

FOAs gennemgang af AKF's rapport:

Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer

Skattestoppet presser kommunernes økonomi

FOA har bedt AKF (Anvendt Kommunal Forskning) om at gennemføre en grundig undersøgelse af kommunernes økonomiske situation siden årtusindeskiftet.

Det overordnede formål med rapporten er at:

- analysere udviklingen i kommunernes økonomi og forskellene mellem de enkelte kommuners aktuelle økonomiske situation.
- at vurdere kommunernes økonomiske situation i lyset af befolkningsudviklingen, udgifter, skatter og generelle tilskud, herunder at vurdere om særlige forhold gør sig gældende for de kommuner, der er blevet sammenlagt i forbindelse med kommunalreformen.

AKF har udarbejdet en dybdegående analyse på 147 sider og en betydelig mængde bilagstabeller, hvor tallene for de enkelte kommuner opgøres. Her følger en gennemgang af en række af de resultater, som FOA anser som centrale i rapporten.

Hovedkonklusioner

Kommunaløkonomisk kan det første årti i det nye årtusinde groft inddeles i 3 perioder:

- Økonomisk vækstperiode 2000-2004
- Kommunalreformsperioden 2005-2007
- Økonomisk kriseperiode 2008-2009

3 ud af 4 kommuner er i 2010 enten hårdt pressede på driften eller likviditeten. De har ifølge undersøgelsen brug for at øge indtægterne eller skære i udgifterne. Ellers kører de med underskud og dårlig beholdning i kassen. Men kommunerne må ikke øge indtægterne gennem skatter pga. skattestoppet.¹

Faktisk er mere end hver fjerde af landets kommuner så hårdt spændt for, at de *både* er presset på likviditeten og driften. De er i en dobbelt klemme. Denne fjerdedel af kommunerne har ikke de seneste år kunnet realisere et resultat, der er tilstrækkeligt til at kunne dække afdrag på lån, og samtidig har likviditeten i disse kommuner været faldende både før og efter kommunalreformen.

1 Kun med 300 mio. kr. i 2011, svarende til omtrent 0,1 % af kommunernes nettoudgifter

Især de sammenlagte kommuner har mindre likviditet end ”fortsætterkommuner”, men det havde de også før sammenlægningerne. Så kommunalreformen har tilsyneladende ikke hjulpet på disse kommuners økonomi.

Kommuner, der har en stor befolkningstilvækst har svært ved at styre økonomien. Og jo flere ældre og børn, der er i kommunerne i forhold til antallet af borgere i den erhvervsaktive alder, jo mere pressede er kommunerne.

Det specialiserede socialområde fylder mere og mere af den samlede kommunale økonomi i forhold til de traditionelle kommunale velfærdsopgaver som ældreområdet, folkeskole, dagtilbud o.l. Udgifterne til det specialiserede socialområde er højest i de kommuner, som også er de mest økonomisk pressede og som har sværest ved at styre økonomien.

Udgifterne til overførsler vokser også, og har især været stærkt stigende i de pressede kommuner.

Udgifterne pr. ældre er faldet med næsten 5 % fra 2007 til 2009. De samlede udgifter til ældreområdet er faldet en smule, men udviklingen i antallet af ældre medfører, at udgiften pr. ældre falder.

De mindre pressede kommuner har i gennemsnit haft stigende indtægter fra skatter og tilskud, mens de mere pressede kommuner har oplevet et relativt fald i indtægterne.

FOA mener, at der skal gøres følgende

Der skal gøres op med nulvæksten

De områder, som har oplevet faldende udgifter pr. borger, f.eks. ældreområdet, vil blive udsat for endnu større pres, når udgifterne får svært ved at følge med befolkningsudviklingen som følge af regeringens nulvækst. Så der skal gøres op med nulvæksten.

Der skal gøres op med skattestoppet

Regeringen har løftet lidt på låget, men der er helt klart brug for større justeringer af kommunernes skatter. I 2011 har kommunerne fået mulighed for at hæve skatterne med 300 mio. kr. Men det svarer kun til omkring 0,1 % af kommunernes nettoudgifter. De kommuner, som klarer sig godt økonomisk har haft en stigning i tilskud og skatter. Derfor skal de kommuner, der er pressede have lov til i langt højere grad at tilpasse skatterne til udgifterne.

