

Bo Panduro og Mette Brinch Hansen

## De kommunale regnskaber 2016

Gennemsnitskommunen har overskud, men udfordringer på det specialiserede socialområde

A

K

R

O

K

O

*De kommunale regnskaber 2016 – Gennemsnitskommunen har overskud, men udfordringer på det specialiserede socialområde*

Publikationen kan hentes på [www.kora.dk](http://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: 978-87-7488-998-4  
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 regnskaber 2016

KORAs nøgletal for kommunernes økonomistyring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2016. I dette notat afdækkes de væsentligste tendenser i kommunernes 2016-regnskaber på baggrund af det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle landets 98 kommuner (i notatet benævnt "gennemsnitskommunen"). Nøgletallene kan findes på [KORAs hjemmeside](#).

KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring består 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 regnskaber. De resterende tre nøgletal omhandler kommunernes nettoformue eller -gæld.

### 1.1 Analyse af gennemsnitskommunens regnskabsresultat

I dette notat analyseres kommunernes regnskabsresultater for 2016. Først analyseres gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat, hvorefter resultatet sammenlignes med udviklingen i de forudgående år fra 2007-2016.

Herefter sammenholdes den enkelte kommunes samlede skattefinansierede resultat med kommunens finansielle egenkapital, da dette tegner et samlet billede af den økonomiske situation i kommunerne.

Endelig analyseres kommunernes budgetoverholdelse for serviceudgifterne og fem udvalgte sektorområder. Analysen fokuserer på graden af budgetoverholdelse og har derfor ikke til formål at belyse udviklingen i de totale udgifter.

Det samlede skattefinansierede resultat består af tre hovedelementer: det skattefinansierede driftsresultat, de skattefinansierede nettoanlægsudgifter samt resultatet af den kommunale jordforsyning. Nøgletallene for 2016 vises i Tabel 1 nedenfor.

**Tabel 1** Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater i 2016, kr. pr. indbygger (2017-prisniveau)

Gennemsnitskommunens budgetresultat	Budget 2016	Regnskab 2016	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	2.103	3.268	1.165
Skattefinansierede nettoanlægsudgifter	-2.223	-2.446	-223
Resultat vedrørende jordforsyning	67	149	82
<b>Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning</b>	<b>-53</b>	<b>971</b>	<b>1.024</b>

Note: Indtægter/overskud angives med positivt fortegn

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

De fire nøgletal i Tabel 1 kommenteres nedenfor:

1. Gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat, også kaldet driftsoverskuddet, er, som i de seks foregående år, større end budgetteret. Driftsoverskuddet er på 3.268

kr. pr. indbygger og er dermed 1.165 kr. over det budgetterede niveau. Samtidig er driftsoverskuddet det højeste, der er målt siden 2007.

2. I 2016 har der været et merforbrug på 223 kr. pr. indbygger på de skattefinansierede nettoanlægsudgifter, som for sjetten år i træk er højere end budgetteret. I 2016 er nettoanlægsudgifterne lavere end driftsoverskuddet, hvorfor gennemsnitskommunen kan finansiere alle sine anlægsudgifter via det realiserede driftsoverskud.
3. Resultatet vedrørende jordforsyning, dvs. resultatet af køb og salg af byggegrunde, udviser et overskud på 149 kr. pr. indbygger, hvilket er 82 kr. højere end budgetteret.
4. Summen af de ovenstående poster udgør det *skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning*, som for fjerde år i træk udviser et overskud jf. Figur 1 på næste side. Overskuddet i regnskab 2016 er på 971 kr. pr. indbygger, hvilket er 708 kr. mere end sidste år og 1.024 kr. mere end budgetteret, idet gennemsnitskommunen budgetterede med et lille underskud på 53 kr.

I afsnit 1.4 ses nærmere på den hovedpost i resultatopgørelsen, som har den største forskel mellem det budgetterede niveau og det niveau, gennemsnitskommunen har realiseret i regnskabet – nemlig det skattefinansierede driftsresultat.

