

# De drilske kommunale budgetter

Af Kurt Houlberg, Direktør, ECO-Analyse og Tim Jeppesen, Direktør, Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI).

31. oktober 2006.

## 1 Udfordringen

For de fleste kommuners vedkommende er det reglen snarere end undtagelsen, at de ikke overholder budgetterne. Informationsværdien i de kommunale budgetter er derfor begrænset. Tre gode spørgsmål trænger sig på: Hvad kan man egentlig bruge de kommunale budgetter til, når de nu alligevel ikke bliver overholdt? Hvorfor er det sådan? Hvad kan man gøre ved det? Svaret på det første spørgsmål er: Ikke så meget som vi tror. Svaret på det andet spørgsmål er: Tjaaa. Svaret på det tredje spørgsmål er: Mere viden om effekterne af de mange økonomistyringstiltag kommunerne bruger i dag.

## 2 Baggrund

Lige nu driller de kommunale budgetter. Man får det indtryk, at det har været vanskeligere end nogen sinde før for kommunerne at få budgetterne til hænge sammen. Nu er de kommunale budgetter så lagt for 2007, men kommunerne kan ikke rigtigt tillade sig at læne sig tilbage og puste ud. Når budgettet er lagt, skal økonomien styres så budgettet overholdes, og det er tilsyneladende en overordentlig svær opgave for kommunerne. Igennem i hvert fald de sidste 10 år er det i stigende grad blevet vanskeligt for kommunerne at styre økonomien. Da regnskabet sidste år var blevet gjort op, viste det sig, at kommunerne under ét fik et driftsoverskud, der var 33% mindre end det budgetterede. 80% af kommunerne formåede ikke at overholde budgettet og fik et driftsoverskud, der var mindre end det budgetterede. Og måske værre endnu: 25% af kommunerne har 6 år i træk haft et driftsoverskud, der var mindre end det budgetterede. Man kan med en vis ret spørge, om de kommunale budgetter overhovedet siger noget om kommunernes økonomi og serviceniveau, når kommunerne over en bred kam ikke formår at overholde dem?

## 3 Måling af den kommunale økonomistyring

Den kommunale økonomi er en kompliceret størrelse at vurdere. En kommune er en stor organisation med en kompliceret produktionsproces. Oven i kommer at en kommune er politisk ledet, hvilket betyder at der ikke kun skal styres efter en bundlinie, som det private erhvervsliv gør. Udover bundlinien skal en kommune samtidigt styre efter en række mere eller mindre præcise politiske mål. At bundlinien ikke holder behøver derfor ikke være et stort problem. Politikerne kan i en periode have bestemt sig for at prioritere nogle blødere mål frem for bundlinien. Men festen skal jo betales på et tidspunkt, og derfor er det nødvendigt også for en kommune at sikre bundlinien.

En måde at måle en bundlinie i en kommune på er ved at se på kommunens samlede driftsindtægter (primært skatter) i forhold til de samlede driftsudgifter (primært udgifter til at producere kommunal service). Dette kaldes 'den ordinære drift'. Er indtægterne større end udgifterne er der overskud på den ordinære drift.

Overskud på den ordinære drift er nødvendigt. Overskuddet skal primært bruges til tre ting: Anlægsinvesteringer (skoler, plejehjem, kloak mv.), gældsafvikling og lægge i kommunekassen (opsparing til uforudsete udgifter og sværere tider). Når kommunerne lige nu er blevet færdige med at lægge budget for 2007, har de ikke bare lagt budget for skattniveauet og fordelingen af udgifter på de forskellige udgiftsområder. De har i direkte forlængelse heraf også lagt et budget for overskuddet på den ordinære drift. Det overskud er selvfølgelig baseret på en forventning om, hvor store indtægterne vil være og hvor højt et serviceniveau, politikerne vil have. Jo højere serviceniveau, jo højere udgifter. Men overskuddet skal også afspejle, hvor ambitiøs kommunen er i forhold til anlægsinvesteringerne, gældsafviklingen og størrelsen på kassebeholdningen. Hvis politikerne er ambitiøse og vil bygge skoler og plejehjem samtidigt med at der skal afdrages på gælden, ja så skal overskuddet på den ordinære drift også være stort.

Her har vi den kommunaløkonomiske balance i to vægtskåle. I den ene skål ligger forskellen på driftsudgifterne og -indtægterne (overskuddet på den ordinære drift), i den anden skål ligger ambitionerne ift. investeringer, gældsafvikling og opsparing.