Det skal overvejes, hvor ansvaret for det specialiserede socialområde skal ligge

Det specialiserede socialområde fylder mere og mere af den kommunale økonomi. Hverken det specialiserede område eller de andre traditionelle kommunale velfærdsopgaver er tjent med den udvikling. Især ikke, når kommunernes økonomi samtidig er så hårdt spændt for, at den samlet set

ikke må stige. Det bør overvejes om det udgiftspolitiske ansvar bør flyttes ud af kommunerne, eksempelvis tilbage til regionerne. Eller om der er andre løsninger på udviklingen.

Overførslerne er ikke kun kommunernes problem

Overførslerne har især været stærkt stigende i de økonomisk pressede kommuner. Det er problematisk, når det er med til at presse de øvrige velfærdsområder. Budgetgarantien dækker en stor del af kommunernes stigende udgifter til overførsler² og kommunerne kompenseres over bloktilskuddet. Det betyder, at pengene fordeles jævnt over hele landet. Det bør overvejes om kompensationen skal ændres, f.eks. om pengene skal tilføres på en anden måde eller omfatte flere områder mv.

3 ud af 4 kommuner er økonomisk trængte, en fjerdedel af kommunerne er dobbelt pressede

AKF har i sin analyse 2 begreber, som viser om en kommune er økonomisk presset.

- Det ene går på, om der er økonomisk overskud på budgettet nok til at kommunen kan betale af på den gæld, den har. Hvis kommunen har mindre end 650 kr. pr. borger i overskud, så er kommunen ”resultatpresset” og dermed i en vanskelig situation³. 64 kommuner har et for lavt overskud på budgettet til at kunne afbetale lån via overskud på driften fuldt ud mv. og er dermed resultatpressede.
- Det andet begreb handler om hvor mange penge kommunen har på kistebunden. Hvis kommunen har en kassebeholdning, der er mindre end 2.200 kr. pr. borger er kommunen ”likviditetspresset”⁴. 34 kommuner har så lidt penge på kistebunden, at de falder ind under kategorien likviditetspressede kommuner.

2 De budgetgaranterede områder omfatter kontanthjælp, aktivering, revalidering, ledighedsydelse og førtidspension. De ikke-budgetgaranterede områder er sygedagpenge, løntilskud til fleksjob, personlige tillæg, bolig sikring, boligydelse og seniorjob (kilde: Økonomisk Ordbog, kk.dk).

3 AKF skriver, at der anlægges en definition med relativt beskedent resultatambitionsniveau, idet en kommune, der ikke i 2009 præsterede et driftsresultat svarende til den lands gennemsnitlige afdragsudgift i budget 2010 på 650 kr. pr. indbygger, betragtes som værende presset på driftsresultatet. Dvs. overskuddet (udgifter og indtægter) skal være på mindst 650 kr. Disse kommuner er ud fra den lands gennemsnitlige norm presset til i 2010 at forbedre driftsresultatet for at sikre en fremadrettet balance i kommunens økonomi

4 AKF skriver, at der som norm for god likviditet benyttes en tommelfingerregel om, at de likvide aktiver skal udgøre minimum 2,9 % af de samlede bruttodrifts- og anlægsudgifter. I budget 2010 svarer dette for en lands gennemsnitlig kommune til 2.200 kr. pr. indbygger. Opgjort efter kassekreditreglen er der 34 kommuner, der ved udgangen af 2009 har en likviditet på under 2.200 kr. pr. indbygger. Altså kommuner med en begrænset kasse-beholdning, der i større eller mindre grad er under pres for at styrke likviditeten i 2010

