

Kommunernes økonomiske styring 1995-2009



November 2010

KREVI.



Forord

KREVI har udarbejdet en række standardiserede nøgletal for kommunernes økonomiske styring. Nøgletal for alle 98 kommuner er frit tilgængelige i et redskab på www.krevi.dk.

Formålet har været at sætte økonomistyring højt på dagsordenen i landets kommunalbestyrelser.

I denne rapport anvender vi nøgletallene til at analysere kommunernes overordnede økonomiske styring de seneste 15 år.

November 2010

Torben Buse

Direktør

Kommunernes økonomiske styring 1995-2009

ISBN-nr.: 978-87-92258-65-6 (elektronisk version)

Udgivet November 2010 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter/e: Peter Holdt-Olesen og Bo Panduro

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Indholdsfortegnelse

RESUME.....	1
NYE NØGLETAL FOR KOMMUNERNES ØKONOMISKE STYRING	3
ET ØJEBLIKSBILLEDE	8
UDVIKLINGEN OVER DE SENESTE 15 ÅR	17
HVORFOR ER DER SÅ STORE FORSKELLE I KOMMUNERNES ØKONOMISKE STYRING?.....	22
BILAGSTABEL	23



Resume

KREVI har udarbejdet en række standardiserede nøgletal for kommunernes økonomiske styring. Formålet er at identificere økonomiske styringsudfordringer i de danske kommuner og sætte økonomistyring yderligere på dagsordenen i landets kommunalbestyrelser. Nøgletallene er tænkt som udgangspunkt for lokal refleksion og dialog, ikke som den fulde historie om en kommunes økonomiske styringsudfordringer. De er frit tilgængelige i et redskab på www.krevi.dk, der giver mulighed for sammenligning med andre kommuners budgetter og regnskaber.

I denne rapport ser vi på udviklingen i et par centrale økonomiske nøgletal for alle kommuner over de seneste 15 år. Tallene viser, at gennemsnitskommunen i de seneste 10 år har brugt flere penge, end den har fået ind i løbende indtægter fra skatter og statstilskud. I årene fra 1995 til 2000 var der balance mellem indtægter og udgifter i gennemsnitskommunens regnskaber. Overskud i nogle år og underskud i andre. Men fra og med 2001 har der systematisk været underskud i regnskaberne. Konsekvensen er stigende kommunal gældsætning.

Underskuddene afspejler blandt andet, at gennemsnitskommunen fra og med 2001 har øget sine anlægsudgifter uden samtidig at øge overskuddet på den løbende drift. I stedet er de højere anlægsudgifter finansieret via lånoptagelse og/eller kasseforbrug, hvilket har medført stigende nettogæld. Nettorenteudgifter udgør dog kun en beskedent belastning i 2009-regnskabet.

Den manglende balance mellem indtægter og udgifter i gennemsnitskommunens regnskaber skyldes bl.a. problemer med at overholde de vedtagne udgiftsbudgetter. I hvert af de seneste 10 år har det faktiske underskud i regnskabet været større end det budgetterede underskud.

Den generelle tendens til løbende underskud og gældsætning kan ikke fortsætte på lang sigt, uden at renteudgifter bliver en mere alvorlig be-

lastning af de kommunale budgetter og regnskaber. Derfor er det vigtigt, at den enkelte kommune nøje overvejer, hvornår et underskud bliver en mere permanent økonomisk belastning for kommunen. Nøgletallene giver i sig selv ikke svaret på dette spørgsmål, men et flerårigt underskud kan være en indikation på, at kommunen er på vej i økonomiske vanskeligheder, og at der er behov for at stramme økonomistyringen op.

Den beskrevne udvikling i gennemsnitskommunen er interessant, fordi den fanger nogle af de typiske styringsudfordringer, som kommunerne kæmper med. Men kortlægningen viser samtidig, at der er stor forskel på de økonomiske resultater i de 98 kommuner. Fx er der 10 kommuner, som har realiseret gennemsnitlige overskud i deres regnskaber efter kommunalreformen. Disse kommuner ligger geografisk spredt over hele landet. Og blandt de 88 kommuner, som har realiseret gennemsnitlige underskud efter kommunalreformen, er der en række kommuner, som pga. tidligere års overskud har en formue at tære på. Omvendt er der også kommuner, som har forværret en i forvejen stor gældsbyrde via underskud i årene efter kommunalreformen.

Et meget væsentligt spørgsmål er i den forbindelse, hvorfor nøgletallene for den økonomiske styring adskiller sig markant mellem kommunerne. Det er et spørgsmål, som KREVI vil kaste sig over i den kommende tid. Formålet er at producere viden, som kan inspirere kommunerne til at forbedre deres økonomiske styring.



Nye nøgletal for kommunernes økonomiske styring

Økonomistyring i enhver husholdning handler om at sikre et holdbart forhold mellem de løbende udgifter og indtægter. Udgangspunktet er, at udgifter og indtægter skal balancere, men har man en formue at tære på, kan udgifterne godt overstige indtægterne i en periode. Har man omvendt en gæld, som skal afdrages, kræver det, at indtægterne i en periode overstiger udgifterne.

Disse simple principper gælder også for den kommunale husholdning. Kommunale budgetter og regnskaber er mere komplicerede end private husholdningers, og tallene i dem har flere nuller. Men den grundlæggende økonomiske styringsopgave er den samme, nemlig at sikre et holdbart forhold mellem indtægter og udgifter. Og hvis indtægterne falder, må kommunerne ligesom private husholdninger skrue ned for udgifterne. De kan også vælge at tære på en eksisterende formue eller stifte gæld, men det er ikke holdbare løsninger på længere sigt.

Kommunerne skal i deres daglige styring have fokus på flere ting end blot forholdet mellem indtægter og udgifter. Fx betyder de årlige aftaler om en serviceramme mellem regeringen og KL, at udviklingen i serviceudgifterne er et vigtigt selvstændigt styringsparameter. Men forholdet mellem indtægter og udgifter vil altid være centralt i vurderingen af en kommunes økonomiske styring, sammen med tal for kommunens samlede finansielle formue/gæld.

Når kommunalbestyrelserne vedtager budgetter og godkender regnskaber, sker det da også med udgangspunkt i resultatopgørelser, hvor udgifter og indtægter er stillet op i oversigtsform. Resultatopgørelserne i de enkelte kommuner minder om hinanden, men kan alligevel afvige på vigtige punkter. Det vanskeliggør sammenligning på tværs af kommuner.

Derfor har KREVI i standardiseret form udarbejdet en resultatopgørelse for alle landets kommuner. Resultatopgørelsen indeholder i alt 12 økonomiske nøgletal, som kan sammenlignes på tværs af kommuner. Tre af nøgletallene (A, B og C i tabel 1 nedenfor) er forskellige udtryk for forholdet mellem udgifter og indtægter, mens de øvrige ni nøgletal er forskellige udgifts- og indtægtsposter.

Tabel 1. Resultatopgørelsen og dens 12 nøgletal

1 Indtægter (=1a+1b)
1a Tilskud og udligning
1b Skatter
2 Driftsudgifter (=2a+2b)
2a Serviceudgifter
2b Overførselsudgifter
3 Nettoerter
A Skattefinansieret driftsresultat (=1+2+3)
4 Skattefinansieret nettoanlæg
B Skattefinansieret resultat ekskl. jordforsyning (=A+4)
5 Jordforsyning
C Skattefinansieret resultat inkl. jordforsyning (=A+4+5)

Nøgletallene er gjort tilgængelige for alle i et sammenligningsredskab på www.krevi.dk, hvor man også kan finde en detaljeret redegørelse for, hvordan de er opgjort. P.t. er regnskabstal tilgængelige for årene 2007-2009, mens budgettal er tilgængelige for årene 2007-2010. Sammenligningsredskabet vil løbende blive opdateret med nye budget- og regnskabstal.

