

Nøgletal for kommunernes økonomiske styring



November 2010



Forord

KREVI har udarbejdet i alt 15 nøgletal for kommunernes økonomiske styring og gjort dem tilgængelige for alle interesserede på vores hjemmeside www.krevi.dk.

I dette præsentationsnotat gennemgår vi nøgletallene og begrundet vores valg af metode.

Nøgletallene omhandler kommunernes årsresultater, formuer og budgetafvigelser i tiden efter kommunalreformen. Der er tale om både budget- og regnskabstal, som er hentet fra kommunernes indberetninger til Danmarks Statistik. Nøgletallene omhandler udelukkende den skattefinansierede del af kommunernes virksomhed.

Vi håber, at såvel kommuner som andre interesserede vil anvende nøgletallene. De vil løbende blive tilføjet kommunernes vedtagne budgetter og regnskaber fra kommunerne.

November 2010

Torben Buse

Direktør

Nøgletal for kommunernes økonomiske styring

ISBN-nr.: 978-87-92258-66-3 (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: Bo Panduro

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Indholdsfortegnelse

KOMMUNERNES ØKONOMISKE STYRING	4
1.1 Formål med nøgletallene	4
1.2 Hvordan måler vi kommunernes økonomistyring?	4
1.3 Hvor finder man nøgletallene?	5
HVAD BETYDER TALLENE?	7
2.1 Overordnede nøgletal	7
2.2 Kun tal for det <i>skattefinansierede område</i>	8
2.3 Udelukkende <i>udgiftsbaserede</i> opgørelser	9
2.4 Årsresultatet	10
2.5 Formuen	13
2.6 Hvordan læses nøgletallene?	16
AFGRÆNSNINGER	18
3.1 Teknisk afgrænsning	18
3.2 Datakilder	21
3.3 Kvalitetssikring	21
REFERENCER.....	22



Kommunernes økonomiske styring

1.1 Formål med nøgletallene

Formålet med udarbejdelse af økonomiske styringsnøgletal 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.

1.2 Hvordan måler vi kommunernes økonomistyring?

Det er en af kommunalbestyrelsens vigtige opgaver at skabe balance i kommunens samlede økonomi. Kommunalbestyrelsens evne til at skabe balance kan også udtrykkes som dens evne til at *økonomistyre*.

KREVI har udarbejdet nøgletal, der fokuserer på tre indikatorer for kommunernes økonomistyring:

- Kommunernes årsresultat
- Kommunernes budgetoverholdelse
- Kommunernes formuer.

Alle nøgletal er udarbejdet på kommuneniveau, således at de fortæller noget om den *samlede kommunale økonomistyring*. Nøgletallene er opgjort i kr. pr. indbygger, således at en umiddelbar sammenligning af kommuner er mulig.

Kommunernes årsresultat

En kommune er ikke - i modsætning til en privat virksomhed - sat i verden for at lave et overskud. Derfor skal en kommunes samlede årsresultat som udgangspunkt udvise en balance mellem udgifter og indtægter. Udgifter-

ne er en konsekvens af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har vedtaget i budgettet, indtægterne er altovervejende en konsekvens af den skatteudskrivning, kommunalbestyrelsen vedtager til finansiering af udgifterne. Udgifter og indtægter vil ikke altid balancere i det enkelte år, men bør gøre det set over en længere årrække.

KREVI måler - i kroner pr. indbygger - kommunernes årsresultater og anvender disse som den første indikator for økonomistyring.

Kommunernes budgetoverholdelse

Kommunens serviceniveau - og finansieringen af samme - vedtages i budgettet, og budgettet skal som udgangspunkt overholdes. Kommunernes regnskaber viser, om budgettet så rent faktisk blev overholdt.

KREVI måler - i kroner pr. indbygger - forskellene mellem budget og regnskab for kommunernes årsresultater og anvender disse som den anden indikator for økonomistyring.

Kommunernes formuer

Kommunerne har forskellige formuer - nogle har mange penge i banken, og andre har en stor gæld. De forskellige formuer kan have mange forklaringer, men det er vigtigt for kommunerne at vide, om formuen bør styrkes, eller om formuen har en størrelse, der muliggør midlertidige undersøgelser.

KREVI måler - i kroner pr. indbygger - kommunernes formuer og anvender disse som den tredje indikator for økonomistyring.

1.3 Hvor finder man nøgletallene?

Nøgletallene er tilgængelige på KREVI's hjemmeside www.krevi.dk.

Nøgletallene består af 12 tal vedrørende årsresultaterne og 3 tal vedrørende formuerne, og de foreligger lige nu for 2007-2009 (regnskabstal) og 2007-2010 (budgettal). Formuerne foreligger kun som regnskabstal - det vil sige formuerne, som de er opgjort ultimo regnskabsåret.

Nøgletallene kan trækkes som rapporter for ét enkeltelement eller som komplette sæt af nøgletal, og man bestemmer selv for hvilke år og for hvilke kommuner, man vil se tallene.

Hvis man vælger at trække komplette nøgletsrapporter, kan det være en fordel at begrænse trækket til nogle få kommuner.

Hvis man trækker en rapport for et enkelt nøgletal og vælger flere kommuner, vil man kunne sortere sin nøgletalsrapport ved at "klikke" på overskrifterne i de enkelte talkolonner.

Figur 1. Formularfeltet på KREVI's hjemmeside og eksempler på enkeltkommunerapport og rapport for enkelt nøgletal vist for flere kommuner

KREVI - Nøgletal

Nøgletal

Vælg kommuner

Vælg felter

Årsresultater for kommunerne

☐ Vis samlet resultatopgørelse

☐ 1_indtægter

☐ 1a_tilskud og udligning

☐ 1b_skatte

☐ 2_driftsudgifter

☐ 2a_serviceudgifter

☐ 2b_overførselsudgifter

☐ 3_nettoerter

☐ A: Skattefinansieret driftsresultat

☐ 4_Skattefinansieret anlæg

☐ B: Skattefinansieret resultat i alt

☐ 5_jordforsyning

☐ C Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning

Status vedr. kommunernes formuer og gæld

☐ Vis samlet formueoversigt

☐ Korrtstet formue/gæld

☐ Langrtstet formue/gæld

☐ Finansiel egenkapital

Vis rapport

Nulstil formular

KREVI.

01/09

KREVI.

08/09/2010

Albertslund	2009		
	Budget	Regnskab	Afhjælp
1_indtægter	52.556	63.075	409
1a_bistud og udligning	22.740	23.218	478
1b_skrifter	39.927	39.856	-71
2_overtægter	-50.256	-53.107	-2.930
2a_serviceudgifter	-50.916	-53.300	-2.384
2b_overtærselsudgifter	-9.341	-8.986	-555
3_nærføretter	-415	-319	87
Aa Skattefinansieret driftsresultat	1.992	441	2.433
4_Skattefinansieret anlæg	-1.641	-2.394	-753
B Skattefinansieret resultat i alt	351	2.835	3.186
5_jordforsyning	-5	-53	-48
C Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	346	2.889	3.235
Korrigeret formue/gæld		-6.843	
Langfristet formue/gæld		-10.320	
Finansiell egenkapital		-17.163	

	2a_serviceudgifter 2007	2a_serviceudgifter 2008	2a_serviceudgifter 2009
Kommune	>Regnskab	>Regnskab	>Regnskab
Rubenhavn	-39.657	-40.748	-42.951
Frederiksberg	-35.394	-35.225	-38.976
Kildevang	-49.789	-49.879	-43.305
Allerød	-19.975	-23.042	-45.595
Ballerup	-44.713	-47.130	-52.241
Roskilde	-37.704	-39.866	-43.237
Dragør	-42.502	-46.560	-49.932
Stanger	-39.890	-40.875	-42.844
Frederiksberg	-37.714	-39.616	-43.910
Frederiksberg	-39.556	-39.332	-46.230
Frederiksberg	-38.041	-41.809	-43.873
Furesø	-41.610	-44.030	-46.297
Gentofte	-38.754	-40.218	-43.031
Glostrup	-40.974	-42.159	-44.773
Glostrup	-42.099	-45.340	-47.052
Glostrup	-37.079	-38.930	-42.637
Halmstad	-41.211	-42.337	-45.687
Helsingør	-40.184	-43.352	-48.411
Hellerup	-41.650	-44.145	-47.856
Hellerup	-40.853	-42.824	-42.807
Hvidovre	-42.163	-44.556	-47.685
Høje Taastrup	-42.471	-45.881	-49.344
Hørsholm	-37.805	-41.218	-44.841
Ikke	-45.087	-42.392	-51.489
Lynby-Taarbæk	-40.032	-42.384	-45.422
Lyngby-Taarbæk	-38.963	-40.087	-43.142
Rødovre	-42.735	-44.409	-47.891
Tårnby	-35.966	-38.028	-41.261
Vallensbæk	-38.333	-40.712	-41.856
Vase	-35.476	-36.176	-39.545
Greve	-34.657	-36.778	-39.022

Print

KREVI, Det Kommunale og Regionale Evalueringsskema
 Ole Pines Allé 19 · 8200 Århus N · post@krevi.dk · www.krevi.dk · 72 28 99 70



Hvad betyder tallene?

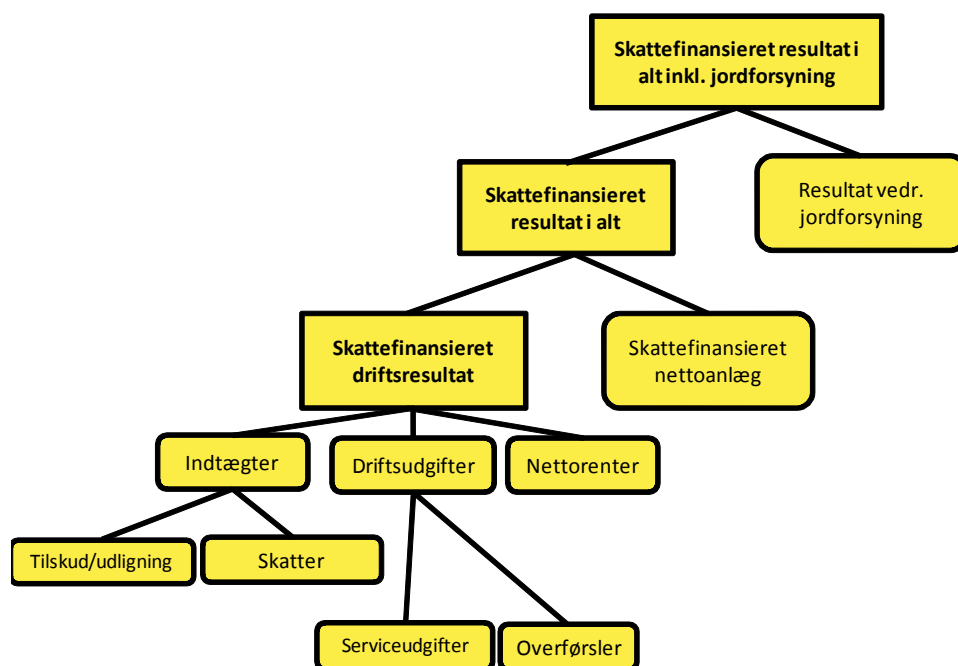
I dette kapitel forklarer vi, hvad de enkelte nøgletal udtrykker, og hvordan de er opgjort. I det efterfølgende kapitel om afgrænsning giver vi en teknisk uddybende beskrivelse af den anvendte metode og den kontomæssige afgrænsning af nøgletallene.

2.1 Overordnede nøgletal

KREVI's nøgletal for kommunernes økonomiske styring fokuserer på kommunens samlede økonomi. De kan *dekomponeres* til en vis grad, men det er væsentligt at understrege, at der ikke er udarbejdet *sektornøgletal*, hvor f.eks. skoleudgifter, ældreudgifter osv. kan aflæses.

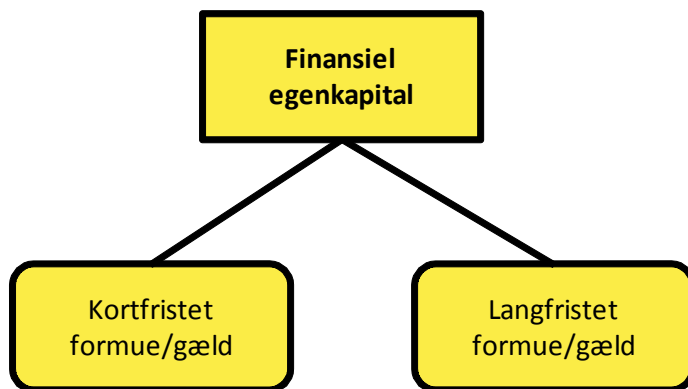
Som tidligere omtalt fokuserer nøgletallene på to indikatorer for kommunernes økonomistyring; Årsresultater og status vedrørende kommunernes formue og gæld. Nedenfor er de to hovedmål illustreret grafisk med angivelse af de delkomponenter, de består af:

Figur 2. Illustration af årsresultater



¹ Underliggende nøgletal summer op til nærmeste overliggende nøgletal.

Figur 3. Illustration af status vedr. formue og gæld



² Underliggende nøgletal summer op til nærmeste overliggende nøgletal.

2.2 Kun tal for det skattefinansierede område

Nøgletallene omhandler udelukkende det skattefinansierede område af kommunernes virksomhed. Det gælder således for resultatnøgletallene, at de ikke indeholder forsyningsvirksomhed som f.eks. varmforsyning, som er 100 % finansieret af brugerne, og at den beboer- og lånefinansierede del vedrørende ældreboliger heller ikke er medtaget. Ligeledes gælder

det for formuenøgletallene, at disse er korrigeret for ”Udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder”.

Det betyder, at alle udgifter, hele formuen og en eventuel gæld i nøgletallene, er relateret til finansiering via skatter og statstilskud.

2.3 Udelukkende *udgiftsbaserede* opgørelser

KREVI's nøgletal anvender udelukkende det *udgiftsbaserede* regnskab. Det vil bl.a. sige, at årets resultat medtager anlægsudgifter i stedet for afskrivninger, og at ”nettorenter” udgøres af faktisk betalte og modtagne renter og ikke af ”forrentning” som i det omkostningsbaserede regnskab.

På mange måder kan man hævde, at en omkostningsbaseret tilgang vil kunne give et mere reelt og mere sammenligneligt billede af kommunernes præstationer. Der er dog væsentlige grunde til alligevel ikke at anvende det omkostningsbaserede system - bl.a.:

- Der anvendes ikke omkostningsbaserede budgetter, hvorfor en sammenligning af budget og regnskab ikke vil være mulig.
- Vi tror ikke, at brugerne af nøgletallene (endnu) vil anerkende de omkostningsbaserede data, som kommunerne indberetter til Danmarks Statistik, som fuldt valide.
- Vi tror ikke, at der (endnu) er tilstrækkelig sammenlignelighed i værdiansættelserne af de materielle anlægsaktiver til en anvendelse til nøgletalsformål.
- Vi mener ikke, at den samlede og omkostningsbaserede egenkapital, som den fremgår af de kommunale regnskaber, (endnu) er tilstrækkeligt tæt på den politiske økonomistyringsvirkelighed, til at den er praktisk anvendelig som styringsmål for kommunerne.

En anvendelse af det udgiftsbaserede princip betyder derfor, at nøgletallene formodentlig er mere konsistente, end ved anvendelse af det omkostningsbaserede princip. Samtidig betyder det dog, at man som bruger af nøgletallene må have en vis viden om elementer fra det omkostningsbaserede regnskab (generelt og i egen kommune), før man drager sine konklusioner ud fra tallene. Bl.a. fordi afskrivninger ikke indgår i nøgletallene, kan der være skjulte forskelle mellem kommuner.

Eksempelvis kan to kommuner, der begge præsterer et balanceret årsresultat, have forskellig baggrund for det. Da resultatet er et samlet billede af indtægter, udgifter, renter og nettoanlæg, kan et samlet balanceret resultat i to kommuner ikke nødvendigvis tages som udtryk for, at kom-

munerne styrer lige ansvarligt. Hvis den ene kommune opnår sit resultat ved at udskyde nødvendige anlægsinvesteringer, mens den anden skaber plads til anlægsinvesteringer ved at optimere sin drift, kan man sige, at den første kommune udviser en mindre ansvarlig økonomistyring end den anden.

2.4 Årsresultatet

Der er ikke i lovgivningen angivet en fast skabelon for opstillingen af kommunernes årsresultat. Budget- og Regnskabssystemet stiller dog en række krav til, hvilke oplysninger der skal fremgå for årsresultatet. KREVI har valgt den opstilling, som mange kommuner har gjort det til praksis at anvende i deres årsberetninger - nemlig en udgiftsbaseret resultatopgørelse¹. Resultatopgørelsen varierer i form fra kommune til kommune, men følger som hovedregel den samme grundskabelon, som også ligger til grund for KREVI's opgørelse:

Skabelon for opgørelse af årsresultater

1_indtægter (1a + 1b)

1a_tilskud og udligning

1b_skatter

2_netto driftsudgifter² (2a + 2b)

2a_serviceudgifter

2b_overførselsudgifter

3_netto renter

A: Skattefinansieret driftsresultat (1 + 2 + 3)

4_Skattefinansieret nettoanlæg

B: Skattefinansieret resultat i alt (A + 4)

5_resultat vedr. jordforsyning

C Skattefinansieret resultat i alt - inkl. jordforsyning (A + 4 + 5)

Resultatopgørelsens enkelte poster forklares i det følgende:

¹ Se Indenrigs- og Sundhedsministeriet; Budget- og Regnskabssystem for kommuner afsnit 7,2 samt BDO Kommunernes Revision; Model til Kommunens Årsregnskab 2009.

² Nettodriftsudgifternes opdeling i service- og overførselsudgifter er foretaget i henhold til definitionerne i økonomaftalerne mellem regeringen og KL.

1_indtægter

Indtægterne er udtryk for det, man kan kalde de grundlæggende, ordinære indtægter for kommunen. Kommunens øvrige indtægter er indeholdt i de øvrige delnøgletal. Indtægterne er delt i to;

1a_tilskud og udligning

Viser kommunens nettoindtægter, som fordeles fra staten via det generelle statstilskud samt beløb, som til- eller fragår kommunen i det mellemkommunale udligningssystem.

1b_skatter

Viser kommunens indtægter fra kommunal indkomstskat og ejendomsskatter samt øvrige kommunale skatter.

2_nettdriftsudgifter

Nettdriftsudgifterne indeholder de løbende udgifter til og indtægter fra drift af kommunens servicetilbud i medfør af de love, der regulerer kommunernes virksomhed. Nettdriftsudgifterne er delt i to:

2a_serviceudgifter

Omfatter den del af kommunens drift som jf. de årlige aftaler mellem regeringen og KL betegnes som "service". Det drejer sig fx om udgifterne på de store serviceområder som skolevæsen, ældreforsorg, veje, børnepasning, omsorg for handicappede, kulturelle aktiviteter mv. Delnøgletallet indeholder desuden en række indtægter, der hænger sammen med udgifterne. Det gælder f.eks. forældrebetaling til daginstitutioner.

2b_overførselsudgifter

Indeholder udgifter til overførselsindkomster - f.eks. kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspensioner mv. Delnøgletallet indeholder betydelige indtægter i form af statsrefusioner, som finansierer en del af kommunens bruttoudgifter.

3_nettorenter

Nøgletallet omfatter kommunernes renteudgifter til fx kreditforeninger og banker som følge af langfristet gæld samt i mindre omfang forskellige andre renteudgifter. Renteindtægter stammer fra især kommunernes indeståender på bankkonti, obligationsbeholdninger mv. Nøgletallet vil for nogle kommuner i enkelte år indeholde udbytter mv. af forskellige aktieposter - i kommunernes egne regnskaber vil disse ofte optræde som "ekstraordinære poster".

A: Skattefinansieret driftsresultat

Nøgletallet er det første nøgletal, der udtrykker en balance mellem udgifter og indtægter. Det skattefinansierede driftsresultat er resultatet af de "løbende poster" - det vil sige, inden kommunen har afholdt investeringsudgifter til byggeri mv. Dette nøgletal skal derfor gerne udvise et vist overskud.

4_Skattefinansieret nettoanlæg

Nøgletallet indeholder kommunernes udgifter og eventuelle indtægter i forbindelse med anlægsinvesteringer som fx byggeri af veje og bygninger.

B: Skattefinansieret resultat i alt

Nøgletallet udtrykker balancen mellem indtægter og udgifter, efter at nettoanlægsudgifterne lægges til driftsresultatet.

5_resultat vedr. jordforsyning

Nøgletallet omfatter kommunernes udgifter til erhvervelse af jord, til byggermodning af grunde samt indtægter fra salg af disse til bolig og erhvervsformål. For de fleste kommuner vil jordforsyningen balancere over en årrække, men i de enkelte år kan der være betydelige over- og underskud.

C Skattefinansieret resultat i alt - inkl. jordforsyning

Det samlede skattefinansierede resultat viser balancen mellem indtægter og udgifter, når der yderligere tages højde for resultatet for jordforsyningen.

Det samlede skattefinansierede resultat bør i en standardsituation - uden formue eller gæld og set over tid - være i balance; dvs. have værdien "0".

2.5 Formuen

KREVI opgør tre nøgletal for kommunernes skattefinansierede, finansielle formue- og gældsforhold; Ét for den kortfristede formue/gæld, ét for den langfristede og ét for den samlede formue/gæld. Den samlede formue/gæld benævner vi ”finansiell egenkapital”.

Det er væsentligt at understrege, at selv den korte formue/gæld omfatter mere end den likviditet, som kommunerne bliver målt på i medfør af den såkaldte ”kassekreditregel”, og at de to begreber ikke må sammenblandes³.

Skabelon for opgørelse af skattefinansieret formue/gæld

Kortfristet formue/gæld

Langfristet formue/gæld

Finansiell egenkapital

De tre formuenøgletal forklares i det følgende:

Kortfristet formue/gæld

Nøgletallet omfatter bl.a. likvide aktiver som bankindeståender og obligationsbeholdninger. Herudover omfatter det en række regnskabstekniske poster som f.eks. kortfristede tilgodehavender i form af bogførte opkrævninger, som endnu ikke er betalt, refusionstilgodehavender hos staten og årsafslutningsposter. Desuden omfatter begrebet kortfristet gæld som fx træk på kassekredit, gæld til leverandører, skyldig A-skat mv.

I den kortfristede formue/gæld indgår mellemregningen med forsyningsvirksomhederne. Det betyder, at begrebet er et udtryk for, hvilke midler kommunen råder over på kort sigt under hensyntagen til, at en del af midlerne kan tilhøre forsyningsvirksomhederne eller, at kommunerne har midler til gode hos forsyningsvirksomhederne.

Langfristet formue/gæld

Nøgletallet dækker over langfristede tilgodehavender og langfristet gæld. Tilgodehavenderne kan fx være pantebreve mv., og den langfristede gæld udgøres for størstedelens vedkommende af kreditforenings- eller bankgæld.

³ Jf. Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. af 15. dec. 2009

Finansiell egenkapital

Den finansielle egenkapital er summen af den kortfristede og den langfristede formue/gæld, og nøgletallet udtrykker dermed den samlede skattefinansierede formue.

Et finansielt formuebegreb

Budget- og Regnskabssystemet indeholder i balancen såvel finansielle som materielle og beregnede aktiver og passiver, og systemet har undergået relativt mange ændringer de senere år. Samtidig har anden lovgivning (fx selskabsdannelsen på forsyningsområdet) betydet, at der er sket ændringer i kommunernes balanceposter, som har haft betydning for opgørelsen af kommunernes formuer. KREVI har arbejdet på at finde det formuebegreb, der er bedst anvendeligt til sammenligning af kommuner og samtidig er robust over tid.

Væsentligst har det været at holde sig til en balance, som har sammenhæng til det udgiftsbaserede system jf. betragtningerne om "udgiftsbaserede opgørelser".

Det betyder, at de materielle anlægsaktiver *ikke* er medtaget i formuebegrebet, og at der derfor udelukkende ses på den finansielle formue.

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.

I formuebegrebet er den fra 2008 obligatoriske opgørelse af skyldige feriepenge ikke medtaget, da feriepengeforpligtelsen ikke kan forventes at belaste kommunen reelt udover ved (markante) nettoændringer i medarbejderantallet.

Det samme gælder værdien af kommunernes aktiebeholdninger i forsyningsselskaber. Den nylige etablering i selskabsform medfører, at forsyningsområdets værdier i de kommunale regnskaber "flyttes" fra at være opført som materielle anlægsaktiver (hovedsagligt tekniske anlæg) til at være opført som finansielle aktiver (aktiebeholdninger).

Selskaberne er etableret på forskellige tidspunkter i kommunerne, hvilket betyder, at kommunernes formuer i sammenligning med hinanden ændrer

sig fra år til år. Samtidig er det i nogen grad vilkårligt, hvor mange typer forsyningsselskaber, de enkelte kommuner ejer, hvilket vil medføre vilkårlige forskelle i nøgletallene for kommunernes formuer. Endeligt vurderes det som urealistisk, at kommunerne inden for en overskuelig fremtid vil kunne realisere værdierne - og det vil også være et åbent spørgsmål, om et eventuelt salgsprovenu vil svare til den bogførte værdi.

Man skal i læsning af nøgletallene også være opmærksom på, at det alene (som tidligere omtalt) er den *skattefinansierede formue*, der er vist. Det betyder, at formuebegreberne i nøgletallene er påvirket i enten positiv eller negativ retning af "fortegnet" på mellemregningen vedrørende forsyningsvirksomheder.

Formuenøgletallene viser dermed, hvilken formue/gæld kommunalbestyrelsen reelt har "at gøre godt med" i den del af den kommunale virksomhed, som skal finansieres via skatteindtægterne. I den sammenhæng vil en gæld til forsyningsvirksomhederne være at betragte som et lån og et tilgodehavende som et udlån.

Størrelsen af kommunernes formuer

Mange kommuner har med den anvendte opgørelsesmetode en negativ formue. Dette *kan* virke besynderligt, og kommunerne *har* generelt også positive egenkapitaler, hvis man medregner alle aktiver og passiver. Der er som tidligere nævnt vægtige grunde til ikke at medregne alle aktiver og passiver i den sammenhæng, KREVI's nøgletal indgår i.

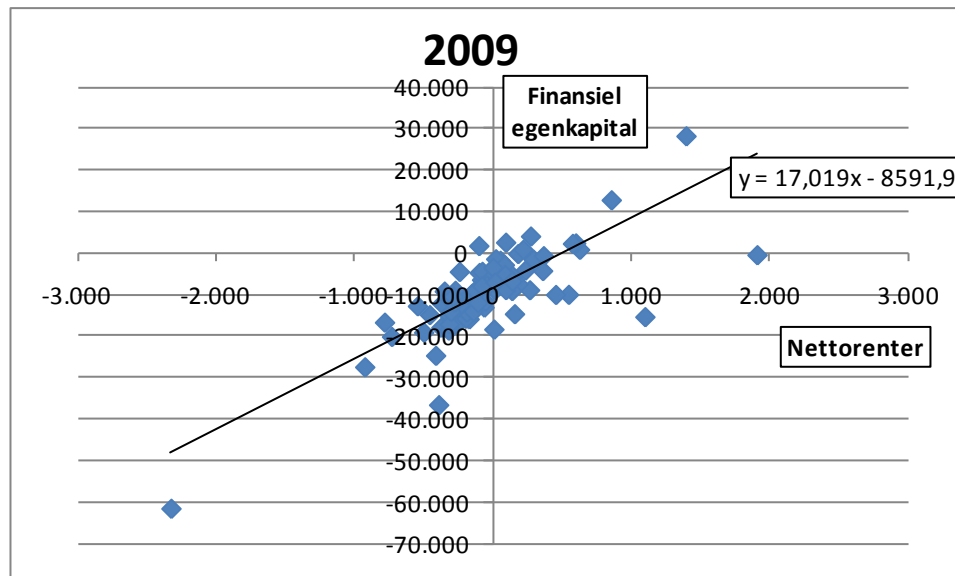
Det er vanskeligere at opstille et "naturligt" mål for størrelsen af kommunernes formuer, end tilfældet er med deres årsresultater - som bør balancere over en årrække.

En måde at fastsætte en "fornuftig" formuestørrelse på kunne være at se på, ved hvilken størrelse af den finansielle egenkapital kommunerne hverken har renteudgifter eller -indtægter. Det vil sige, ved hvilket niveau formuen er "renteneutral". Den fornuftige formuestørrelse udtrykker dermed en situation, hvor gælden ikke "tynger" i form af væsentlige renteudgifter, og hvor kommunen ikke "agerer bank" for borgerne.

Umiddelbart ville man forvente, at renteneutralitet ville indtræffe ved en finansiell egenkapital, der var lettere positiv - forudsat at indlånsrenten for kommuner er lidt lavere end udlånsrenten. Specifikke forhold vedr.

forrentning og kontering af de kommunale gælds- og formueposter betyder dog, 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.

Figur 4. Sammenhæng mellem kommunernes formuer og nettorenter



³ De enkelte kommuners data for Finansiell egenkapital og Nettorenter for 2009 er plottet i ovenstående diagram og sammenhængen er beregnet. Beregningen viser en klar sammenhæng (Korrelationskoefficienten er 0,78). Skæringen for en nettorente på 0 (målt på x-aksen) sker ved en finansiell egenkapital på -8.592 kr. (målt på y-aksen).

En beregning på grundlag af 2009-nøgletallene viser, at kommunerne gennemsnitligt set er "renteneutrale" ved en finansiell egenkapital på -8.591 kr. pr. indbygger jf. figur 4.

2.6 Hvordan læses nøgletallene?

KREVI's nøgletal viser stor spredning mellem kommunernes driftsresultater i de tre år, der er gået siden kommunalreformen, ligesom kommunerne har relativt forskellige formuer.

Hvis man - ud fra enkeltkommuners nøgletal - ønsker et fuldt billede af en kommunes økonomiske situation, er det vigtigt, at man ser på både resultat- og formuenøgletal i en sammenhæng.

Nøgletallene omfatter, som tidligere nævnt, både budget- og regnskabs-tal. For årsresultatet er det således muligt at måle budgetoverholdelsen - såvel for resultatet som helhed som for delnøgletal.

Kort fortalt bør der i en samlet vurdering af en kommunes økonomiske styringsudfordringer mindst indgå følgende elementer:

1. En sammenstilling af kommunens formue og skattefinansierede resultat i de seneste regnskaber.
2. En opsplitning af de samlede skattefinansierede resultater i delkomponenterne driftsresultat, anlægsudgifter og jordforsyning.
3. En opgørelse af budgetoverholdelsen, gerne fordelt på delelementer i resultatopgørelsen.
4. Et fremadrettet kig på årsresultatet i det senest vedtagne budget, gerne med inddragelse af overslagsårene.
5. En vurdering af, hvorvidt særlige midlertidige forhold påvirker nøgletallene for de analyserede år.
6. 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.



Afgrænsninger

3.1 Teknisk afgrænsning

Den konkrete, kontoplanmæssige afgrænsning af resultat- og formuebegreberne følger af nedenstående oversigter:

Figur 5. Afgrænsning af resultatnøgletallene

		Nøgletal	Definition	Kommentarer
C: Skattefinansieret resultat i alt inkl. jordforsyning	B: Skattefinansieret resultat i alt	A: Skattefinansieret driftsresultat	1-Indtægter: - Skatter HF. 7.68 - Refusion af købsmoms HF 7.65 - Tilskud og udligning HF 7.62 2-Driftsudgifter ekskl. forsyningsvirksomhed, jordforsyning og ældreboliger - Dranst 1 og 2 - HK 0 (ekskl. HF 0.22) og 2-6 - Fk. 5.32.30 holdes ude (bortset fra gr. 001, 005 og 006)	Dette nøgletal viser kommunens ordinære, skattefinansierede drift uden at skele til investeringer. Der er tale om "normal" løbende finansiering og "normale" løbende udgifter. De tre grupperinger under 5.32.30 ældreboliger betragtes som skattefinansierede udgifter (Ydelsesstøtte vedrørende private ældreboliger, lejetab, eventuelt tab på garanti for indekslån).
			3-Renter Dranst 4 (ekskl: Fk. 7.58.77 Kurstab i forbindelse med lånoptagelse)	Kurstab i forbindelse med lånoptagelse betragtes som en del af bruttoposteringen ved lånoptagelse og medtages ikke.
	Resultat af jordforsyning	Nettoanlæg	4-Nettoanlægsudgifter ekskl. forsyningsvirksomheder og jordforsyning - Dranst 3 - HK 0 (ekskl. HF 0.22) - HK 2-6 (ekskl. 86%/93% af Fk. 5.32.30) - Fk. 8.24	Jordforsyning er ikke at betragte som forsyningsvirksomhed. Alligevel medtages jordforsyning <u>ikke</u> i anlæg, da der kan være tale om meget lange "konjunkturbevægelser" med enten under- eller overskud, hvilket betyder, at KREVI finder det hensigtsmæssigt at vise et nøgletal uden jordforsyning. Ældreboliganlæg (kommunal finansieringsandel) og indskud i Landsbyggefonden medtages som "anlæg". Medtagelse af begge konti stiller kommunerne ens hvad angår forskellige typer ejerskab til ældreboliger.
			5-Jordforsyning HF: 0.22	Hele hovedfunktion 0.22 anvendes - dvs. at jordforsyning er inklusive driftsudgifter, som dog er ganske små i forhold til anlægsudgifterne.

Figur 6. Afgrænsning af formuenøgletallene

Nøgletal	Definition	Kommentarer
Finansiell egenkapital	Kortfristet formue/gæld - Likvide aktiver HF 9.22 - Kortfristede tilgodehavender HF 9.25, 9.28, - Kortfristet gæld HF 9.50, 9.51, 9.52 (ekskl. Fk. 9.52.55 Feriepenge) - Aktiver og passiver tilhørende andre HF 9.38, 9.42, 9.45, 9.48 - Udlæg vedr. forsyningsvirksomheder HF 9.35	Fk. 9.52.55: I opgørelsen er den fra 2008 obligatoriske opgørelse af skyldige feriepenge <i>ikke</i> medtaget, da ændringen medfører et databrud, og da feriepengeforpligtelsen ikke kan forventes at belaste kommunen reelt udover ved (markante) nettoændringer i medarbejderantallet. Funktionen holdes ude af formueopgørelsen. HF 9.35: Mellemværendet mellem det skattefinansierede område og det takstfinansierede kan ikke direkte siges at være kortfristet. Da hovedfunktionen tjener til en adskillelse af "vores og deres penge" i et regnskabssystem, hvor der kun er én kasse, er det alligevel relevant at medtage den for at opgøre de midler, der reelt må siges at være til rådighed for kommunalbestyrelsen til de formål (skattefinansierede), som disse nøgletal overordnet set fokuserer på.
	Langfristet formue/gæld - Langfristede tilgodehavender HF 9.32 (ekskl. Fk. 9.32.21 Aktier og andelsbeviser mv.) (ekskl. Fk. 9.32.24 Indskud i Landsbyggefonden mv.) - Langfristet gæld HF 9.55 (ekskl. Fk. 9.55.77 Langfristet gæld vedr. ældreboliger)	9.32.21 Aktier og andelsbeviser mv. medtages ikke. Kontoens saldo består i de fleste kommuner i overvejende grad af midler henført til kommunens ejerskab af selskabsgjorte forsyningsvirksomheder. Det vurderes, at kommunerne vanskeligt vil kunne realisere aktiverne, og i givet fald næppe til den bogførte værdi. Samtidig vurderes det, at en medtagelse af forholdet vil medføre for stor vilkårlighed i sammenligning mellem kommuner, da etablering af selskaberne sker på forskellige tidspunkter, og da det kommunale ejerskab til forsyningsvirksomheder i nogen grad er vilkårligt. 9.32.24 Indskud i Landsbyggefonden mv. <i>skal</i> i det kommunale regnskab nulstilles, idet det ikke kan forventes, at kommuner får indskuddet tilbage. Der er i R2008 en god håndfuld kommuner, der har medtaget en (væsentlig) saldo på funktionen, hvilket sandsynligvis kan skyldes en fejl - derfor udelades funktionen. 9.32.27 Deponerede beløb medtages som langfristet tilgodehavende, da saldoen på langt sigt frigives. 9.55.77 "Ældreboliggæld" anses for tilhørende en art "forsyningsvirksomhed" og medtages derfor ikke. Hensigten er, at der ikke skal ske en utilsigtet reduktion af nettoformuen i de kommuner, der anvender kommunalt ejede ældreboliger i forhold til kommuner, der anvender boligforeninger til formålet. 9.55.79: Gæld vedr. finansielt leasede aktiver - kontoen medtages, da den kommunale, <i>finansielle</i> leasing reelt er en lånoptagelse og betragtes som sådan i regnskabsmæssig forstand.

I dekomponeringen af resultatnøgletallene for nettodriftsudgifter i henholdsvis serviceudgifter og overførselsudgifter, har vi anvendt de definitioner, der i de enkelte år har været gældende for aftalerne mellem regeringen og kommunerne om kommunernes økonomi. I grundtræk defineres serviceudgifterne som "nettodriftsudgifter på hovedkonto 0-6 fraregnet udgifter til forsyningsvirksomheder (hele hovedkonto 1) og udgifter til overførselsindkomster mv.

Tabel 1. Afgrænsning af udgifter til overførselsindkomster mv.

Funktion	Betegnelse
3.30.45	Erhvervsgrunduddannelser
3.38.77	Daghøjskoler
5.46.60	Introduktionsprogram mv.
5.46.61	Introduktionsydelse
5.46.65	Repatriering
5.48.67	Personlige tillæg m.v.
5.48.68	Førtidspension med 50 pct. refusion
5.48.69	Førtidspension med 35 pct. refusion - før 1. jan-03
5.48.70	Førtidspension med 35 pct. refusion - efter 1. jan. 03
5.57.71	Sygedagpenge
5.57.72	Sociale formål
5.57.73	Kontanthjælp
5.57.74	Kontanthjælp vedrørende visse grupper af flygtninge
5.57.75	Aktiverede kontanthjælpsmodtagere
5.57.76	Boligydelse til pensionister
5.57.77	Boligsikring
5.57.78	Dagpenge til forsikrede ledige
5.58.80	Revalidering, undtagen dr.1 grp. 004 og 005.
5.58.81	Løntilskud til personer i fleksjob m.v.
5.68.97	Seniorjob til personer over 55 år
5.68.98	Beskæftigelsesordninger
5.68.99 / 5.68.91	Beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige
6.52.72	Tjenestemandspension vedr. forsyningsområdet, kun dr. 1, gr. 001 og 002

⁴ Kilde; Aftale om kommunernes økonomi for 2010.

Da nøgletallene primært er dannet ud fra Danmarks Statistiks registre uden mulighed for specifikation på grupperingsniveau, er der ikke foretaget fradrag for Funktion 5.58.80 gr. 004 og 005. En kontrol har vist, at kun en lille gruppe kommuner har registreret beløb på de omtalte grupperingerne i perioden.

Ligeledes er der ikke korrigeret for Fk. 6.52.72 gr. 001 og 002. Grupperingerne vedrører ”Udbetaling af tjenestemandspensioner, kommunale forsyningsvirksomheder” og ”Udbetaling af tjenestemandspensioner, tidligere kommunale forsyningsvirksomheder”. En kontrol har vist at enkelte kommuner har væsentlige beløb registreret på disse grupperinger, men data tyder på, at væsentligt flere kommuner har registreret forkerte data på grupperingerne, hvorfor vi har valgt ikke at korrigere for disse udgifter⁴.

3.2 Datakilder

Data er hovedsagligt trukket fra Danmarks Statistik - Statistikbanken. Følgende databaser er anvendt:

Tabel 2. Datakilder

Område	Tabel
Befolkningstal	IM's nøgletal
Resultat regnskab	Statistikbanken REGK31
Resultat budget	Statistikbanken BUDK32
Resultat ældreboliger regnskab og budget	Statistikbanken REGK53 og BUDK53
Formue	Statistikbanken REGK4

3.3 Kvalitetssikring

Der er foretaget kvalitetssikring af nøgletallene på flere forskellige måder. Der er foretaget stikprøvevis afstemning af nøgletallene direkte til enkeltkommuners budgetter og regnskaber og der er foretaget afstemninger af nøgletallene til overordnede træk fra Danmarks Statistiks databaser.

De anvendte nøgletalsbegreber er desuden testet ved dialog med eksterne samarbejdspartnere - Økonomidirektørforeningen, enkelte kommuner, KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

⁴ Forholdet har betydning for kommuner, som har udgifter til tjenestemandspensioner vedr. tidligere ansatte i forsyningsvirksomheder; disse vil få opgjort serviceudgifter, der er større, end de reelt er. Samtidig vil nøgletallene ikke fuldstændigt afspejle ”skattefinansierede udgifter” - de opgjorte nøgletal vil være større, end de reelle skattefinansierede udgifter reelt er.

Referencer

Litteratur:

Petersson, Hans: "Den finansiella profilen" artikel om metode til benchmarking af (svenske) kommuners finansielle soliditet.

Øvrigt anvendt materiale:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010): *Forklaringer til De Kommunale Nøgletal*. Kan hentes på www.noegletal.dk.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010): Budget- og Regnskabssystem for kommuner. (på www.im.dk)

Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. af 15. dec. 2009

BDO Kommunernes Revision (2009): Model til Kommunens Årsregnskab 2009.

KL: Definitioner på nøgletal 2010.

Samarbejdspartnere:

Nøgletallene er drøftet principielt med KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Økonomidirektørforeningen. Desuden er konkrete begreber og konti drøftet ved kontakt til en række kommuners økonomiafdelinger.