



NOTAT

Nøglebegreber i den kommunale økonomi

Med jævne mellemrum omtales forskellige dele af den kommunale økonomi i medierne. Ofte bygger historierne på en form for økonomisk eller personalemæssig statistik. Den kommunale økonomi er imidlertid ikke nem at hverken gennem- eller overskue, og enkelte gange opstår der historier, der er baseret på misforståelser af tal og størrelser.

Dette notat er tænkt som hjælp til alle, der beskæftiger sig med den kommunale økonomi. Samtidig kan det forhåbentlig bidrage med inspiration til nogle af de overvejelser, man bør gøre sig, når man analyserer forskellige dele af kommunernes økonomi.

For at forstå den kommunale økonomi er det vigtigt at gøre sig klart, at en række forhold gør sig gældende, når udgifter og indtægter skal gøres op. Dette hvad enten opgørelsen er i et enkelt år eller over en længere årrække. Nedenfor er oplyst en række af de væsentligste forhold, man som minimum bør være opmærksom på, hvis man ønsker at tegne et retvisende billede af enten den samlede kommunale økonomi eller økonomien på et enkelt sektorområde.

Budget og regnskab

Når kommunale udgifter og indtægter sammenlignes i budget og regnskab indenfor det enkelte år, er det væsentligt at være opmærksom på, at budget og regnskab er forskellige både i deres funktion og udformning.

Et budget er en bevilling givet af kommunalbestyrelsen til brug for det kommende år, mens et regnskab er en opgørelse af udgifter og indtægter i samme år. Derfor er kravene til udformningen af budget og regnskab heller ikke ens. Kravene til detaljeringsgraden i regnskabet er således noget højere end i budgettet. Dette kan gøre sammenligninger – især på de enkelte sek-

Den 3. september 2010

Jnr 11.08.00 Ø02
Sagsid 000210443

Ref ANW/MHL/MOM
anw@kl.dk
Dir 3370 3544

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Tlf 3370 3370
Fax 3370 3371

www.kl.dk

1/8

torområder – vanskelige, da den samme udgift kan være forskelligt placeret i henholdsvis budgettet og regnskabet (se fx afsnittet om administrationsudgifter).

Mens budgettet vedtages i oktober måned før det år, det er gældende for, bliver regnskabet opgjort i maj måned året efter. Der er således en tidsmæssig forskydning mellem budget og regnskab som indebærer, at budgettet som hovedregel skal korrigeres to vigtige forhold.

For det første kan de pris- og lønforudsætninger, som ligger til grund for budgettet, ændre sig i løbet af selve regnskabsåret. Hvis lønningerne eksempelvis stiger mere end forventet i budgetsituationen, vil udgifterne blive højere end forventet (se afsnit om løbende og faste priser).

For det andet kan kommunerne i selve regnskabsåret få pålagt nye opgaver, som ikke var kendt på det tidspunkt, hvor budgettet blev vedtaget (se afsnit om opgavekorrigerede tal). Det påvirker naturligvis også udgifterne, idet nye opgaver medfører nye udgifter.

Løbende priser/faste priser

Når udgifter og indtægter sammenlignes over flere år, kan udviklingen opgøres på to måder – enten i løbende priser eller i faste priser. Opgørelsesmetoden spiller en stor rolle for konklusionen, når man sammenligner udgifter i forskellige år, og dermed beskriver udviklingen i udgifterne.

En opgørelse i løbende priser viser en udvikling i udgifter eller indtægter uden at tage højde for, at priser og lønninger ændrer sig over tid.

En opgørelse i løbende priser viser altså en udvikling i de faktiske udgifter, men den viser ikke, hvor stor en del af udviklingen der skyldes, at priser og lønninger er steget i perioden.

En opgørelse i faste priser viser derimod en udvikling i udgifter og indtægter, hvor der er taget højde for udviklingen i priser og lønninger. Når man laver en opgørelse i faste priser, korrigeres der for den udvikling i priser og lønninger, som har fundet sted imellem de to år, der sammenlignes.

I udgiftsopgørelser angives det som regel hvilken metode, der er anvendt. Når opgørelsen er foretaget i løbende priser, vil dette normalt være angivet som ”løbende priser” eller ”årets pl”. Når opgørelsen er foretaget i faste priser, så vil det normalt enten være angivet, at opgørelsen er lavet i ”faste priser”, eller hvilket års pris- og lønniveau opgørelsen er lavet i – eksempelvis ”2010 pris- og lønniveau” eller ”2010-pl”.