Sammen med resultatopgørelsens 12 nøgletal har KREVI desuden opgjort tre nøgletal for kommunernes formue/gæld. Ét for den kortfristede formue/gæld, ét for den langfristede og ét for den samlede finansielle egenkapital (dvs. summen af den kortfristede og langfristede formue/gæld). Disse nøgletal opgøres kun som regnskabstal.

I denne rapport ser vi på udviklingen i et par af de økonomiske nøgletal for alle kommuner over de seneste 15 år. Det primære fokus vil være på det skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning (C i tabel 1) samt på

tallet for kommunernes samlede finansielle formue/gæld, den såkaldte finansielle egenkapital. De to nøgletal skal kort forklares:

Skattefinansieret resultat inkl. jordforsyning

Det skattefinansierede resultat udtrykker forholdet mellem kommunens samlede skattefinansierede indtægter og udgifter. På udgiftssiden er både drifts- og anlægsudgifter medtaget. Det gælder også udgifter og indtægter vedrørende jordforsyning. Derimod er udgifter og indtægter vedrørende brugerfinansierede forsyningsområder holdt ude af nøgletallet.

Nøgletallet kan svinge en del fra år til år, uden at det nødvendigvis udgør et problem. Det afgørende er den langsigtede balance. Et enkelt år med stort underskud udgør ikke et styringsproblem, hvis der året efter genereres et tilsvarende overskud. Underskud flere år i træk kan derimod indikere et reelt styringsproblem. Det er en del af baggrunden for, at vi i det følgende ser på det gennemsnitlige resultat for 2007-2009.

Et treårigt gennemsnit er samtidig mere robust overfor særlige kontingensmæssige forhold, der kan påvirke en kommunes tal i et enkelt år, men i mindre grad gennemsnittet for tre år. Er der fx ikke betalt mellemkommunale regninger til tiden i 2007, vil udgifterne i stedet vise sig dobbelt i 2008. De gennemsnitlige udgifter for 2007-2009 påvirkes imidlertid ikke.

Nøgletallets primære begrænsning - også som gennemsnit for tre år - er, at det ikke skelner mellem kommuner, som giver lav hhv. høj prioritet til vedligeholdelse og renovering af de kommunale bygninger mv. To kommuner med det samme skattefinansierede resultat kan derfor godt udvise forskellige grad af økonomisk ansvarlighed. Anlægsniveauet i de to kommuner kan give et fingerpeg om, hvor ansvarligheden er størst, men kun et delvist fingerpeg, da eventuelle nybyggerier ikke bidrager til at fastholde værdien af de eksisterende anlæg. I de kommunale budgetter og regnskaber er det ikke muligt at udskille udgifter til nybyggerier fra kommunernes øvrige anlægsudgifter.

Finansiell egenkapital

Det anvendte formue-/gældsbegreb er finansielt, hvilket betyder at nøgletallet er opgjort uden at medregne værdien af kommunernes fysiske aktiver som fx administrationsbygninger, daginstitutioner og skoler. Det skyldes, at kommunernes praksis for registrering af fysiske aktiver ikke skønnes at være tilstrækkelig ensartet til at generere et sammenligneligt

nøgletal. Uafdækkede pensionsforpligtelser vedr. kommunale tjenestemænd er heller ikke medregnet. Det skyldes, at det ikke er muligt ud fra den kommunale kontoplan at afgrænse den del af den samlede pensionsforpligtelse, som er relevant at medregne.

Både kort- og langfristede gælds- og formueposter er medregnet i nøgletallet. De kortfristede poster omfatter blandt andet likvide aktiver (indeståender på bankkonti, obligationsbeholdninger mv.) samt tilgodehavender og gæld i forhold til staten, private leverandører og brugere af kommunale servicetilbud (fx skyldig forældrebetaling for børnepasning). De langfristede poster vedrører blandt andet lån hos KommuneKredit, pantebreve og deponerede beløb.

Nøgletallenes anvendelse

I det følgende anvendes de udarbejdede nøgletal til at beskrive det generelle økonomiske billede i de danske kommuner. Men nøgletallene er også udarbejdet med henblik på at identificere økonomiske styringsudfordringer i de enkelte kommuner og sætte økonomistyring yderligere på dagsordenen i landets kommunalbestyrelser. Kort fortalt bør der i en samlet vurdering af en kommunes økonomiske styringsudfordringer mindst indgå følgende elementer:

- En sammenstilling af kommunens formue og skattefinansierede resultat i de seneste regnskaber.
- En opsplitning af de samlede skattefinansierede resultater i delkomponenterne driftsresultat, anlægsudgifter og jordforsyning.
- En opgørelse af budgetoverholdelsen, gerne fordelt på delelementer i resultatopgørelsen.
- Et fremadrettet kig på årsresultatet i det senest vedtagne budget, gerne med inddragelse af overslagsårene.
- En vurdering af, hvorvidt særlige midlertidige forhold påvirker nøgletallene for de analyserede år.
- En vurdering af kommunens særlige fremadrettede udfordringer.

KREVI's nøgletal kan bruges i forhold til de fire første elementer og giver mulighed for standardiseret sammenligning med andre kommuners budgetter og regnskaber. Men den detaljerede viden om betydningen af særlige midlertidige forhold skal søges hos den enkelte kommune, og endelig skal de fremadrettede udfordringer defineres af dem, der har beslutningskompetencen - den enkelte kommunalbestyrelse. Nøgletallene er

med andre ord tænkt som udgangspunkt for lokal refleksion og dialog, ikke som den fulde historie om en kommunes økonomiske styringsudfordringer.

Det er endvidere vigtigt at understrege, at KREVI's nøgletal er udviklet med fokus på de *langsigtede* styringsudfordringer og dermed ikke kan bruges til at vurdere, om kommunen står med et akut likviditetsproblem. Kommunernes likviditet har ofte stor politisk bevågenhed, hvilket er ganske naturligt. Men likviditeten fortæller kun en lille del af historien om holdbarheden af en kommunes økonomiske dispositioner, og nogle gange kommer det kortsigtede fokus på likviditeten ligefrem til at skygge for mere langsigtede styringsovervejelser. En god likviditet her og nu kan således skygge for alvorlige strukturelle ubalancer i kommunens økonomi. Omvendt kan en kommune godt opleve et akut likviditetsproblem, selv om dens økonomi er i langsigtet balance. Det er naturligvis alvorligt, hvis der her og nu mangler penge i kommunekassen, fx fordi en stor gældspost forfalder til betaling. Men det er dog mindre alvorligt, end hvis kommunens økonomi er i grundlæggende ubalance.



