

Kommunernes regnskaber og budgetter 2021/2022

Regnskabsoverskud og mindsket nettogæld



Jonatan Kjældgaard Jensen og Lars Bo Pedersen

*Kommunernes regnskaber og budgetter 2021/2022 –
Regnskabsoverskud og mindsket nettogæld*

© VIVE og forfatterne, 2022

e-ISBN: 978-87-7582-072-6

Forsidefoto: Lars Degnbol/VIVE

Projekt: 210544

Finansiering: VIVE

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.

VIVE

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

Forord

VIVEs styringsnøgletal for kommunernes økonomistyring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2021 og budgettal for 2022. 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 også variationer 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 for VIVE Styring og Ledelse

Indhold

Sammenfatning	5
1 Introduktion	6
2 Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	7
3 Det skattefinansierede driftsresultat	8
4 Budgetpræcisionen i serviceudgifterne.....	13
5 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning	15
6 Kommunernes finansielle stilling	18
7 Årets resultat og finansiell egenkapital	23

Sammenfatning

I denne rapport tager vi en temperaturmåling på den gennemsnitlige kommunes økonomiske situation, og vi ser på gennemsnitskommunens økonomiske resultater for 2021 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 tre væsentlige økonomiske resultater:

For det første har gennemsnitskommunen i 2021 noteret sig et højt driftsoverskud på det skattefinansierede område på knap 3.500 kr. pr. indbygger. Driftsoverskuddet (dvs. det skattefinansierede driftsresultat) 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 viser vores opgørelse, at gennemsnitskommunen har et regnskabsoverskud, dvs. et skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning, på knap 1.100 kr. pr. indbygger i 2021. Dermed fortsætter en mangeårig tendens med et positivt skattefinansieret resultat i gennemsnitskommunen.

For det tredje har gennemsnitskommunens finansielle stilling ikke været bedre i den undersøgte periode siden kommunalreformen i 2007, end den er ved udgangen af 2021. Gennemsnitskommunens finansielle egenkapital (som er et andet begreb for nettoformue) ligger i 2021 således på knap -5.500 kr. pr. indbygger, hvilket er en forbedring på 600 kr. pr. indbygger fra knap -6.100 kr. pr. indbygger i 2020. Udviklingen dækker over, at næsten 2 ud af 3 kommuner har forbedret sin finansielle egenkapital (eller med andre ord mindsket deres nettogæld) i 2021.

1 Introduktion

Denne rapport gennemgår kommunernes regnskabsresultater for 2021 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 2021. 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. 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, og der er ikke kompenseret for indbyggertallet i de enkelte kommuner. Nøgletallene vises generelt i faste priser, medmindre andet er angivet. 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 i øvrigt 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 2021 opgjort som kr. pr. indbygger i 2022-priser.

Tabel 2.1 Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater. Kroner pr. indbygger (2022-priser)

Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	Budget 2021	Regnskab 2021	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	3.102	3.477	376
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.904	-2.803	101
Resultat vedrørende jordforsyning	13	392	379
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	211	1.067	856

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 anlægsinvesteringer, afdrag på lån og til at styrke kassebeholdningen. Driftsoverskuddet fra regnskabet er på 3.477 kr. pr. indbygger i 2021 for gennemsnitskommunen. Overskuddet er dermed 376 kr. højere pr. indbygger end det budgetterede niveau, som lå på 3.102 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen.

De skattefinansierede nettoanlægsudgifter ligger i 2021 på 2.803 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen. Gennemsnittet for perioden 2007-2020 er til sammenligning 2.577 kr. pr. indbygger (2022-pl.). I 2021 er der et mindreforbrug på skattefinansierede nettoanlægsudgifter på i alt 101 kr. pr. indbygger set i forhold til det budgetterede niveau.

Resultatet vedrørende jordforsyning, som dækker over kommunernes køb og salg af byggegrunde, ligger i 2021 på 392 kr. pr. indbygger, hvilket er væsentligt højere end budgettet på 13 kr. Resultatet ligger på det højeste niveau siden 2007.

Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning udgøres af summen af det skattefinansierede driftsresultat og resultatet vedrørende jordforsyning fratrukket de skattefinansierede nettoanlægsudgifter. Resultatet ligger i 2021 på 1.067 kr. pr. indbygger for gennemsnitskommunen. Dette udgør det tredjestørste regnskabsoverskud i perioden 2007-2020.

3 Det skattefinansierede driftsresultat

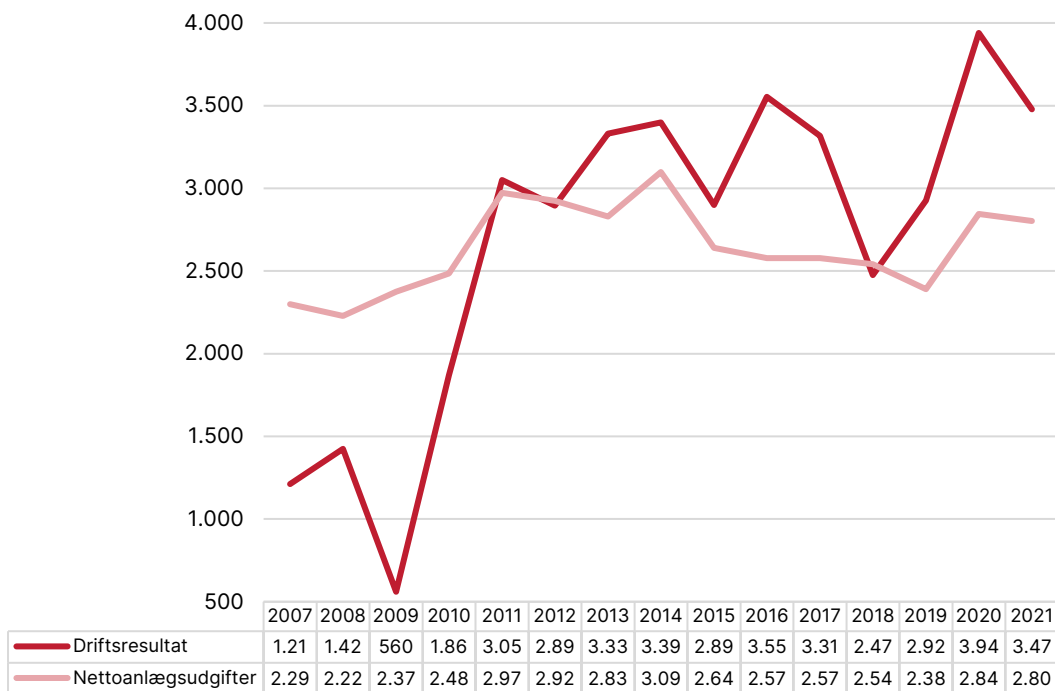
Det skattefinansierede driftsresultat beskriver forholdet mellem de løbende indtægter og driftsudgifter tillagt årets nettorenter. For at opnå balance i det samlede skattefinansierede resultat over tid skal en kommunes overskud på driften være tilstrækkeligt stort til at finansiere nettoanlægsudgifterne. 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 økonomiaftale¹. Udviklingen skal også ses i lyset af, at staten har overfinansieret kommunerne i økonomiaftalerne fra og med 2013. Overfinansieringen skal forstås sådan, at kommunerne i økonomiaftalen har fået større finansiering, end udgiftslofterne tillader dem at bruge.