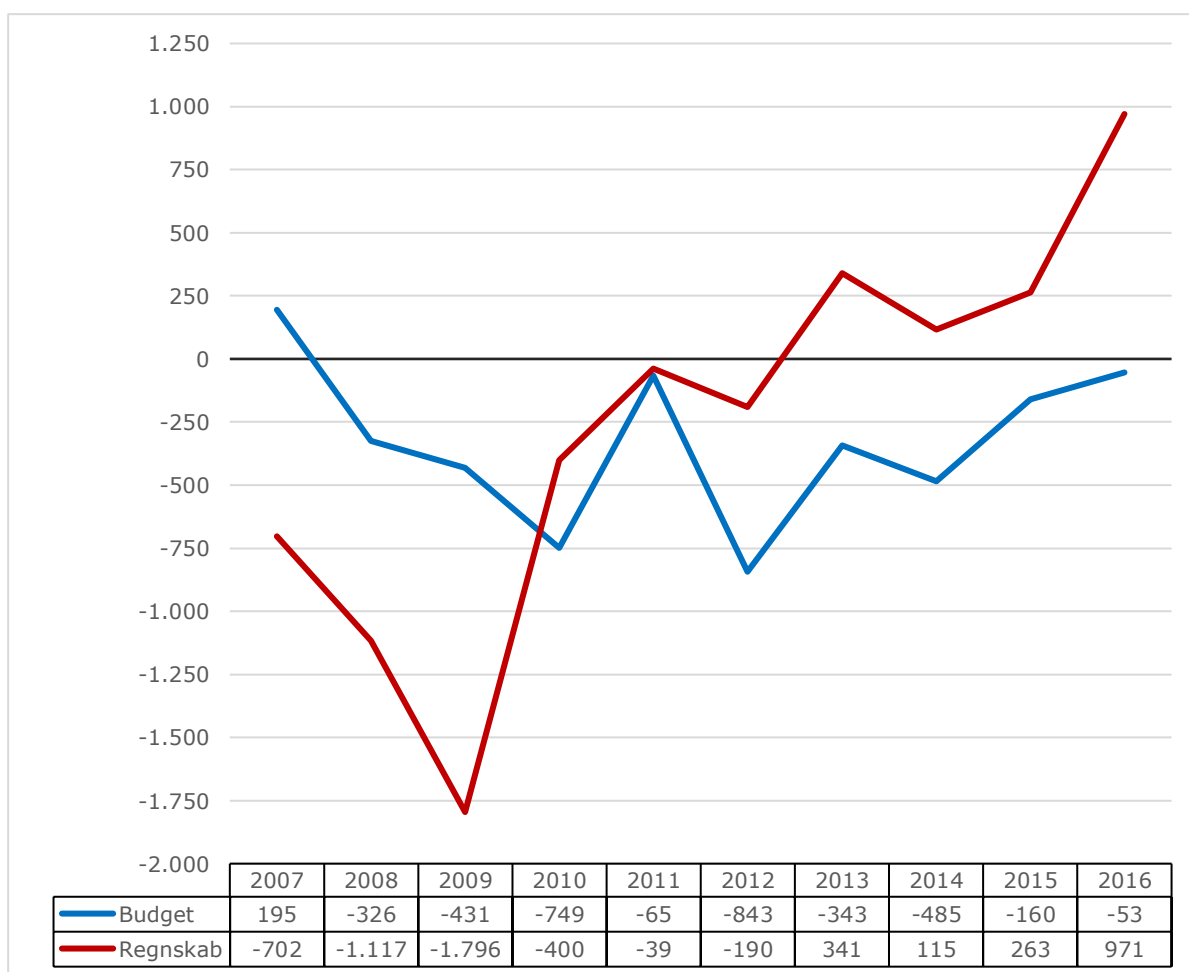
Først kommenteres der på udviklingen i det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning, ligesom der ses nærmere på, hvordan de enkelte kommuners resultater ser ud sammenholdt med deres formue eller gæld.

## 1.2 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning

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

Figur 1 viser udviklingen i gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning fra 2007-2016.

**Figur 1** Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2017-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Gennemsnitskommunen fortsætter for fjerde år i træk tendensen med overskud for det skattefinansierede resultat i alt. Fra 2013 til 2015 har overskuddet gennemsnitligt været på 240 kr. pr. indbygger. Figuren viser, at i 2016 er overskuddet steget markant til 971 kr. pr. indbygger.

