

Steffen Juul Krahn, Bo Panduro og Søren Hametner Pedersen

Kommunernes regnskaber 2014

Overskud for gennemsnitskommunen men fortsat stor spredning i kommunernes resultater



Kommunernes regnskaber 2014 - Overskud for gennemsnitskommunen men fortsat stor spredning i kommunernes resultater

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne 2015

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: 978-87-7509-859-0
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.

Nøgletal for kommunernes regnskab 2014

KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2014. Dette notat afdækker de væsentligste tendenser, der findes i kommunernes 2014-regnskaber med udgangspunkt i det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle landets kommuner. Nøgletallene kan findes på [KORAs webside](#).

Resumé

Gennemsnitskommunen formår med regnskabet for 2014 at præstere et overskud for det samlede skattefinansierede resultat. Dette er blot det andet år siden år 2000, hvor gennemsnitskommunen er lykkedes med dette. Resultatet er opnået på trods af stigende nettoanlægsudgifter, hvilket indikerer, at gennemsnitskommunen ikke sparer sig til overskuddet ved at undlade at gennemføre nødvendige investeringer.

Overordnet set er det samlede skattefinansierede resultat for gennemsnitskommunen altså positivt, men resultatet dækker samtidig over store forskelle mellem de enkelte kommuner. Et flertal af landets kommuner har et regnskabsmæssigt overskud, men der findes også en gruppe af kommuner, der gennem de seneste år konsekvent har forøget deres nettogæld ved at præstere samlede skattefinansierede underskud.

Herudover viser regnskabet for 2014, at gennemsnitskommunen for femte år i træk har budgetlagt for pessimistisk, idet regnskabet er væsentligt bedre end det budgetterede. Dermed fortsættes tendensen med positiv budgetafvigelse for gennemsnitskommunen, som påbegyndtes i 2010. Dette var samtidig med indførelsen af sanktionspolitikken, hvor kommunerne sanktioneres, hvis de ikke overholder aftalerne om kommunernes økonomi.

Afsluttende er der i notatet fokuseret særskilt på gennemsnitskommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde. Dette er et område, hvor det historisk set har været vanskeligt for kommunerne at økonomistyre, men hvor der i de seneste år har været god sammenhæng mellem budget og regnskab. Dette ændres imidlertid med regnskabet for 2014, hvor gennemsnitskommunen for første gang siden 2011 igen viser væsentlige budgetoverskridelser.

Analyse af gennemsnitskommunens regnskabsresultater

I de følgende afsnit ses der først på kommunernes overordnede regnskabsresultater for 2014, hvorefter disse sættes i et historisk perspektiv i forhold til tidligere budget- og regnskabsresultater.

Efterfølgende fokuseres der på sammenhængen mellem regnskabsresultatet og kommunernes nettogæld/-formue for at give et nærmere billede af den økonomiske situation i kommunerne. Hertil ses der mere indgående på udviklingen i gennemsnitskommunens driftsresultat samt anlægsudgifter over tid.

Afsluttende belyses kommunernes budgetoverholdelse særskilt for det specialiserede socialområde, da dette er et område, hvor kommunernes økonomiske styring har været udfordret i 2014.

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.

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

Tabel 1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater i 2014.
Kr. pr. indbygger (2015-niveau)

Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	Budget 2014	Regnskab 2014	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	2.219	2.987	768
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.454	-2.593	-139
Resultat vedrørende jordforsyning	35	-29	-64
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	-201	365	566

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

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

De følgende fire punkter skal særligt fremhæves i relation til gennemsnitskommunens økonomiske resultat i 2014:

- Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning udviser i regnskabet et overskud på 365 kr. pr. indbygger. Dette er 566 kr. bedre end budgetteret, da gennemsnitskommunen regnede med et underskud på 201 kr. pr. indbygger i budgetlægningen. Det er blot anden gang siden år 2000, at der har været et regnskabsoverskud i gennemsnitskommunen.
- Gennemsnitskommunen har ligesom i de foregående tre år haft et betydeligt bedre driftsresultat end budgetteret. I alt er driftsresultatet 768 kr. pr. indbygger bedre i regnskabet end i budgettet. Samtidig er det værd at notere sig, at driftsoverskuddet på 2.987 kr. pr. indbygger overgår det rekordhøje niveau fra 2013 og dermed er det største driftsoverskud, der er registreret i den periode, som KORAs nøgletal er opgjort for (dvs. fra og med 1998).
- Gennemsnitskommunen har haft et merforbrug på nettoanlægsudgifter sammenholdt med budgettet for 2014. På trods af et anlægsniveau, der har været 139 kr. højere pr. indbygger end det budgetterede, er nettoanlægsudgifterne på 2.593 kr. pr. indbygger stadig mindre end driftsoverskuddet. Således kan gennemsnitskommunen både egenfinansiere anlægsudgifterne og samtidig opnå et samlet skattefinansieret overskud.

¹ Resultater for Samsø Kommune indgår ikke i gennemsnitskommunens budget- eller regnskabsresultater for 2014. Årsagen hertil er, at kommunen har haft ekstraordinært store udgifter i 2014, og som følge af kommunens lave indbyggertal ville dette skævvride det uvægtede gennemsnit i uhensigtsmæssigt stort omfang.

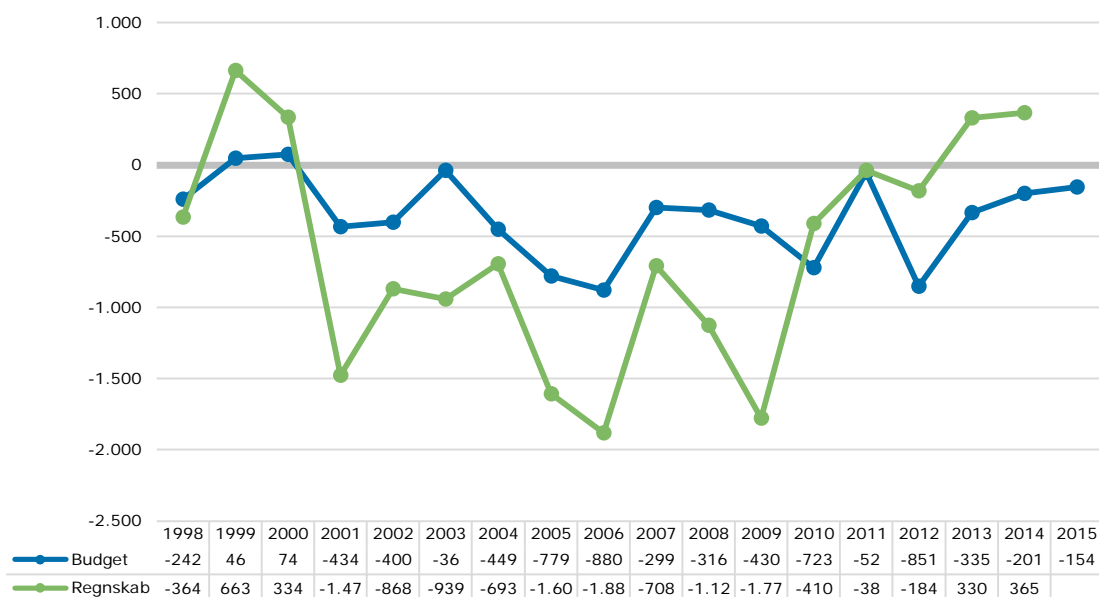
- Resultatet vedrørende jordforsyning påvirker ikke gennemsnitskommunens regnskabsresultat i nævneværdig grad, da resultatet ikke udgør en større udgift end -29 kr. pr. indbygger.

Gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat i alt

Det er centralt for en kommune at tilstræbe, at der over tiden hverken forekommer en utilsigtet gældsætning eller formueopbygning. Dette kan sikres, hvis det skattefinansierede resultat holdes i balance over årene.