Figur 3.1 viser gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat og nettoanlægsudgifter fra 2007-2021. I årene lige efter kommunesammenlægningerne i 2007 var gennemsnitskommunen ikke i stand til at finansiere dens nettoanlægsudgifter på baggrund af dens skattefinansierede driftsresultat. Det ændrede sig efter 2012, hvor gennemsnitskommunens driftsoverskud konsekvent har oversteget nettoanlægsudgifterne med en enkelt undtagelse i 2018. I 2021 ligger driftsresultatet lige under resultatet fra 2020, som også var det højeste i perioden 2007 til 2021, jf. Figur 3.1.

I et økonomistyringsperspektiv er det hensigtsmæssigt, at driftsoverskuddet dækker de skattefinansierede nettoanlægsudgifter. Det kan imidlertid være uhensigtsmæssigt, hvis driftsindtægterne i længere perioder overstiger anlægsudgifterne, fordi det fører til en utilsigtet formueopbygning. Store positive differencer mellem driftsoverskuddet og nettoanlægsudgifterne over længere perioder kan således tyde på, at gennemsnitskommunen har været overforsigtig i dens økonomistyring. Tendensen til de mange – og for nogle år relativt store – positive differencer mellem driftsoverskuddet og nettoanlægsudgifterne fra og med 2013, som det ses i Figur 3.1, skal dog formentlig også ses i lyset af den generelle overfinansiering af kommunerne fra og med 2013 end en generel overforsigtighed i kommunerne.

¹ Siden 2014 har "serviceloftet" for kommunerne været en integreret del af budgetloven. Loftet fastsættes under de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL som en ramme for, hvor store kommunernes samlede serviceudgifter må være. Serviceloftet gælder for kommunerne under ét.

Figur 3.1 Udviklingen i skattefinansieret driftsresultat og nettoanlægsudgifter opgjort som kroner pr. indbygger (2022-priser)



Anm.: Den mørkerøde linje viser størrelsen på driftsresultatet, og den lyserøde viser størrelsen på nettoanlægsudgifterne.

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

Figur 3.2 viser landsfordelingen over det skattefinansierede driftsresultat pr. indbygger i 2021. Som de foregående år er der stor spredning i kommunernes driftsresultater. Lysere farver indikerer et mindre overskud, mens mørkere farver indikerer et større overskud. Umiddelbart ligger de fleste kommuner med store driftsoverskud pr. indbygger i hovedstadsområdet, men også flere kommuner i Sønderjylland har relativt store overskud. De mindste overskud ligger blandt kommuner på Sydsjælland og i Østjylland.

10 kommuner opnåede i 2021 et driftsoverskud på mere end 5.000 kr. pr. indbygger, mens 14 kommuner havde et driftsoverskud på mindre end 2.000 kr. pr. indbygger. Til sammenligning opnåede 18 kommuner et driftsoverskud på mere end 5.000 kr. pr. indbygger i 2020, mens 10 kommuner opnåede et driftsoverskud på mindre end 2.000 kr. pr. indbygger.

Figur 3.2 Landsfordelingen over det skattefinansierede driftsresultat i 2021 opgjort som kroner pr. indbygger (2022-priser)

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

Tabel 3.1 viser detaljerne i budget og regnskab for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat i 2021. Tabellen giver et godt overblik over, hvor gode kommunerne har været til at ramme årets budget for resultatets forskellige delelementer. 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 opgjort som kr. pr. indbygger (2022-priser)

Gennemsnitskommunens driftsresultat	Budget 2021	Regnskab 2021	Budgetafvigelse
1 Indtægter	72.742	72.534	-207
1a Tilskud og udligning	19.875	19.694	-181
1b Skatter	52.867	52.841	-26
2 Nettodriftsudgifter	-69.510	-69.015	496
2a Serviceudgifter	-49.148	-49.381	-233
2b Overførselsudgifter mv.	-20.363	-19.634	729
3 Nettorenter	-129	-42	87
Skattefinansieret driftsresultat	3.102	3.477	376

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

Budgettallene er ikke korrigeret for de 0,9 mia. kr., som kommunerne i 2021 modtog som kompensation for merudgifter på service som følge af covid-19.

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

Ser vi først på indtægtssiden, er forskellen mellem budget og regnskab i 2021 en mindreindtægt på 207 kr. for gennemsnitskommunen. Der er dermed tale om en betydeligt mindre budgetafvigelse på indtægtssiden end i 2020, hvor der var en samlet merindtægt i forhold til det budgetterede på 1.606 kr. pr. indbygger. Gennemsnitsresultatet for 2021 ligger tættere på de foregående år, hvor der var tale om henholdsvis en merindtægt på 300 kr. pr. indbygger i 2019 og en mindreindtægt på 595 kr. pr. indbygger i 2018 (2022-priser).

På udgiftssiden er der i 2021 et mindreforbrug på nettodriftsudgifter for gennemsnitskommunen på 496 kr. pr. indbygger. Som det fremgår af Tabel 3.1, udgøres mindreforbruget for gennemsnitskommunen vedrørende nettodriftsudgifter af et merforbrug på 233 kr. pr. indbygger på serviceudgifter² og et mindreforbrug på overførselsudgifter mv. på 729 kr. pr. indbygger. Endelig viser 2021-regnskabet, at gennemsnitskommunens nettorenteudgifter ligger på 42 kr. pr. indbygger.