Samtidig er det syvende år i træk, hvor gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat er bedre end forventet. 2016 ligner derved de foregående år i den forstand, at gennemsnitkommunen har et samlet overskud på trods af forventninger om det modsatte.

Ser man på, hvor mange kommuner som over tid har præsteret et positivt skattefinansieret resultat i alt, er tendensen tydelig med undtagelse af år 2015. I 2011 havde 51 kommuner et negativt resultat. I 2013 var dette tal faldet til 39 kommuner, mens antallet af kommuner med et negativt regnskabsresultat var på 21 i 2016. 2015 afviger dog fra tendensen, idet 46 kommuner havde et negativt skattefinansieret resultat i alt det år. Det skal dog pointeres, at et negativt regnskabsresultat ikke nødvendigvis er problematisk for den enkelte kommune,

hvis blot kommunen har en tilpas nettoformue at tære på. Sammenhængen mellem regnskabsresultatet og nettoformue/-gæld kommenteres nærmere i næste afsnit.

### 1.3 Sammenhæng mellem årets resultat og nettoformue/-gæld

Som tidligere nævnt bør en kommune over tid have balance mellem udgifter og indtægter, hvis den skal undgå u hensigtsmæssig opbygning af gæld eller omvendt akkumulering af en stor nettoformue.

En kommune, som har en stor nettogæld, bør derfor sigte mod at skabe et samlet overskud, således at gælden kan afdrages. Omvendt behøver et underskud på det samlede skattefinansierede resultat ikke at være problematisk, såfremt kommunen har en nettoformue at tære på.

Disse forhold er belyst i Figur 2, som viser sammenhængen mellem kommunernes finansielle egenkapital ultimo 2016 og deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat over en treårig periode fra 2014-2016. Opgørelsen anvender en treårig periode, da kommuner i enkeltstående år kan have store underskud, fx som følge af store anlægsinvesteringer. Der er således risiko for at tegne et misvisende billede af en kommunes generelle balance mellem udgifter og indtægter, hvis der foretages et nedslag i et enkelt år. Nøgletallet "Finansiel egenkapital" indgår i KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring som det væsentligste mål for kommunernes samlede finansielle nettoformue.

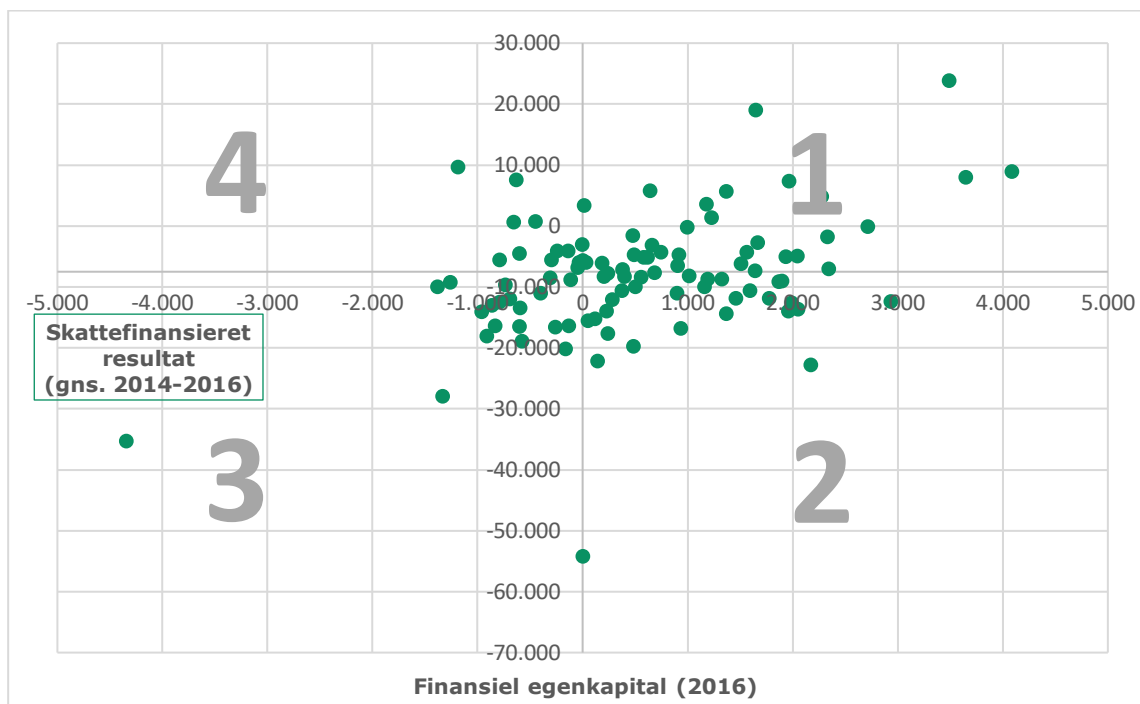
Kommunerne er placeret i fire kvadranter i Figur 2. Kommuner, som er placeret i kvadrant 1 øverst til højre, har en relativt høj finansiell egenkapital, som er vokset grundet overskud på det samlede resultat i 2014-2016. Kommuner i kvadrant 2 nederst til højre har en relativt lav finansiell egenkapital, men har forøget denne gennem et positivt samlet resultat. Kommuner i kvadrant 3 nederst til venstre har en relativt lav finansiell egenkapital, som de har forringet med et negativt skattefinansieret resultat. Afsluttende har kommunerne i kvadrant 4 øverst til venstre et negativt skattefinansieret resultat, men pga. en relativt høj finansiell egenkapital har disse kommuner også en finansiell situation, hvor de har kunnet tåle at have et underskud.