Som det fremgår af figur 1 nedenfor, så formår gennemsnitskommunen for andet år i træk at frembringe et regnskabsoverskud. Det er første gang siden år 1999 og 2000, at gennemsnitskommunen kan præstere dette over to på hinanden følgende år. Gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat bygger dermed videre på den udvikling, der startede fra og med 2010, og som for første gang i 13 år resulterede i et overskud i 2013.

Figur 1 Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2015-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Det kan endvidere bemærkes, at regnskabsresultaterne for 2013 og 2014 ligner hinanden på den måde, at gennemsnitskommunen i begge år har opnået et overskud trods en budgetmæssig forventning om det modsatte. Dette følger dermed også det generelle billede siden 2010, hvor det samlede regnskabsresultat konsekvent har været bedre end det budgetterede, om end der i flere af disse år har været tale om et samlet regnskabsunderskud.

Det skal bemærkes, at tendensen til positive budgetafvigelser og forbedrede regnskabsresultater fra år 2010 er tidsmæssigt sammenfaldende med sanktionspolitikken, hvor kom-

munerne sanktioneres for ikke at overholde aftalerne om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL.

Overordnet set er det væsentligt at fastslå, at gennemsnitskommunens overskud i 2014 grundlæggende er positivt, selv om kommunerne havde budgetteret med et underskud. Dette skyldes, at mange kommuner har opbygget en nettogæld som følge af bl.a. tidligere års negative regnskabsresultater. Med et regnskabsmæssigt overskud kan gennemsnitskommunen nu for andet år i træk afdrage på denne nettogæld.

Hvis man ser specifikt på, hvor mange kommuner, der i de senere år har præsteret et positivt skattefinansieret resultat, er tendensen også tydelig. I 2009 havde kun 10 kommuner et regnskabsoverskud, men dette tal har været stigende over årene, og 60 kommuner opnår i regnskabet for 2014 et skattefinansieret overskud.

Det betyder samtidig, at mere end en tredjedel af landets kommuner kommer ud af 2014 med et regnskabsmæssigt underskud. Det skal i den forbindelse pointeres, at der kan være flere grunde til, at et negativt regnskabsresultat ikke nødvendigvis er et stort problem for den enkelte kommune – eksempelvis som følge af en økonomisk situation, der er præget af en stor kassebeholdning. Denne sammenhæng mellem regnskabsresultat og nettoformue/-gæld ses der nærmere på i det efterfølgende afsnit.

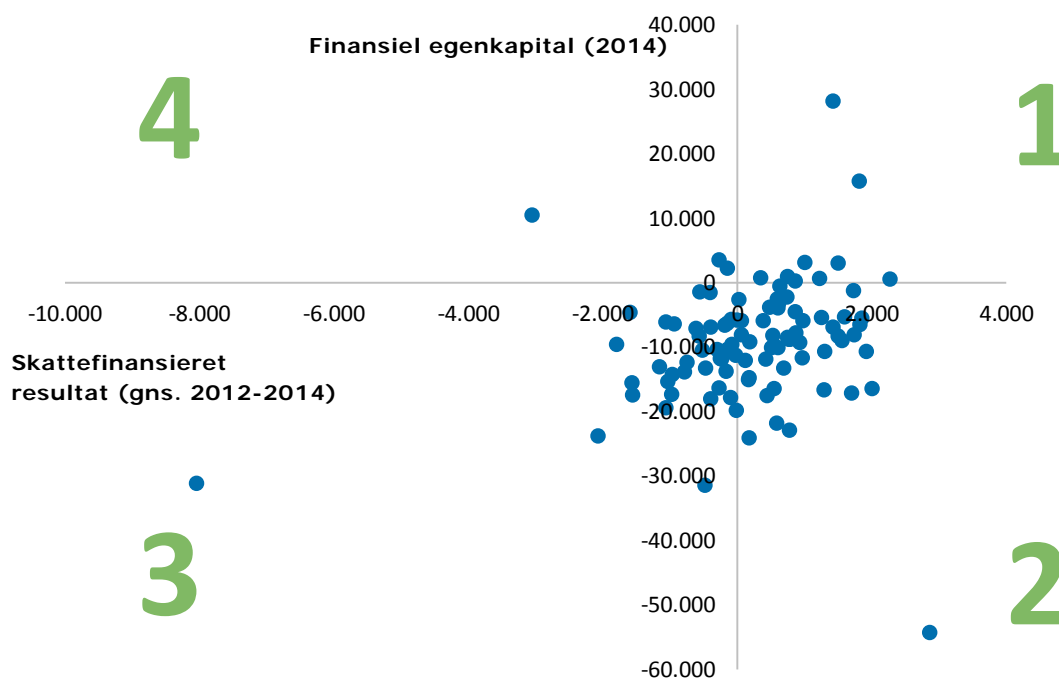
Sammenhængen mellem årets resultat og nettoformue/-gæld