I 2021 er overførselsudgifter mv. posten med den største budgetafvigelse. Overførselsudgifterne mv. kan dog af natur være vanskelige at budgettere i det enkelte år for kommunerne, 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 for modtagelse af overførselsindkomster. Derfor har budgetpræcisionen i overførselsudgifterne mv. ikke nødvendigvis en forbindelse til den kommunale økonomistyring. Serviceudgifterne er derimod mere et direkte udtryk for

² Udgifterne er ikke korrigeret for de 0,9 mia. kr., som kommunerne i 2021 modtog som kompensation for merudgifter på service som følge af covid-19.

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 Kommuners og Regioners Analyse og Forskning). Næste kapitel ser derfor på budgetoverholdelsen, når det gælder serviceudgifterne specifikt.

4 Budgetpræcisionen i serviceudgifterne

Kommunernes evne til at sikre størst mulig overensstemmelse mellem de budgetterede og de faktisk afholdte udgifter til service, også kaldet budgetpræcisionen, er en god indikator for kvaliteten af kommunernes økonomistyring. VIVEs styringsnøgletal viser, at kommunernes budgetpræcision for så vidt angår serviceudgifter i en årrække har været stigende.

Figur 4.1 viser den procentvise budgetafvigelse i serviceudgifterne for gennemsnitskommunen fra 2007 og frem. Årene fra 2007 til 2013 så væsentligt større budgetafvigelser end i årene fra 2014 til 2019, hvor der var relativt høj præcision. Budgetafvigelsen på -0,5 % i 2021 repræsenterer en tilbagevendende til denne trend efter den relativt store afvigelse på 1,7 % i 2020. Budgetafvigelserne for gennemsnitskommunen i 2020 og 2021 skal dog tolkes forsigtigt, idet budgettet ikke er korrigeret for de 1,4 og 0,9 mia. kr., som kommunerne i henholdsvis 2020 og 2021 modtog som kompensation for merudgifter på service som følge af covid-19, efter budgettet var lagt.

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 for alle kommunerne har en tilsvarende kurve over serviceudgifterne korrigeret for merudgifter mv. ligget over nul i alle årene siden 2011.

Der er ikke korrigeret for eventuelle merudgifter som følge af DUT mv. efter budgettets vedtagelse. Tallene er heller ikke korrigeret for de 1,4 og 0,9 mia. kr., som kommunerne i henholdsvis 2020 og 2021 modtog som kompensation for merudgifter på service som følge af covid-19.

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

Figur 4.2 viser udviklingen i spredningen i kommunernes budgetpræcision på serviceudgifterne i et flerårigt perspektiv. Det fremgår, at der omkring indførelsen af statens skærpede sanktioner over for kommunerne ved eventuelle overskridelser af serviceloftet fra og med 2011 var et fald i spredningen blandt kommunerne. Særligt siden 2017 har spredningen samlet sig om 0 %, hvilket indikerer høj præcision blandt flertallet af kommunerne.

Figur 4.2 Spredningen i kommunernes årlige budgetpræcision i serviceudgifterne angivet som boxplot for 2007-2021. Procentvis afvigelse.



Anm.: Hver kasse angiver median, øvre og nedre kvartil for et givent år. De to antenner indikerer minimums- og maksimumsværdier for observationer, der ikke opfattes som outliers. Outliers er vist ved prikker.

Note: Budgetafvigelserne for henholdsvis Samsø i 2017 (14,7 %) og Læsø i 2020 (21,5 %) vises ikke på grund af ekstreme værdier. Tallene er ikke korrigeret for de 1,4 og 0,9 mia. kr., som kommunerne i henholdsvis 2020 og 2021 modtog som kompensation for merudgifter på service som følge af covid-19.

Positive værdier udtrykker mindreforbrug.

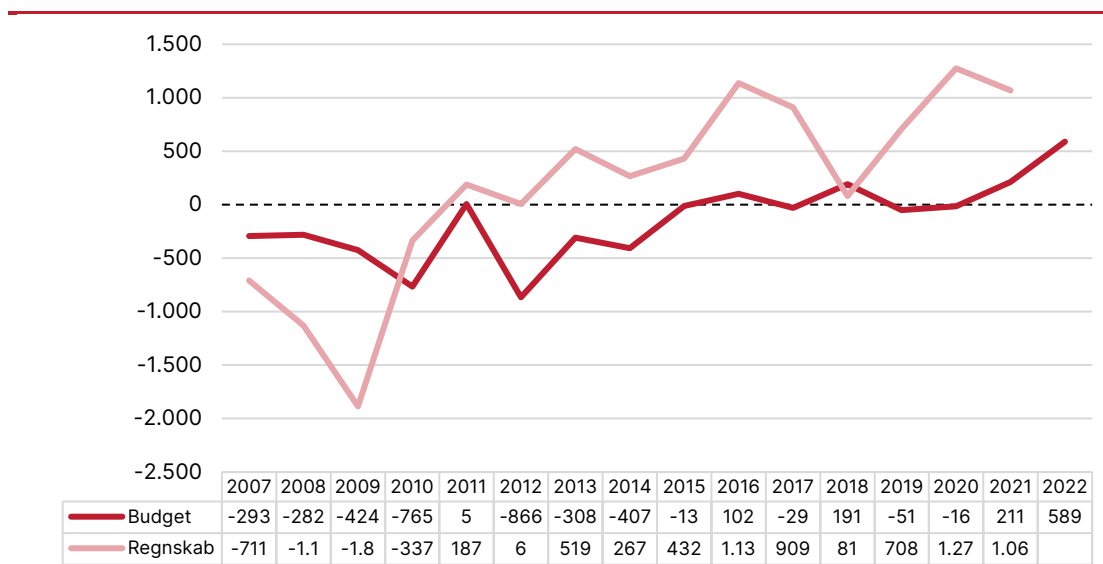
Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

5 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning

Hvis en kommune hverken har stor gæld eller formue, tilsiger god økonomistyringssskik, at man over årene tilstræber, at de samlede indtægter og udgifter er i balance. På denne måde undgås en utilsigtet gældsætning eller formueopbygning. Det er i den forbindelse relevant at se på det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning, som angiver balancen mellem alle kommunens indtægter og udgifter. Figur 5.1 viser udviklingen i det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen i budgettet og regnskabet siden 2007.