Der findes ingen entydig standard for, hvad der er et hensigtsmæssigt niveau for en kommunes finansielle egenkapital. Én blandt forskellige mulige tilgange er at skele til kommunens nettorenter og fastlægge det hensigtsmæssige niveau dér, hvor kommunen hverken har renteudgifter eller renteindtægter. Specifikke 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 nettorenter, vil bl.a. afhænge af renteniveauet og den enkelte kommunes likviditetsstyring og formue- og gældspleje. I 2016 skete det gennemsnitligt ved en negativ finansiell egenkapital på 7.505 kr. pr. indbygger. Det er forklaringen på, at x-aksen i Figur 2 skærer y-aksen ved -7.505 kr. og ikke ved nul. Tankegangen er, at nettogæld først bliver en udfordring, når den udløser renteudgifter, der belaster de løbende budgetter og regnskaber<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Holdt-Olesen og Panduro "Kommunernes økonomiske styring 1995-2009" KREVI, 2010

**Figur 2** Kommunerne fordelt efter deres finansielle egenkapital (2016) og deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat i alt i kr. pr. indbygger (2014-2016)



Note: I analysen af skæringspunktet for, hvor gennemsnitskommunen hverken har renteudgifter eller -indtægter er Samsø og Faaborg-Midtfyn Kommuner ikke medtaget pga. ekstreme værdier.

Kilde: KORA, egne beregninger

Kommuner, som befinder sig i kvadrant 3 nederst til venstre, har den mest udfordrede økonomiske situation. Figur 2 viser, at i 2016 har 22 kommuner både relativt lav finansiell egenkapital og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2014-2016.

I kvadrant 1 og 2 befinder sig henholdsvis 32 og 31 kommuner, mens der i kvadrant 4 befinder sig 13 kommuner.

## 1.4 Det skattefinansierede driftsoverskud

Som vist i Tabel 1 kan det relativt store overskud for gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat i alt i 2016 primært henføres til, at det skattefinansierede driftsresultat udviser et betydeligt større overskud end budgetteret, nemlig 1.165 kr. pr. indbygger mere end de oprindeligt forventede 2.103 kr. pr. indbygger.

Det skattefinansierede driftsresultat dækker i KORAs nøgletal over tre delelementer: indtægter, nettodriftsudgifter og nettorenter. Derudover opdeles indtægterne i henholdsvis "Tilskud og udligning" samt "Skatter", ligesom nettodriftsudgifterne opdeles i henholdsvis "Serviceudgifter" og "Overførselsudgifter mv.". Tabel 2 viser gennemsnitskommunens nøgletal for disse delelementer.