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

Hvis en kommune til gengæld har stor nettogæld, bør den sigte mod at få et overskud på det samlede skattefinansierede resultat med henblik på at kunne afdrage på gælden. Omvendt kan en kommune, der har en stor nettoformue, i nogle år udmærket have underskud på det samlede skattefinansierede resultat, uden at dette er udtryk for uforsvarlig økonomistyring.

Disse forhold er belyst i nedenstående figur 2, hvor kommunerne er indplaceret i et koordinatsystem efter deres finansielle egenkapital i 2014 samt deres gennemsnitlige samlede skattefinansierede resultat for årene 2012-2014. Da det samlede skattefinansierede resultat kan svinge noget fra år til år som følge af eksempelvis enkeltstående større anlægsinvesteringer, anvendes det treårige gennemsnit i et forsøg på at udjævne disse forhold. 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 (2014) samt deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat i kr. pr. indbygger (2012-2014)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Kommunerne kan placeres i fire (1-4) forskellige kvadranter i figuren. Kommuner i første kvadrant har en positiv finansiell egenkapital og udbygger denne gennem et samlet regnskabsoverskud. Kommuner i anden kvadrant har en mindre god finansiell egenkapital, men denne styrkes 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 denne ved at præstere et samlet regnskabsunderskud.

Opgørelsen indikerer, at det i særdeleshed er kommuner, der befinder sig i tredje kvadrant, som har udfordringer i relation til deres økonomistyring, da de i perioden fra 2012-2014 gennemsnitlig set har gældsats sig yderligere. Konkret er der tale om 38 kommuner, som befinder sig i denne kritiske tredje kvadrant. Den positive nyhed er, at dette er syv kommuner færre sammenlignet med en tilsvarende opgørelse for årene 2011-2013.

Ud af de 38 kommuner i tredje kvadrant står det særligt kritisk til for ni af dem. Disse kommuner har i 2014 en negativ finansiell egenkapital, der er mindre end -10.000 kr. pr. indbygger, og har samtidig haft et negativt skattefinansieret resultat i samtlige af de enkeltår, der indgår i ovenstående treårige gennemsnitsopgørelse. Disse kommuner har således år for år opbygget en stadig større nettogæld.