Opgavekorrigerede tal/ikke-opgavekorrigerede tal

Kommunerne bliver hvert år pålagt nye opgaver som følge af ny eller ændret lovgivning. Et konkret eksempel her på er, at kommunerne pr. 1. august 2009 overtog driften af de statslige jobcentre. Samtidigt kan andre lovændringer betyde færre udgifter til kommunerne. Samtlige nye opgaver til kommunerne opgøres hvert år i forbindelse med de økonomiske forhandlinger om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL. Her indgår både de lovændringer, der øger og de lovændringer, der reducerer kommunernes udgifter i det pågældende år.

Når indtægter og udgifter skal sammenlignes over årene skal tallene korrigeres for de nye opgaver, som kommunerne har fået de pågældende år. Stigninger eller fald i udgifterne mellem de enkelte år skal ”renses” for effekten af nye opgaver. Dermed vil man få det reelle billede af væksten i udgifter. Dette gælder både for den samlede kommunale økonomi og for økonomien på de enkelte sektorområder.

Sammenlignes udgifter og indtægter over en længere årrække skal udgifterne i de enkelte år opgavekorrigeres for de nye opgaver, som kommunerne har fået i alle de involverede år. Skal udgifterne i 2007 sammenlignes med udgifterne i 2010 i 2010-opgaveniveau skal udgifterne i 2007 korrigeres for alle de nye opgaver, som kommunerne har fået i perioden.

Sammenligner man udgifter hen over en årrække uden at opgavekorrigere udgifterne, vil man ikke få et retvisende billede af udgiftsudviklingen. Når kommunen overtager alle de statslige medarbejdere i forbindelse med jobcenterreformen vil det i ikke-opgavekorrigerede tal ser ud som om, at kommunerne har øget deres udgifter med ca. 870 mio. kr.(10-pl) fra det ene år til det andet. Sandheden er, at kommunerne har overtaget en opgave, som tidligere blev varetaget og finansieret af staten.

Ovennævnte forhold gør sig ligeledes gældende, når personaleforbruget skal sammenlignes hen over en årrække.

Skattefinansieret/brugerfinansieret

I kommunernes økonomi skelnes der mellem det skattefinansierede og det brugerfinansierede - også kaldet takstfinansierede - område. Opdelingen skyldes et ønske om at adskille de områder, hvor brugere betaler for ydelser fra de områder, hvor kommunen leverer serviceydelser til borgerne enten gratis eller med et betydeligt kommunalt tilskud.

Når kommunernes service- og bruttoanlægsudgifter opgøres, så medregnes det brugerfinansierede område ikke. Det skyldes, at brugerne gennem betaling af en takst pr. ydelse i udgangspunktet finansierer ydelsen selv. Dermed påvirkes kommunens økonomi i princippet ikke af, at kommunen leverer den pågældende ydelse.

Det brugerfinansierede område består af forsyningsvirksomhederne – altså levering af varme og vand, afledning af spildevand og afhentning og forarbejdning af affald.

Overførsler

Overordnet skelnes i kommunernes økonomi mellem udgifter til drift og udgifter til anlæg. Videre skelnes i driftsudgifterne mellem udgifter til service og udgifter til overførsler.

Udgifterne til service dækker over kommunernes udgifter til fx daginstitutioner, folkeskole, sociale udsatte grupper, ældre og administration. Kommunernes udgifter til overførsler udgøres af udgifter til fx kontanthjælp, førtidspension, fleksjob og sygedagpenge. Disse udgifter kaldes også de lovbundne udgifter.

Når man opgør kommunernes driftsudgifter, opgør man normalt kun kommunernes udgifter til service, dvs. at kommunernes udgifter til overførsler ikke indgår i opgørelser af kommunernes driftsudgifter. På samme måde indgår udgifterne til overførsler heller ikke i kommunernes service-ramme, som hvert år fastlægges i de økonomiske forhandlinger mellem regeringen og KL.

Lån

Kommunernes låneadgang er begrænset til enkelte specifikke anlægsudgifter indenfor bestemte sektorområder. Kommunerne kan således ikke låne til driftsudgifter.

I tillæg til den almindelige låneadgang afsættes der ofte lånepuljer i forbindelse med de økonomiske forhandlinger mellem regeringen og KL. Typisk er disse lånepuljer målrettet anlægsinvesteringer på bestemte sektorområder – eksempelvis var der i økonomiaftalen for 2010 afsat en lånepulje på 800 mio. kr. til investeringer på folkeskoleområdet.

Det er vigtigt at huske på, at lånepuljer ikke i sig selv indeholder penge til kommunerne – de giver udelukkende kommunerne mulighed for at optage lån til bestemte formål, som de ellers ikke ville kunne låne til. Der er ikke

tale om, at kommunerne låner penge af staten, ligesom staten heller ikke stiller en garanti for kommunernes lån.