Siden 2010 har der været en tendens til, at gennemsnitskommunen har opnået et positivt skattefinansieret resultat. Resultatet i 2021 følger denne tendens. Gennemsnitskommunen har haft et regnskabsoverskud inkl. anlæg og jordforsyning på 1.067 kr. pr. indbygger. Det er et stykke over det budgetterede niveau for 2021, som lød på 211 kr. pr. indbygger. Gennemsnitskommunen har dermed lagt en del mere til kassebeholdningen end budgetteret i 2021. I 2022 budgetterer gennemsnitskommunen med et samlet skattefinansieret resultat på 589 kr. pr. indbygger.

Figur 5.1 Udviklingen i skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen opgjort som kroner pr. indbygger (2022-priser)

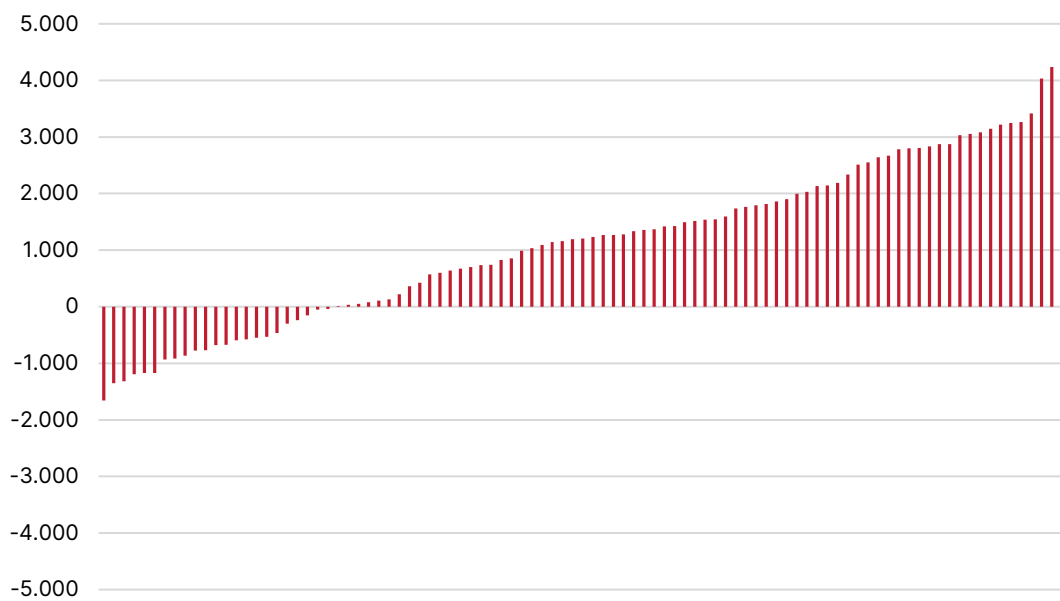


Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

Selvom gennemsnitskommunen 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 2021. I alt er der 73 kommuner, som har et positivt samlet resultat i 2021, og 25, som har et samlet negativt resultat.

Figur 5.2 Spredningen i kommunernes skattefinansierede resultat i alt i 2021 inkl. jordforsyning opgjort som kroner pr. indbygger (2022-priser)



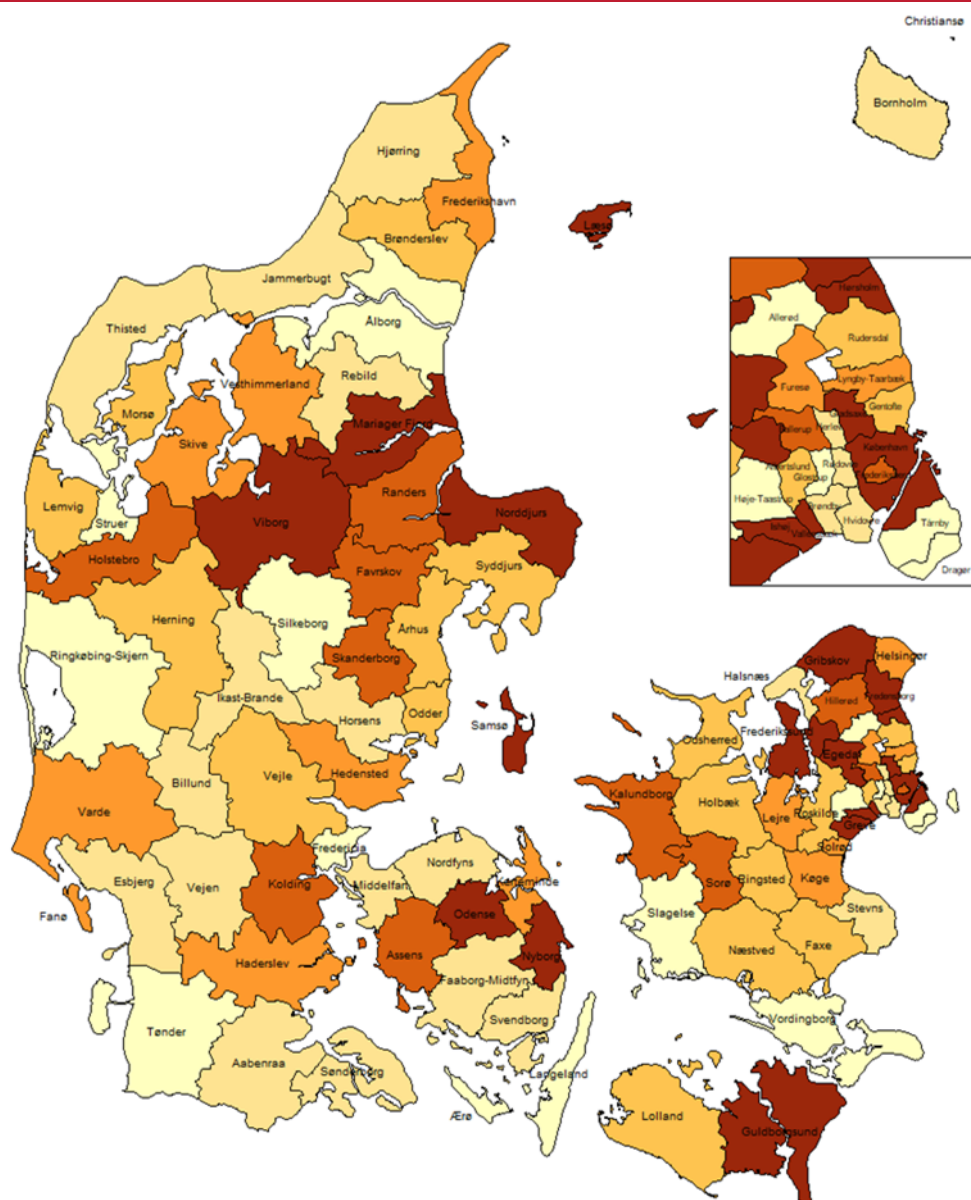
Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

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 2019-2021, 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 18 kommuner, som over tre år har haft et negativt skattefinansieret resultat inkl. jordforsyning. Kortet viser ingen entydige tendenser, men der er en svag tendens til, at flere kommuner i hovedstadsområdet, særligt nord for København, har relativt store overskud. Omvendt har en større andel af kommunerne i Sønderjylland og Vestjylland mindre overskud eller underskud.

