

Rapport

# Kommunernes regnskaber og budgetter 2017/2018

Gennemsnitskommunens overskud fortsætter

Mads Thau og Bo Panduro

*Kommunernes regnskaber og budgetter 2017/2018 –  
Gennemsnitskommunens overskud fortsætter*

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-94-2

Projekt: 10544

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

# Forord

VIVEs nøgletal for kommunernes økonomistyring er nu blevet opdateret med regnskabstal for 2017 og budgettal for 2018. I denne rapport afdækkes de væsentligste tendenser i kommunernes 2017-regnskaber på baggrund af det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle landets 98 kommuner (kaldet "gennemsnitskommunen"). Nøgletallene kan findes online via KORAs gamle hjemmeside [her](#).

VIVEs 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 præsentationsform, de fleste kommuner anvender i deres regnskaber. De resterende tre nøgletal omhandler kommunernes nettoformue eller -gæld.

*Vibeke Normann Andersen*  
*Forsknings- og analysechef, VIVE Styring og Ledelse*  
*2018*

# Indhold

1	Gennemsnitskommunens regnskabsresultat .....	5
2	Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning .....	6
3	Årets resultat og nettoformue/-gæld.....	8
4	Det skattefinansierede driftsoverskud .....	10
5	Budgetafvigelserne på udgifterne til service, overførsler mv. og nettoanlæg.....	12

# 1 Gennemsnitskommunens regnskabsresultat

I denne rapport ser VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd – nærmere på kommunernes regnskabsresultater for 2017. Først fokuserer vi på gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat, og resultatet sammenlignes med de foregående år fra 2007-2017. Herefter sammenholder vi den enkelte kommunes samlede skattefinansierede resultat med kommunens finansielle egenkapital for at tegne et samlet billede af den økonomiske situation i kommunerne. Endelig ser vi på kommunernes serviceudgifter. Vores fokus ligger her på graden af budgetoverholdelse frem for 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. Tabel 1.1 viser disse nøgletal for 2017 opgjort som kr. pr. indbygger i 2018-priser.

**Tabel 1.1** Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens økonomiske resultater. Kr. pr. indbygger (2018-priser)

Gennemsnitskommunens regnskabsresultat	Budget 2017	Regnskab 2017	Budgetafvigelse
Skattefinansieret driftsresultat	2.078	3.080	1.002
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.376	-2.358	18
Resultat vedrørende jordforsyning	102	-5	-107
Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	-197	717	914

Note: Indtægter og mindreforbrug vises med positivt fortegn

Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Fire forhold er værd at berøre. For det første fremgår det, at **driftsoverskuddet** målt ved gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat er større end budgetteret, hvilket har været tilfældet siden 2011. Driftsoverskuddet i 2017 på 3.080 kr. pr. indbygger er 1.002 kr. højere end det budgetterede. Selvom driftsoverskuddet er en smule mindre end i 2016, ligger det generelt på niveau med resultatet for de seneste år.

For det andet viser regnskabet, at **nettoanlægsudgifterne** på -2.358 kr. pr. indbygger igen i år kan finansieres af driftsoverskuddet. I 2017 har der modsat de foregående seks år været et mindreforbrug på 18 kr. pr. indbygger på de skattefinansierede nettoanlægsudgifter.<sup>1</sup>

For det tredje er **resultatet vedrørende jordforsyning**, der dækker over køb og salg af byggegrunde, -5 kr. pr. indbygger, hvilket er markant under budgettet på 102 kr.

For det fjerde fremgår det, at det **skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning** for gennemsnitskommunen er 717 kr. pr. indbygger. Det samlede mindreforbrug på 914 kr. viser, at det samlede skattefinansierede resultat for syvende år i træk er bedre end det budgetterede.