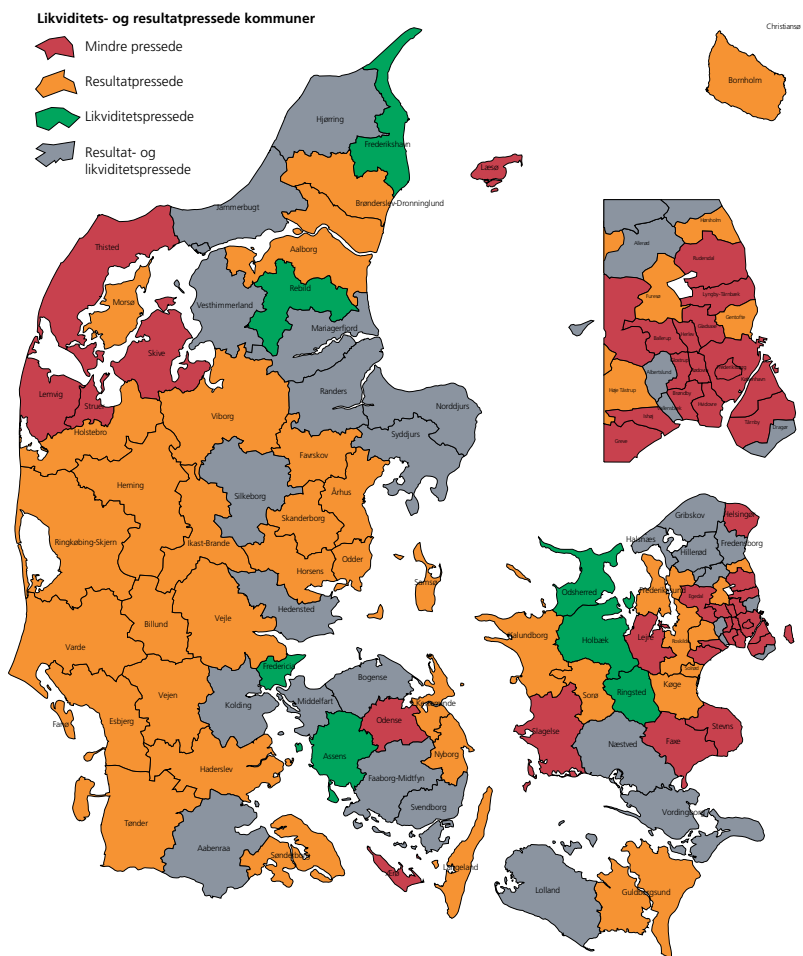
I alt er 3 ud af 4 kommuner ved indgangen til 2010 resultatpresset og/eller likviditetspresset.

27 kommuner er begge dele og er dermed både resultat- og likviditetspressede, og de er dermed i en dobbelt klemme. Denne fjerdedel af kommunerne har ikke de seneste 5 år kunnet realisere et resultat, der er tilstrækkeligt til at kunne dække afdrag på lån, og samtidig har likviditeten i disse kommuner været for nedadgående både før og efter kommunalreformen.

De kommuner, som er hårdest pressede både på likviditet og i budgettet er de kommuner, der er markeret med grå farve i figuren neden for, dvs. bl.a. Silkeborg, Syddjurs, Kolding, Randers, Svendborg mfl. Altså de resultat- og likviditetspressede kommuner.

De kommuner, som hverken er pressede på likviditeten eller resultatet, er dem, der er markeret med rød, f.eks. mange af kommunerne omkring hovedstaden, og en del kommuner i Nordvestjylland.

Figur 1. Kommunefordelt oversigt over resultat- og likviditetspressede kommuner



Kilde: s. 29 Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2010

En del af de kommuner, som er pressede, er sammenlagte kommuner

Tilsyneladende er en ret stor del af de kommuner, som er meget hårdt presset både på likviditet og i budgetterne i høj grad sammenlagte kommuner. 8 ud af 10 af de hårdt ramte kommuner er sammenlagte kommuner, se tabellen nedenfor. Af de kommuner som klarer sig godt, er 4 ud af 10 ikke sammenlagte kommuner. AKFs analyse viser dog, at de hårdt pressede kommuner også var hårdt pressede inden kommunalreformen.