Som det er lige nu har kommunerne ikke frie hænder til at bestemme den balance. Med regeringens skattestop og den relativt stramme økonomiske aftale kommunerne har indgået, er det ikke muligt for kommunerne under ét at hæve skatten, og dermed øge indtægterne, og der er også en restriktion på hvor meget det er tilladt kommunerne at øge serviceniveauet ved at øge driftsudgifterne. Dermed bliver kommunernes styringsmuligheder også relativt begrænsede. Hvis der uventet kommer flere ældre borgere, flere skolebørn eller flere børn med særlige behov i en kommune, så vil driftsudgifterne stige mere end forventet. Kommunens budget kommer derved under pres. Hvis det budgetterede overskud på den ordinære drift skal holde, skal kommunen reagere. Eftersom kommunen ikke kan få flere indtægter (skatter), bliver kommunen nødt til enten at effektivisere eller sætte serviceniveauet ned. Det første kræver dygtighed, det sidste kræver politisk mod.

Hvis ikke kommunen styrer udgifterne igennem året, bliver overskuddet på den ordinære drift mindre end det budgetterede. Står dette på i flere år giver det problemer. Et for lille overskud på driften betyder på sigt, at kassen tømmes, gælden øges og/eller at skoler, veje og kloakker nedslides.

Her måles der altså på to dimensioner af den kommunale økonomistyring. Den ene dimension er overskuddet på den ordinære drift. Overskuddet er et beløb i kroner og øre, hvor beløbets størrelse fortæller hvor mange penge kommunen har til anlægsinvesteringer, gældsafvikling og opsparing. Den anden dimension er forskellen på det budgetterede overskud på den ordinære drift og det overskud der faktisk realiseres, når regnskabet bliver gjort op. Den forskel fortæller, hvorvidt kommunen igennem året har kunnet styre udgifterne i forhold til budgettet. Den første dimension siger dermed noget -men ikke det hele- om hvor 'sund' kommunens økonomi er. Den anden dimension siger noget -men heller ikke her det hele- om selve økonomistyringen.

Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem de to dimensioner. Der kan godt være kommuner, der har et lille overskud på den ordinære drift, men samtidigt overholder budgettet hvert år. Det tegner et billede af en kommune med en mindre sund økonomi men dog med en god økonomistyring. Omvendt kan der godt være kommuner med et stort overskud på den ordinære drift, men som samtidigt har svært ved at realisere det budgetterede overskud, når regnskabet gøres