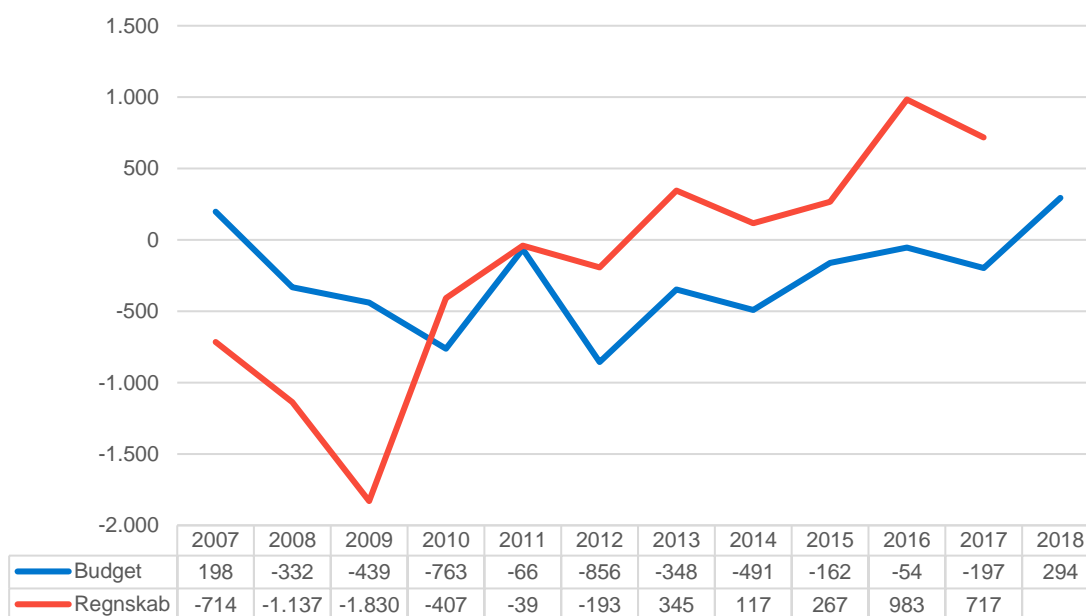
<sup>1</sup> Vær opmærksom på, at VIVEs nøgletal for kommunernes nettoanlægsudgifter adskiller sig fra den opgørelse af kommunernes bruttoanlægsudgifter, som anvendes i regi af aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi. Dels er der tale om nettoudgifter i stedet for bruttoudgifter, og tallene indeholder heller ikke udgifter og indtægter vedrørende jordforsyning. Dels indeholder VIVEs nøgletal kommunens egenfinansiering af ældreboligbyggeri (dvs. anlægsudgifter ekskl. den lånefinansierede og den beboerindskudsfinansierede del og indskud i Landsbyggefonden). Vær også opmærksom på, at VIVEs tal henviser til det uvægtede gennemsnit af kommunernes udgifter opgjort i kr. pr. indbygger. Forskellen mellem budget og regnskab vil derfor afvige fra en opgørelse af fx de samlede anlægsudgifter for hele landet opgjort i kr. pr. indbygger.

## 2 Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning

En kommune, der hverken har stor gæld eller formue, bør over årene tilstræbe, at det skattefinansierede resultat er i balance, så der ikke sker en utilsigtet gældsætning eller formueopbygning. Figur 2.1 viser udviklingen i det samlede skattefinansierede resultat for budgettet og regnskabet siden 2007.

Regnskabet viser for femte år i træk et overskud. Selvom årets resultatet på 717 kr. pr. indbygger er marginalt dårligere end sidste års på 983 kr., ser tendensen med, at gennemsnitskommunen løbende har forbedret det skattefinansierede resultat siden lavpunktet i 2009, altså ud til at fortsætte. Samtidig kan man se, at kommunerne ligesom de seneste syv år realiserer et bedre resultat end forventet. Dette mindreforbrug på 914 kr. pr. indbygger er i 2017 nogenlunde på niveau med 2016 og ligger et pænt stykke over, hvad det har gjort tidligere. Måske derfor budgetterer gennemsnitskommunen i 2018, for første gang siden kommunesammenlægningen i 2007, med et samlet overskud på det skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning.