Tablet 1. Kommuner fordelt efter resultat- og likviditetspres ved udgangen af 2009

	Antal kommuner	Andel sammenlagte	Driftsresultat R2009	Likviditet efter kasse-kreditreglen
Mindre pressede	27	40,7	1.494	5.967
Resultatpressede	37	75,7	-204	3.874
Likviditetspressede	7	71,4	1.193	887
Resultat- og likviditetspressede	27	81,5	-296	1.218
Alle kommuner	98	67,3	338	3.505

Kilde: s. 29 Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2010

De pressede kommuner genåbnede budgetterne i 2010

Analysen viser også en tendens til, at de kommuner, der er presset på resultat og likviditet i høj grad har genåbnet budgetterne i 2010. 7 ud af 10 af disse kommuner har genåbnet budgetterne. Mens det kun er 4 ud af 10 kommuner, som ikke er pressede, der har genåbnet, se tabellen nedenfor.

Tablet 2. Genåbning af budgetter 2010 for forskellige grupper af resultat- og likviditetspres

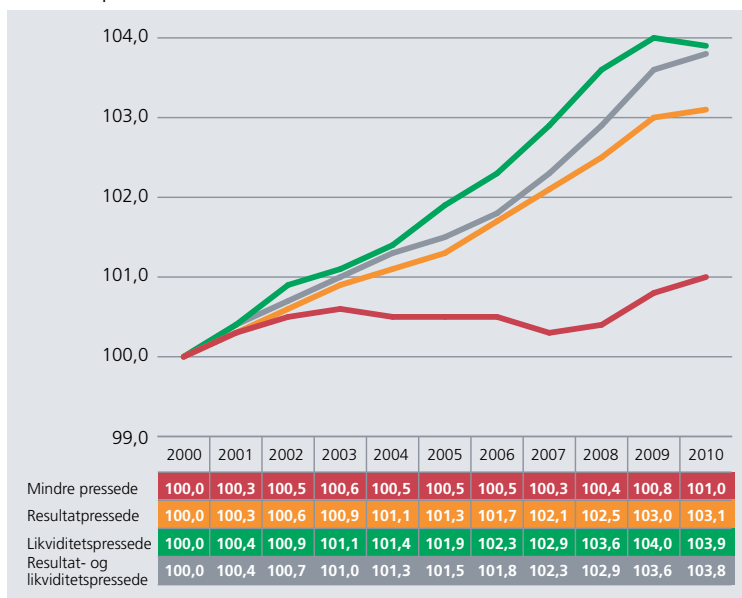
	Andel, der har genåbnet eller vil genåbne budget 2010	Antal kommuner, der er oplysninger for
Mindre pressede	40	20
Resultatpressede	52	29
Likviditetspressede	67	6
Resultat- og likviditetspressede	70	23
Total	55	78

Kilde: s. 30, AKF. Undersøgelse gennemført af OAO, august 2010. Forskellen mellem grupperne er ikke statistisk signifikant på et 5 procentniveau (Chi2-test). Samlet svarprocent er 79,6

Kommuner med befolkningsvækst har svært ved at styre økonomien

Undersøgelsen viser, at der i de kommuner, der er mindst pressede ikke har været en særlig stor befolkningstilvækst i perioden 2000-2010. Det vil sige, at kommunerne med stigende befolkning har svært ved at styre økonomien. Se figuren nedenfor.

