse, som vist i figur 2, er dette tal reduceret til 33 kommuner.

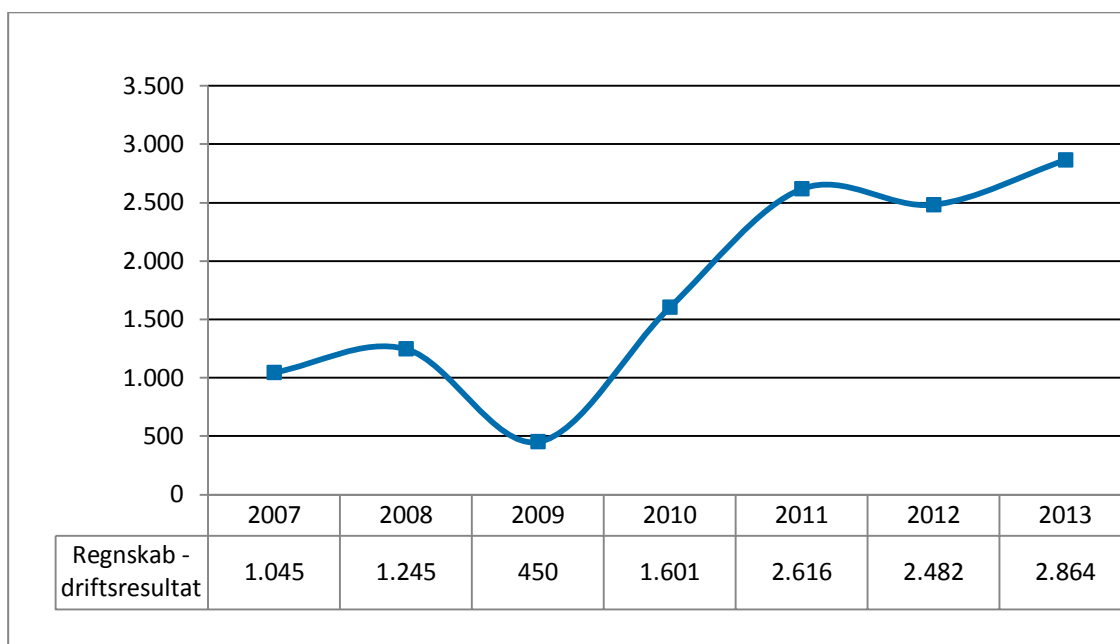
1.6 Driftsresultat og anlægsudgifter

For at en kommune over tid kan opnå balance i det samlede skattefinansierede resultat, skal den kunne finansiere sine gennemsnitlige nettoanlægsudgifter ved at præstere et tilstrækkeligt stort skattefinansieret driftsoverskud. 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.

Gennemsnitskommunens driftsoverskud har i de første år efter kommunalreformen været ganske lavt med 2009 som et markant lavpunkt. I de senere år er der dog sket en kraftig forbedring af driftsoverskuddet.

I figur 3 er udviklingen i gennemsnitskommunens driftsresultat vist for årene 2007 til 2013. Som det fremgår, er driftsoverskuddet i 2013 en smule større end overskuddene i 2011 og 2012, som i forvejen var markant større end overskuddene i de foregående år.

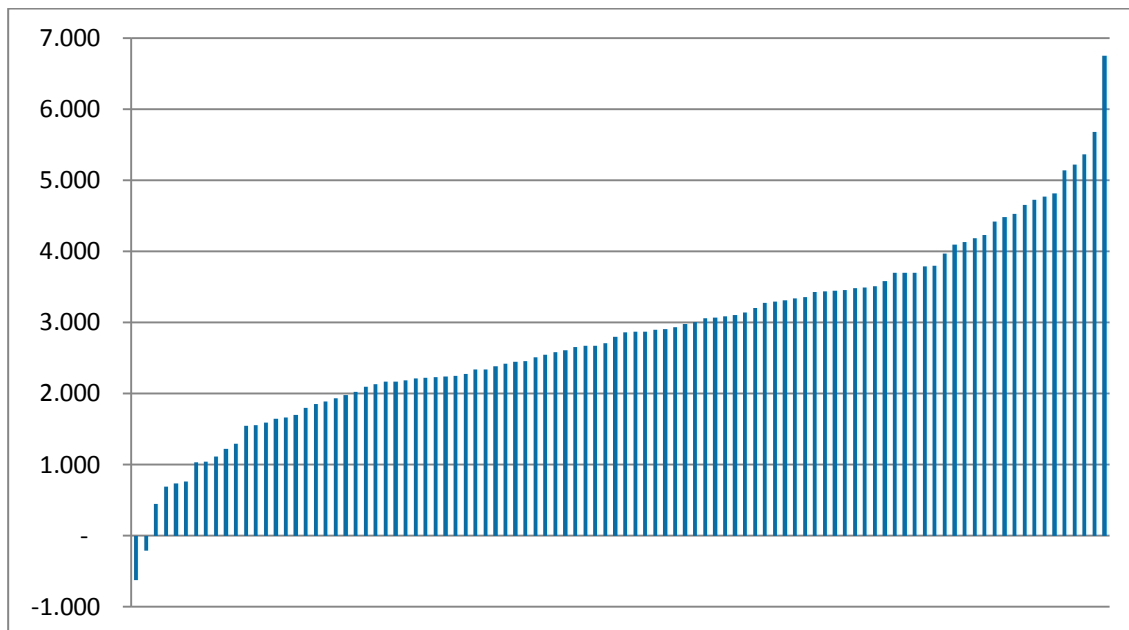
Figur 3. Gennemsnitskommunens driftsresultat 2007-2013 kr. pr. indbygger (2014-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