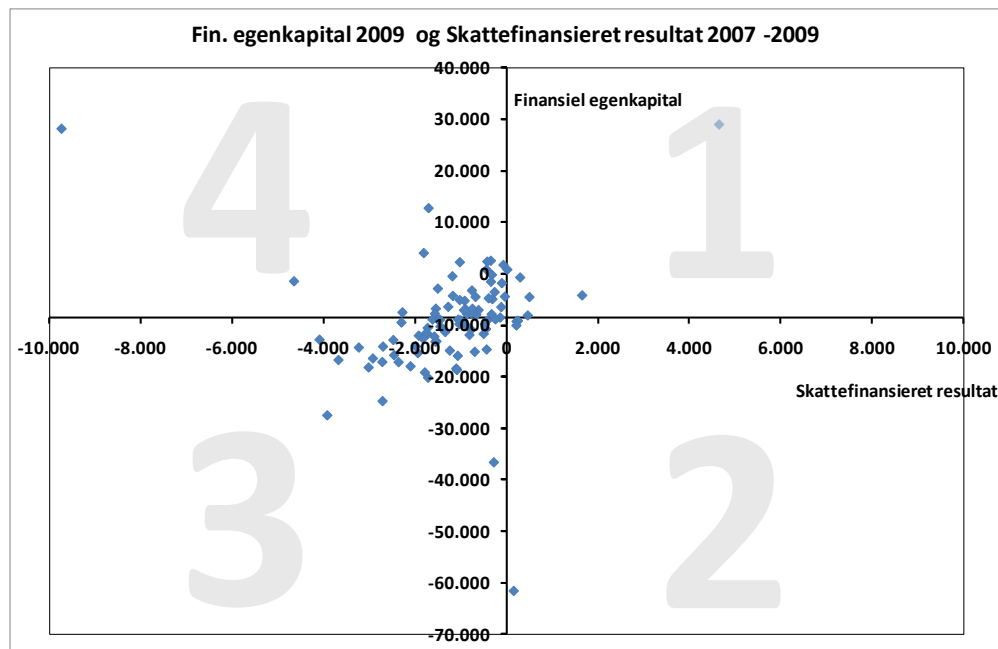
Et øjebliksbillede

Skattefinansierede resultater og finansielle egenkapitaler efter kommunalreformen

Når man vurderer en kommunes økonomiske resultater, er det naturligt at fokusere på både det løbende forhold mellem indtægter og udgifter og den samlede formue/gæld. Som nævnt er udgangspunktet i enhver husholdning, at udgifter og indtægter skal balancere, men hvis kommunen har en formue at tære på, er det fuldt forsvarligt at lade udgifterne overstige indtægterne i en periode. Har kommunen omvendt en gæld, som skal afdrages, kræver det, at indtægterne i en periode overstiger udgifterne.

I figur 1 nedenfor findes den økonomisk mest gunstige situation i felt 1, hvor kommunen både har en relativt høj finansiell egenkapital og overskud på de løbende poster. Felt 3 kan derimod indeholde udfordringer, idet kommunen har såvel relativ stor gæld som underskud på de løbende poster. Der kan i denne situation være behov for økonomisk genopretning i form af nedbringelse af udgifterne eller tilvejebringelse af øgede indtægter. Det beror dog på en konkret vurdering af baggrunden for de pågældende tal. Felterne 2 og 4 repræsenterer situationer, hvor kommunen ligger relativt godt på den ene dimension, men relativt dårligt på den anden.

Figur 1. Gennemsnitlige skattefinansierede resultater for 2007-2009 (inkl. jordforsyning) og finansiel egenkapital ultimo 2009. Kr. pr. indbygger i 2009-niveau



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, som opgjort af KREVI, 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 2009 skete det gennemsnitligt ved en negativ finansiel egenkapital på 8.592 kr. pr. indbygger. Det er forklaringen på, at x-aksen i figur 1 krydser y-aksen ved -8.592 kr. og ikke ved nul. Tankegangen er, at nettogæld først bliver en udfordring, når den udløser renteudgifter, der belaster de løbende budgetter og regnskaber.

I figur 1 er de 98 kommuner plottet ind ud fra deres gennemsnitlige skattefinansierede resultat for perioden 2007-2009 samt deres finansielle egenkapital ved udgangen af 2009. Det fremgår, at kun seks kommuner

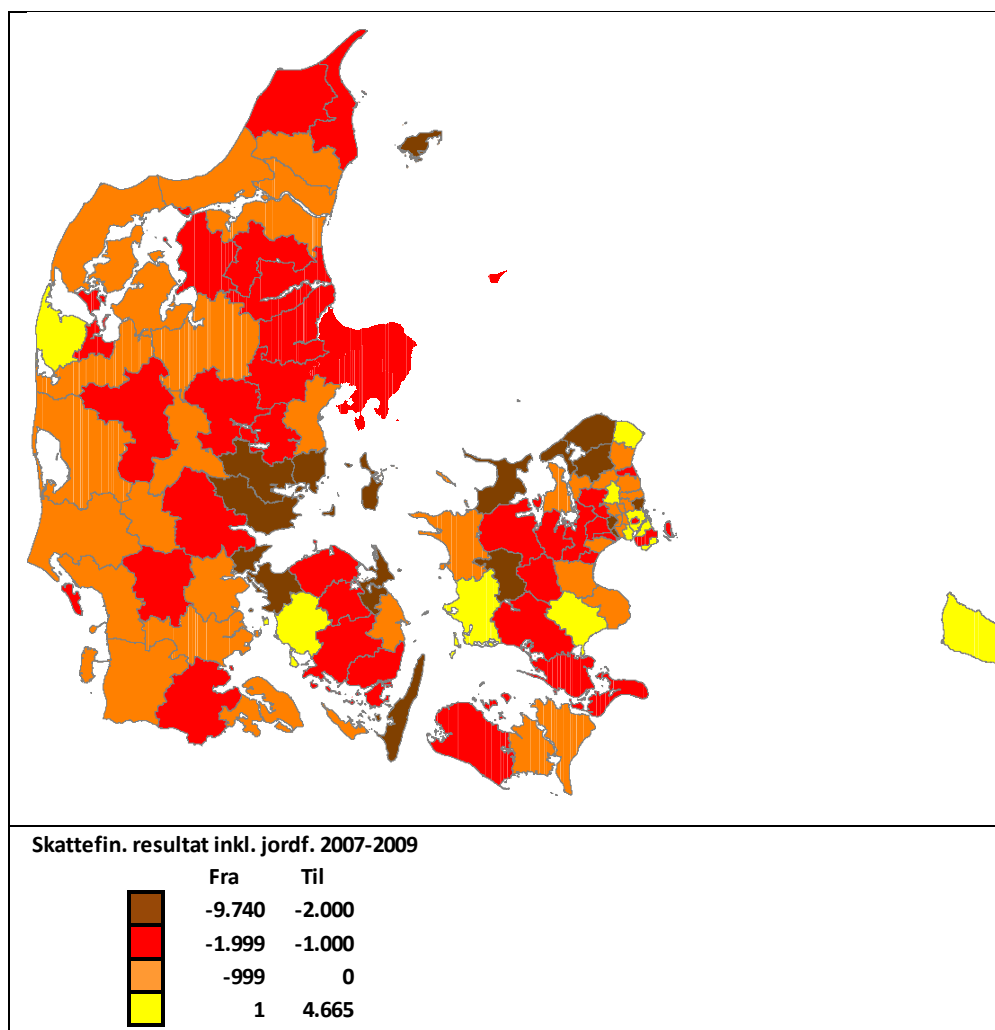
ligger i det økonomisk gunstige felt 1. Omvendt ligger der 51 kommuner i felt 3. Heriblandt 12 kommuner, som har et gennemsnitligt årligt underskud på mere end 1.500 kr. pr. indbygger i 2007-2009 og en finansiel egenkapital ultimo 2009 på under -15.000 kr. pr. indbygger.

Langt de fleste kommuner har haft gennemsnitligt underskud de første tre år efter kommunalreformen og ligger derfor til venstre for y-aksen. Fordelingen omkring x-aksen er mere symmetrisk. 55 ud af 98 kommuner har en nettogæld, der overstiger det "renteneutrale" niveau på -8.592 kr., mens egenkapitalerne i de resterende 43 kommuner ligger på den gunstige side af det "renteneutrale" niveau. I 2009 havde gennemsnitskommunen nettorenteudgifter på 30 kr. pr. indbygger.