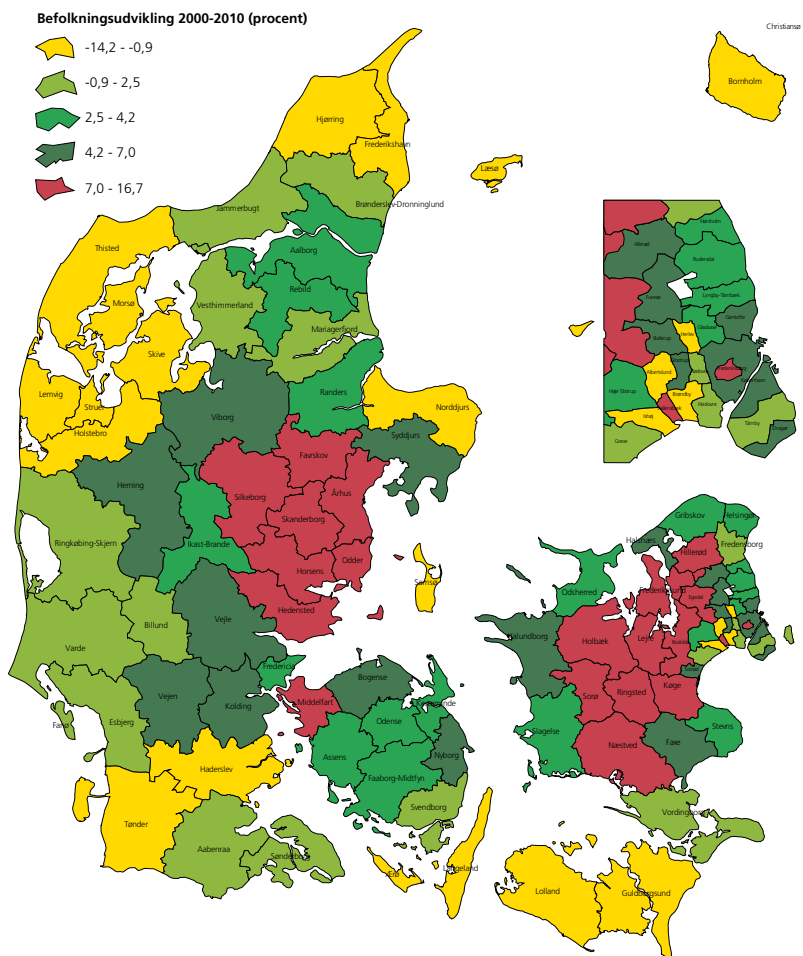
Figur 2. Befolkningsudvikling 2000-2010 for resultat- og likviditetspressede kommuner



Kilde: s. 55, AKF

I figur 3 kan man se de kommuner, hvor befolkningsudviklingen har været størst og mindst. De gule kommuner har haft fald i befolkningen, mens de røde har haft den største befolkningsstigning, f.eks. i Østjylland.

Figur 3. Kommunefordelt oversigt over befolkningsudvikling 2000-2010 (procent)



Kilde: s. 56 Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2010

AKFs undersøgelse dokumenterer i den forbindelse, at jo flere børn og unge og jo flere ældre, der er i kommunerne, jo sværere er det at klare økonomien⁵. Det gør AKF i et såkaldt beregnet forsørgerindeks (forholdet mellem antal 0-16 årige og 65+ årige pr. 100 17-64-årige). De mest pressede kommuner har et højt forsørgerindeks og de mindst pressede kommuner har et lavt forsørgerindeks. Se figur 4.

5 s. 60, AKF

Figur 4. Forsørgerindeks, 98 kommuner, uvægtet



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Forsørgerindeks er opgjort som antal 0-16-årige og 65+-årige pr. 100 17-64-årige.

Kilde: s. 60 Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2010

Skatter og indtægter

En del "udkantskommuner" har haft største vækst i tilskud og skatter, Øst- og Midtjylland og Midt- og Nordsjælland har haft fald