Figur 5.3 Landsfordelingen over det gennemsnitlige skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning i perioden 2019-2021 opgjort som kr. pr. indbygger (2022-priser)



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

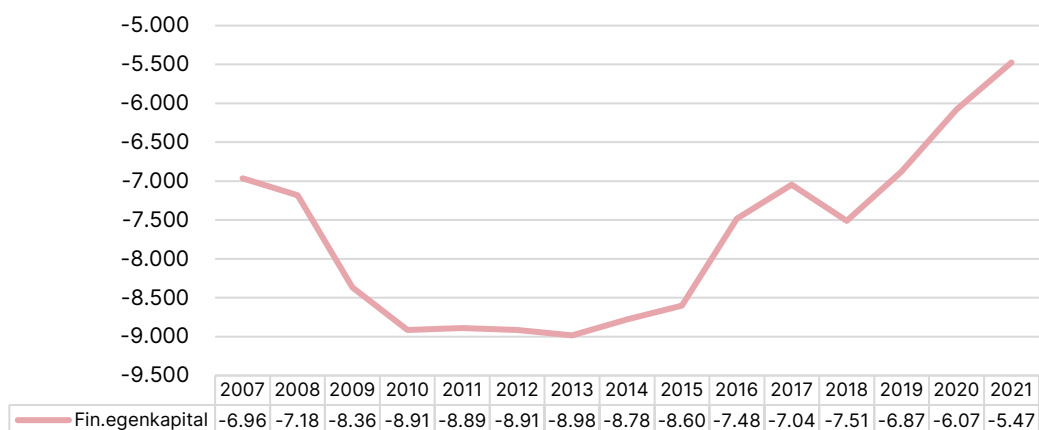
6 Kommunernes finansielle stilling

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 formue³.

Figur 6.1 viser udviklingen i gennemsnitskommunens finansielle egenkapital i løbende priser. Den finansielle egenkapital ultimo 2021 ligger på det højeste niveau i hele den undersøgte periode siden kommunalreformen i 2007. Fra 2010 til 2013 har niveauet ligget forholdsvis 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 -5.500 kr. pr. indbygger i 2021. At betragte ud fra dette styringsnøgletal er gennemsnitskommunen med andre ord bedre finansielt stillet ved udgangen af 2021, end det har været tilfældet tidligere – i hvert fald siden 2007, idet nettogælden er blevet mindre⁴.

Som det fremgår af figuren, er gennemsnitskommunens finansielle egenkapital forbedret med 600 kr. pr. indbygger fra -6.100 kr. pr. indbygger ultimo 2020 til -5.500 kr. pr. indbygger ultimo 2021.

Figur 6.1 Udviklingen i finansiell egenkapital for gennemsnitskommunen i kroner pr. indbygger, 2007-2021 (løbende priser)



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

Samsø og Furesø Kommuner er i alle år udeladt fra opgørelsen af den uvægtede gennemsnitlige finansielle egenkapital på grund af ekstreme værdier (Furesø Kommune har en finansiell egenkapital på mellem -49.000 og -67.000 kr. pr. indbygger i perioden fra 2007-2021, 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>.

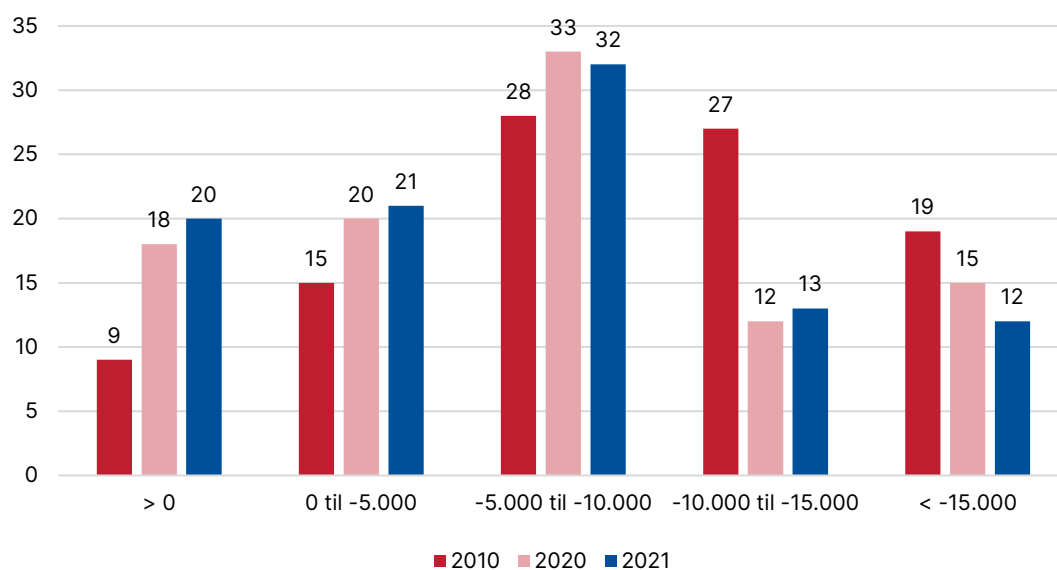
³ Med skattefinansieret formue menes kommunens samlede nettoformue ekskl. nettogælden i ældreboliger og eventuelle indskud i Landsbyggefonden samt ekskl. aktier og andelsbeviser mv. på funktion 9.32.21 (kontoens saldo består i de fleste kommuner i overvejende grad af midler henført til kommunens ejerskab af selskabsgjorte forsyningsvirksomheder). Eventuelle mellemregninger med forsyningsvirksomheder indgår som en del af den kortfristede skattefinansierede nettoformue. 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>.