Variationen mellem kommunerne er stor på både x- og y-aksen, men samlet set tegner der sig en økonomisk styringsudfordring i de kommende år. En helt basal udfordring, der handler om at skabe balance mellem de løbende indtægter og udgifter. For nogle kommuner skal underskud vendes til overskud for at muliggøre afdrag på en relativt stor gæld. Udgifter til eventuelle afdrag på gæld er således ikke indeholdt i de beregnede skattefinansierede resultater.

Figur 2 viser den geografiske variation i kommunernes skattefinansierede resultater. De eksakte tal for hver enkelt kommune fremgår af bilag 1.

Figur 2. Gennemsnitlige skattefinansierede resultater for årene 2007-2009. Kr. pr. indbygger i 2009-niveau.



Det fremgår af figur 1 og 2, at kun 10 kommuner havde et gennemsnitligt overskud i årene 2007-2009. 88 kommuner havde underskud, heraf 53 et gennemsnitligt underskud på mere end 1.000 kr. pr. indbygger. Der er ikke noget tydeligt mønster i den geografiske fordeling af overskuds- og underskudskommuner. Fx findes der kommuner med overskud i både hovedstadsområdet og Vestjylland samt på Sjælland, Fyn og Bornholm.

Ved læsning af figur 2 og rapportbilaget skal man være opmærksom på, at tallene for den enkelte kommune i nogle tilfælde er påvirket af særlige midlertidige forhold. Fx har Københavns Kommune et gennemsnitligt overskud på 4.665 kr. pr. indbygger i 2007-2009, hvilket primært skyldes, at kommunen i regnskabet for 2007 havde store ekstraordinære indtægter fra salg af Københavns Energi.

Det gennemsnitlige resultat for de 98 kommuner (uvægtet gennemsnit) er -1.202 kr. årligt i perioden 2007-2009. I en kommune med 50.000 indbyggere svarer det til et årligt underskud på ca. 60 mio. kr. Tabel 2 viser, hvordan det gennemsnitlige resultat fordeler sig på delelementer og år. De tre delelementer er driftsresultatet, som udtrykker forholdet mellem driftsudgifterne og de løbende indtægter, anlægsudgifterne og resultatet vedrørende jordforsyning.

Tabel 2. Gennemsnitligt skattefinansieret resultat for de 98 kommuner i årene 2007-2009, fordelt på delelementer. Uvægtede gennemsnit i kr. pr. indbygger (2009-niveau).

	2007	2008	2009	Gns. 2007-2009
Gennemsnitligt driftsresultat	870	1.027	291	730
Gennemsnitlige netto-anlægsudgifter (ekskl. jordf.)	-1.906	-1.906	-1.968	-1.927
Gennemsnitligt resultat, jordforsyning	302	-261	-56	-5
Gennemsnitligt skattefinansieret resultat	-734	-1.141	-1.732	-1.202

Det fremgår, at gennemsnitskommunen i alle tre år har genereret et driftsoverskud. Alt andet ville være bekymrende, da driftsoverskuddet - evt. sammen med et overskud på jordforsyningen - skal finansiere de kommunale nettoanlægsudgifter¹. Driftsoverskuddene står imidlertid ikke mål med anlægsudgifterne, og da jordforsyningen har været i balance set over de tre år, medfører det skattefinansierede underskud. Gennemsnitskommunens driftsoverskud er særligt lavt i 2009, hvorimod anlægsudgifterne ligger på samme niveau i alle tre år. Følgelig er det skattefinansierede underskud særligt stort i 2009.

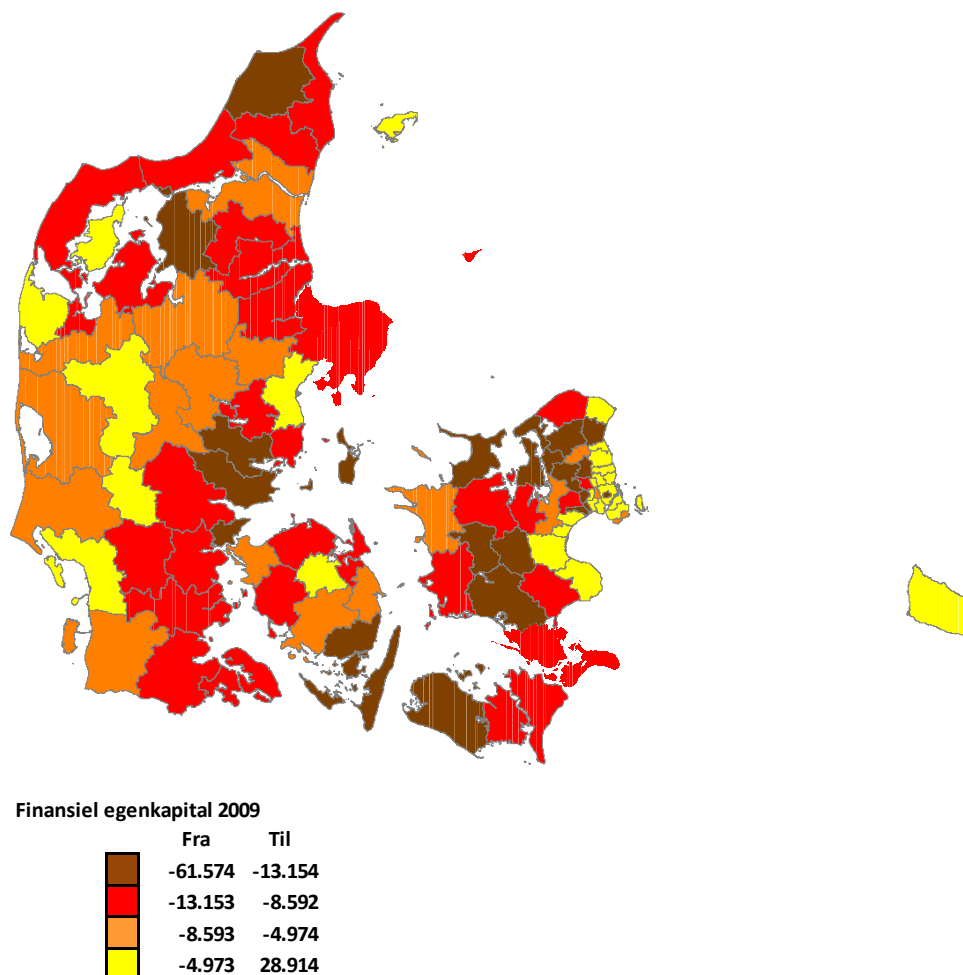
Den gennemsnitlige finansielle egenkapital for de 98 kommuner ultimo 2009 er -9.106 kr. (uvægtet gennemsnit), dvs. tæt på det "renteneutrale" niveau.

Af figur 3 fremgår, at der heller ikke for de finansielle egenkapitaler er et klart geografisk mønster. Der findes ganske vist en del kommuner med

¹ Ikke desto mindre har 22 af de 98 kommuner rent faktisk et gennemsnitligt driftsunderskud i 2007-2009.

relativt gunstige egenkapitaler i hovedstadsområdet, men i samme område findes tre af de fem kommuner med den største gæld.

Figur 3. Finansielle egenkapitaler ultimo 2009. Kr. pr. indbygger.