Ligesom alle andre låntagere skal kommunerne naturligvis både betale renter og afdrag på deres lån, og derfor har mange kommuner også vedtaget, at man maksimalt ønsker en gæld på et bestemt niveau. En lånefinansieret investering vil netop pga. renter og afdrag isoleret set medføre øgede udgifter for en kommune i hele lånets løbetid.

Anlæg – brutto/netto

Kommunernes anlægsudgifter opgøres normalt som et bruttotal, altså uden de anlægsindtægter som kommunerne måtte have. Det skyldes blandt andet, at kommunernes anlægsinvesteringer udgør en betydelig del af de samlede offentlige anlægsinvesteringer, og at det fra et makroøkonomisk synspunkt primært er vigtigere at kende aktivitetsniveauet, end det er at kende netto-udgifterne. Samtidig er der særlige omstændigheder omkring ældreboliger og jordforsyningsområdet.

Med hensyn til ældreboliger, er finansieringen af disse meget speciel i forhold til andre kommunale anlægsinvesteringer. Ældreboliger opføres næsten udelukkende efter almenboligloven, hvilket medfører en helt særlig finansieringsstruktur. Dermed kan anlægsudgifter til ældreboliger ikke sidestilles med øvrige kommunale anlægsinvesteringer, og disse udgifter holdes derfor udenfor samlede opgørelser af kommunernes anlægsudgifter.

På jordforsyningsområdet – som indeholder kommunernes køb og salg af byggegrunde og bygninger – er der det særlige, at der typisk er en tydelig sammenhæng mellem kommunernes indtægter og udgifter. Kommunerne opkøber ofte ubebyggede arealer som en del af kommunernes udviklingsstrategi. Ved at investere betydelige summer i byggemodning af arealerne, kan kommunerne efterfølgende sælge byggegrundene til private, som typisk opfører parcelhuse på dem. Det er en del af udviklingsdynamikken i kommunerne, og det skaber nye bydele med nye indbyggere mv.

Mens kommunernes anlægsudgifter til jordforsyning som hovedregel medregnes i opgørelser af kommunernes bruttoanlægsudgifter, medregnes anlægsudgifter til ældreboliger aldrig pga. den særlige finansieringsmodel.

Likviditet

Likviditet anvendes ofte som et nøgletal i kommunernes økonomi. Likviditet er et udtryk for størrelsen af en kommunes kassebeholdning, men det er et nøgletal med visse begrænsninger, som nogle gange overses.

Udsvingene i en kommunes kassebeholdning kan være ganske voldsomme fra dag til dag. Det skyldes blandt andet, at kommunerne nogle dage har store indtægter, mens de andre dage har store udgifter. Eksempelvis har kommunerne på nogle dage indtægter fra skatteafregninger og tilskud fra staten, mens de andre dage har udgifter til lønudbetalinger, indkomstoverførsler, pensioner mv. Det betyder, at størrelsen af en kommunes kassebeholdning på én bestemt dag ikke er brugbart, fordi man ikke umiddelbart kan vide hvilke udgifter og indtægter, der er afregnet denne dag.

Kommunerne skal indberette et gennemsnitligt likviditetstal til Indenrigs- og Sundhedsministeriet opgjort efter den såkaldte kassekreditregel. Denne regel siger, at gennemsnitslikviditeten – opgjort som et gennemsnit af kommunens kassebeholdning over de seneste 365 dage – skal være positiv. Hvis en kommunes gennemsnitlige likviditet opgjort efter kassekreditreglen bliver negativ, skal kommunen søge Indenrigs- og Sundhedsministeriet om dispensation fra kassekreditreglen – det der populært kaldes at blive ”sat under administration”.

Den gennemsnitlige likviditet giver et bedre billede af, i hvilken retning en kommunes likviditet udvikler sig, men fordi det er et gennemsnit over en lang periode, så går der også lang tid, før store ændringer i en kommunes likviditet kan aflæses af tallet.

Samtidig siger størrelsen af en kommunes likviditet ikke nødvendigvis noget om kommunens øvrige økonomiske situation. Likviditeten kan derfor lidt simpelt siges at være en slags reserve, der ligger i kommunekassen. Mange kommuner har politisk vedtaget, at man ønsker en likviditet af en bestemt størrelse for at kunne imødekomme uforudsete udgifter, og likviditetsniveauet siger heller ikke noget om kommunens serviceniveau mv.

Refusioner og refusionsordning

En række kommunale udgifter bliver i større eller mindre grad refunderet fra staten. Typisk er der tale om en del af kommunernes udgifter til overførsler, såsom kontanthjælp, udgifter til aktivering, førtidspension og sygedagpenge. Når staten vælger at refundere dele af kommunernes udgifter skyldes det blandt andet, at disse udgiftstyper er lovbundne og konjunkturafhængige.