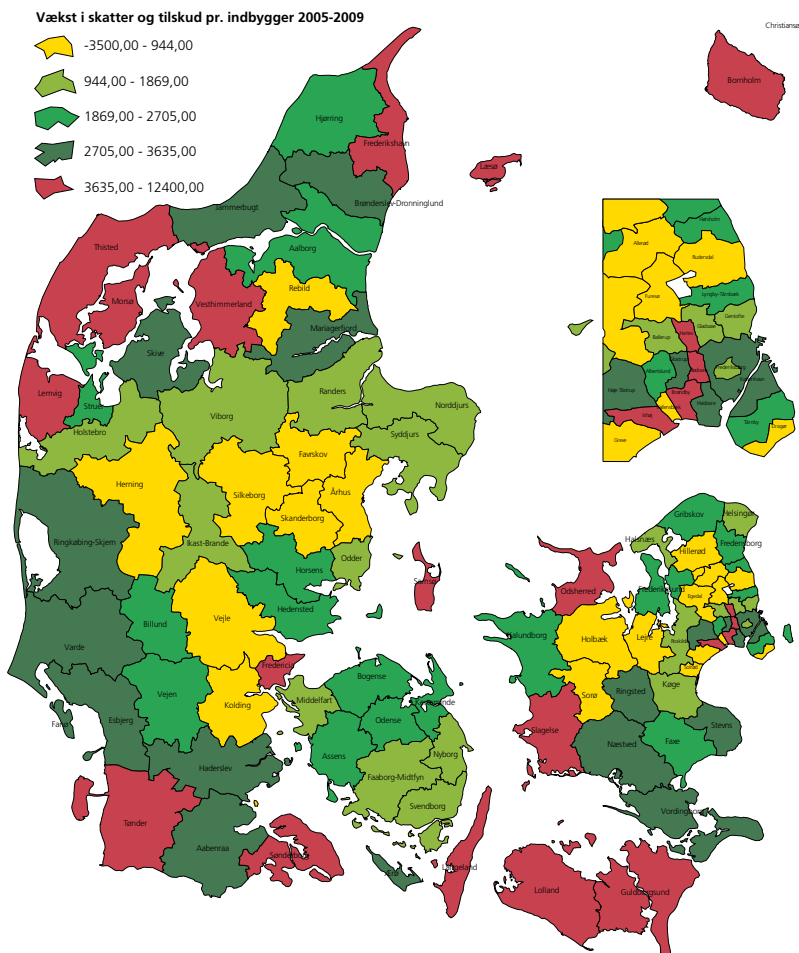
De kommuner, der klarer sig økonomisk godt, har haft højere indtægter fra skatter og tilskud end de pressede kommuner. Sammen med et relativt lavere demografisk udgiftsbehov, har det medført mere favorable grundvilkår for de mindre pressede kommuner.

Særligt iøjnefaldende er udviklingen i forbindelse med kommunalreformen fra 2006 til 2007, hvor de mindre pressede kommuner gennemsnitligt har haft stigende indtægter fra skatter og tilskud, mens de mere pressede kommuner har oplevet et relativt fald i indtægterne.⁶

⁶ Sammenvævnningen af skatter og tilskud i forbindelse med opgave-, finansierings- og udligningsreformen betyder imidlertid, at det ikke er muligt på kvalificeret grundlag at analysere udviklingen i skatter fra 2006 til 2007 isoleret fra udviklingen i tilskud

Det fremgår af figuren nedenfor, at den største vækst i skatter og tilskud under ét, typisk har fundet sted i ø-kommuner og kommuner i udkantsområder på Lolland-Falster, Syd-, Vest- og Nordjylland samt Syd- og Vestsjælland (de røde kommuner). Disse kommuner har på indtægtssiden fået forbedret de økonomiske grundvilkår mest fra 2005 til 2009. Omvendt er det særligt kommuner i Midt- og Østjylland samt Midt- og Nordsjælland, som oplever, at de indtægtsmæssige grundvilkår har udviklet sig negativt (de gule kommuner).

Figur 5. Kommunefordelt oversigt over vækst i skatter og tilskud pr. indbygger 2005-2009 (2010-priser)



Kilde: s. 63, Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer, AKF 2010

Udgifter

Stigende overførselsudgifter i de pressede kommunerne

AKF skriver i rapporten, at der har været en stærk stigning i overførselsudgifterne i de resultat- og likviditetspressede kommuner. Samtidig har stigningen i overførselsudgifterne været mindst i de mindre pressede kommuner, især efter kommunalreformen. Dette indikerer, at udgiftsvækst på overførselsområdet er en del af forklaringen på, hvorfor nogle kommuner er mere økonomisk pressede i 2010 end andre. Stærkt stigende overførselsudgifter udgør en vanskelig håndterbar styringsmæssig udfordring. Ikke mindst fordi stigende overførsler vil kunne give anledning til, at der af hensyn til den samlede økonomi må reduceres i serviceudgifterne og dermed forringelse af servicen på de borgernære velfærdsområder.⁷

De samlede udgifter vokser på det specialiserede socialområde og falder en smule på ældreområdet

Tabellen nedenfor viser, at især det specialiserede socialområde, dvs. Udsatte børn og unge/Udsatte voksne og handicappede, har oplevet meget store udgiftsstigninger fra 2007 til 2009.

