

**NOTAT:****KOMMUNERNES ØKONOMI EFTER KOMMUNALREFORMEN*****I det første år efter kommunalreformen har kommunerne sat økonomistyring på dagsordenen og taget vigtige skridt i retning af at få en bedre økonomi***

De første økonomiske vidnesbyrd om, hvad kommunalreformen har betydet for kommunernes økonomi, er nu tilgængelige. KREVI har gennemført en undersøgelse af kommunernes økonomi efter kommunalreformen med udgangspunkt i de kommunale regnskaber i 2007. Kommunalreformen har været en turbulent proces, men på trods af det viser undersøgelsen, at kommunerne har taget vigtige skridt i retning af at få en bedre økonomi.

**Baggrund og metode**

I de sidste to år op til kommunalreformen nåede kommunernes driftsresultat et historisk lavpunkt, de likvide aktiver blev reduceret, og den langfristede gæld øget. Overskuddet på den ordinære drift fra 1999 til 2005 faldt betydeligt, og det var i stigende grad svært for kommunerne at overholde det budget, der var lagt for overskuddet på den ordinære drift. En situation, der ud fra et økonomisk perspektiv, må siges at være uholdbar.

De nye kommuner havde derfor vanskelige økonomiske vilkår fra starten og stod ved indgangen til 2007 foran store økonomistyringsudfordringer som følge af på den ene side flere år med skattestop og på den anden side manglende tilpasning af driftsudgifterne. Kommunerne stod endvidere overfor store ledelsesmæssige, organisatoriske og driftsmæssige udfordringer. Ligeledes var der fra Folketinget og borgerne forventninger om, at kommunalreformen skulle føre til forbedringer i den kommunale service.

KREVI's undersøgelse af kommunernes økonomi har bl.a. fokus på det realiserede driftsresultat i 2007 dvs. kommunens evne til at skabe et driftsresultat, der giver plads til afdrag på lån, investeringer og opsparing.

I undersøgelsen indgår data fra 2000 til 2007, og situationen før kommunalreformen pr. 1. januar 2007 sammenlignes med situationen efter kommunalreformen. Derudover er der fokus på, hvilke faktorer der kan forklare variationen i kommunernes regnskabsresultater.

**Datagrundlag**

Datagrundlaget for 2007 har indbygget en usikkerhed, som er større end den usikkerhed, der normalt er i kommunale økonomidata. Dette skyldes bl.a. de mange ændringer, kommunerne har været igennem i de seneste år. For eksempel har kommunesammenlægningerne og opgaveflytningerne betydet væsentligt ændrede rutiner og stor udskiftning af medarbejdere i kommunerne. Dertil kommer nye konteringsregler og problemer med budgettering af de nye opgaver. Der er også tegn på, at de kommunale budgetter havde en betydelig mindre detaljeringsgrad, end hvad der tidligere har været praksis. Problemet med at sikre, at alle indtægter og udgifter er ført på det korrekte år, må også antages at være betydeligt større i 2007 end i et normalt regnskabsår, f.eks. var en del kommuner bagud med at sende regninger til andre kommuner for de leverede ydelser.

Alligevel har KREVI valgt at gennemføre en undersøgelse af kommunernes økonomi nu. KREVI mener, at det er vigtigt at fastholde fokus på økonomistyring og effektiviseringsgevinster allerede fra kommunesammen-

lægningens første færd - trods usikkerhed i datagrundlaget. Hvis man f.eks. venter med at gennemføre undersøgelsen af kommunernes økonomi for 2009, vil resultaterne tidligst kunne opgøres i 2011.