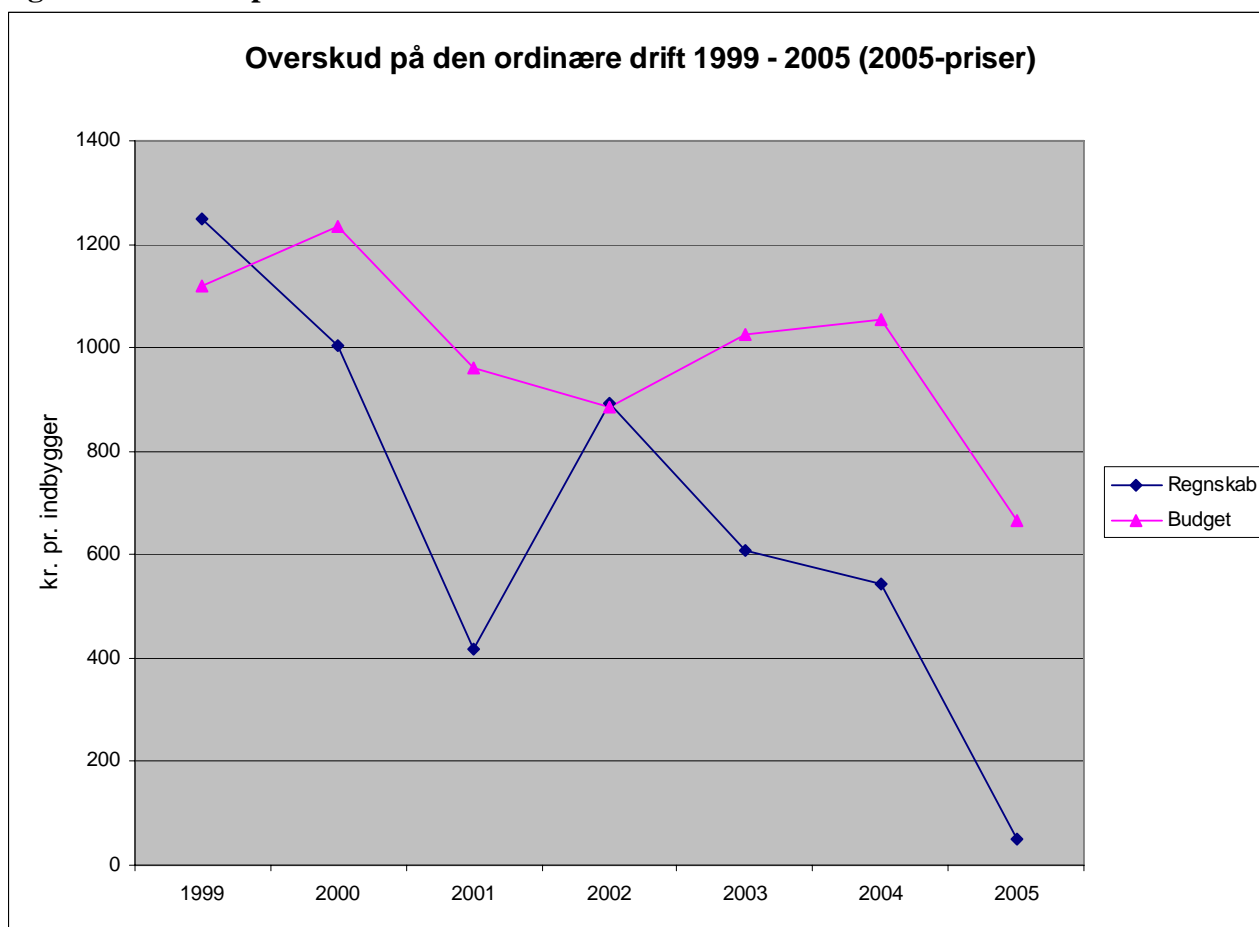
op. Det tegner et billede af en kommune med en sund økonomi, men en mindre god økonomistyring.

## 4 Hvordan går det så med økonomistyringen?

Ikke særligt godt må man sige.

Figur 1 viser, at der i de seneste 6-7 år har været en tendens til, at overskuddet på den ordinære drift bliver mindre og mindre fra år til år. Og nok så væsentligt: forskellen mellem det budgetterede og det faktiske overskud bliver stadig større.

**Figur 1 Overskud på den ordinære drift**



2005 blev et historisk lavpunkt, idet kommunerne i gennemsnit kun kom ud med et driftsoverskud på 50 kroner pr. indbygger, ikke mindst foranlediget af en rekordstor underbudgettering af driftsresultatet.<sup>1</sup> I 2005 blev kommunernes driftsresultat 600 kroner pr. indbygger dårligere end budgetteret. På landsplan svarer dette til, at overskuddet på den ordinære drift blev ca. 3 mia. kroner mindre end budgetteret.