AKF skriver, at årsagen til udgiftsvæksten ikke entydigt kan identificeres, og der pågår løbende drøftelser og forhandlinger mellem regeringen og KL om, hvorvidt udgiftsstigningerne skal tilskrives, at opgaven er større end oprindeligt forudsat, at udgiftsbehovene er stigende i kraft af nye diagnostiserings- og behandlingsmuligheder, eller kommunerne indtil videre ikke har været dygtige nok til at styre området. Parterne imellem har i flere omgange aftalt forhøjet compensation til kommunerne. Senest i 2009. Men samtidig er parterne enige om, at det specialiserede socialområde er styrbart.

Ressourceforbruget på udgiftsområdet Udsatte voksne og handicappede er steget med mere end 3,8 mia. (svarende til en stigning på 19,6 %), mens udgiftsområdet Udsatte børn og unge er steget med 1,9 mia. (svarende til en stigning på 15,5 %). Samtidig har også udgiftsområdet Overførsler oplevet en stor nominal stigning på tæt ved 5 mia., men idet dette i forvejen er et stort udgiftsområde, betyder det, at den relative stigning er mindre her (svarende til 11,4 %) end inden for det specialiserede socialområde. Hvis man betragter ældreområdet, har dette udgiftsområde oplevet et lille fald på 72 mio. (svarende til et fald på 0,2 %) i perioden 2007 til 2009.

Udgiftsvæksten illustrerer, hvilke udgiftsområder der efter kommunalreformen har fået større respektive mindre vægt i den kommunale udgiftsprofil. Da der ikke er korrigeret for opgaveændringer, betyder en udgiftsstigning ikke nødvendigvis, at der bruges flere penge på eksisterende opgaver,

⁷ s. 78, AKF

men kan være udtryk for, at kommunerne er blevet tilført flere opgaver på området. Men samlet set kommer området til at udgøre en større del af de kommunale udgifter. Den observerede stigning inden for de enkelte udgiftsområder kan også være afstedkommet af fx demografiske ændringer, et stigende behov for hjælp og økonomisk støtte som følge af fx stigende arbejdsløshed eller lignende.

Tabel 3. Ændring i udgiftsniveauet inden for de enkelte udgiftsområder fra 2007 til 2009 (2010-priser)

Udgiftsområde	Ændring fra 2007 til 2009	
	Mio. kr.	Procent
Dagtilbud	805	3,2
Folkeskole	1.845	3,5
Ældreområdet	-72	-0,2
Overførsler	4.909	11,4
Udsatte børn og unge	1.920	15,5
Udsatte voksne og handicappede	3.844	19,6
Administration	158	0,5
Øvrige skattefinansierede nettodriftsudgifter	4.153	10,6
Skattefinansierede nettodriftsudgifter i alt	17.564	6,7

Kilde: s. 83, AKF. N = 98 kommuner. Vægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgaveændringer. Der er anvendt forskellige deflatorer for overførsler og serviceudgifter.

Udgifterne pr. ældre er faldet med næsten 5 % 2007-2009

De samlede udgifter til ældreområdet er, som det fremgår ovenfor, faldet en smule, men hvis man ser på udgifterne pr. ældre, er faldet relativt stort. Det fremgår af tabellen nedenfor, at udgiften pr. ældre er faldet med næsten 5 % fra 2007 til 2009. Det skyldes, at antallet af ældre stiger.

Tabel 4. Normerede udgifter på 3 kernevelfærdsområder og specialområdet, regnskab 2007- 2009 (2010-priser)

	Udgifter i kr.			Ændring fra 2007 til 2009	
	2007	2008	2009	Kr.	%
Dagtilbud pr. 0-5-årig	62.795	62.234	64.618	1.823	2,9
Folkeskole pr. 6-16-årig	69.475	70.087	72.024	2.549	3,7
Ældreområdet pr. 65+-årig	51.683	49.491	49.195	-2.488	-4,8
Udsatte børn og voksne i alt pr. indbygger	5.877	6.380	6.854	977	16,6