## Undersøgelsen af driftsresultatet i 2007

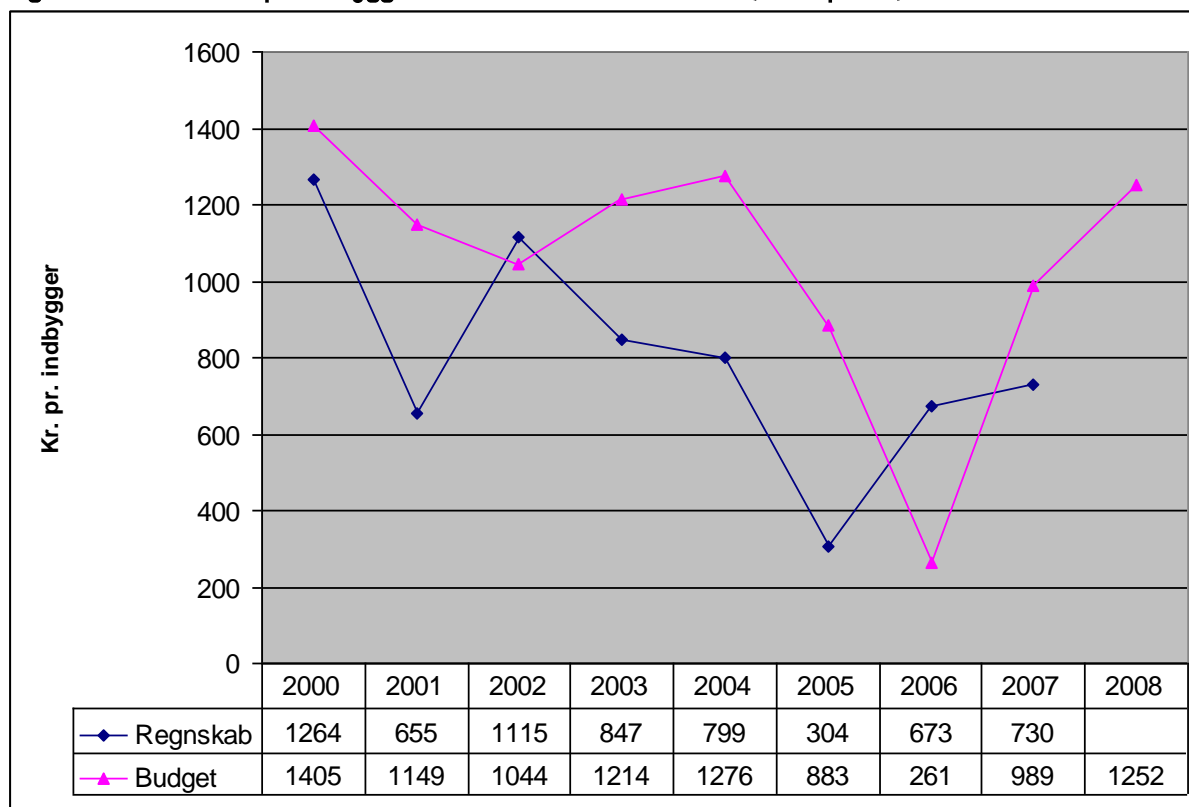
### *En forbedring af driftsresultatet i 2007 for kommunerne under ét må betegnes som en økonomistyringsbedrift*

Regnskaberne for 2007 viser, at kommunerne gennemsnitlig havde et driftsoverskud<sup>1</sup> på 760 kr. pr. indbygger, og at kassebeholdningerne blev forøget, selvom 2007 økonomisk set var et vanskeligt og turbulent år med kommunesammenlægninger, nye organisationer, nye opgaver, harmonisering af serviceniveauer og IT osv.

Driftsoverskuddet på 760 kr. pr. indbygger i 2007 dækker over betydelige forskelle i de enkelte kommuner.

Kommunerne har i alle årene siden 2000 budgetteret med et driftsoverskud, som er lidt større end det faktisk realiserede overskud, som det ses i figur 1 – 2002 er dog en undtagelse, hvor driftsoverskuddet oversteg det budgetterede. Det realiserede driftsoverskud nåede i 2005 et lavpunkt og har været stigende i såvel 2006 og 2007. Overskuddet på den ordinære drift er dog alligevel mindre end i de første år efter årtusindskiftet, idet det gennemsnitligt kun er på omkring 700 kr. pr. indbygger.

**Figur 1: Driftsresultat pr. indbygger 2000 – 2008 95 kommuner (2007 priser)<sup>2</sup>**



Note: Uvægtede gennemsnit. N = 95 kommuner

<sup>1</sup> Driftsresultatet er defineret som indtægter fra skatter og udligning – skattefinansierede nettodriftsudgifter – nettorentudgifter. Driftsresultatet opgøres i kr. pr. indbygger og er opgjort efter de udgiftsbaserede principper.

<sup>2</sup> København, Frederiksberg og Bornholm er ikke med i figuren. Derfor adskiller driftsresultatet i 2007 fra tallet, hvor alle kommuner er medregnet.

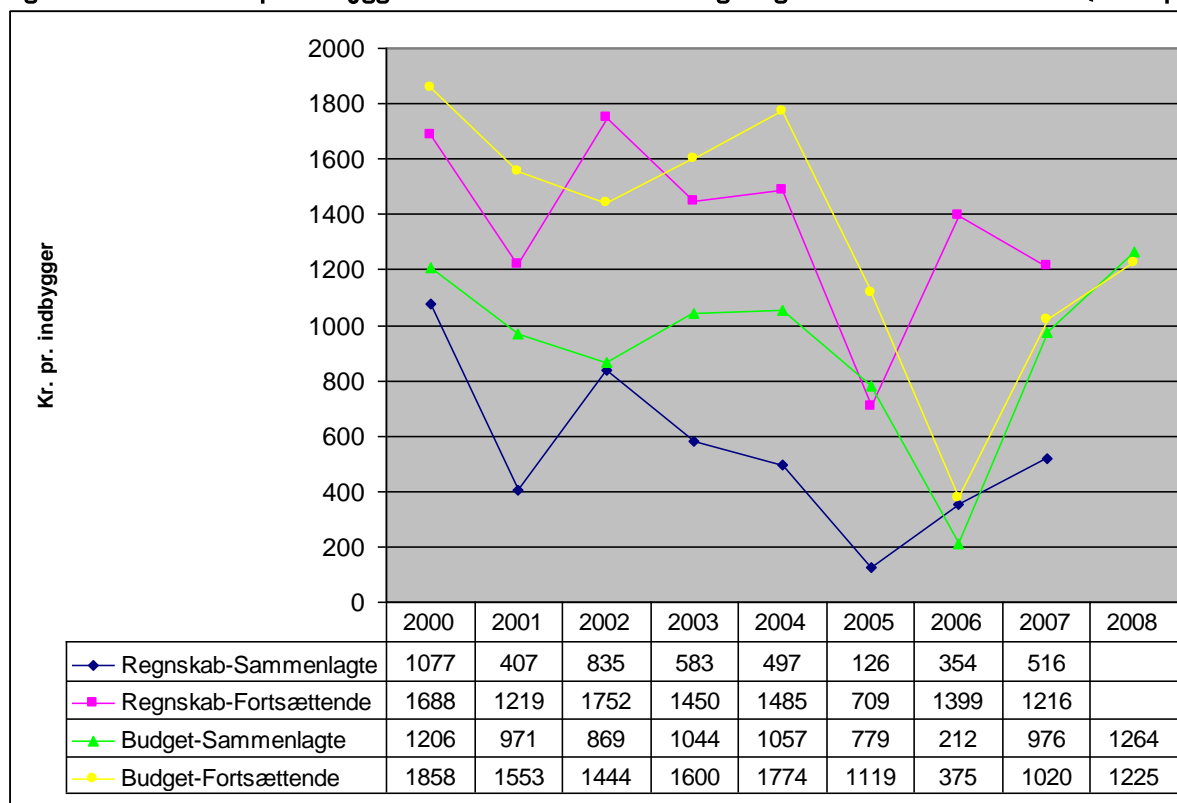
**Driftsresultatet i 2007 dækker kun lige akkurat afdrag på lån og levner ikke plads til nye investeringer eller en styrkelse af de finansielle reserver.**

Og hvad betyder det så? Ja, overskuddet på driften er de penge, som kommunerne skal bruge til at finansiere anlægsinvesteringerne (skoler, veje), gældsafvikling og opsparing til dårligere tider. Men driftsresultatet på 730<sup>3</sup> kr. pr. indbygger i 2007 svarer nogenlunde til kommunernes gennemsnitlige udgifter til afdrag på lån. Det betyder med andre ord, at kommunerne i 2007 ikke har genereret et driftsoverskud, der har kunnet bidrage til nye investeringer eller en styrkelse af kassebeholdningen.

Det er interessant, at kommunerne i både 2007 og 2008 har budgetteret med et forholdsvis højt driftsresultat. Kommunerne har efter kommunalreformen lagt budgetter med større ambitioner end de sidste to år før kommunalreformen.

Er der forskel på, om det er sammenlægningskommuner eller fortsættende kommuner?

**Figur 2: Driftsresultat pr. indbygger 2000-2008 for sammenlagte og fortsættende kommuner (2007 priser)**



Note: Uvægtede gennemsnit. N = 66 sammenlagte kommuner og 29 fortsættende kommuner.

Figur 2 viser, at de sammenlagte kommuner har realiseret et driftsresultat betydeligt under de fortsættende kommuners. De fortsættende kommuner har realiseret et driftsresultat på 1200 kr. pr. indbygger, mens de sammenlagte kommuner i gennemsnit har realiseret et resultat på 500 kr. pr. indbygger. Tendensen med faldende realiserede driftsresultater er frem til 2006 nogenlunde identisk for de fortsættende og de sammenlagte kommuner. Niveaue er blot forskelligt, idet de fortsættende kommuner i hele perioden har realiseret et bedre driftsresultat end de nu sammenlagte kommuner.

<sup>3</sup> Det gennemsnitlige driftsresultat er 760 kr. pr. indbygger når alle 98 kommuner er medregnet, men 730 kr. pr. indbygger når København, Frederiksberg og Bornholm ikke er medtaget som i figur 1 og 2.

Set i dette lys har kommunesammenlægninger indtil videre ikke haft nogen selvstændig effekt på det realiserede regnskabsresultat. Der er relativt stor forskel på sammenlagte og fortsættende kommuners regnskab i 2007, men forskellen er en videreførelse af forskellene fra før kommunalreformen. Når fx 5 kommuner, der har haft svært ved at realisere regnskaberne, bliver lagt sammen til én, er der tilsyneladende ikke skabt en kommune, der har lettere ved det. I hvert fald ikke i 2007.

Forskellen på de sammenlagte og fortsættende kommuners budgetambitioner er dog blevet mindre over de sidste 9 år, og efter kommunalreformen ligner de sammenlagte kommuners budgetterede driftsresultater til forveksling de fortsættende kommuners.

I 2008 har de sammenlagte kommuner - ligesom i 2007 - budgetteret med samme store resultatambitioner som de fortsættende kommuner. Om de i 2008 er i stand til at realisere det, ved vi endnu ikke. Indtil videre har de sammenlagte kommuner, pga. de strukturelle forhold, dog haft betydeligt sværere end de fortsættende ved at realisere det budgetterede driftsresultat.

***Overordnet viser undersøgelse, at kommunerne i det første år efter kommunalreformen har sat økonomistyring på dagsordenen og har taget vigtige skridt i retning af at få bedre styr på økonomien.***

## Forklaringer på variationerne i kommunernes driftsresultater

***De nye kommuner står fortsat over for store økonomistyringsudfordringer.***

I de økonomiske resultater for 2007 er der vidnesbyrd om, at kommunalreformens første år med sammenlægning, harmonisering af serviceniveauer, nye opgaver, ny organisation og ledelse osv. har været en krævende proces og har udfordret økonomistyringen i de sammenlagte kommuner. I 2007 har de sammenlagte kommuner i modsætning til de fortsættende kommuner således ikke været i stand til at realisere de budgetterede driftsambitioner, og de sammenlagte kommuner står med hensyn til realisering af driftsresultat fortsat over for en stor økonomistyringsudfordring.

Undersøgelsen viser, at det ikke er sammenlægningen i sig selv, som forklarer det dårligere regnskabsresultat, men at årsagerne skal findes i bestemte strukturelle udfordringer og forskelle i økonomistyringskultur. Disse karakteristika findes i særlig grad i sammenlagte kommuner.

***De kommuner, som er kommet ud af 2007 med et utilstrækkeligt driftsresultat, er især kommuner:***

- ***der er blevet økonomisk dårligere stillet i forbindelse med reformen*** – hvis kommunens indtægtsgrundlag er forværret, har det i 2007 været sværere at opnå et godt regnskabsresultat.
- ***med spredt bosætning*** – kommuner, hvor borgerne bor langt fra hinanden, har haft vanskeligere ved at skabe overskud på regnskabet i 2007.
- ***med et stigende antal sygedagpengemodtagere*** – kommuner, som har oplevet en stigning i antallet af syge borgere, har haft sværere ved at få et godt regnskabsresultat.
- ***med vanskelige økonomiske vilkår*** – kommuner med et lavt indtægtsgrundlag har vanskeligere ved at få overskud på driften.
- ***der har tradition for negative driftsresultater*** – de kommuner, der i de foregående år har haft et dårligt regnskabsresultat, har også i 2007 fået et dårligt resultat.

Med udsigten til et fortsat skattestop og en stram økonomisk styring fra statens side er kommunernes muligheder for at forbedre driftsresultatet ved at ændre på indtægtssiden yderst begrænsede.