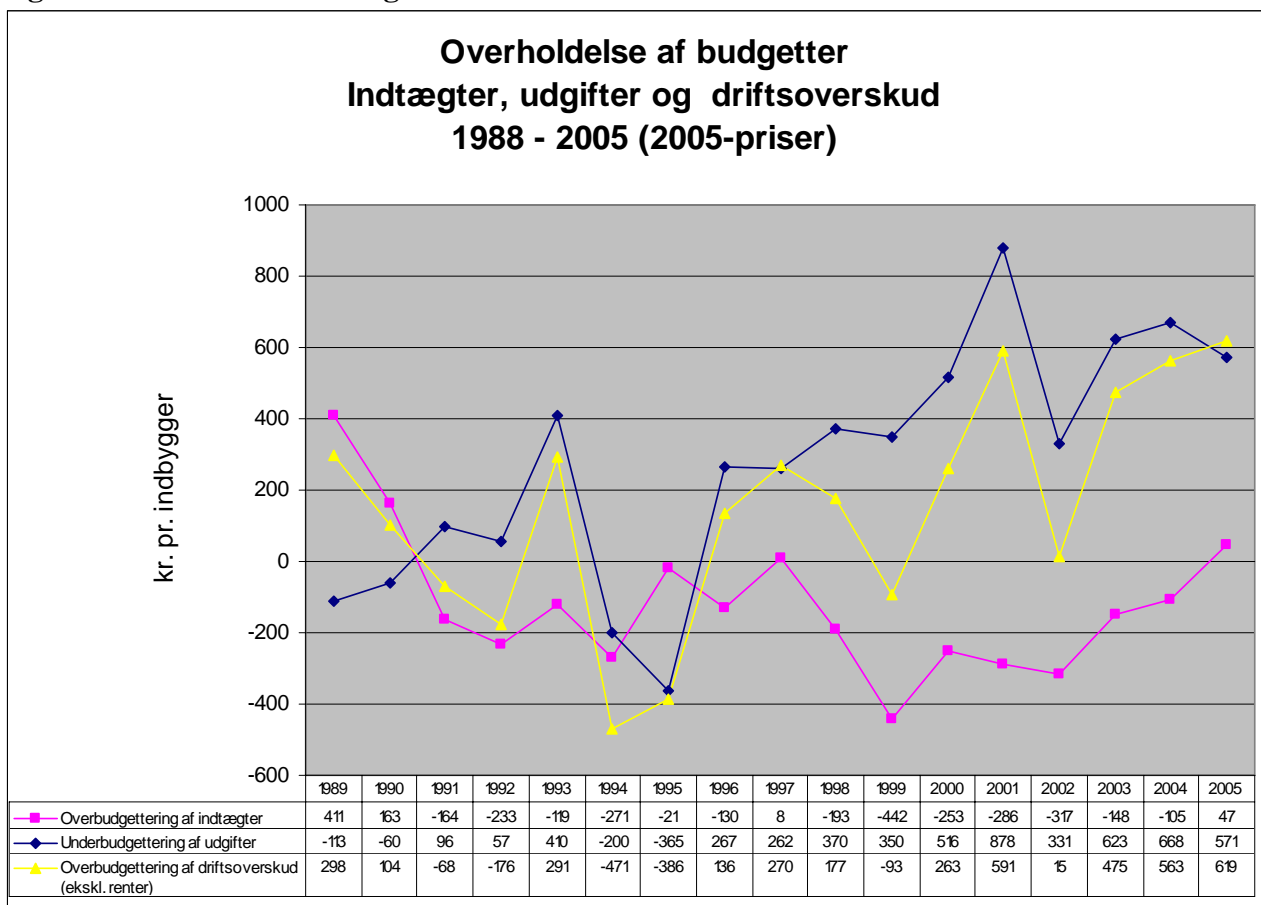
<sup>1</sup> Alle nøgletal i analysen er beregnet som uvægtede gennemsnit af kommunerne i hele landet, hvilket betyder at alle kommuner tæller lige meget i beregningerne uanset hvor store de er. For eksempel er overskuddet på den ordinære drift først beregnet pr. indbygger for hver enkelt kommune, hvorefter der er beregnet et gennemsnit af de enkelte kommuners driftsoverskud pr. indbygger.

Pga. strukturreformen er 2005 naturligvis et atypisk år, ikke bare fordi der er udgifter forbundet med sammenlægningerne, men også fordi politikere kan have været fristet til at bruge en eventuel kassebeholdning inden "lukketid", for at pengene skal komme kommunens egne borgere til gode. Mere foruroligende er det derfor, at 50% af kommunerne i mindst 5 af de seneste 6 år har haft et dårligere driftsresultat end de budgetterede med. Dette vidner om, at økonomistyringen har været problematisk i kommunerne, strukturreform eller ej.

Det at kommunerne har vanskeligt ved at realisere det budgetterede overskud på driften kan skyldes, at indtægterne blev lavere end forventet, at udgifterne blev højere end forventet eller en kombination af begge dele.

I figur 2 er vist kommunernes 'overbudgettering' af indtægterne. Der er tale om overbudgettering, hvis regnskabsresultatet er mindre end budgettet. I figur 2 er overbudgetteringen negativ i langt de fleste år i perioden 1988-2005. Det betyder at regnskabsresultatet var større end det budgetterede, altså at der kom flere indtægter end forventet i budgettet. Figur 2 viser også kommunernes 'underbudgettering' af udgifterne. Underbudgettering forekommer, når udgifterne i regnskabet viser sig at være større end de forventede udgifter i budgettet. Figuren viser, at der i de fleste år i perioden var underbudgettering af udgifterne. Det betyder, at de faktiske udgifter i regnskabet viste sig at være større end de udgifter, der var forventet i budgettet.