Kommunernes aktuelle formue-/gældssituation afhænger af de skattefinansierede resultater i tidligere år. Fx kan gælden i Furesø Kommune spores tilbage til økonomiske dispositioner i den tidligere Farum Kommune. Særlige engangsindtægter kan have stor selvstændig betydning for den finansielle egenkapital. Fx har både København og Gentofte haft betydelige indtægter fra salg af el-aktiviteter, hvilket er en del af årsagen til de to kommuners store finansielle egenkapitaler.

Problemer med budgetoverholdelsen

Et centralt spørgsmål er, om underskuddene i årene efter kommunalreformen har været planlagt, eller om de afspejler problemer med at overholde de vedtagne budgetter. For at afdække dette spørgsmål fokuseres i det følgende på forskellen mellem det skattefinansierede resultat i hhv. budgettet og regnskabet. Denne forskel kalder vi budgetafvigelsen.

Den gennemsnitlige budgetafvigelse (uvægtet gennemsnit) for årene 2007-2009 er -817 kr., hvilket betyder, at gennemsnitskommunens årlige regnskabsresultat var 817 kr. dårligere end budgetteret. Tabel 3 viser budgetafvigelsens fordeling på delelementer og år.

Tabel 3. Gennemsnitlig budgetafvigelse for de 98 kommuner i årene 2007-2009, fordelt på delelementer i det skattefinansierede resultat. Uvægtede gennemsnit i kr. pr. indbygger (2009-niveau)

	2007	2008	2009	Gns. 2007-2009
Budgetafvigelse driftsresultat	-258	-362	-837	-486
Budgetafvigelse nettoanlægsudgifter (ekskl. jordf.)	-207	162	-139	-61
Budgetafvigelse jordforsyning	2	-558	-255	-270
Budgetafvigelse i alt, skattefinansieret resultat	-463	-757	-1.231	-817

Det fremgår, at en del af gennemsnitskommunens negative budgetafvigelse vedrører jordforsyningsområdet. Det er ikke overraskende, da finanskrisen i 2008 og 2009 betød en kraftig opbremsning i kommunernes muligheder for at sælge byggemodnede grunde - en opbremsning, som ikke var forudset. Budgetafvigelsen på jordforsyning er særligt stor i 2008.

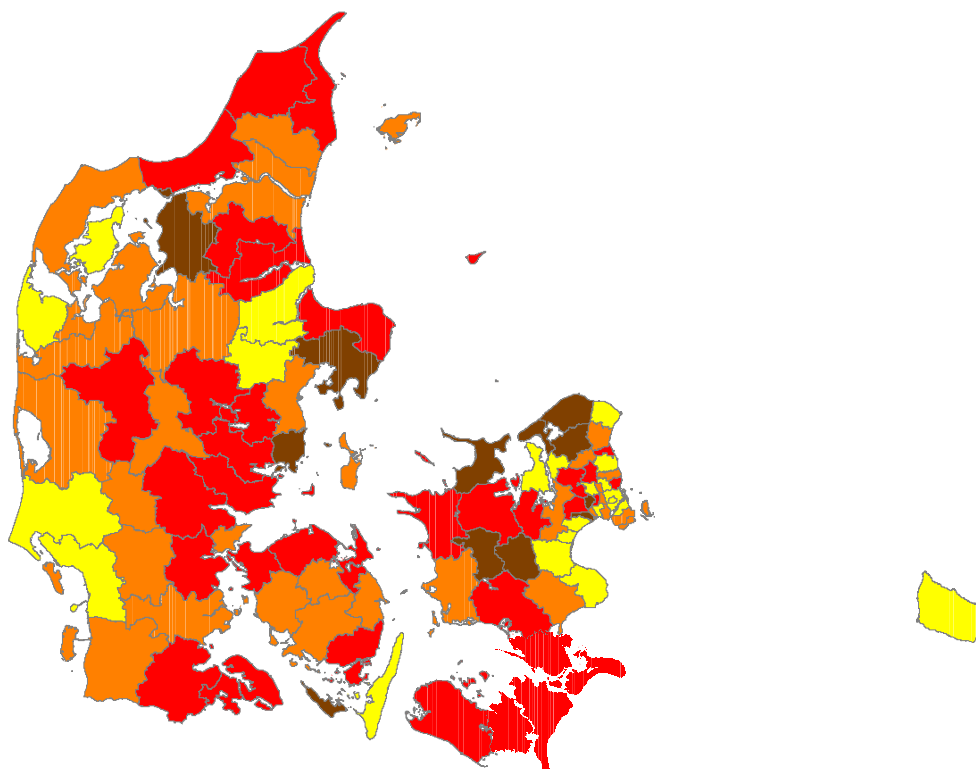
Størstedelen af den samlede budgetafvigelse vedrører imidlertid driftsresultatet. Problemet ligger på udgiftssiden, idet gennemsnitskommunen har overskredet budgettet for de løbende driftsudgifter i årene efter kommunalreformen. Problemet med overskridelser af driftsbudgettet er særligt stort i 2009, og størstedelen vedrører de kommunale serviceudgifter². Det har i den sammenhæng været en særlig udfordring i perioden 2007-2009 at overholde budgetterne på det specialiserede socialområde, som kommunerne overtog fra de daværende amter.

² Hvis KREVI's nøgletal anvendes til isoleret analyse af budgetoverholdelsen på udgiftssiden, skal man være opmærksom på, at der kan opstå budgetoverskridelser som følge af ny lovgivning, der ikke var kendt på budgetlægningsstidspunktet, eller som følge af vækst i de budgetgaranterede overførselsudgifter. Denne type budgetoverskridelser kompenseres via statstilskuddet og påvirker derfor ikke den samlede balance mellem udgifter og indtægter for kommunerne under ét. De udgør heller ikke brud på økonomiaftalen mellem KL og regeringen. KREVI's udgiftstal kan med andre ord ikke bruges til at vurdere kommunernes aftaleoverholdelse.





Budgetafvigelse vedr. nettoanlæg har forskelligt fortegn i de enkelte år og udgør i gennemsnit kun en beskedent del af den samlede negative budgetafvigelse.

Den gennemsnitlige budgetafvigelse på -817 kr. pr. indbygger dækker over stor variation mellem kommunerne. I figur 4 ses den gennemsnitlige budgetafvigelse for enkeltkommuner i årene 2007-2009. En negativ budgetafvigelse er udtryk for, at den regnskabsmæssige balance mellem udgifter og indtægter i de tre år har været dårligere end budgetteret.

Figur 4. Gennemsnitlige budgetafvigelser for 2007-2009. Kr. pr. indbygger i 2009-niveau



Skattefin. resultat inkl. jordf.
budgetafvigelse 2007-2009

	Fra	Til
	-3.866	-2.000
	-1.999	-1.000
	-999	0
	1	5.461

19 kommuner har positive budgetafvigelser, mens de resterende 79 har negative afvigelser. 32 kommuner har gennemsnitlige negative budgetafvigelser på mere end 1.000 kr. pr. indbygger. Det svarer til 50 mio. kr. i en kommune med 50.000 indbyggere. Som for de skattefinansierede resultater kan særlige forhold påvirke budgetafvigelsen markant i den enkelte kommune.