Økonomistyring er derfor i praksis stort set synonymt med udgiftsstyring. Undersøgelse viser da også, at det nu som før kommunalreformen er styringen af udgifterne, der volder kommunerne problemer, når de

ikke er i stand til at realisere de budgetterede driftsresultater. Også fremadrettet vil det derfor være vigtigt for de enkelte kommuner at finde kompenserende udgiftstilpasninger, når der er forslag om tillægsbevillinger.

**Kommunerne står over for et kompleks af økonomistyringsudfordringer med budgetoverholdelse som en af de grundpiller, der skal have et mere stabilt fundament.**

De **sammenlagte** kommuner står i særlig grad over for den strukturelle udfordring fra en spredt bosætning og den kulturelle udfordring fra de gamle kommuners tradition for underskud på driften. Det kan være nogle af forklaringerne på at overholdelse af budget 2007 har voldt særligt de sammenlagte kommuner problemer.

Omvendt er tilpasningen til de økonomiske vilkår i form af kommunens velstand en særlig stor udfordring i de **fortsættende** kommuner. Dette gælder ikke mindst de, der har fået forringet deres økonomiske vilkår i forbindelse med kommunal- og udligningsreformen.

Dette er udfordringer som kommunerne må tage op. Der er derfor behov for at få sat økonomistyring mere systematisk og eksplicit på dagsordenen.

Undersøgelsen indeholder mange andre interessante resultater, heriblandt:

- 1) Der findes i undersøgelsen af kommunernes økonomi efter kommunalreformen **ingen sammenhæng mellem regnskabsresultatet i 2007 og**
  - **borgmesterens partifarve** eller kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning
  - **kommunestørrelsen** - de store kommuner har hverken været bedre eller dårligere til at styre økonomien i 2007 end de små kommuner
  - **hvorvidt kommunen er sammenlagt eller fortsættende** – de sammenlagte kommuner klarer sig dårligere end de fortsættende, men årsagen til dette er de særlige strukturelle forhold, som findes i sammenlægningskommunerne.
- 2) De gamle kommuner var præget af den kommunalpolitiske valgcyklus, hvor der systematisk var større driftsresultater mellem valgene end i valgårene, i særdeleshed i året to år før et valg. Vi ved ikke, om de nye kommuner bliver præget af valgcyklerne, men med det relativt dårlige driftsresultat i 2006 og til dels i 2007, så kan det konstateres, at **de nye kommuner ikke har sparet op til valget i 2009.**

## Undersøgelsens perspektiver

Undersøgelsen viser, at der i kommunalreformens første år **er sat fokus på økonomistyring** i forhold til driftsresultatet, og kommunerne har taget de første vigtige skridt til at få en bedre balance i kommunernes økonomi. Undersøgelsen viser dog også, at kommunerne har **behov for at tage flere skridt** – og i de næste år forventes betingelserne ikke at blive nemmere.

I 2008 har de sammenlagte kommuner ligesom i 2007 budgetteret med samme store resultatambitioner som de fortsættende kommuner. Om de i 2008 er i stand til at realisere det, ved vi endnu ikke. De sammenlagte kommuner har i 2007 haft svært ved at realisere de budgetterede driftsresultater og selvom 2007 var et vanskeligt år, så sætter det spørgsmålstegn ved, om kommunerne i 2008 er i stand til at leve op til ambitionerne.

Resultatmæssigt må 2008-regnskaberne for de sammenlagte kommuner derfor afventes med spænding, idet disse vil give et klarere svar på, om 2007 var et atypisk indkøringsår, og om der fremadrettet kan være

tillid til, at de sammenlagte kommuner magter at realisere det budgetterede driftsresultat – og realisere et resultat af en størrelse, der giver plads til de investeringer, der skal sikre den fremtidige kommunale velfærdsservice. Dette er en meget stor udfordring, da der må forventes fortsat stram statslig styring og at borgere og Folketing forventer mere service og kvalitet.

Dokumentation for konklusionerne og en mere detaljeret gennemgang af undersøgelsens resultater kan læses i den fulde rapport om "Kommunernes økonomi efter kommunalreformen", som findes på [www.krevi.dk](http://www.krevi.dk).

I forlængelse af denne undersøgelse af kommunernes økonomi i 2007 med fokus på driftsresultaterne og den finansielle egenkapital arbejder KREVI med en undersøgelse af budgetoverholdelsen på udgiftssiden og de administrative udgifter i 2007. Undersøgelsen forventes offentliggjort i foråret 2009.