**Tabel 2** Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat i 2016. Kr. pr. indbygger (2017-prisniveau)

	Budget 2016	Regnskab 2016	Budgetafvigelsen
Indtægter	64.045	64.024	-21
Tilskud og udligning	15.731	15.716	-15
Skatter	48.314	48.308	-7
Nettodriftsudgifter	-61.827	-60.799	1.028
Serviceudgifter	-43.979	-43.600	380
Overførselsudgifter mv.	-17.848	-17.199	648
Nettorenter	-116	43	158
<b>Skattefinansieret driftsresultat</b>	<b>2.103</b>	<b>3.268</b>	<b>1.165</b>

Note: Indtægter/overskud angives med positivt fortegn

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Det ses i tabel 2, at gennemsnitskommunens budgetafvigelse kun er på 21 kr. pr. indbygger for indtægterne, og at der heller ikke er væsentlige afvigelser for de to delelementer af indtægter. Budgetafvigelsen på 158 kr. for nettorenter udgør ligeledes en begrænset del af de 1.165 kr. pr. indbygger for det skattefinansierede driftsresultat. Af disse kan i øvrigt de 60 kr. henføres til Faaborg-Midtfyn Kommune, som i 2016 har ekstraordinært høje indtægter registreret som renter på grund af salg af to forsyningsselskaber.

Den største del af budgetafvigelsen i 2016 kan således henføres til nettodriftsudgifterne, som i gennemsnitskommunen er 1.028 kr. lavere end budgetteret. Fordelingen af denne mindredrift er 648 kr. pr. indbygger for overførselsudgifter mv. og 380 kr. pr. indbygger for serviceudgifterne.

Det kan være vanskeligt for kommunerne at budgettere overførselsudgifterne mv. præcist i det enkelte år, da de endelige regnskabsudgifter for disse i høj grad afhænger af udsving i konjunkturer mv. Samtidig var 2016 året, hvor størstedelen af overførselsudgifterne var omfattet af refusionsreformen, hvor kommunerne for første gang skulle budgetlægge refusioner baseret på de enkelte ydelsesmodtageres varighed som modtagere af overførselsindkomster.

Ydermere vil de samlede kommunaløkonomiske konsekvenser af et mindreforbrug (eller i andre tilfælde en budgetoverskridelse) på overførselsudgifter mv. i et vist omfang blive dæmpet af regulering af budgetgaranti og andre forhold i de kommende års reguleringer inden for tilskuds- og udligningssystemet. Man kan derfor ikke, når man ser på overførsler mv., sætte lighedstegn mellem mindreforbruget og en tilsvarende varig forbedring af gennemsnitskommunens økonomi.

I det næste afsnit ser vi nærmere på gennemsnitskommunens serviceudgifter.

## 1.5 Mindreforbruget på serviceudgifterne

Gennemsnitskommunen har jf. Tabel 2 et mindreforbrug på serviceudgifterne på 380 kr. pr. indbygger. Inden for afgrænsningen af serviceudgifterne ligger den konto, hvor kommunerne siden 2014 har haft mulighed for at budgettere med generelle reserver, som en "buffer" til uforudselige udgifter.



Tabel 3 viser kommunernes budgetreserver i perioden 2014-2017. Budgetreserverne fordeles på budgettidspunktet ikke ud på konkrete udgiftskonti. Anvendes budgetreserverne i løbet af budgetåret, fx til finansiering af en budgetoverskridelse på dagtilbudsområdet, vil hele eller en del af budgetreserven blive flyttet til dette område.

Hvis budgetreserven ikke, eller kun delvist, anvendes i løbet af budgetåret, vil det resultere i en budgetafvigelse, der alt andet lige forbedrer regnskabsresultatet, sammenlignet med budgettet.

**Tabel 3** Kommunernes budgetreserver i 2014, 2015, 2016 og 2017 (kr. pr. indbygger)

	2014	2015	2016	2017
Antal kommuner, som anvender budgetreserver	54	58	60	62
Gennemsnitlige reservebeløb i de kommuner, som anvender budgetreserver	281	336	339	336
Gennemsnitlige reservebeløb fordelt på alle kommuner	155	199	207	213

Note: I analysen betragtes kommuner, der budgetterer med meget lave (mindre end 10 kr. pr. indbygger) eller negative beløb i budgetreserve, som kommuner, der ikke anvender budgetreserver.