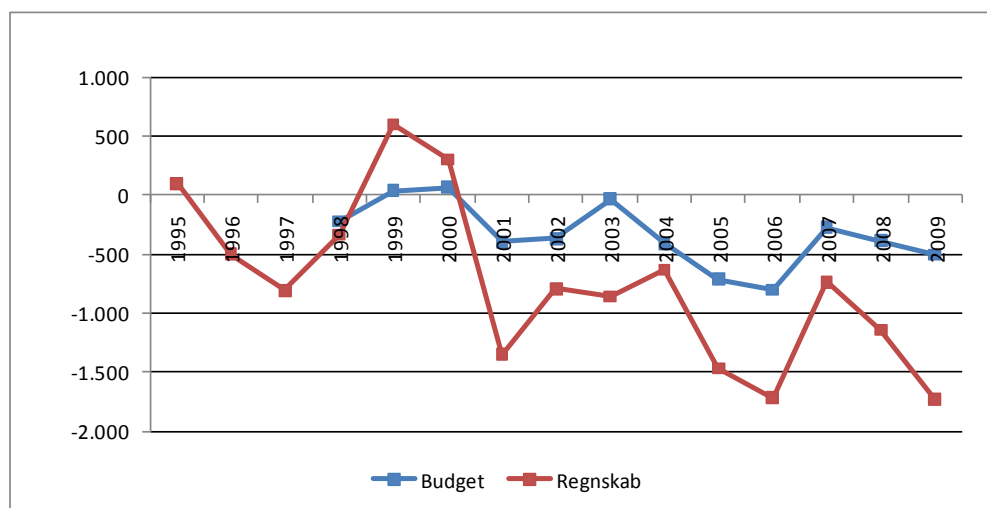
Samlet må det konkluderes, at kommunerne har haft problemer med at overholde de vedtagne budgetter i de tre første år efter kommunalreformen.



Udviklingen de seneste 15 år

Figur 5 viser udviklingen i det gennemsnitlige skattefinansierede resultat over de seneste 15 år (uvægtet gennemsnit). Den røde linje viser regnskabsresultatet, mens den blå viser det budgetterede resultat. Sidstnævnte linje starter i 1998, da der først er tilgængelige budgetdata fra og med dette år. Den lodrette afstand mellem de to linjer svarer til budgetafvigelsen. Den er negativ, når budgetlinjen ligger over regnskabslinjen.

Figur 5. Gennemsnitligt skattefinansieret resultat (uvægtet gennemsnit) for hhv. budget og regnskab 1995-2009. Kr. pr. indbygger i 2009-niveau.



Note: Tallene for 1995-2006 er beregnet uden København, Frederiksberg og Bornholms kommuner, der i hele eller dele af perioden varetog både primærkommunale og amtskommunale opgaver.

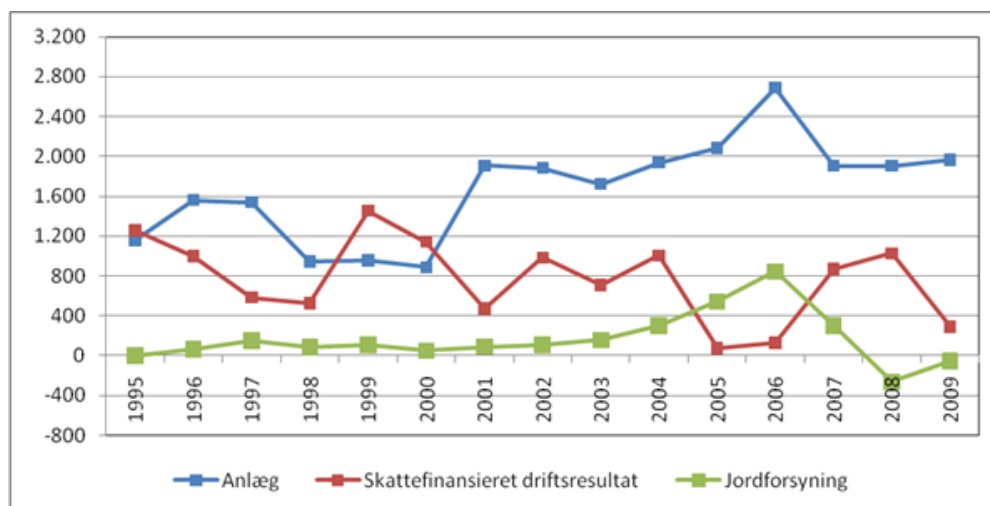
Det fremgår, at gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat i starten af perioden lå og svingede omkring nul i såvel budget som regnskab. I 1998 var budgetafvigelsen svagt negativ, i 1999 og 2000 positiv. Regnskabsresultatet for 2001 var markant dårligere end i tidligere år, og i alle efterfølgende år har gennemsnitskommunen haft et betydeligt regnskabsunderskud. De budgetterede resultater forringes også fra 2001, men i mindre omfang. Dermed opstår der negative budgetafvigelser fra og med 2001.

Det fremgår, at 2009 er det år i den 15-årige periode, hvor gennemsnitskommunen har det største underskud i regnskabet og den største afstand mellem budget og regnskab.

Det bemærkes, at regnskabsresultaterne følger et 4-årigt cyklisk mønster. De lokale "bunde" ligger i valgår. Eneste undtagelse er valgåret 2005, hvor den lokale bund først nås i 2006. Det kan meget vel hænge sammen med, at 2006 var det sidste år, inden strukturreformens kommunesammenlægninger trådte i kraft.

Figur 6 viser, hvordan gennemsnitskommunens regnskabsresultater fordeles sig på delelementer i den 15-årige periode. Driftsresultatet tillagt resultatet på jordforsyningen skal tilsammen finansiere nettoanlægsudgifterne, ellers bliver resultatet et skattefinansieret underskud. Omvendt er der skattefinansieret overskud, såfremt summen af driftsresultat og resultat vedrørende jordforsyning overstiger anlægsudgifterne. I år, hvor resultatet for den kommunale jordforsyning går i nul, bestemmes det skattefinansierede resultat alene af forholdet mellem driftsresultatet og nettoanlægsudgifterne.

Figur 6. Delelementer i gennemsnitskommunens skattefinansierede resultater. Kr. pr. indbygger i 2009-niveau.



Note: Tallene for 1995-2006 er beregnet uden København, Frederiksberg og Bornholms kommuner, der i hele eller dele af perioden varetog både primærkommunale og amtskommunale opgaver.

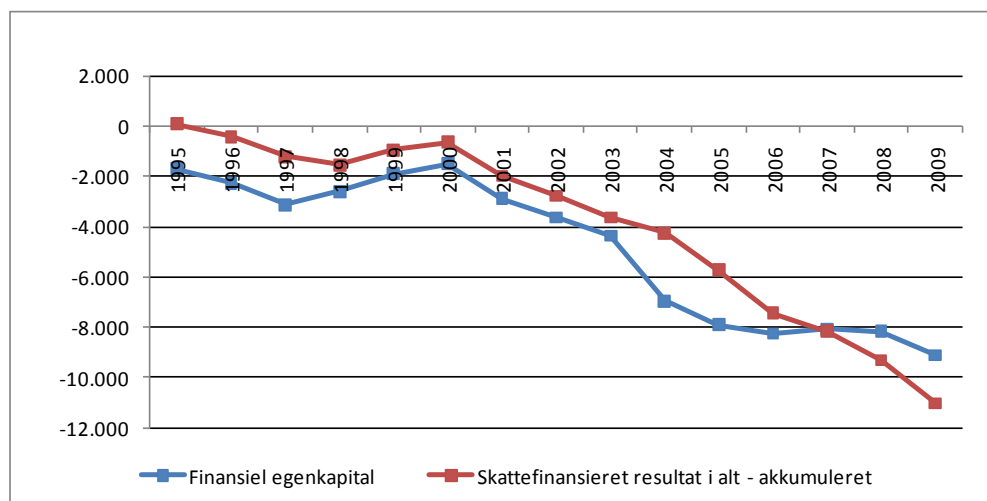
Det fremgår, at gennemsnitskommunens driftsresultat forværres i løbet af perioden. Forværringen er dog mindre end for det skattefinansierede resultat i figur 5. Den resterende forværring af det skattefinansierede resul-

tat skyldes, at gennemsnitskommunens nettoanlægsudgifter er væsentligt højere i slutningen af perioden end i starten. Frem til år 2000 svinger gennemsnitskommunens anlægsudgifter omkring 1.200 kr. pr. indbygger, mens de fra 2001 og frem ligger på ca. 2.000 kr. pr. indbygger. I 2006 er anlægsudgifterne særligt store, 2.670 kr. pr. indbygger, og samtidig er driftsoverskuddet meget lavt. Begge forhold peger i retning af et rekordstort skattefinansieret underskud, men ekstraordinært høje indtægter fra jordsalg gør dog, at gennemsnitskommunens underskud i 2006 bliver en smule mindre end i 2009.