⁴ En medvirkende årsag til den stigende finansielle egenkapital er, at kommunerne fra og med 2013 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, 2020 og 2021. Udviklingen er tydeligvis gået i retning af, at flere kommuner i 2021 har en positiv finansiell egenkapital (20 kommuner) end i 2010 (9 kommuner). Samtidig har færre kommuner en negativ finansiell egenkapital på mere end 15.000 kr. pr. indbygger i 2020 (12 kommuner) end i 2010 (19 kommuner).

Det fremgår også, at flere kommuner har en positiv finansiell egenkapital i 2021 end i 2020. I 2021 er der således 2 kommuner mere, der har en positiv finansiell egenkapital end i 2020. Fremgangen i kommunernes finansielle egenkapital ses også ved, at antallet af kommuner med en negativ egenkapital på mere end 15.000 kr. pr. indbygger er faldet med 3 siden 2020. Med til billedet hører dog, at antallet af kommuner med en finansiell egenkapital på mellem -10.000 og -15.000 kr. pr. indbygger er steget fra 12 i 2020 til 13 i 2021.

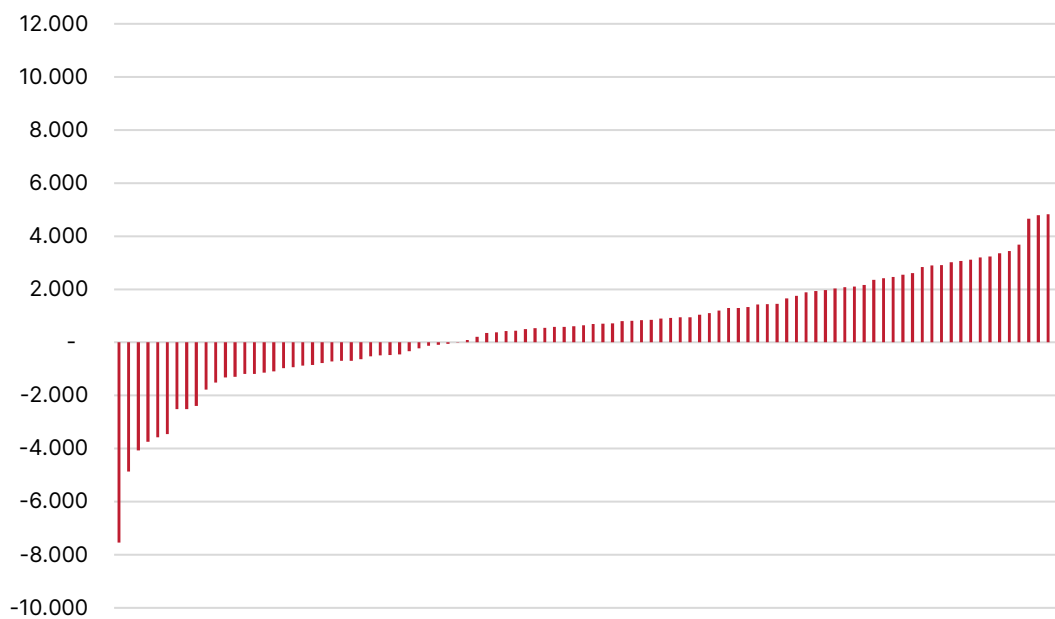
Figur 6.2 Antal kommuner med finansiell egenkapital i udvalgte intervaller for 2010, 2019 og 2020. Kroner pr. indbygger (løbende priser)



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

Figur 6.3 viser, hvor meget den finansielle egenkapital er ændret fra ultimo 2020 til ultimo 2021 på tværs af kommunerne. Det fremgår af figuren, at den finansielle egenkapital er steget i flertallet af kommunerne. 62 kommuner kan således notere en stigning i den finansielle egenkapital over det seneste år, mens 36 kommuner kunne notere 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 ikke overraskende, at det er landets mindste ø-kommune, der har den største ændring fra 2020 til 2021 (Læsø Kommune med en stigning på 10.400 kr. pr. indbygger), når nøgletallet opgøres pr. indbygger, da de mindste kommuner med konstruktionen af nøgletallet er mere følsomme over for nominelle ændringer i den finansielle egenkapital.

Figur 6.3 Ændring i hver enkelt kommunes finansielle egenkapital fra 2020 til 2021. Kroner pr. indbygger

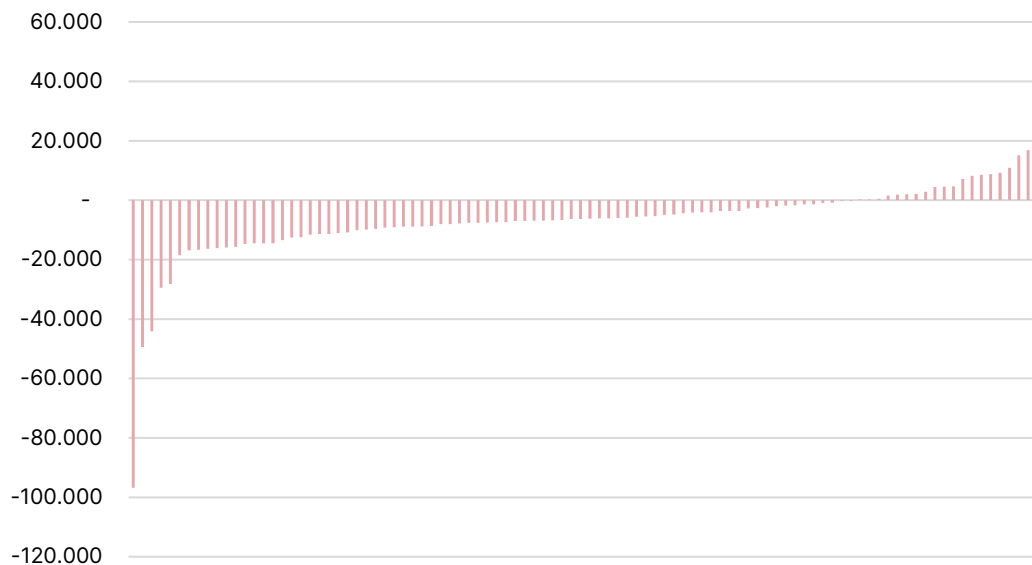


Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

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 2021. 30 % af kommunerne 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 bemærkelsesvist 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 2021. Kroner pr. indbygger