I figur 4 nedenfor vises driftsresultatet for samtlige kommuner for 2013, og som det ses, er der en vis spredning mellem de 98 kommuner. Der er dog tale om ganske pæne resultater for langt den overvejende del af kommunerne.

Figur 4. Kommunernes skattefinansierede driftsresultater i regnskabet for 2013 sorteret efter størrelse – kr. pr. indbygger (2014-prisniveau)



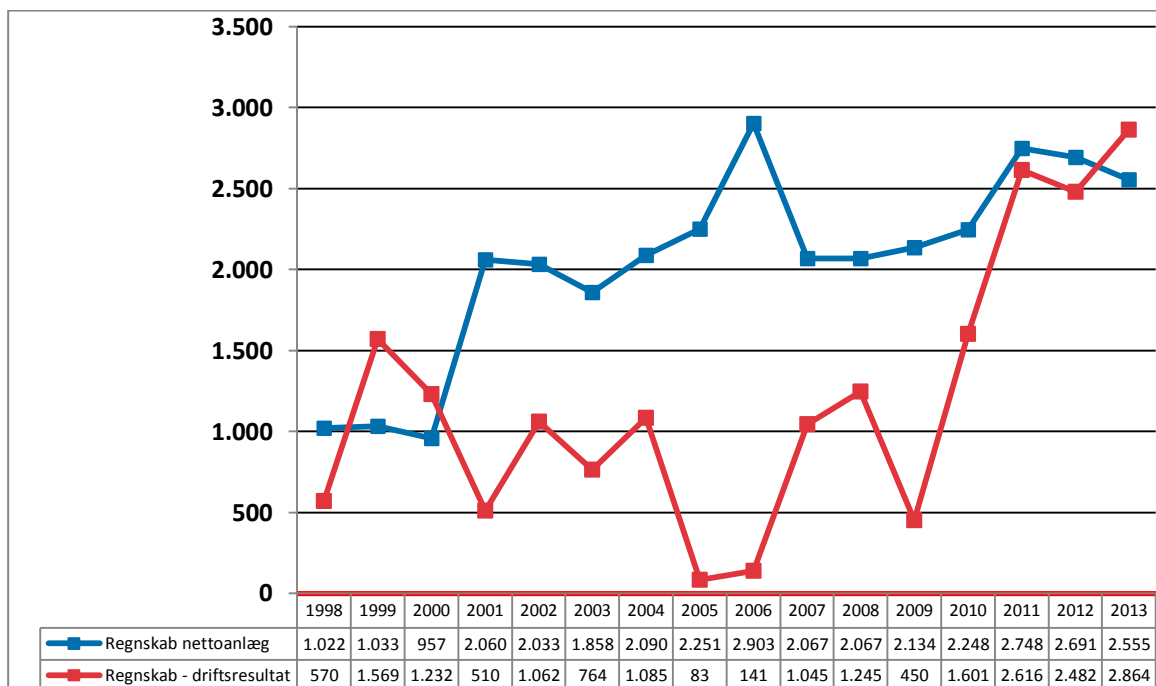
Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Figuren viser, at 58 kommuner har et driftsoverskud på mere end 2.500 kr. pr. indbygger, og kun to kommuner har et driftsunderskud. Dette beløb er interessant, da gennemsnitskommunens nettoanlægsudgifter til fx skolebyggerier og investeringer i infrastruktur de seneste fire år har ligget på dette niveau.

Det betyder, at situationen fra tidligere år, hvor det har været et stort problem for mange kommuner at skabe sig egenfinansiering til et passende anlægsniveau, har bedret sig betydeligt.

I figur 5 nedenfor vises udviklingen i gennemsnitskommunens driftsresultater og nettoanlægsudgifter over tid.

Figur 5. Nettoanlægsudgifter og driftsresultater for gennemsnitskommunen – kr. pr. indbygger (2014-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Som det fremgår af figuren, er 2013 det første år siden 2000, hvor fuld egenfinansiering af nettoanlægsudgifterne har været mulig for gennemsnitskommunen. Egenfinansieringen sker vel at mærke for et markant højere anlægsniveau end i 2000. Den økonomiske balance i 2013 er dermed alt andet lige mere langtidsholdbar end den i 2000, da et lavt anlægsniveau med tiden vil betyde, at gennemsnitskommunen nedslider sit kapitalapparat som fx bygninger og veje, og dermed opbygger et efterslæb i form af renoveringsbehov mv. Med et stabilt højt driftsoverskud til finansiering af et passende anlægsniveau kan denne situation undgås.