**Figur 2 Overholdelse af budgetterne**



Figur 2 viser dermed, at den primære årsag til at mange kommuner har haft svært ved at realisere det budgetterede overskud på den ordinære drift er, at udgifterne har været langt større end budgetteret. Figuren viser, at denne tendens har stået på siden 1996. Specielt siden 1999 er kommunerne blevet bedre og bedre til at realisere indtægtsbudgettet, men har samtidigt haft sværere og sværere ved at realisere udgiftsbudgettet.

Man kan hævde, at det om et budget overholdes både kan være et budgetproblem og et styringsproblem. Budgetproblemet opstår, når budgettet er så lavt at det er umuligt at overholde. Selv om der gøres meget for at styre og begrænse f.eks. udgifterne kan det ikke lade sig gøre at overholde budgettet. I dette tilfælde er løsningen at vedtage større -nogen vil måske sige mere realistiske- budgetter. Styringsproblemet opstår, når det ikke lykkes at styre udviklingen i udgifter eller indtægter igennem året. I dette tilfælde er løsningen at forbedre kvaliteten i den løbende styring.

Det relativt begrænset, hvad en kommune kan gøre i løbet af året, hvis det konstateres, at indtægterne ikke er så store som forventet i budgettet. Kommunen kan ikke bare øge beskatningen. Man kan derfor sige, at hvis indtægtsbudgettet igennem flere år ikke holder, er det primært et budgetproblem og ikke et styringsproblem. Løsningen er at tilpasse budgettet. Omvendt forholder det sig, hvis udgifterne viser sig at være større end forventet. På udgiftssiden er der i løbet af året betydeligt flere styringsmuligheder, end der er på indtægtssiden. Styringsmulighederne er dog meget forskellige imellem de forskellige udgiftsområder i kommunen.

Når figur 2 viser, at det er på udgiftssiden, at man skal finde den primære årsag til, at kommunerne ikke formår at realisere det budgetterede overskud på driften, så peger det på, at det er et styringsproblem og ikke alene et spørgsmål om at lave mere 'realistiske' budgetter. I øvrigt har kommunerne som nævnt heller ikke frie hænder til at hæve budgetterne, hvis de ønskede det.

#### **Fakta**

- 80% af kommunerne fik i 2005 et dårligere driftsresultat, end de budgetterede med
- I de seneste 7 år har kommunerne i gennemsnit haft et driftsresultat, der var 310 kroner dårligere pr. indbygger end budgetteret
- Det er glidningen i udgifterne, der er hovedårsagen til, at driftsresultatet bliver dårligere end budgetteret. I de seneste 7 år har kommunernes udgifter i gennemsnit været 560 kr. højere pr. indbygger end budgetteret, mens indtægter fra skatter, generelle tilskud og renter er blevet 250 kr. større end forventet.
- 25% af kommunerne har 6 år i træk haft et mindre driftsresultat, end det de budgetterede med. Yderligere 25% har haft mindre driftsresultat end budgetteret i 5 ud af de 6 år
- Omvendt har 14% af kommunerne fået et bedre driftsresultat end budgetteret i mindst 5 ud af de seneste 7 år
- Det er i særlig grad i valgårene, at kommunerne har svært ved at skabe overskud på driften
- De sjællandske kommuner realiserer typisk et dårligere driftsresultat end de jyske kommuner og har sværere ved at overholde budgetterne
- De store kommuner skaber et bedre driftsresultat end de små kommuner – men er ikke bedre til at overholde budgettet

Kommunernes økonomistyring foregår typisk på tre niveauer. Det første niveau er de decentrale institutioner (daginstitutioner, skoler, afdelinger mv.). Mange kommuner har en stor udstrækning af økonomisk decentralisering, hvilket giver de decentrale ledere et stort ansvar for at sikre at forbruget ikke er større end den ramme de har fået. De decentrale institutioner skal følge den daglige drift tæt og reagere, hvis driften ikke forløber som ventet. Det andet niveau er kommunens økonomiske forvaltning, der er organiseret på mange forskellige måder. Nogle kommuner har en decentral organisering, hvor der er økonomikontorer i de enkelte forvaltninger. Andre har en central organisering, hvor de økonomiske kompetencer og ressourcer er placeret centralt og servicere forvaltninger. Den økonomiske forvaltning skal servicere både de decentrale institutioner og politikerne og sikre at der er budgetopfølgingsprocedurer, der gør det muligt for kommunen at opdage og reagere, hvis budgetterne skrider. De decentrale institutioner skal serviceres ift. regnskabs- og forbrugsoplysninger og ift eventuelle styringsmuligheder. Politikerne skal serviceres med beslutningsoplæg, overblik over den økonomiske situation, konsekvensberegninger og handlings- og styringsmuligheder. Det tredje niveau er politikerne. Politikerne vedtager budgettet og lægger dermed rammerne for de decentrale institutioner. Det er politikerne der beslutter tillægsbevillinger i løbet af året.