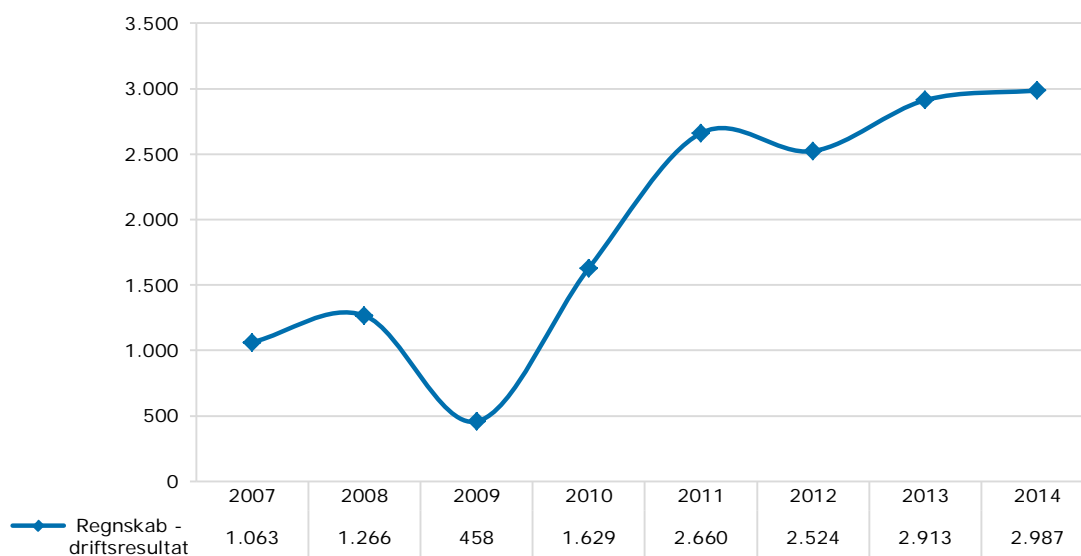
Driftsresultat og anlægsudgifter

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 år 2009 som et markant lavpunkt. Siden da er der imidlertid sket en væsentlig forbedring af driftsoverskuddet for gennemsnitskommunen, hvilket er illustreret i figur 3 nedenfor.

Som det fremgår af figuren, har gennemsnitskommunen præsteret et næsten konstant stigende driftsresultat siden 2009 med undtagelse af et lille fald i 2012. Mens forøgelsen i driftsoverskuddet særligt var markant i årene 2010 og 2011, så fortsætter gennemsnitskommunen i 2014 den positive tendens fra de seneste år, hvormed driftsoverskuddet igen stiger en smule.

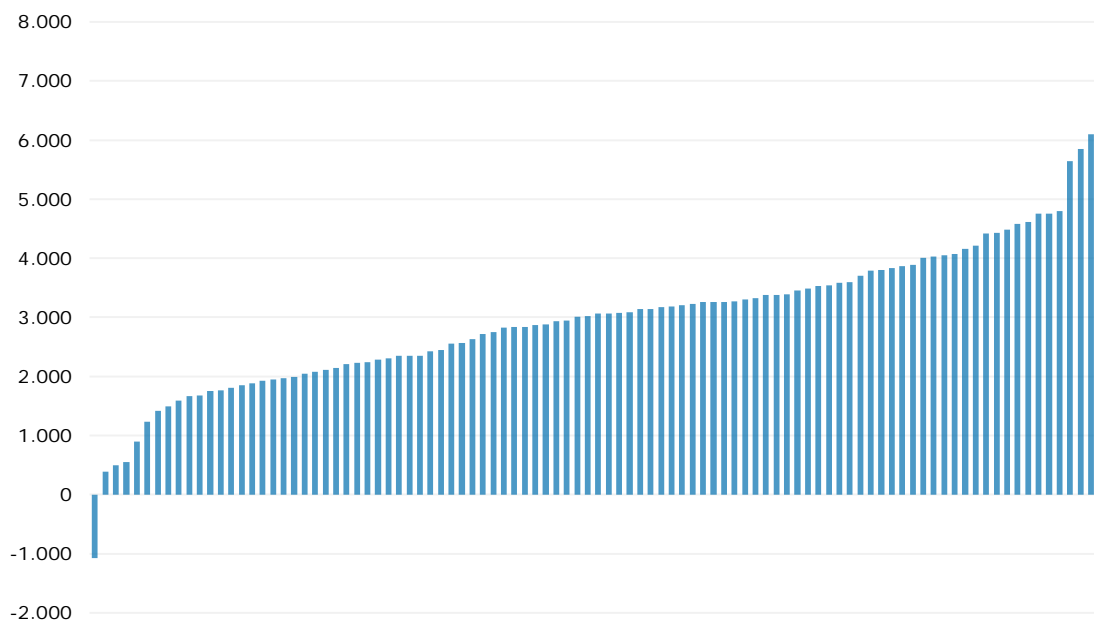
Figur 3 Gennemsnitskommunens driftsresultat 2007-2014.
Kr. pr. indbygger (2015-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Gennemsnitskommunens driftsresultat dækker over stor spredning mellem de enkelte kommuners driftsresultater for 2014. Dette er illustreret i nedenstående figur 4.

Figur 4 Kommunernes skattefinansierede driftsresultater i regnskabet for 2014 sorteret efter størrelse. Kr. pr. indbygger (2015-prisniveau)



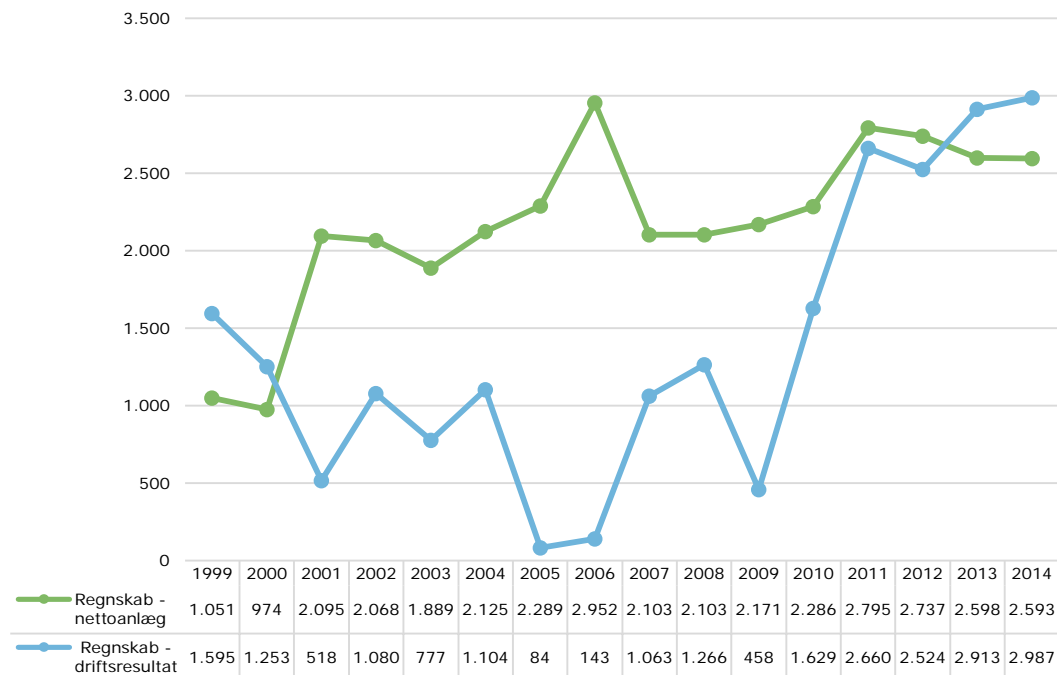
Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Figuren viser, at 60 kommuner har et driftsoverskud på mere end 2.700 kr. pr. indbygger. Dette beløb er interessant, da gennemsnitskommunens samlede nettoanlægsudgifter, som bl.a. bruges på skolebyggerier og investeringer i infrastruktur, gennem de seneste fire år har ligget på dette niveau. Antallet af kommuner, der leverer et driftsresultat over dette niveau, er steget en smule i forhold til regnskabsresultaterne for 2013, hvor 54 kommuner havde driftsoverskud på mere end 2.700 kr. pr. indbygger.

Det betyder, at situationen fra tidligere år, hvor det har været et stort problem for mange kommuner at kunne egenfinansiere et passende anlægsniveau, har forbedret 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 (2015-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Som det fremgår af figuren, viderefører gennemsnitskommunen situationen fra det vendepunkt, der indtraf i 2013, hvor gennemsnitskommunen for første gang i 13 år kunne egenfinansiere sine nettoanlægsudgifter med driftsoverskuddet.

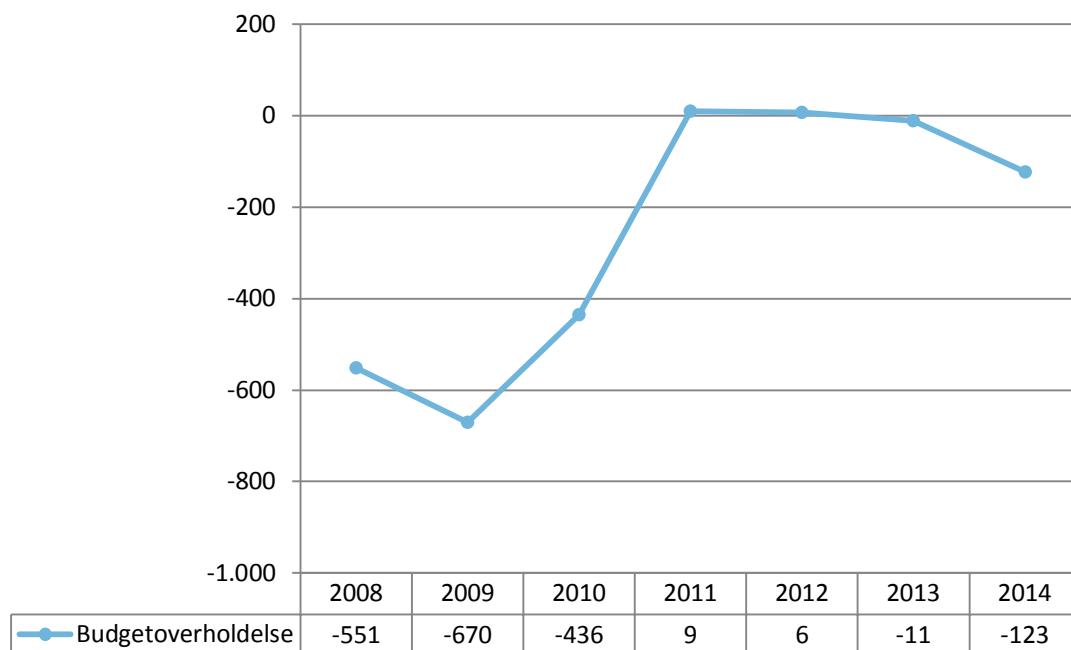
Denne egenfinansiering for årene 2013-2014 sker vel at mærke for et markant højere anlægsniveau end i år 2000, hvor der sidst var tale om egenfinansiering. Dette betyder, at den økonomiske balance i 2014 dermed alt andet lige er mere langtidsholdbar, end den var i 2000. Forklaringen på dette er, at et 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.

Budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde

I det følgende afsnit belyses kommunernes budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde omhandlende udsatte børn og unge samt udsatte voksne og handicappede, da dette er et område, hvor kommunernes økonomiske styring har været udfordret i 2014.

Nedenstående figur 6 illustrerer udviklingen i gennemsnitskommunens budgetoverholdelse for det specialiserede socialområde fra 2008-2015.²

Figur 6 Udviklingen i gennemsnitskommunens budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde. Kr. pr. indbygger (2015-prisniveau). Negativt fortegn angiver budgetoverskridelse



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Figuren viser, at gennemsnitskommunen havde betydelige budgetoverskridelser på området i årene 2008-2010. Derefter har der i perioden 2011-2013 været tale om meget små afvigelser mellem budget og regnskab. Dette billede er i 2014 imidlertid afløst af en budgetoverskridelse på 123 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen. På landsplan var den samlede budgetoverskridelse for kommunerne på mere end 1 mia. kr.

Opdeler man den gennemsnitlige budgetoverskridelse på hhv. børne- og voksenområdet, ser man, at kommunerne generelt har haft nemmest ved at styre økonomien på børneområdet. Gennemsnitskommunen har således i 2014 en begrænset budgetoverskridelse på 24 kr. pr. indbygger på børneområdet, mens voksenområdet står for en overskridelse på 99 kr. pr. indbygger.

KORAs tal viser yderligere, at gennemsnitskommunen for 2015 har budgetteret med udgifter til det specialiserede socialområde på 7.179 kr. pr. indbygger. Gennemsnitskommunens regnskab for 2014 er til sammenligning på 7.163 kr. pr. indbygger (2015-prisniveau). En

² Det specialiserede socialområde er i opgørelsen afgrænset ud fra Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse: 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. Statsrefusionen, som konteres på 5.22.07, er ligeledes medtaget for de to hovedområder.

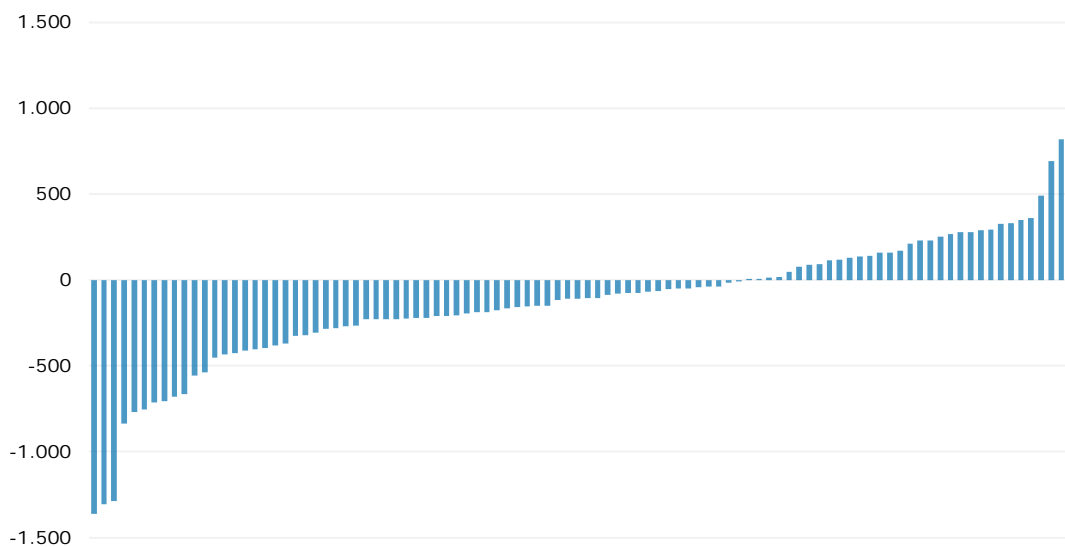
overholdelse af budgettet for 2015 kræver derfor, at gennemsnitskommunens udgifter til det specialiserede socialområde ikke stiger fra 2014 til 2015.

For perioden 2011-2013 var der som nævnt tale om meget små afvigelser mellem budget og regnskab for området. Til dette kan det bemærkes, at der her er tale om et tidsmæssigt sammenfald med de kvartalsvise økonomiske oversigter, der blev indført med aftalen om kommunernes økonomi for 2010. Her blev det besluttet, at der hvert kvartal skulle udarbejdes en økonomisk oversigt på det specialiserede socialområde, som skulle forelægges medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Ordningen blev afskaffet med virkning for 25. oktober 2013, hvorefter det ikke længere var et krav at udarbejde kvartalsoversigterne. Om dette har haft betydning for budgetoverskridelserne i 2014 har det ikke været muligt at vurdere på baggrund af det foreliggende datagrundlag.

Afsluttende skal det fremhæves, at der i 2014 har været stor spredning i kommunernes budgetoverholdelse på det specialiserede socialområde. Dette er illustreret i nedenstående figur 7.

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



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

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Figuren viser, at 65 kommuner har haft et merforbrug på området i 2014. Konkret er der for disse kommuner tale om et merforbrug på gennemsnitligt 316 kr. pr. indbygger. I 2013 var det gennemsnitlige merforbrug på 272 kr. pr. indbygger for de 53 kommuner, der havde et merforbrug. Således er der fra 2013 til 2014 sket både en stigning i antallet af kommuner med budgetoverskridelse samt i størrelsen på den gennemsnitlige overskridelse.