Der kan være gode grunde til, at kommunerne har øget deres anlægsniveau i perioden. Men de har gjort det uden samtidig at øge driftsoverskuddene.

De mange år med løbende underskud har sat deres spor i kommunernes finansielle egenkapitaler, hvilket fremgår af figur 7. Den røde linje viser det akkumulerede gennemsnitlige regnskabsresultat, mens den blå linje viser udviklingen i den gennemsnitlige finansielle egenkapital.

Figur 7. Udviklingen i det akkumulerede regnskabsresultat (beregnet på uvægtede årlige gennemsnit) og den finansielle egenkapital (uvægtet gennemsnit). Kr. pr. indbygger i 2009-niveau.



Note: Tallene for 1995-2006 er beregnet uden København, Frederiksberg og Bornholms kommuner, der i hele eller dele af perioden varetog både primærkommunale og amtskommunale opgaver.

I perioden fra 1995 til 2009 har gennemsnitskommunen haft et akkumuleret underskud på ca. 11.000 kr. pr. indbygger. Samtidig er der sket en forringelse af gennemsnitskommunens finansielle egenkapital. Det er helt som forventet, at de to linjer følger samme udvikling. At de ikke er fuldt

parallelle, men krydser hinanden, skyldes bl.a., at der i løbet af den analyserede periode er sket ændringer i registreringen af de formue- og gældsposter, som indgår i den finansielle egenkapital. Det medfører ændringer i de af KREVI opgjorte egenkapitaler, uafhængigt af de skattefinansierede resultater. Desuden påvirker det selvstændigt den finansielle egenkapital i 2007, at København, Frederiksberg og Bornholms kommuner først medregnes fra dette år. Og da figuren viser uvægtede gennemsnit, vil kommunesammenlægningerne i 2007 i sig selv kunne påvirke den gennemsnitlige egenkapital.

Som følge af de ovennævnte forhold er den gennemsnitlige egenkapital i slutningen af perioden ikke fuldt sammenlignelig med de opgjorte tal i tidligere år. Til trods herfor viser gældskurven nogenlunde samme udvikling som det akkumulerede underskud.

Samlet viser figur 5, 6 og 7 en udvikling, hvor gennemsnitskommunen over de seneste 10 år har brugt flere penge, end den har fået ind i løbende indtægter, og hvor den konsekvent har overskredet sine egne budgetter. De løbende underskud er finansieret via låntagning og/eller kasseforbrug, og gennemsnitskommunen har dermed øget sin nettogæld i perioden, hvilket modsvares af et højere anlægsniveau.

Interessant, og ganske positivt, er gennemsnitskommunens rentekonto kun forringet relativt beskedent fra 1995 til 2009, til trods for den stigende nettogæld. Der er umiddelbart to mulige forklaringer på dette paradoks: For det første kan det tænkes, at kommunerne i den analyserede periode har forbedret deres likviditetsstyring og professionaliseret deres formue- og gældspleje. For det andet nyder gældskommuner lige nu godt af et historisk lavt renteniveau.

Som nævnt havde gennemsnitskommunen i 2009 nettorenteudgifter på 30 kr. pr. indbygger. Tendensen med løbende underskud og gældsætning kan ikke fortsætte på lang sigt, uden at renteudgifter bliver en mere udfordrende belastning af de kommunale budgetter og regnskaber.

Budgettet for 2010 signalerer dog ikke et brud med tendensen i tidligere år, hvilket fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Det gennemsnitlige skattefinansierede resultat i Budget 2010 (uvægtet gennemsnit). Kr. pr. indbygger i 2010-niveau.

Driftsresultat (ekskl. jordfors.)	1.361
Nettoanlægsudgifter (ekskl.jordfors.)	-2.200
Resultat på jordforsyning	35
Skattefinansieret resultat i alt	-803

Gennemsnitskommunen budgetterer i 2010 med et underskud på 803 kr. pr. indbygger, altså et større underskud end i budgetterne for de tre foregående år. Dermed bliver det endnu vigtigere, at balancen mellem indtægter og udgifter genskabes i de budgetter for 2011, som kommunerne netop har vedtaget (oktober 2010). Den virkelige prøve kommer imidlertid til at stå, når budgetterne efterfølgende skal overholdes.



Hvorfor er der så store forskelle i kommunernes økonomiske styring?

Beskrivelsen af udviklingen over de seneste 15 år er sket ud fra uvægtede gennemsnit for samtlige kommuner. Gennemsnittene dækker imidlertid over store forskelle mellem de enkelte kommuner, hvilket også fremgik af den mere detaljerede beskrivelse for årene 2007-2009.

Et meget væsentligt spørgsmål er i den forbindelse, hvorfor nøgletallene for den økonomiske styring er markant bedre i nogle kommuner end andre. Det er et spørgsmål, som KREVI vil kaste sig over i den kommende tid. Det vil vi gøre på flere forskellige måder. Fx vil vi for året 2009 se på, om der er en sammenhæng mellem forskellige karakteristika ved kommunernes budgetprocesser og deres budget- og regnskabsresultater. Information om kommunernes budgetprocesser hentes i en kortlægning foretaget af KREVI i sommeren 2009. Vi vil også gå mere kvalitativt til værks i udvalgte kommuner og søge at afdække de forhold, som har ført til gode eller dårlige økonomiske resultater.

Formålet med disse opfølgende analyser er at producere viden, som kan inspirere kommunerne til at forbedre deres økonomiske styring.



Bilag 1

K.nr.	Kommune	Finansiell egenkapital ultimo 2009	A: Skattefinansieret driftsresultat - gennemsnit 2007-2009	Skattefinansieret nettoanlæg - gennemsnit 2007-2009	Jordforsyning - gennemsnit 2007-2009	C: Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning - gennemsnit 2007-2009	Budgetafvigelse C: skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning - gennemsnit 2007-09
101	København	28.914	7.641	-3.360	383	4.665	5.461
147	Frederiksberg	-15.966	662	-2.287	566	-1.059	751
151	Ballerup	-11.704	2.799	-3.639	348	-492	260
153	Brøndby	2.477	2.036	-2.544	173	-336	416
155	Dragør	-8.134	250	-604	829	474	-435
157	Gentofte	28.086	-2.310	-7.432	1	-9.740	-1.881
159	Gladsaxe	1.659	2.484	-2.544	0	-59	3.149
161	Glostrup	-1.869	1.015	-2.275	1.165	-93	-1.552
163	Herlev	2.304	1.763	-2.655	479	-413	-347
165	Albertslund	-17.163	895	-3.579	-28	-2.713	-2.344
167	Hvidovre	-766	2.599	-2.430	137	306	-677
169	Høje-Taastrup	-9.812	1.128	-1.264	-890	-1.026	-1.904
173	Lyngby-Taarbæk	-4.973	830	-1.570	439	-301	-409
175	Rødovre	-7.894	2.153	-2.467	-3	-318	-106
183	Ishøj	-20.216	2.780	-4.447	-43	-1.710	-2.285
185	Tårnby	12.683	2.455	-3.822	-333	-1.699	-915
187	Vallensbæk	-24.758	-124	-3.514	930	-2.707	-412
190	Furesø	-61.574	291	-1.721	1.596	166	-1.617
201	Allerød	-6.948	-1.183	-818	1.114	-886	-961
210	Fredensborg	-14.735	-627	-1.525	1.725	-427	-813
217	Helsingør	757	1.634	-1.836	228	26	1.092
219	Hillerød	-14.361	-360	-3.223	356	-3.227	-2.665
223	Hørsholm	-4.344	402	-1.570	3	-1.166	-1.815
230	Rudersdal	-258	2.591	-2.973	69	-312	168
240	Egedal	-15.442	-56	-2.496	617	-1.934	-1.994
250	Frederikssund	-15.189	993	-1.037	-644	-688	212
253	Greve	-4.477	1.319	-1.832	485	-28	567
259	Køge	-4.811	306	-1.607	918	-381	181

K.nr.	Kommune	Finansiel egenkapital ultimo 2009	A: Skattefinansieret driftsresultat - gennemsnit 2007-2009	Skattefinansieret netto anlæg - gennemsnit 2007-2009	Jordforsyning - gennemsnit 2007-2009	C: Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning - gennemsnit 2007-2009	Budgetafvigelse C: skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning - gennemsnit 2007-09
260	Halsnæs	-16.776	-1.217	-1.992	-465	-3.673	-2.289
265	Roskilde	-6.462	606	-1.955	82	-1.268	-814
269	Solrød	-2.929	1.366	-2.535	-327	-1.496	97
270	Gribskov	-9.504	-111	-1.924	-258	-2.294	-2.370
306	Odsherred	-17.200	-428	-1.987	59	-2.356	-2.915
316	Holbæk	-10.915	875	-2.158	-81	-1.364	-1.694
320	Faxe	-9.286	1.864	-1.885	249	228	-540
326	Kalundborg	-7.089	726	-1.235	-96	-604	-1.019
329	Ringsted	-18.441	1.205	-1.964	-333	-1.093	-2.425
330	Slagelse	-9.172	1.819	-1.585	25	259	-938
336	Stevns	-3.605	1.116	-1.469	101	-252	271
340	Sorø	-14.172	538	-2.664	-570	-2.696	-2.033
350	Lejre	-8.981	3	-1.180	-271	-1.448	-1.231
360	Lolland	-18.708	669	-1.684	-63	-1.078	-1.628
370	Næstved	-14.949	554	-1.432	-356	-1.234	-1.432
376	Guldborgsund	-10.102	294	-1.195	28	-873	-1.179
390	Vordingborg	-11.340	295	-1.523	-106	-1.334	-1.169
400	Bornholm	-4.238	2.326	-719	58	1.665	439
410	Middelfart	-7.535	578	-1.979	-871	-2.272	-1.932
420	Assens	-10.078	1.919	-1.554	-140	225	-256
430	Faaborg-Midtfyn	-5.148	592	-1.567	-41	-1.016	-519
440	Kerteminde	-12.904	-599	-1.573	-300	-2.471	-1.876
450	Nyborg	-8.534	1.224	-1.023	-331	-130	-221
461	Odense	2.194	1.187	-2.220	19	-1.014	-783
479	Svendborg	-14.122	391	-1.778	-590	-1.978	-1.071
480	Nordfyns	-8.914	-185	-1.230	-83	-1.499	-1.266
482	Langeland	-18.006	-563	-1.324	-208	-2.095	967
492	Ærø	-36.633	1.200	-1.571	100	-270	-2.325
510	Haderslev	-10.770	954	-1.241	-154	-441	-416
530	Billund	-3.294	383	-1.253	121	-749	-535
540	Sønderborg	-11.916	931	-1.594	-139	-804	-1.118
550	Tønder	-5.300	-223	-857	172	-909	-354
561	Esbjerg	-1.594	834	-1.577	410	-333	804
563	Fanø	-536	920	-1.528	-569	-1.177	-63
573	Varde	-8.010	354	-1.166	160	-653	403
575	Vejen	-8.939	499	-1.544	-6	-1.050	-395
580	Aabenraa	-10.562	-992	-814	86	-1.719	-1.699

K.nr.	Kommune	Finansiel egenkapital ultimo 2009	A: Skattefinansieret driftsresultat - gennemsnit 2007-2009	Skattefinansieret nettoanlæg - gennemsnit 2007-2009	Jordforsyning - gennemsnit 2007-2009	C: Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning - gennemsnit 2007-2009	Budgetafvigelse C: skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning - gennemsnit 2007-09
607	Fredericia	-16.481	1.046	-3.074	-891	-2.919	-248
615	Horsens	-18.222	908	-2.362	-1.558	-3.012	-1.733
621	Kolding	-10.902	938	-1.535	-169	-766	-1.293
630	Vejle	-12.049	44	-2.426	467	-1.914	-1.542
657	Herning	3.962	1.051	-2.128	-728	-1.804	-1.572
661	Holstebro	-6.517	1.374	-1.108	-373	-107	-24
665	Lemvig	-4.574	2.045	-1.689	155	511	940
671	Struer	-9.095	1.399	-2.079	-322	-1.001	-399
706	Syddjurs	-11.722	-612	-1.125	19	-1.717	-2.248
707	Norddjurs	-12.617	-272	-1.504	-45	-1.821	-1.977
710	Favrskov	-6.821	371	-1.916	7	-1.540	49
727	Odder	-12.840	672	-2.789	-1.971	-4.088	-3.866
730	Randers	-11.552	219	-1.505	-466	-1.751	139
740	Silkeborg	-7.787	936	-2.189	-307	-1.560	-1.432
741	Samsø	-27.514	5	-3.241	-683	-3.919	-741
746	Skanderborg	-8.923	-160	-1.143	-309	-1.612	-1.400
751	Århus	770	1.858	-2.505	217	-430	-42
756	Ikast-Brande	-7.869	667	-1.277	-246	-856	-681
760	Ringkøbing-Skjern	-7.720	638	-1.431	34	-759	-209
766	Hedensted	-15.851	20	-2.297	-177	-2.453	-1.923
773	Morsø	-4.540	33	-1.077	373	-670	351
779	Skive	-8.884	1.130	-1.387	22	-234	-574
787	Thisted	-9.135	676	-1.136	44	-416	-479
791	Viborg	-6.834	574	-1.622	311	-737	-564
810	Brønderslev	-9.852	753	-938	-281	-466	-618
813	Frederikshavn	-13.153	308	-2.064	230	-1.527	-1.784
820	Vesthimmerlands	-19.190	-461	-1.697	377	-1.780	-2.171
825	Læsø	-1.503	-1.834	-2.859	45	-4.647	-972
840	Rebild	-10.304	880	-2.128	-193	-1.440	-1.170
846	Mariagerfjord	-12.232	-50	-1.550	27	-1.572	-1.502
849	Jammerbugt	-9.142	-161	-871	44	-989	-1.563
851	Aalborg	-7.112	485	-1.296	-113	-924	-543
860	Hjørring	-13.231	-255	-1.328	33	-1.550	-1.852