Der er altså mange parter med forskellige roller involveret i den kommunale økonomistyring. Hvis der er problemer med økonomistyringen kan det derfor være ganske vanskeligt at identificere præcis hvorfor problemet opstår og hvad der i givet fald kan være løsningen. En fælles udfordring er at fastholde et langsigtet strategisk perspektiv i økonomistyringen. Ofte vil der være et pres for mere kortsigtede løsninger. Hukommelsen kan være kort og sikre økonomiske og politiske gevinster i år kan veje mere end usikre gevinster i de kommende år. Dermed bliver hensynet til kommunens strategiske handlemuligheder på længere sigt ikke tilstrækkeligt prioriteret.

#### **Eventyret om de fem høns, der blev til en lille fjer**

Der var en gang en større dansk kommune, hvor der var et stort politisk ønske om at ændre på ældreområdet i lokalcentre, distrikter mv. Derfor fik økonomichefen besked på at beregne, hvad ændringen ville koste. Efter flere dages analysearbejde kommer økonomichefen og en kreds af hans medarbejdere på grundlag af deres faglige viden og skøn frem til, at projektet vil koste 40 millioner kroner. Den politisk ansvarlige informeres og meddeler økonomichefen, at projektet skal gennemføres, men at der kun er 1 million kroner til rådighed. Økonomichefen bliver "sendt hjem" for at lave en ny beregning. Næste dag møder økonomichefen op og præsenterer et stort set uændret projekt, men som nu kun koster 1 million kroner! Projektet til 1 million kroner vedtages siden hen med stort politisk flertal. Og det er ganske vist.

## **5 Resultater af fakta**

I det private erhvervsliv er det regnskabet, der er mest interessant. Når halvårs og årsregnskaberne bliver offentliggjort kan det medføre fyringer, demonstrationer og arbejdsnedlæggelser, hvis resultatet er negativt. I en kommune er det budgettet, der er mest interessant. Budgettet fortæller borgerne, hvilke prioriteringer politikerne har foretaget og hvilket serviceniveau de kan forvente. Det er derfor når budgettet skal vedtages, at man i kommunerne kan se, om der skal ske fyringer og på dette tidspunkt, at demonstrationer og arbejdsnedlæggelser forekommer. Har det nogensinde forekommet i forbindelse med den kommunale regnskabsaflæggelse? Aldrig.

Ud fra et økonomisk synspunkt er det derfor et overordentligt stort problem at kommunerne ikke formår at overholde budgetterne. Når mange kommuner år efter år realiserer et overskud på den ordinære drift, der ligger under budgettet, giver budgettet et for pessimistisk billede af serviceniveauet. Det viser jo at kommunerne rent faktisk bruger flere penge på serviceydelser end budgettet siger. Det betyder, at man i nogle af de kommuner, der lige har haft demonstrationer og arbejdsnedlæggelser, kan sige til borgerne: Tag det roligt, det budget der bliver lagt holder ikke. Når året er omme vil I se, at I har fået betydeligt mere service end budgettet giver mulighed for!

Måske er budgetproblemerne et udtryk for en ændret budgetkultur i kommunerne, hvor det i højere grad end tidligere er politisk legitimt at give udgiftspolitiske tillægsbevillinger uden systematisk at forholde sig til finansieringen og styringen af udgifterne. Uanset om serviceniveauet er udtryk for overbudspolitik eller om der er en ny budgetkultur vidner det om, at fagligheden og økonomistyringen er under pres i kommunerne. Kan det måske som i ”eventyret om de fem høns der blev til en lille fjer” tænkes, at politiske interesser til tider kommer til at veje tungere end solide faglige vurderinger i budgetlægningen. Eller er det i højere grad budgetopfølgningen og økonomistyringen efter budgettets vedtagelse, der er kernen i problemet? Uanset hvor forklaringen skal søges, så illustrerer og understreger udviklingen i de seneste år, det fælles ansvar politikere og embedsmænd har for at skubbe egeninteresser og de kortsigtede gevinster i baggrunden til fordel for helheden og de langsigtede mål.

Set i lyset af den seneste tids demonstrationer og arbejdsnedlæggelser i kommunerne er budgetunderskuddet et problem. Det betyder jo, at der burde have været flere kommuner, der gennemførte besparelser og effektiviseringer. Det betyder måske også, at de kommuner der faktisk har gennemført besparelser og effektiviseringer måske burde have skåret endnu dybere. Budgetterne tegner altså i mange kommuner ikke et reelt billede af kommunens økonomiske vanskeligheder og lover serviceniveauer, der i hvert fald på sigt bliver særdeles vanskelige at realisere. Og som tingene har udviklet sig i de seneste 7 år, har de kommunale budgetter fået mindre og mindre informationsværdi for såvel borgere som politikere lokalt og på landsplan.

## 6 Og hvad kan man så gøre ved det?

Det er sådan set let nok at få de kommunale budgetter til at holde, i hvert tilfælde på kort sigt. Regeringen og folketinget kan bare forhøje bloktilskudspuljen, ophæve skattestoppet og/eller indgå nogle lempeligere økonomiske rammer for kommunerne. Hvis kommunerne tilføres yderligere ressourcer, bliver det alt andet lige nemmere for dem at overholde budgettet. Men denne løsning går bare ikke. For det første fordi der er et folketingsflertal bag en stram finanspolitik og enighed mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om at begrænse kommunernes vækst. For det andet fordi, at hvis budgetoverholdelsen er foranlediget af tilførsel af rigelige ressourcer, så er det jo ikke et udtryk for god styring. Og hvis økonomistyringen er bundet op på tilførsel af ressourcer, vil der være brug for yderligere ressourcer *hvert* år for at få budgetterne til at holde.

Derfor skal de mulige løsninger findes i enten en bedre budgetlægning og/eller en bedre økonomisk styring inden for budgettet. Begge dele har kommunerne altid arbejdet med, så det er der jo ikke så meget nyt i. Nogen vil måske derfor spørge, om der er så meget mere at hente der? Kan der virkelig skabes ny viden om en så gammelkendt problemstilling? Til det må man sige, at hvis svaret er nej på de spørgsmål, har kommunerne, statsfinanserne og dermed i sidste ende skatteyderne et pænt stort problem. Derfor bliver svaret nødt til at være ja, der er noget at hente.

Der er jo kommuner, der har formået at styre således, at det budgetterede overskud blev realiseret. Det kan så skyldes, at de i de pågældende år har haft ekstraordinært store indtægter eller det kan skyldes, at de rent faktisk er gode til at styre økonomien -eller begge dele. Det er der i dag ikke nogen sikker viden om. Der mangler solide evalueringer af de tværgående styringstiltag og virkemidler, som kommunerne har iværksat for at styre økonomien. Evalueringerne skal give viden om præcis, hvad der er iværksat og i særdeleshed, hvilke effekter det så har haft.

Der er også behov for en fælles koordineret indsats for at udvikle effektmåling og koble det til økonomien. Lige nu er evaluering, effektmåling og dokumentation mantraet i hele den offentlige forvaltning. Og det er godt, men det skal gøres med omtanke. Effektmåling i sig selv producerer ikke nødvendigvis god viden. Det er ikke meget læring i en hitliste, hvor man kan se hvilken kommune der har lavest udgifter til sårbare børn og unge eller hvilken kommune, der har været bedst til at flytte borgerne fra passive til aktive ydelser. Det vigtige er at finde ud af, hvad det er, kommunen har gjort for at reducere udgifterne til sårbare børn. Det er altså kommunernes virkemidler, der skal i fokus, når der gennemføres evalueringer og effektmålinger. Det er ikke altid nemt at evaluere virkemidler, men hvis kommunerne skal blive bedre til at overholde budgettet, er det nødvendigt at producere den type viden. Og det bliver kun nemmere, hvis det sker ved en fælles og koordineret indsats. Her på tærsklen til den nye kommunale struktur tegner der sig i hvert fald et billede af et stort behov for forøget vidensopsamling og vidensdeling i forhold til god økonomistyring.