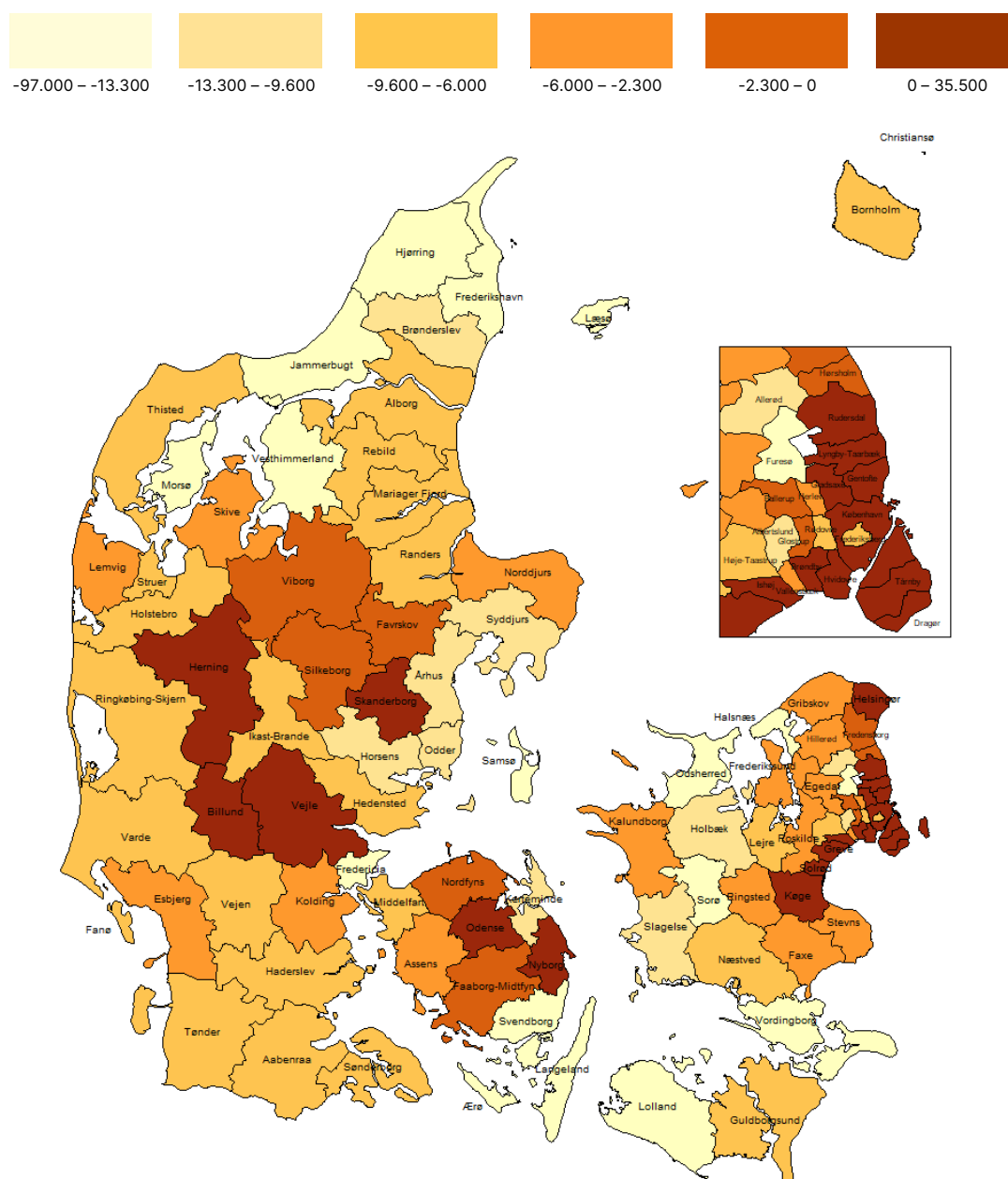


Anm.: Det skal bemærkes, at nøgletallet finansiell egenkapital ikke er et perfekt nøgletal til en mellemkommunal rangering af kommunernes finansielle stilling, idet der er forhold af relevans for en fyldestgørende sammenligning, som tallet ikke nødvendigvis tager højde for. Det afhænger naturligvis af, 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/Styringsn%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 er placeret i hovedstadsområdet. Omvendt er flere af kommunerne med en forholdsvis stor negativ finansiell egenkapital opgjort pr. indbygger placeret i Nordjylland samt Vest- og Sydsjælland.

Figur 6.5 Finansiell egenkapital ultimo 2021. Kroner pr. indbygger



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 at 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.