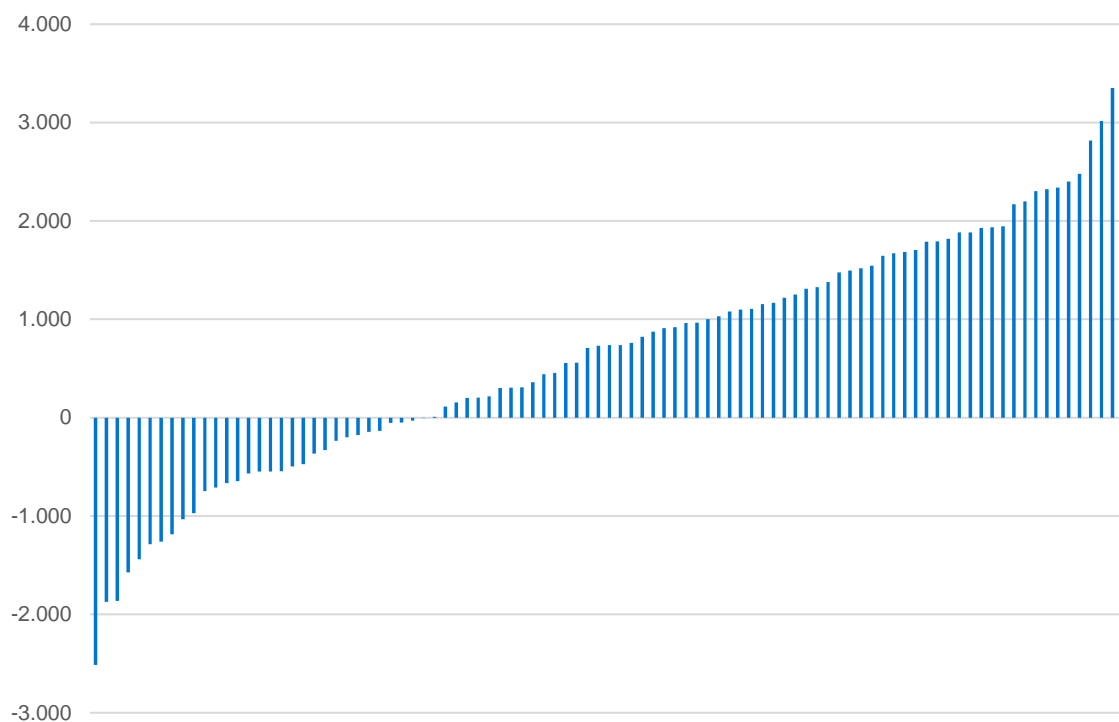
**Figur 2.1** Udviklingen i skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning for gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2018-priser)



Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

De kommunale nøgletal fra VIVE har tidligere vist, at flere og flere kommuner opnår et positivt skattefinansieret resultat. Figur 2.2 viser spredningen i kommunernes skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning i 2017. Det fremgår, at langt de fleste kommuner har et overskud. I alt er det kun 32 kommuner, der har et negativt samlet resultat i 2017. Til sammenligning havde 88 af kommunerne et realiseret underskud tilbage i 2009. Samsø og Ærø skiller sig væsentligt ud fra de øvrige kommuner i 2017 med et noget større overskud (Samsø) og underskud (Ærø) pr. indbygger, hvilket dog ikke er usædvanligt for de små ø-kommuner, hvis økonomi er mere følsom over for enkelte store udgifter, end tilfældet er for de øvrige kommuner.

**Figur 2.2** Spredningen i kommunernes skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning. Kr. pr. indbygger (2018-priser)



Note: Samsø og København med et overskud på hhv. 9.100 og 5.323 kr. pr. indbygger og Ærø med et underskud på - 5.638 kr. er udeladt her, fordi de adskiller sig så markant fra de øvrige kommuner.

Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Regnskabsåret 2017 er særligt, fordi der var kommunalvalg. Der har tidligere været en tendens til, at regnskabsunderskuddet blev særligt stort i kommunale valgår, fx i 2001, 2005 og 2009. Det var dog ikke tilfældet i valgåret 2013, og mindreforbruget i 2017 tyder på, at tendensen nu er brudt. Også i den forstand ser det ud til, at sanktionslovgivningen fra 2011 har medført større budgetdisciplin blandt kommunerne.

### 3 Årets resultat og nettoformue/-gæld

På langt sigt bør en kommune, der ikke har nogen særlig nettoformue eller nettogæld, tilstræbe at have balance mellem de samlede indtægter og udgifter. Derfor bør en kommune med en stor nettogæld også sigte mod et regnskabsoverskud for at kunne afdrage på gælden. Omvendt kan en kommune med en vis nettoformue godt have et regnskabsunderskud i en periode, uden at det er problematisk i et økonomistyringsperspektiv.

Figur 3.1 viser sammenhængen mellem finansiel egenkapital ultimo 2017 og det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning for alle 98 kommuner. Sidstnævnte har vi opgjort som et gennemsnit over en treårig periode fra 2015-2017, fordi enkelte år kan vise store udsving, som ikke nødvendigvis er udtryk for kommunens økonomiske situation generelt. Nøgletallet "Finansiel egenkapital" indgår i VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring som det væsentligste mål for kommunernes samlede finansielle nettoformue.

Kommunerne er placeret i fire kvadranter i Figur 3.1. Kommuner, som er placeret i kvadrant 1 øverst til højre, har en relativt høj finansiel egenkapital, som er vokset grundet overskud på det samlede resultat i 2015-2017. Kommuner i kvadrant 2, nederst til højre, har en relativt lav finansiel egenkapital, men har forøget denne gennem et positivt samlet resultat. Kommuner i kvadrant 3, nederst til venstre, har en relativt lav finansiel 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 finansiel egenkapital har disse kommuner også en finansiell situation, hvor de har kunnet tåle at have et underskud.

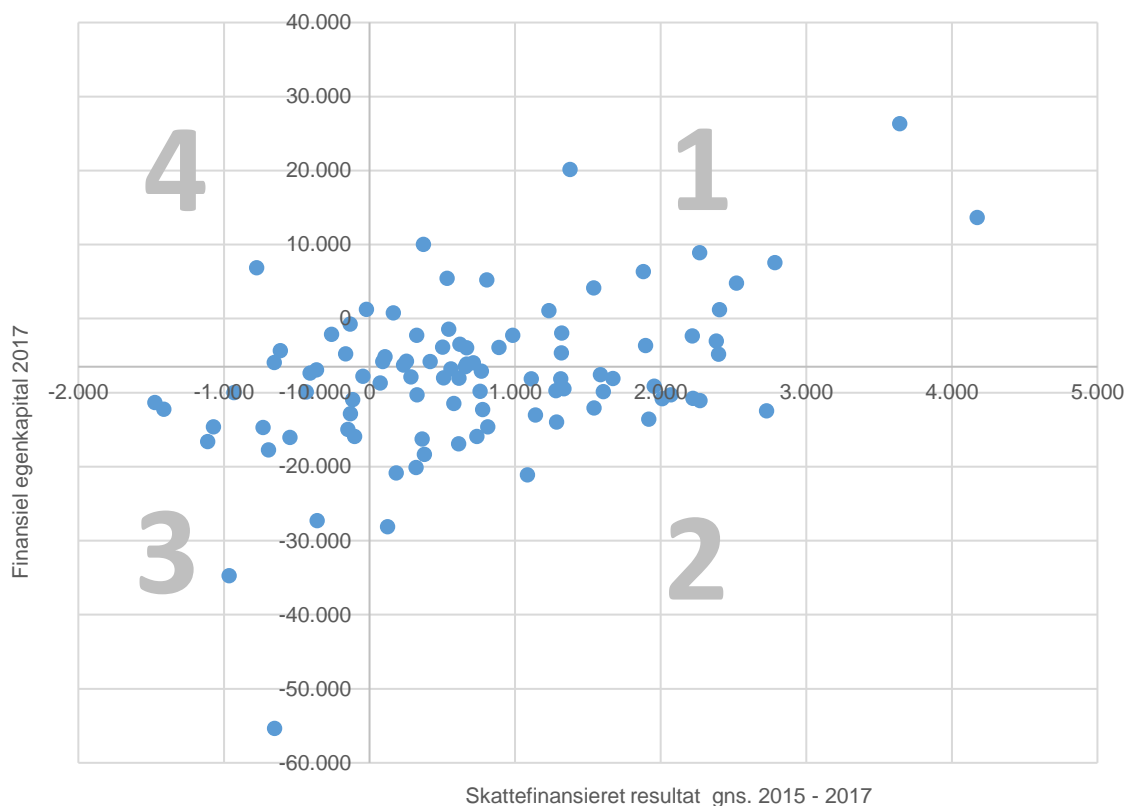
Der findes ingen entydig standard for, hvad der er et hensigtsmæssigt niveau for en kommunes finansielle egenkapital. Én blandt forskellige mulige tilgange er at skele til kommunens nettorenter og fastlægge det hensigtsmæssige niveau dér, hvor kommunen hverken har renteudgifter eller renteindtægter. 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 nettorenteudgifter, vil bl.a. afhænge af renteniveauet og den enkelte kommunes likviditetsstyring og formue- og gældspleje. I 2017 skete det gennemsnitligt ved en negativ finansiel egenkapital på 6.493 kr. pr. indbygger. Derfor lader vi x-aksen i Figur 3.1 skære y-aksen ved -6.493 kr. og ikke ved nul. Tankegangen her er, at nettogæld først bliver en udfordring, når den udløser renteudgifter, der belaster de løbende budgetter og regnskaber<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Holdt-Olesen og Panduro "Kommunernes økonomiske styring 1995-2009" KREVI, 2010



**Figur 3.1** Kommunerne fordelt efter deres finansielle egenkapital (2017) og deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat i alt i kr. pr. indbygger (2015-2017) 2018-prisniveau



Note: I beregningen af skæringspunktet for, hvor gennemsnitskommunen hverken har renteudgifter eller -indtægter, er Samsø Kommune ikke medtaget pga. ekstreme værdier.

Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring, egne beregninger

Figur 3.1 viser, at der i 2017 er 19 kommuner i kvadrant 3, som altså både har relativt lav finansiell egenkapital og et samlet skattefinansieret underskud i perioden fra 2015-2017. Disse kommuner har den mest udfordrende økonomiske situation. I kvadrant 1 og 2 befinder sig henholdsvis 35 og 36 kommuner, mens der i kvadrant 4 befinder sig 8 kommuner.

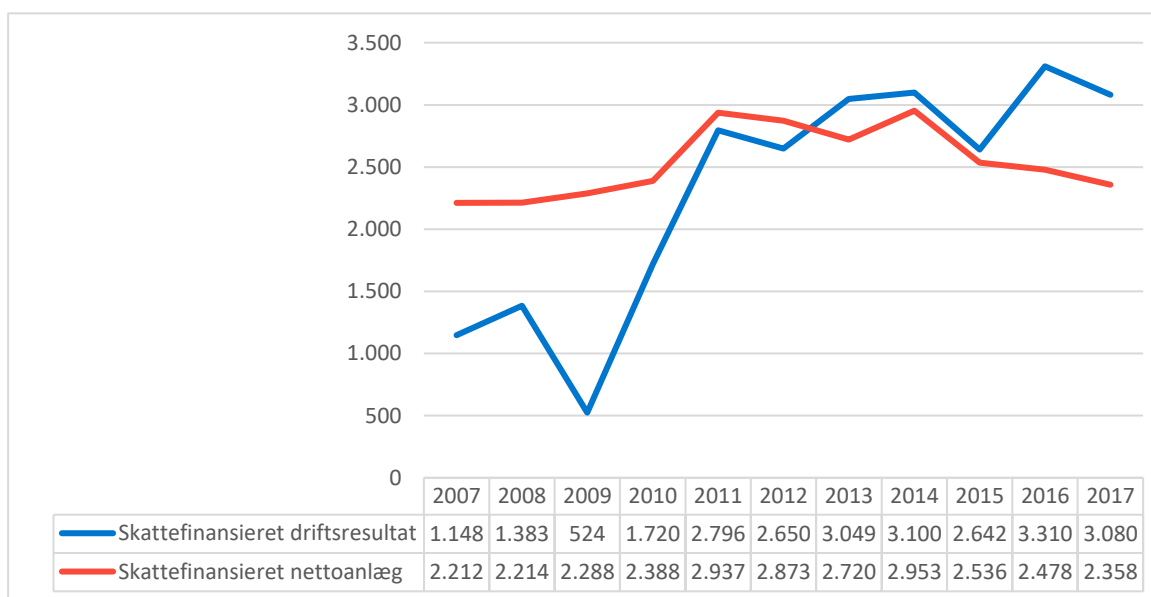
## 4 Det skattefinansierede driftsoverskud

Det skattefinansierede driftsresultat beskriver forholdet mellem de løbende indtægter og udgifter, tillagt årets nettorenter. En kommune skal her præstere et tilstrækkeligt stort skattefinansieret *driftsoverskud* til at finansiere sine nettoanlægsudgifter for at opnå balance i det samlede skattefinansierede resultat over tid.

Figur 4.1 viser gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat og nettoanlægsudgifter fra 2007-2017. Det har tidligere været en udfordring, at kommunerne samlet set ikke var selvfinansierende. Men siden 2013 har gennemsnitskommunens driftsoverskud oversteget nettoanlægsudgifterne, og det fortsætter i 2017 med en positiv difference på 722 kr. pr. indbygger.

Selvom denne udvikling overordnet er et sundhedstegn for den kommunale økonomistyring, er det omvendt heller ikke meningen, at kommunernes indtægter over en længere periode skal overstige udgifterne. Målet bør på sigt være balance, hvis man skal undgå en utilsigtet formueopbygning.

**Figur 4.1** Udviklingen i skattefinansieret driftsresultat og nettoanlægsudgifter. Kr. pr. indbygger (2018-priser)



Note: Den blå linje viser driftsoverskuddet og den røde linje viser de skattefinansierede nettoanlægsudgifter.

Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Regnskabsoverskuddet i 2017 har ikke været budgetteret men kommer hovedsageligt fra, at driftsresultatet er markant bedre end forventet. I VIVEs kommunale nøgletal dækker det skattefinansierede driftsresultat over tre delelementer: indtægter, nettodriftsudgifter og nettorenter. Indtægterne opdeles yderligere i henholdsvis "Tilskud og udligning" og "Skatter", ligesom nettodriftsudgifterne opdeles i henholdsvis "Serviceudgifter" og "Overførselsudgifter mv."

Tabel 4.1 viser budget og regnskab for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat i 2017. Man kan se, at den gennemsnitlige budgetafvigelse kun er på 12 kr. pr. indbygger for indtægterne, og at der heller ikke er væsentlige afvigelser for de to delelementer af indtægterne. Budgetafvigelsen på -13 kr. for nettorenter udgør ligeledes en lille del af budgetafvigelsen på 1.002 kr. pr. indbygger for det skattefinansierede driftsresultat.

Næsten hele budgetafvigelsen kan således henføres til nettodriftsudgifterne, som i gennemsnitskommunen er 1.003 kr. lavere end budgetteret. Fordelingen af denne mindredgift er 763 kr. pr. indbygger for overførselsudgifter mv. og 239 kr. pr. indbygger for serviceudgifterne.

Overførselsudgifterne mv. er vanskelige at budgettere præcist i det enkelte år, da de endelige regnskabsudgifter her afhænger af bl.a. konjunkturudsving. Budgetlægningen er også i sig selv blevet mere kompleks, fordi kommunerne siden 2016 har skullet budgetlægge refusioner baseret på de enkelte ydelsesmodtageres varighed som modtagere af overførselsindkomster. De samlede kommunaløkonomiske konsekvenser af en budgetafvigelse på overførselsudgifter mv. vil i øvrigt også blive dæmpet af regulering af budgetgaranti og andre forhold i de kommende års reguleringer inden for tilskuds- og udligningssystemet. Man kan derfor heller ikke sætte lighedstegn mellem mindreforbruget på overførsel mv og en tilsvarende varig forbedring af gennemsnitskommunens økonomi.

Det længerevarende mindreforbruget på serviceudgifterne har derimod en mere direkte forbindelse til kommunernes økonomistyring og skal ses som udtryk for en vis forsigtighed i den kommunale udgiftspolitik. Vi ser nærmere på budgetafvigelsen i bl.a. serviceudgifterne i næste afsnit.

**Tabel 4.1** Udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens skattefinansierede driftsresultat. Kr. pr. indbygger (2018-priser)

Gennemsnitskommunens driftsresultat	Budget 2017	Regnskab 2017	Budgetafvigelse
1 Indtægter	64.171	64.182	12
1a Tilskud og udligning	15.355	15.348	-8
1b Skatter	48.815	48.835	19
2 Nettodriftsudgifter	-62.015	-61.011	1.003
2a Serviceudgifter	-44.470	-44.231	239
2b Overførselsudgifter mv.	-17.543	-16.781	763
3 Nettoerter	-78	-91	-13
A: Skattefinansieret driftsresultat	2.078	3.080	1.002

Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Note: Der kan forekomme afrundingsafvigelser i summerne.

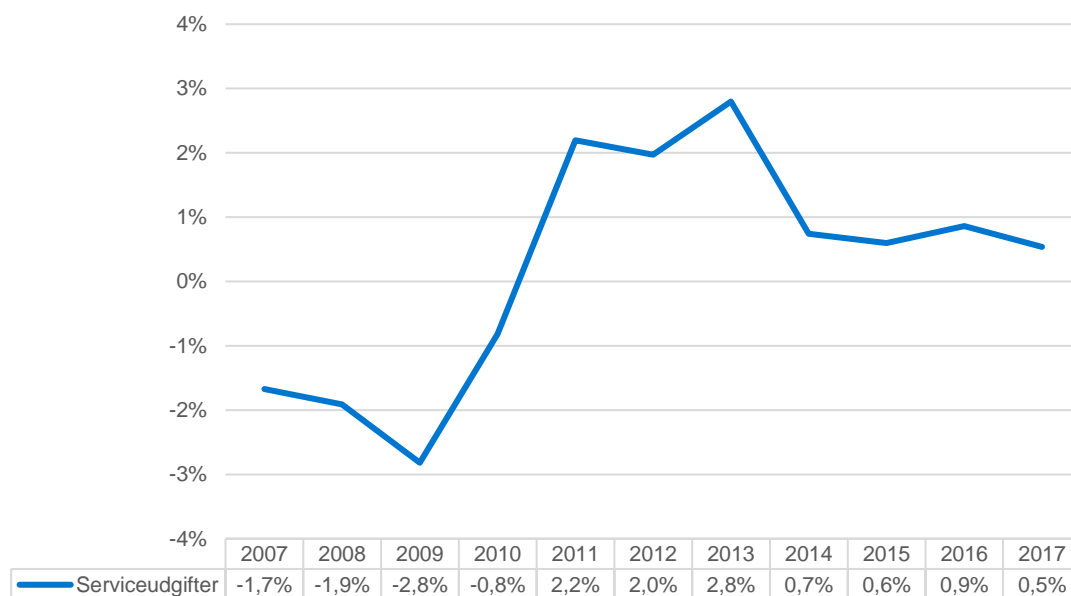
## 5 Budgetafvigelse på udgifterne til service, overførsler mv. og nettoanlæg

Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning har jf. Figur 2.1 nu både i 2016 og 2017 ligget tæt på 1.000 kr. pr. indbygger. Derfor er det også interessant at se nærmere på, hvad der ligger bag den denne relativt store budgetafvigelse. Spørgsmålet er, om budgetafvigelsen kan henføres til udgifter ved overførsler mv., eller nettoanlægsudgifterne, som den enkelte kommune har begrænset kontrol over, eller om de kan henføres til en nedadgående budgetpræcision i serviceudgifterne. Sidstnævnte kan være tegn på en udfordring i den kommunal økonomistyring, som man fremadrettet bør være opmærksom på.

Figur 5.1 viser den procentvise budgetafvigelse i serviceudgifterne for gennemsnitskommunen siden 2007. Det er tydeligt, at det ikke er budgetpræcisionen i serviceudgifterne, der ligger bag det stigende regnskabsoverskud. Efter at kommunerne i 2011 fik vendt flere års budgetoverskridelser, har budgetafvigelsen siden 2014 ligget stabilt på lidt under 1 %.

Selvom VIVEs nøgletal tidligere har vist, at der kan være stor variation i budgetafvigelse på de enkelte serviceområder, så udligner disse sig, når man ser på serviceudgifterne samlet.<sup>3</sup>

**Figur 5.1** Udviklingen i gennemsnitkommunens budgetafvigelse på serviceudgifterne. Procentvis afvigelse (2018-priser)



Kilde: VIVEs nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Regnskabsoverskuddet kommer snarere fra budgetafvigelser i poster, som ikke nødvendigvis kan tilskrives kommunernes økonomistyring. I 2016 og 2017 har kommunerne eksempelvis en mindre-udgift på overførsler mv. på henholdsvis 657 og 763 kr. pr. indbygger mod kun 4 kr. pr. indbygger i 2015. Ligeledes er der som nævnt også et mindreforbrug på nettoanlægsudgifterne for første gang

<sup>3</sup> Kjærgaard et al. "Kommunernes økonomistyring 2016: En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis, KORA, april 2016.  
Kurt Houlberg og Mathias Ruge "VIVEs kommunetal, juni 2018: Kommunerne rammer budgettet mere præcist" 2018

siden 2007. Tidligere har et merforbrug på nettoanlægsudgifterne delvist opvejet mindreforbruget i det øvrige regnskab, men ikke i 2017.

Kommunerne har generelt ført en mere forsigtig udgiftspolitik siden sanktionslovgivningen blev indført, men der er altså ikke noget klart tegn på, at kommunerne er blevet endnu mere forsigtige de seneste år.

**VIDEN I  
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD