

Bo Panduro og Mette Brinch Hansen

De kommunale budgetter 2017

Fornuftig balance mellem udgifter og indtægter



De kommunale budgetter 2017 – Fornuftig balance mellem udgifter og indtægter

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

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: 978-87-7488-973-1
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 budgetter 2017

KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring er nu blevet opdateret med budgettal for 2017. Dette notat afdækker de væsentligste tendenser, der findes i kommunernes 2017-budgetter, med udgangspunkt i det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle 98 kommuner. Nøgletallene kan findes på [KORAs hjemmeside](#).

Analyse

KORA har set på de mest interessante tendenser i nøgletallene for budget 2017. I dette notat fokuseres der på nøgletal for *gennemsnitskommunen*, beregnet som *det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle 98 kommuner*.

Det samlede skattefinansierede resultat består af tre hovedelementer: det skattefinansierede driftsresultat, de skattefinansierede nettoanlægsudgifter samt resultatet af den kommunale jordforsyning. I dette notat præsenteres først det samlede skattefinansierede resultat og dets fordeling på de tre hovedelementer. Dernæst behandles driftsresultatet og anlægsudgifterne mere detaljeret. Til sidst afdækkes brugen af de kommunale budgetreserver i budgetlægningsen.

Analysen beskriver således en række af nøgletal. Øvrige nøgletal kan ses på [KORAs hjemmeside](#).

1.1 Et begrænset budgetunderskud i 2017

For ikke at gældsætte sig eller bruge af formuen skal en kommune, set over en årrække, have balance mellem udgifter og indtægter.

Tabel 1 viser gennemsnitskommunens budgetter for det skattefinansierede driftsresultat, nettoanlægsudgifterne og resultatet vedrørende den kommunale jordforsyning i 2016 og 2017. Tilsammen udgør disse delelementer det samlede skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning. I tabellen ses det, at gennemsnitskommunens samlede budgetterede udgifter overstiger indtægterne en smule i 2017, hvilket også var tilfældet i 2016. Det skattefinansierede resultat i alt inkl. jordforsyning er i 2017 budgetteret til et underskud på 194 kr. pr. indbygger, hvilket er lidt større end det budgetterede underskud i 2016 på 53 kr. pr. indbygger. Dermed er gennemsnitskommunen ikke fuldt selvfinansierende, hvorfor kommunen enten må bruge af sin formue eller forøge sin gæld, såfremt det endelige regnskab svarer til budgettet.

Tabel 1 Gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat i budget 2013-2017 fordelt på delelementer. Kr. pr. indbygger (2017-prisniveau)

Gennemsnitskommunens budgetresultat	2016	2017
Skattefinansieret driftsresultat	2.103	2.045
Skattefinansieret nettoanlæg	-2.223	-2.339
Resultat vedrørende jordforsyning	67	100
Skattefinansieret resultat i alt inkl. Jordforsyning	-53	-194

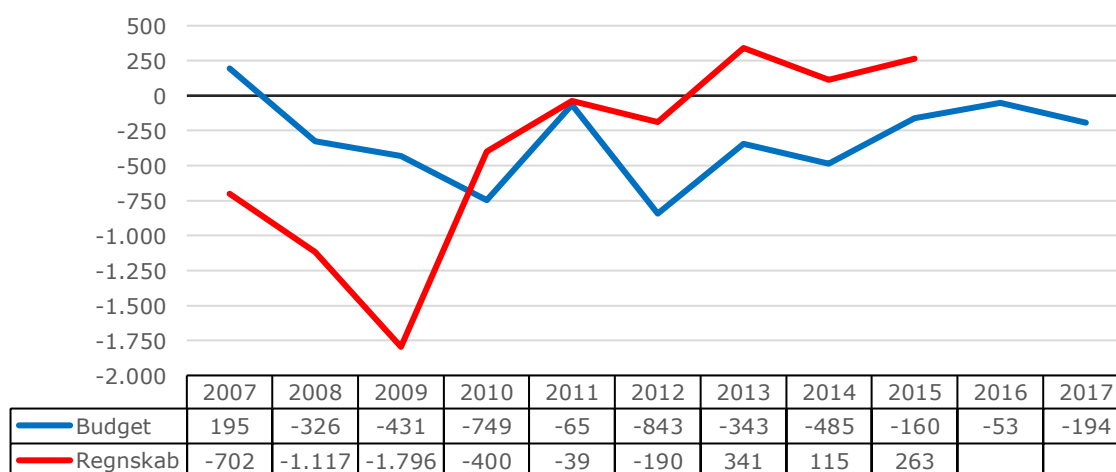
Note: Indtægter/overskud angives med positivt fortegn.

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Yderligere ses det i tabel 1, at gennemsnitskommunens driftsoverskud er forholdsvis stabilt fra 2016 til 2017 (henholdsvis 2.103 og 2.045 kr. pr. indbygger), men at nettoanlægsudgifterne stiger fra 2.223 til 2.339 kr. pr. indbygger, således at nettoanlægsudgifterne i 2017 er 294 kr. højere end driftsoverskuddet. Indtægterne vedrørende jordforsyningen øges dog også i perioden, hvormed gennemsnitskommunens budgetterede underskud i 2017 bliver knap så stort trods stigende anlægsudgifter.

Figur 1 viser udviklingen i kommunernes budgetter og regnskabsresultater fra 2007-2017. Figuren viser, at gennemsnitskommunens budgetter (den blå linje) for det skattefinansierede resultat i alt i alle årene, på nær 2007, udviser et underskud, gennemsnitligt på 314 kr. pr. indbygger. Budgettet for 2017 er med et underskud på 194 kr. pr. indbygger et bedre resultat end dette gennemsnit.

Figur 1 Udviklingen i det skattefinansierede resultat i alt for gennemsnitskommunen (driftsresultat + nettoanlægsudgifter + jordforsyning) for henholdsvis budget og regnskab. Kr. pr. indbygger (2017-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Figur 1 viser også, at der fra regnskabet i 2010 sker et skifte, hvor gennemsnitskommunen formår at overholde budgetterne i modsætning til 2007-2009, hvor der var markante budgetoverskridelser. I årene 2012 til 2015 ses den modsatte situation, nemlig at regnskabet (den røde linje) viser et markant bedre samlet resultat end budgettet, og at gennemsnitskommunen i 2013-2015 præsterer et samlet overskud.

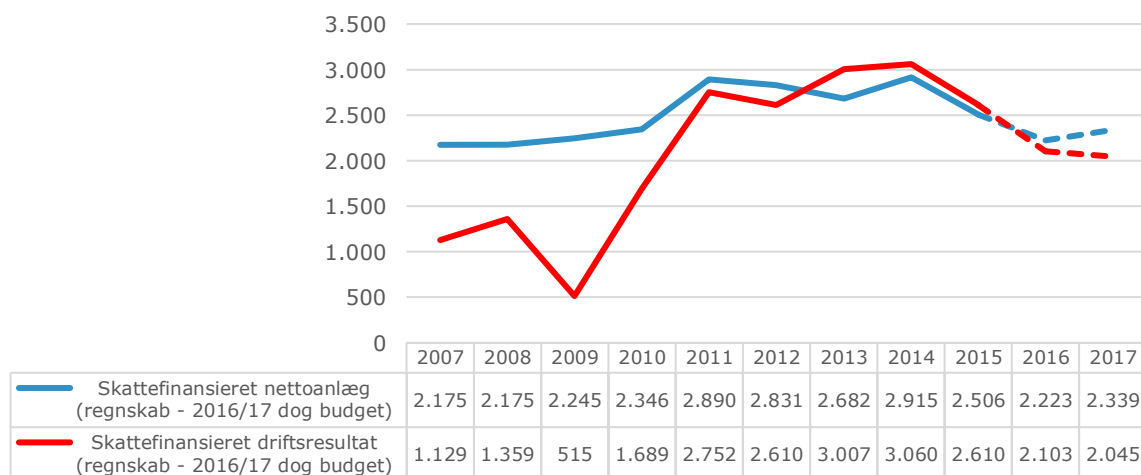
At gennemsnitskommunen fra 2010 formår at overholde budgettet falder tidsmæssigt sammen med vedtagelsen af regnskabs sanktionerne jf. sanktionspolitikken (Bæk, Andersen & Krahn 2016:29)¹.

1.2 Fornuftig balance mellem udgifter og indtægter

Det skattefinansierede driftsresultat beskriver forholdet mellem kommunens løbende indtægter og udgifter samt nettorenter. Dette resultat bør altid udvise et *driftsoverskud*. Ydermere skal driftsoverskuddet være på niveau med de skattefinansierede nettoanlægsudgifter, såfremt kommunens skattefinansierede resultat i alt skal være i balance. Dette under antagelse af, at resultatet af jordforsyningen balancerer over tid. Tabel 1 viste, at der i 2017-budgettet er sket et mindre fald fra 2016 i gennemsnitskommunens budgetterede driftsoverskud fra 2.103 til 2.045 kr. pr. indbygger. Samtidig er der sket en stigning i nettoanlægsudgifter fra 2.223 til 2.339 kr. pr. indbygger.

I det efterfølgende sammenlignes kommunernes budgetterede driftsoverskud og nettoanlægsudgifter for 2017 (og 2016) med regnskabsresultaterne for 2015 og tidligere år. Udviklingen er vist i Figur 2.

Figur 2 Nettoanlægsudgifter (netto) og skattefinansieret driftsoverskud i gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2017-niveau). Driftsoverskuddet og anlægsudgifterne for 2016 og 2017 er budgettal, øvrige år er regnskabstal



Note: Den stiplede del af linjerne i grafen indikerer budgettal.

Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

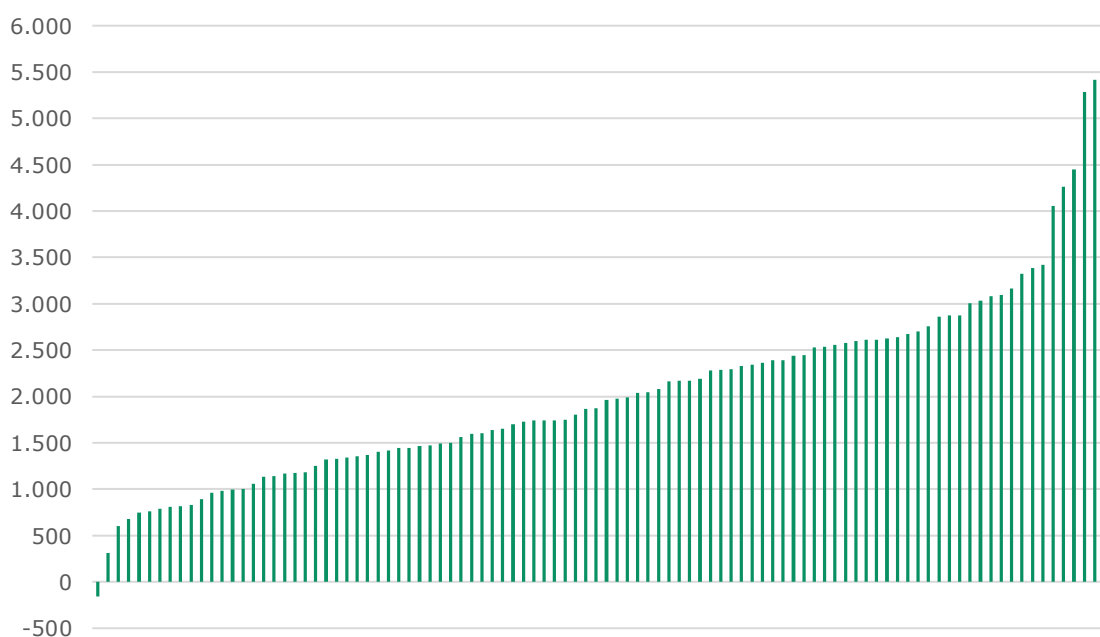
Gennemsnitskommunens nettoanlægsudgifter i regnskabet har ligget ret stabilt i perioden. Niveauet for 2011-2015 er med et gennemsnit på ca. 2.765 kr. pr. indbygger dog lidt højere end i perioden 2007-2010. Dette niveau er forholdsvis tæt på det gennemsnitlige driftsoverskud, målt ved regnskaberne i 2011-2015 (2.808 kr. pr. indbygger), men noget højere end

¹ Bæk, Thomas Astrup; Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn (2016): [Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring](#). Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014. København: KORA.

gennemsnitskommunens *budgetterede* driftsoverskud i 2017 (2.045 kr. pr. indbygger). Forskellen mellem gennemsnitskommunens budgetterede driftsoverskud og nettoanlægsudgifter ligger på -294 kr. pr. indbygger i 2017, mens forskellen i 2016 var -120 kr. pr. indbygger.

Figur 3 viser en betydelig spredning i det budgetterede driftsoverskud. I 2017 budgetterer 69 kommuner med et driftsoverskud, der er mindre end 2.500 kr. pr. indbygger. Et driftsoverskud på 2.500 kr. pr. indbygger er stort nok til at dække de gennemsnitlige anlægsudgifter for perioden 2007-2015 (2.529 kr. pr. indbygger). Denne andel af kommuner er næsten identisk med 2016-budgettet, hvor 68 kommuner budgetterede med et driftsoverskud under 2.500 kr. pr. indbygger.

Figur 3 Spredning i kommuners budgetterede driftsresultat, kr. pr. indb. (2017-prisniveau)



Kilde: KORAs nøgletal for kommunernes økonomiske styring.

Når de budgetterede driftsoverskud for gennemsnitskommunen vurderes, er det nærliggende at skele til den forskel, der har været mellem gennemsnitskommunens budgetter og de tilsvarende regnskaber i de senere år. Forskellen mellem det budgetterede skattefinansierede resultat i alt og det tilsvarende regnskab i årene 2012-2015, som blev vist i Figur 1, gjorde sig stort set også gældende for driftsoverskuddet. Hvordan 2016- eller 2017-regnskaberne ender, vides ikke endnu, men følger de to års regnskaber de seneste års tendenser, vil den kommunale økonomi, målt ved regnskaber, være i bedre balance, end når man ser på budgetterne. I denne sammenhæng er det også relevant at se nærmere på kommunernes brug af budgetreserver. Disse reserver er i deres natur ikke bestemt til at blive brugt, med mindre en ekstraordinær situation opstår, og kan derfor være en del af forklaringen på den positive forskel mellem det budgetterede og det realiserede resultat.

1.3 Kommunernes brug af budgetreserver

I budget 2014 blev det for første gang muligt for kommunerne at budgettere med budgetreserver, som er udgifter, der på budgettidspunktet ikke fordeles 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 driftsoverskuddet i regnskabet, sammenlignet med budgettet.

Uforbrugte budgetreserver kan derfor være en del af forklaringen på, at regnskaberne for 2014 og 2015 viste et bedre samlet resultat end budgetterne.

Tabel 2 viser, at 62 kommuner budgetterer med budgetreserver i 2017, og at antallet af kommuner, som anvender denne budgetteringsmulighed, har været stigende siden 2014. Yderligere ses det, at det gennemsnitlige reservebeløb for disse kommuner er næsten konstant i årene 2015-2017 (mellem 336 og 339 kr. pr. indbygger). Ser man i stedet på det gennemsnitlige reservebeløb for alle 98 kommuner, er reservebeløbet steget til 213 kr. pr. indbygger sammenlignet med henholdsvis 199 og 207 kr. pr. indbygger i 2015 og 2016. Sammenlagt afsætter kommunerne 1,2 mia. kr. til budgetreserver.

Tabel 2 Kommunernes anvendelse af 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 fordelt på antallet af kommuner, som anvender reserver	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.

Hvis ingen af de 62 kommuner anvender de afsatte budgetreserver i 2017, vil gennemsnitskommunens regnskab alt andet lige blive 213 kr. bedre end budgettet, målt i kr. pr. indbygger. Dette beløb skal holdes op imod den budgetterede forskel mellem driftsoverskuddet og nettoanlægsudgifterne på 294 kr. pr. indbygger, som vist i Figur 2. Så selv hvis kommunerne ikke brugte af budgetreserverne, vil budgetreserven alene ikke være nok til, at gennemsnitskommunens driftsoverskud bliver større end nettoanlægsudgifterne.