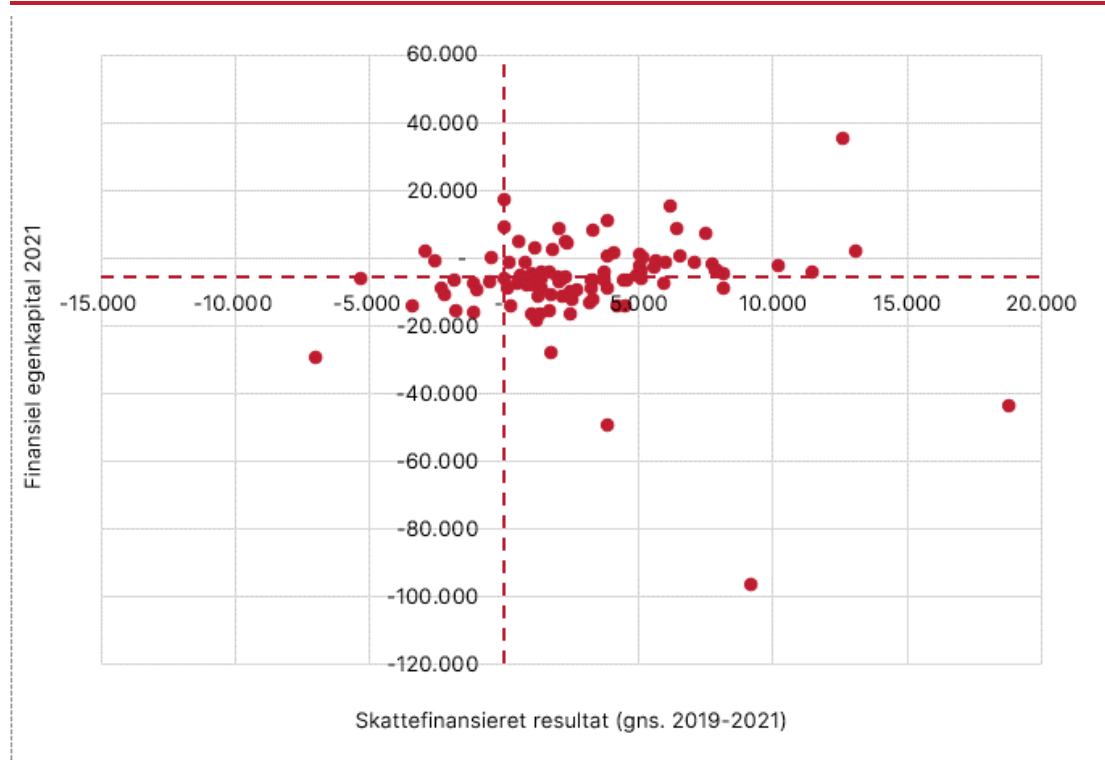
Figur 7.1 viser sammenhængen mellem finansiel egenkapital ultimo 2021 og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning for kommunerne. Sidstnævnte har vi opgjort som et gennemsnit over en 3-årig periode fra 2019-2021, fordi enkelte år kan vise store udsving, som ikke nødvendigvis er udtryk for kommunens økonomiske situation generelt. En kommunes finansielle egenkapital udtrykker, som beskrevet i kapitel 6 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 2019-2021. 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 2019-2021, hvilket forringer den finansielle egenkapital, som i 2021 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 2021 kan man med en lineær regression estimere, at kommunernes finansielle egenkapital i gennemsnit var renteneutral ved en negativ finansiel egenkapital på 5.398 kr. pr. indbygger⁵. Derfor skærer den vandrette akse i Figur 7.1 den lodrette akse ved -5.398 kr. og ikke ved nul. Tankegangen er, at nettogæld først bliver en udfordring, når den udløser renteudgifter, der belaster de løbende budgetter og regnskaber.

⁵ 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 (4.228 kr. pr. indbygger i 2020), hvilket må siges at udgøre en væsentlig forskel til tallet for 2021. 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 2021 og gennemsnitligt skattefinansieret resultat 2019-2021. Kroner pr. indbygger (2021-priser)



nm.: Samsø Kommune er udeladt på grund af ekstreme værdier (finansiell egenkapital = -98.177 kr. pr. indbygger).
Kilde: VIVEs styringsnøgletal, <http://eco.vive.dk/styring>.

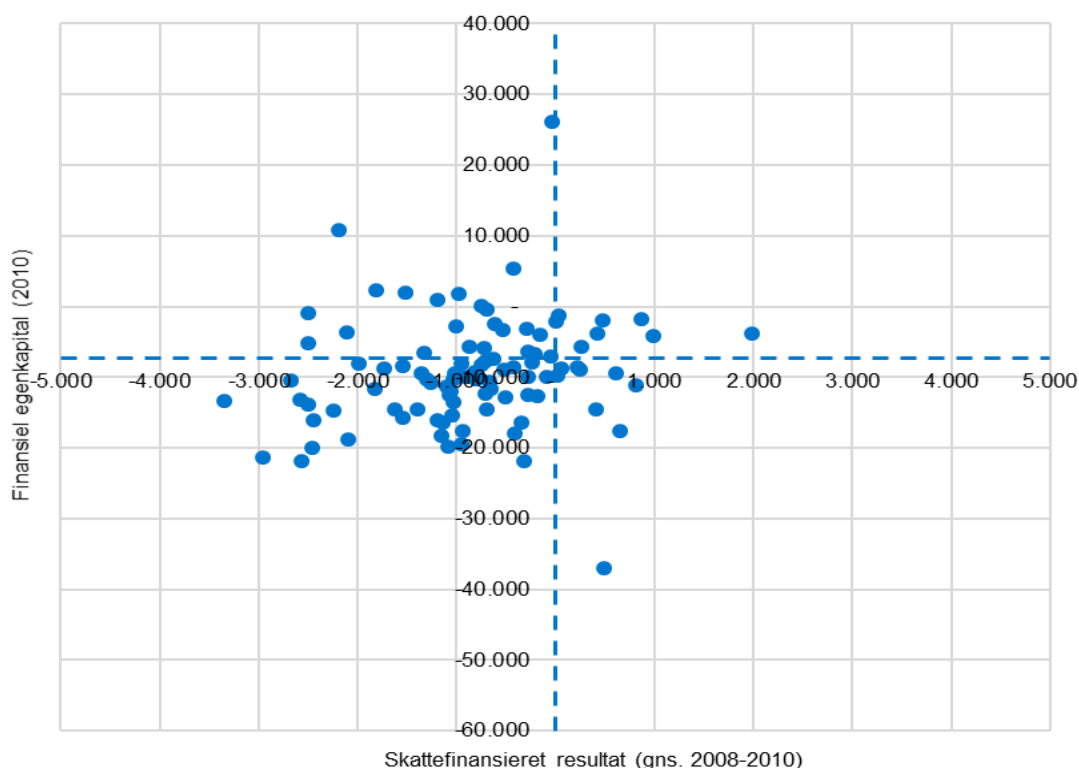
Figur 7.1 viser, at 11 kommuner er udfordrede i forhold til deres finansielle situation. Det er kommunerne markeret nederst til venstre i figuren, som både har en relativt lav finansiell egenkapital og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2019-2021. Der er yderligere 45 kommuner med et positivt skattefinansieret resultat fra 2019-2021, som har kunnet bruge resultatet til at forbedre deres finansielle egenkapital, som dog stadig i 2021 var relativt lav (nederst til højre). Endelig er der 38 kommuner med både en relativt høj finansiell egenkapital og et overskud som følge af et positivt skattefinansieret resultat i perioden 2019-2021 (øverst til højre), mens der er 4 kommuner, som har tæret på en relativt høj finansiell egenkapital gennem et gennemsnitligt regnskabsunderskud fra 2019-2021 (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 overfinansiering af kommunerne i økonomiaftalerne fra og med 2013.

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 (2010-priser).⁶ Derfor er skæringspunktet på den lodrette akse -7.246 kr. pr. indbygger i Figur 7.2.

Hvis vi sammenholder Figur 7.2 med Figur 7.1, 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 væsentligt 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. Kroner 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>.

⁶ I regressionen er observationer for Furesø Kommune udeladt på grund af ekstreme værdier.

VIVÉ

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD