

Notat:

De kommunale budgetter 2012

- stramme driftsbudgetter, store anlægsinvesteringer og stigende nettogæld





KREVI's nøgletal for kommunernes økonomiske styring er netop blevet opdateret på www.krevi.dk med de vedtagne budgetter for 2012. Der er således seks års nøgletal tilgængelige for alle interesserede - fire års regnskabstal (2007-2010) og seks års budgettal (2007-2012). Dette notat beskriver de væsentligste økonomiske tendenser i 2012-budgetterne.

Resume

KL og regeringen har for nylig konstateret, at kommunernes budgetter for 2012 mere end overholder den aftalte ramme for serviceudgifterne, men omvendt indeholder højere anlægsinvesteringer end forudsat i økonomiaftalen for 2012. Finansministeren har i den forbindelse givet udtryk for, at det høje investeringsniveau i kommunerne er fuldt på linje med regeringens politik¹.

KREVI's nøgletal viser, at nettoeffekten af de to modsatrettede tendenser på drifts- og anlægssiden er, at gennemsnitskommunen fortsætter en flerårig tendens til stigende nettogæld. Den stigende nettogæld afspejler, at der ikke er balance mellem de samlede udgifter og indtægter i gennemsnitskommunen.

Forøgede anlægsinvesteringer kan være fornuftige rent samfundsøkonomisk, også selv om en stor del af investeringerne er lånefinansieret. Men lånene skal før eller siden betales tilbage, og tendensen til stigende kommunal nettogæld bør give anledning til økonomisk opmærksomhed i mange kommuner.

Analyse

KREVI har set på de mest interessante tendenser i nøgletallene for budget 2012. I dette notat fokuserer vi på nøgletal for *gennemsnitskommunen*, som er det uvægtede gennemsnit af nøgletallene for alle 98 kommuner. Først gennemgås udvalgte nøgletal for gennemsnitskommunens udgifter i 2012, og efterfølgende analyseres den samlede balance mellem udgifter og indtægter. På www.krevi.dk kan man for alle 98 kommuner se de nøgletal, som er behandlet i dette notat, samt en række øvrige økonomiske

¹ Finansministeriets pressemeddelelse af 19. januar 2012.



nøgletal. I alt har vi opgjort 15 nøgletal for hver kommune i hvert år, for budgetter såvel som for regnskaber.

1. Serviceudgifter og overførsler

Kommunernes driftsudgifter er opdelt i serviceudgifter og overførselsudgifter. Serviceudgifterne er det centrale omdrejningspunkt i de årlige økonomiaftaler mellem KL og regeringen. Der er enighed mellem de to aftaleparter om, at kommunernes serviceudgifter for budget 2012 ligger inden for den aftalte ramme, endda med en vis margin².

KREVI's nøgletal for kommunernes serviceudgifter følger den definition af serviceudgifterne, som gælder i det enkelte år, og korrigeres ikke for opgaveændringer mv. Nøgletallet for serviceudgifterne er dermed bedre egnet til at vise den enkelte kommunes relative udgiftsniveau end til at følge udviklingen i gennemsnitskommunen over tid. Tabel 1 viser gennemsnitskommunens serviceudgifter og overførselsudgifter i budget 2012, samt spændvidden i udgifterne kommunerne imellem. Det bemærkes, at forskelle i udgiftsniveauer mellem kommuner blandt andet afspejler forskelle i kommunernes indbyggersammensætning.

Tabel 1: Serviceudgifter og overførselsudgifter i B2012. Kr. pr. indbygger (2012-niveau).

	Service	Overførsler
Gennemsnitskommunen	45.294	12.332
Højeste udgifter	65.544	20.362
Laveste udgifter	39.821	5.927

2. Anlægsudgifter

Gennemsnitskommunens anlægsudgifter stiger markant fra budget 2011 til budget 2012. Den budgetterede udgift i 2012 på 2.407 kr. pr. indbygger udgør således en stigning på 28 procent i forhold til 2011-budgettet og ligger 15 procent over det gennemsnitlige anlægsniveau i regnskaberne for årene 2007-2010.

²Kilder: KL's notat af 19. januar 2012 om kommunernes endelige budget for 2012 samt Finansministeriets pressemeddelelse af 19. januar 2012 om kommunernes budgetter for 2012.



Der er i 2012 fra regeringens side givet øget adgang til lånefinansiering af kommunale anlægsudgifter, hvilket sandsynligvis er en del af forklaringen på det forøgede anlægsniveau.

Investeringer i nye kommunale anlæg kan være nødvendige og økonomisk fornuftige, fx i forbindelse med de omstruktureringer der i disse år foregår på skoleområdet i mange kommuner. Men store anlægsinvesteringer øger behovet for at skabe et økonomisk overskud på den løbende drift, der kan finansiere anlægsudgifterne, idet lånefinansiering kun er en midlertidig løsning. I næste afsnit ser vi nærmere på gennemsnitskommunens driftsresultat i budget 2012, dvs. forholdet mellem de løbende indtægter fra skatter og statstilskud på den ene side og de løbende driftsudgifter på den anden.

3. Driftsresultat

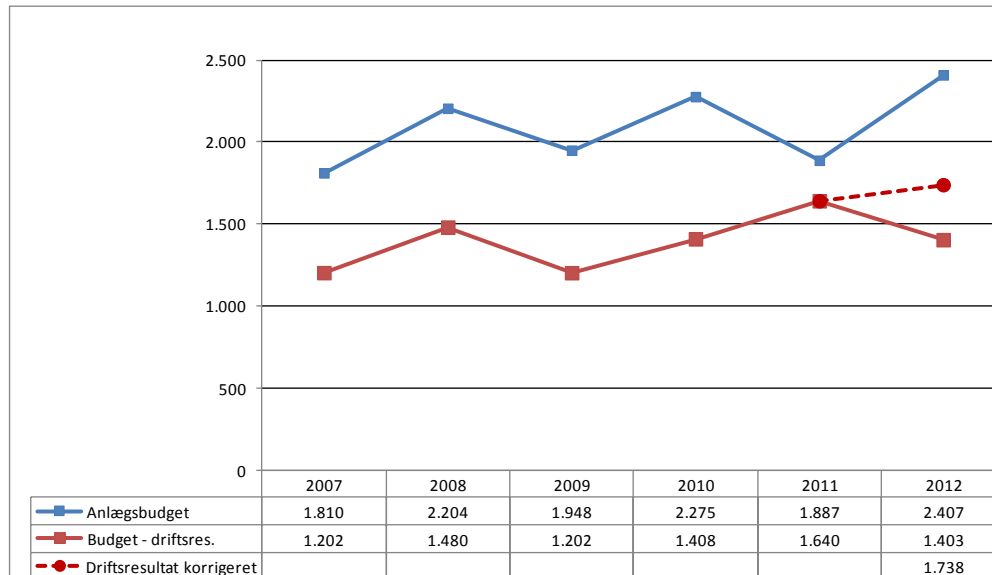
Som det fremgår af figur 1 på næste side, falder det budgetterede driftsoverskud med 237 kr. pr. indbygger fra 2011 til 2012. En væsentlig forklaring er, at 19 kommuner i 2012 rammes af en ekstraordinært stor efterregulering af skatteindtægter for indkomståret 2009. Disse kommuner selv-budgetterede deres forventede skatteindtægter for 2009 og modtog i første omgang en a conto indtægt fra staten, der afspejlede budgetforventningen. Ved den endelige opgørelse af kommunernes beskatningsgrundlag i 2009 har det vist sig, at de udbetalte a conto beløb var for store, og de 19 kommuner skal derfor tilbagebetale ca. 1,3 mia. kr. til staten i 2012. Det sker teknisk som en modregning i kommunernes a conto beløb for 2012.

Efterreguleringen påvirker gennemsnitligt de 19 kommuners skattefinansierede resultat med mere end 1.700 kr. pr. indbygger og betyder samtidig en forringelse af gennemsnitskommunens driftsresultat med 335 kr. pr. indbygger.

I figur 1 er der derfor - med en rød, stiplet linje - indtegnet en særlig markering af, hvordan det budgetterede driftsresultat for 2012 ville have set ud, hvis de 19 kommuner havde valgt statsgaranti i 2009 og dermed ikke skulle afholde den engangsudgift, som efterreguleringen udgør. I figuren er desuden indtegnet gennemsnitskommunens nettoanlægsudgifter for at illustrere forholdet mellem de to centrale økonomiske nøgletal.



Figur 1. Anlægsbudgetter (netto) og budgetterede driftsresultater i gennemsnitskommunen. Kr. pr. indbygger (2012-niveau).



Hvis der korrigeres for engangsudgiften vedrørende efterregulering af skatteindtægter, er der tale om en lille stigning i driftsoverskuddet fra budget 2011 til budget 2012. Men uanset opgørelsesmetode stiger gabet mellem driftsoverskud og anlægsudgifter fra 2011 til 2012.

Gabet er i 2012 på 1.004 kr. pr. indbygger uden korrektion for efterreguleringen af skatteindtægter, og 669 kr. med korrektion. Det budgetterede driftsoverskud for gennemsnitskommunen er langt fra at kunne dække udgifterne til anlæg. Ser man på forskellen mellem de to kurver de seneste seks år, er der nærmest tale om en konstant forskel. 30 kommuner budgetterer i 2012 med et driftsresultat, som er stort nok til at dække anlægsudgifterne, når man korrigerer for effekten af efterreguleringen. Uden korrektion er der tale om 21 kommuner.

4. Samlet skattefinansieret resultat

Det skattefinansierede resultat måler den samlede balance mellem en kommunes indtægter og udgifter. Det består af tre elementer - driftsresultatet og nettoanlægsudgifterne, som er behandlet ovenfor, samt resultatet af den kommunale jordforsyning. I en kommune uden nettoformue eller -gæld bør det skattefinansierede resultat balancere omkring nul, set over en årrække.



Tabel 2 viser det skattefinansierede resultat for budget 2011 og budget 2012, fordelt på delelementer.

Tabel 2. Gennemsnitskommunens skattefinansierede resultat i budget 2011 og 2012, fordelt på delelementer. Kr. pr. indbygger (2012-niveau).

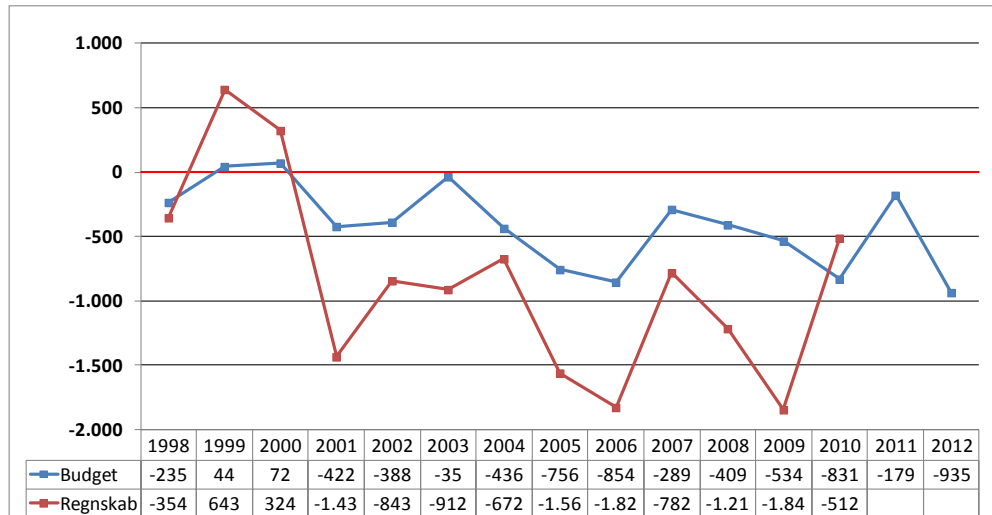
	B2011	B2012
Gennemsnitligt driftsresultat	1.636	1.403
Gennemsnitlige nettoanlægsudgifter	-1.883	-2.407
Gennemsnitligt resultat, jordforsyning	68	70
Gennemsnitligt skattefinansieret resultat	-179	- 935

Som det fremgår, budgetterer gennemsnitskommunen med et overskud på jordforsyningen, som dog er meget lille sammenlignet med ubalancen mellem anlægsudgifter og driftsresultat. Gennemsnitskommunen budgetterer derfor med et skattefinansieret underskud på 935 kr. pr. indbygger i 2012. Det er et væsentligt større underskud end i 2011.

Udviklingen i gennemsnitskommunens samlede skattefinansierede resultat over en længere årrække er vist i figur 2 på næste side.



Figur 2. Det skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning i gennemsnitskommunen. Budget og regnskabstal - kr. pr. indbygger (2012-niveau).



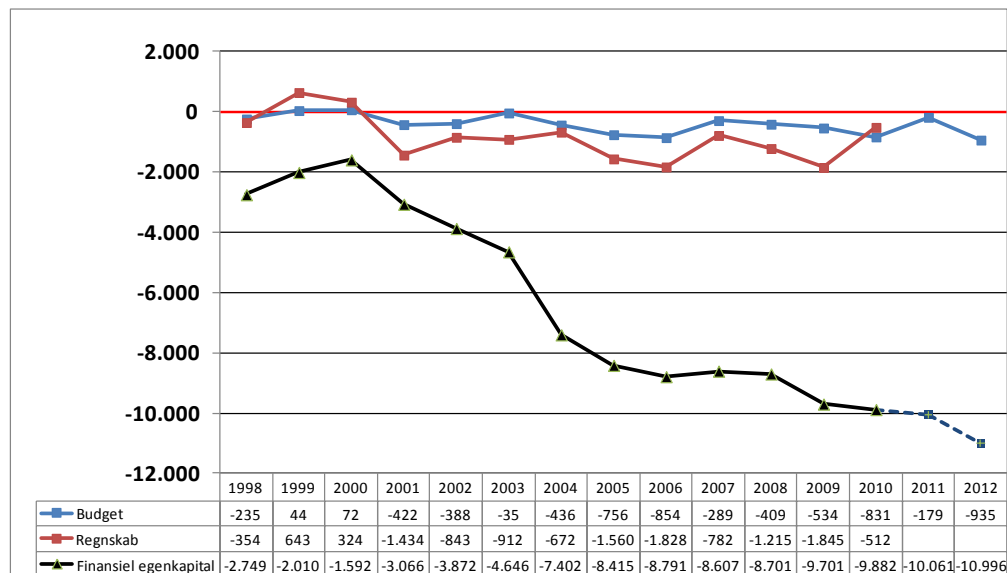
Underskuddet på 935 kr. betyder, at gennemsnitskommunen planlægger at finansiere dele af det samlede udgiftsbudget for 2012 via lånoptagelse og/eller et træk på kommunens kassebeholdning. Det vil påvirke den finansielle egenkapital, som er KREVI's nøgletal for en kommunes samlede nettogæld eller -formue.

Af figur 3 fremgår det, hvordan gennemsnitskommunens finansielle egenkapital har udviklet sig siden 1998, og hvilket niveau den vil have ultimo 2012, hvis de to seneste budgetter realiseres i regnskaberne³.

³ Den finansielle egenkapital kan rent teknisk kun opgøres på baggrund af regnskabstal. Senest tilgængelige formuenøgletal vedrører således 2010. Tallene for 2011 og 2012 i figur 3 afspejler, at et skattefinansieret underskud pr. definition resulterer i en tilsvarende forværring af den finansielle egenkapital.



Figur 3. Det skattefinansierede resultat inkl. jordforsyning samt udvikling i den finansielle egenkapital i gennemsnitskommunen. Budget og regnskabstal. Kr. pr. indbygger (2012-niveau).



Figur 3 nuancerer det positive billede af kommunernes budgetter, som tegner sig, når man alene fokuserer på, at den aftalte serviceramme for 2012 er mere end opfyldt. Der er nemlig fortsat en samlet ubalance mellem gennemsnitskommunens udgifter og indtægter, som viderefører en flerårig tendens til stigende kommunal nettogæld.

Som beskrevet er en af de væsentlige årsager til det skattefinansierede underskud i budget 2012, at kommunerne hæver deres anlægsinvesteringer betydeligt. Det kan være fornuftigt rent samfundsøkonomisk, også selv om en stor del af investeringerne er lånefinansierede. Og den stigende finansielle nettogæld modsvares i et vist omfang af flere materielle aktiver med en blivende værdi som fx bygninger.

Alligevel bør grafen ovenfor give anledning til økonomisk opmærksomhed i mange kommuner. Den finansielle nettogæld udløser renteudgifter, der belaster de kommunale budgetter, og før eller siden skal gælden afdrages. For at det kan ske, skal flere års skattefinansierede underskud vendes til overskud i de kommende år. Gennemsnitskommunen skal realisere et større driftsoverskud, end den har gjort de seneste 12 år, og det kan kun ske ved at øge de løbende indtægter og/eller sænke driftsudgifterne.