I perioder med stigende ledighed vil kommunernes udgifter til overførsler typisk stige, og kommunerne kan kun i begrænset omfang begrænse udgiftsvæksten. De mest konjunkturafhængige udgifter er omfattet af en såkaldt budgetgaranti, hvor kommunerne er garanteret finansiering af de udgifter, som ikke er dækket af refusionen.

Refusionssatserne er forskellige, således at staten refunderer en mindre del af kommunens udgifter på områder, hvor det vurderes at kommunen kan gøre en indsats for at reducere udgifterne, fx på førtidspensionsområdet.

I forbindelse med kommunalreformen overtog kommunerne endvidere en række opgaver fra amterne. Blandt andet overtog kommunerne hele finansieringsansvaret for de udsatte børn og unge samt de udsatte voksne og handicappede. På disse områder kan enkeltforanstaltninger koste adskillige millioner.

For at undgå, at fremkomsten af sådanne enkeltsager skal kunne påvirke den enkelte kommunes økonomiske situation i alt for stor grad, blev der i forbindelse med kommunalreformen etableret en central refusionsordning. Refusionsordningen indebærer, at kommunernes udgifter til enkeltsager bliver refunderet med 25 pct., når de overstiger et givent beløb, og hvis udgifterne er meget høje refunderes 50 pct. af kommunens udgifter over en højere grænse.

Omfang af administrationsudgifter

Kommunernes udgifter til fælles funktioner og administration omfatter udgifter til kommunens politiske virksomhed, den centrale administration (herunder myndighedsopgaver) samt planlægningsvirksomhed. Såfremt kommunen er selvforsikret registreres også kommunernes udgifter til forsikringer mod arbejdsskader, udbetalinger af tjenestemandspensioner mv.

Endelig registrerer kommunen i budgetsituationen udgifter til lønpuljer samt øvrige puljer, der i løbet af året udmøntes på de store kommunale serviceområder.

Derfor kan man ikke blot betragte alle udgifter, der konteres på hovedkonto 6 (Fælles funktioner og administration) i den kommunale kontoplan som rene administrative udgifter. Eftersom en række udgifter fra budget til regnskab flyttes fra fælleskonti til kommunens serviceområder, vil kommunens udgifter til fælles funktioner og administration også se større ud i budgetsituationen end de ender med at være i regnskabssituationen.

Administrativt ressourceforbrug (personale)

Administrative medarbejdere i kommunerne bliver typisk fremstillet som beskæftigede indenfor personalegrupperne kontor- og it-personale, akademikere og chefer. Når denne meget brede afgrænsning anvendes ses der bort fra, at beskæftigede indenfor disse tre overenskomst kategorier ikke nødvendigvis sidder med administration.

Et konkret eksempel er, at der siden kommunalreformen og frem til slutningen af 2009 har været en stigning på hen ved 250 psykologer i kommunerne – psykologer som for langt de flestes vedkommende er ansat i kommunernes Pædagogiske Psykologiske Rådgivning (PPR), hvor de vurderer elevernes behov i forhold til specialundervisning. Tilsvarende kan man som eksempel nævne kommunerne opprioriterede indsats på indkøbsområdet, hvor mange kommuner har ansat akademikere til at sidde centralt på rådhuset og sikre implementering af kommunens indkøbsstrategi – umiddelbart en administrativ ressourceforøgelse. Hvad der blot glemmes i den sammenhæng er, at disse indkøbskonsulenter formentlig tjener deres løn ind mangedigt gennem langt lavere forbrug på kommunens varekøbskonto.

Siden kommunalreformen er den samlede beskæftigelse for de tre personalegrupper steget. Især har mange problematiseret, at antallet af akademikere er steget de seneste år i kommunerne. Udover ovennævnte problemstilling, som altså understreger at der ikke kan sættes lighedstegn mellem det at være uddannet akademiker og administration, glemmer mange, at et af hovedformålene med kommunalreformen netop var at gøre kommunerne mere fagligt bæredygtige.

Herudover skal udviklingen i de tre personalekategorier korrigeres for overtagelse/afgivelse af diverse opgaver fra staten. Det bedste eksempel herpå er at kommunerne pr. 1. august 2009 overtog over 1.000 stillinger fra staten i forbindelse med jobcenterreformen. Denne stigning udtrykker altså ikke en forøgelse i det administrative ressourceforbrug, men blot at nogle opgaver er flyttet fra staten til kommunerne.

Samtidig er det vigtigt at huske på, at kommunernes personaleforbrug også bliver påvirket af de aftaler, som kommunerne indgår med staten. Eksempelvis indgik det i de såkaldte 3-partsaftaler, at kommunerne skulle ansætte 20 pct. flere elever og medarbejdere med forskellige former for jobtilskud, ligesom kommunerne i november 2009 aftalte med regeringen, at der skulle oprettes flere praktikpladser i kommunerne.