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

I 2016 er der 60 kommuner, som budgetterer med budgetreserver. Det gennemsnitlige beløb fordelt på alle 98 kommuner er 207 kr. pr. indbygger. Man kan ikke måle, hvilke kommuner der har haft behov for at anvende budgetreserverne i løbet af 2016. Hvis man ser på gennemsnitskommunens mindreforbrug på serviceudgifter på i alt 380 kr. pr. indbygger, svarer den gennemsnitlige budgetterede reserve på 207 kr. pr. indbygger dog til over halvdelen af dette mindreforbrug.

Opsummerende fører gennemsnitskommunen altså stadig en forsigtig økonomisk politik, hvilket resulterer i et mindreforbrug. Dette må bl.a. ses i lyset af sanktionslovgivningen. Serviceudgifterne dækker dog over en bred vifte af velfærdsområder, hvoraf nogle områder historisk har været sværere for kommunerne at styre end andre. Nedenfor ses derfor på kommunernes budgetafvigelser på de økonomisk mest væsentlige velfærdsområder.

Figur 3 viser kommunernes budgetafvigelse for serviceudgifterne og fem store velfærdsområder. Der er tale om en spredningsanalyse, som for alle fem områder viser, hvordan budgetafvigelsen, målt i procent af det oprindelige budget, varierer mellem kommunerne. Konkret vises budgetafvigelsen i procent for kommune nummer 10, 24, mediankommunen, 74 og 88, når kommunerne i hvert tilfælde oplistes i rækkefølge fra den største budgetoverskridelse til det største mindreforbrug. Det er således ikke hensigten at vise, hvordan de samme kommuner klarer sig på forskellige velfærdsområder rent økonomistyringsmæssigt, men derimod at se på, om budgetoverholdelsen på nogle velfærdsområder generelt er bedre end på andre, og om variationen i kommunernes budgetoverholdelse er større for nogle områder end andre

**Figur 3** Spredningsanalyse af budgetafvigelse i 2016 for serviceudgifter og fem udvalgte sektorer (procent). Positivt fortegn angiver et mindreforbrug



Note: De enkelte sektorområder er kontoplanmæssigt afgrænset som i de af KORA udgivne ECO Nøgletal. For dokumentation af afgrænsningen se [eco.kora.dk](http://eco.kora.dk) tabellerne 5.101, 6.101, 7.101, 8.601 og 8.701.

Spredningsanalysen er foretaget ved at beregne budgetafvigelsen for percentilerne 10, 25, 50, 75 og 90. Af formidlingsmæssige årsager er disse "oversat" til "kommune nr. xx" etc.

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Øverst til venstre i figuren vises spredningen for serviceudgifterne i alt. Af figuren fremgår det, at langt de fleste af kommunerne har overholdt deres budgetter, og at omkring tre fjerdedele af kommunerne har et mindreforbrug i 2016. Billedet er dog noget mere varieret, når man ser på de udvalgte velfærdsområder.

Særligt to områder skiller sig ud, nemlig de to områder på det specialiserede socialområde: "Børn og unge med særlige behov" samt "Voksne med særlige behov". På disse to områder har størstedelen af kommunerne budgetoverskridelser i 2016, og en del har endog relativt store budgetoverskridelser. Eksempelvis har en fjerdedel af kommunerne en budgetoverskridelse på 7,4 % eller mere på området for Børn og unge med særlige behov henholdsvis en budgetoverskridelse på 6,8 % eller mere på området for Voksne med særlige behov. For de tre øvrige store velfærdsområder, dagtilbud, folkeskole og ældre har budgetoverskridelser for den fjerdedel af kommunerne, som har de største budgetoverskridelser, kun været på mellem 1,6 og 1,9 % eller mere.

Mønstret i budgetafvigelse på tværs af henholdsvis serviceudgifterne i alt og de fem store velfærdsområder følger det mønster, som KORA har fundet i rapporten om kommunernes økonomistyring 2016<sup>2</sup>, hvor en tilsvarende analyse blev gennemført på baggrund af regnskabstal for 2015.

---

<sup>2</sup> Kjærgaard et al. "Kommunernes økonomistyring 2016, en afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis, KORA, april 2016.