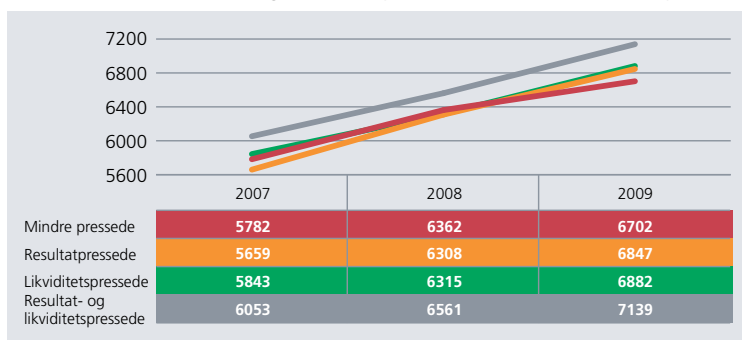
Kilde: s. 84, AKF

Udgifterne til det specialiserede socialområde er højest i de presede kommuner

I de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede er nettoudgifter på specialområdet pr. indbygger noget højere end i de øvrige kommuner. I 2009 er nettoudgifterne på dette område pr. borger 6,5 % højere end i de kommuner, der hverken er resultat- eller likviditetspressede. På den baggrund fremgår det, at når det handler om specialområdet, er det hovedsageligt de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede, der synes at adskille sig fra de øvrige kommuner ved et højere udgiftsniveau.

Derudover peger AKF's resultater på, at især udviklingen i nettodrifudsudgifterne på specialområdet er en økonomisk byrde for kommunerne, idet disse udgifter er steget tæt ved 1.000 kr. pr. indbygger i kommunerne.

Figur 6. Nettodrifudsudgift pr. indbygger på specialområdet, Regnskab 2007-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



Kilde: s. 86, AKF. N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftalændringer.

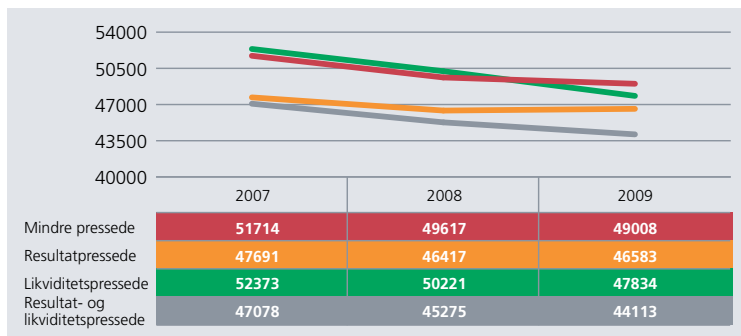
De kommuner, der klarer sig godt har højeste udgifter på børneområdet

Rapporten viser, at de kommuner, der i undersøgelsen klarer sig bedst økonomisk har de højeste udgifter på dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig. I 2009 er nettodriftsudgifterne på dette område 17,6 % højere i disse kommuner end i de likviditetspressede kommuner og ca. 10 % højere end i de resultatpressede kommuner og de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede.

Udgifterne pr. ældre er lavest i de pressede kommuner

AKF's undersøgelse viser, at udgifterne pr. ældre er lavest i de mest pressede kommuner (se figuren nedenfor). Udgifterne er dog faldet i alle "kommunegrupper" – både dem der er pressede, og dem der ikke er pressede. De kommuner, der er mindst pressede har det højeste udgiftsniveau i 2009. Det synes altså på den baggrund, ikke som sådan, at være stigende udgifter *pr. ældre* på ældreområdet i perioden 2007 til 2009, der er årsag til disse kommuners uhensigtsmæssige økonomiske situation. Dette udelukker ikke, at et stigende *antal* ældre kan presse kommunernes økonomi, og her gælder, at antallet af ældre vokser mere i forhold til antal indbyggere i den erhvervsaktive alder i de kommuner, der både er resultat- og likviditetspressede.

Figur 7. Nettodriftsudgift pr. 65+-årig på ældreområdet, Regnskab 2007-2009 for resultat- og likviditetspressede kommuner (2010-priser)



N = 98 kommuner. Uvægtede gennemsnit. Ikke korrigeret for opgave- og aftaleændringer.



Stauings Plads 1-3
1790 København V

Tlf.: 46 97 26 26
www.foa.dk