

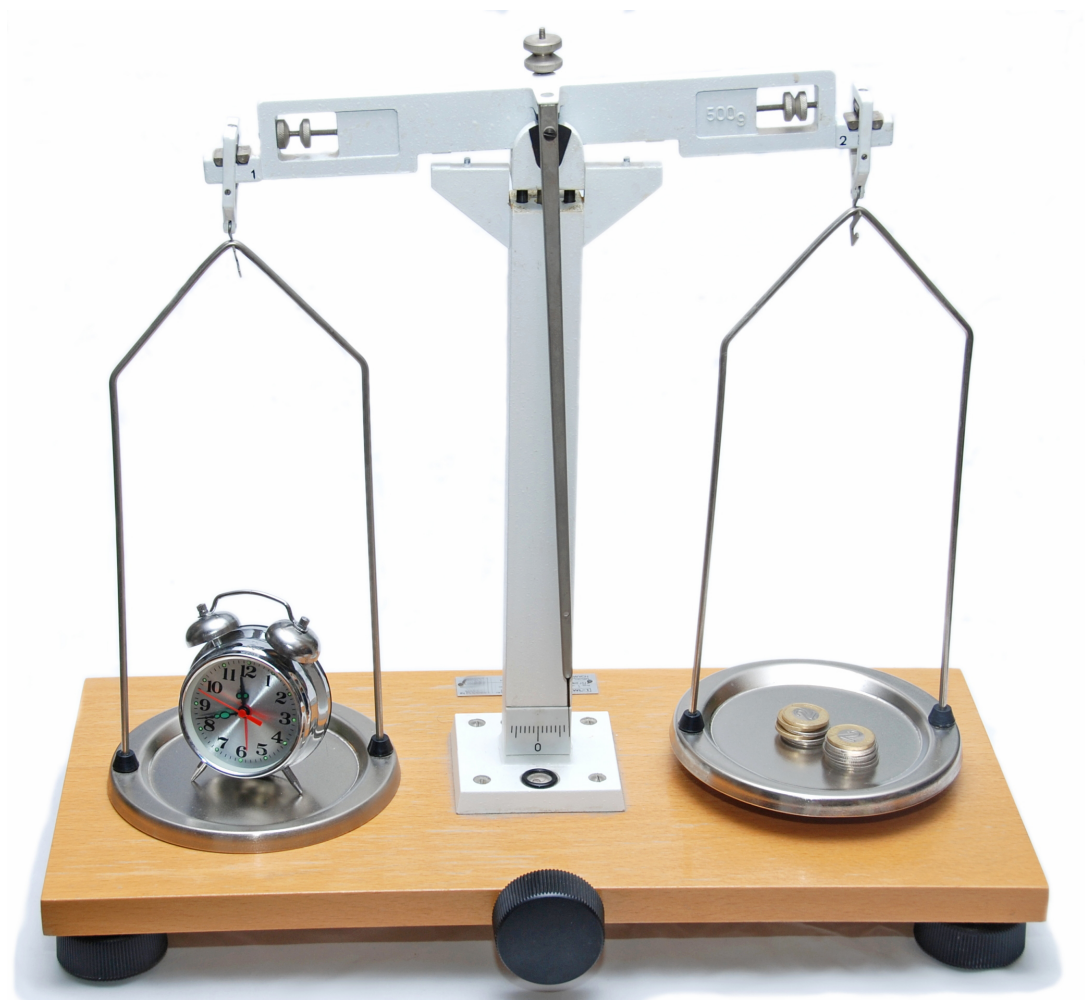
# CEPOS

Frederik Birkvad

## Rettidig omhu

- **En undersøgelse af timingen af kommunernes reaktion på ændrede økonomiske vilkår**

CEPOS arbejdsrapport nr. 23



CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk), men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget,  
Landgreven 3, 3. sal, 1301 København K  
Telefon: 33 45 60 30 eller fax: 33 45 60 45  
E-mail: [info@cepos.dk](mailto:info@cepos.dk)

© Copyright: 2013 CEPOS, Henrik Christoffersen & forskningsassistent Frederik Birkvad

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til CEPOS.

1.udgave, 1.oplag

© Omslagslayout: CEPOS  
Tryk: CEPOS Forlaget  
Forlag: CEPOS Forlaget  
Oplag: 200  
ISBN nr.: 978-87-92581-37-2

November 2013

# **Rettidig omhu**

- **En undersøgelse af timingen af kommunernes reaktion på ændrede økonomiske vilkår**

*Frederik Birkvad*

*Cepos arbejdspapir nr. 23*

# Forord

Kommunernes udgiftsudvikling siden den kommunale strukturreform i 2007 har udvist et på det nærmeste dramatisk forløb. Først med voldsom vækst og store aftaleoverskridelser, dernæst med en historisk vending og moderering af ressourceforbruget under mere end fuld overholdelse af økonomiaftalerne med staten. Det har væsentlig interesse at afdække, hvad det er for omstændigheder, som har afstedkommet sådan et forløb og dermed afdække hvilke faktorer, der har indflydelse på, hvordan og hvornår kommunerne reagerer på ændrede økonomiske vilkår. Denne publikation er et bidrag til en sådan afdækning. Den følger op på flere tidligere analyser med samme sigte. De findes oplistet i fortegnelsen over Cepas arbejdspapirer sidst i publikationen.

Den nærværende publikation er udarbejdet af forskningsassistent i Cepas, Frederik Birkvad.

November 2013

Henrik Christoffersen

forskningschef

# Indhold

1. Sammenfatning
2. Det kommunale udgiftsniveau og antallet af kommunalt beskæftigede
3. Den kommunale incitamentstruktur
4. Indførelsen af en sanktionsmekanisme
5. De økonomiske omstændigheder
6. Kommunernes reaktionstidspunkt
7. Diskussion

# 1. Sammenfatning

I årene efter den kommunale strukturreform, der trådte i kraft ved indgangen til 2007, øgede kommunerne udgifterne kraftigt. Udviklingen i udgifterne fortsatte frem til 2010 og medførte, at det samlede antal kommunalt fuldtidsbeskæftigede steg med 35.000 fuldtidsbeskæftigede i denne periode. Antallet af kommunalt beskæftigede toppede i 2. kvartal 2010, og siden er antallet faldet næsten lige så markant, som det steg i årene forinden. Udviklingen går igen i klart størstedelen af kommunerne, dog med den væsentlige variation, at tidspunktet for, hvornår udviklingen vendte i de enkelte kommuner ligger spredt over en flerårig periode.

Denne analyse forsøger dels at bidrage til at klargøre, hvad det er for faktorer, som kan forklare udviklingen i kommunernes ressourceforbrug, og dels at undersøge, hvorfor nogle kommuner vendte udviklingen før andre.

I perioden fra 2007 til 2010 ændrede to vigtige forhold sig for kommunerne; de overordnede samfundsøkonomiske forhold blev forværret, og Folketinget indførte sanktionsmekanismer, der straffer overskridelser af den indgåede årlige økonomiaftale mellem staten og kommunerne. De forværrede samfundsøkonomiske forhold pressede kommunernes økonomi generelt, mens de indførte sanktionsmekanismer har sikret, at de overskridelser af økonomiaftaler, som tidligere blev brugt som argument for en forhøjelse af efterfølgende års bloktilskud, ikke længere forekommer. De to forhold har kombineret med skattestoppet betydet, at den eneste udvej for kommunerne var at bremse udviklingen i udgifterne og personaleforbruget.

Kommunerne blev ramt af de indførte sanktioner samtidig, og de blev også i hovedsagen ramt af den økonomiske krise samtidig. Alligevel reagerede de på vidt forskellige tidspunkter. I denne analyse testes hvilke faktorer, der systematisk kan forklare, hvilke kommuner der har ventet længere end andre med at tilpasse ressourceforbruget. I alle testede modeller har kommuner med en stor mængde likvide midler systematisk ventet længere, mens kommuner, der organisatorisk er struktureret som virksomheder eller i øvrigt har etableret en decentral forvaltningsstruktur med tildeling af et tydeliggjort ansvar hos lederne af de udførende organisatoriske enheder, har reageret hurtigere. I en enkelt model har kommuner med et højt beskatningsgrundlag reageret hurtigere, mens kommuner med befolkningsstagnation (nedenfor kaldet stagnationskommuner) har reageret langsommere. Sidst har de kommuner der tidligere har haft store budgetoverskridelser ligeledes reageret langsommere.

Det gennemgående viser sig altså at være en stærk tendens til, at kommuner har drevet ressourceforbruget fremad indtil kassen er blevet tømt. Stagnationskommuner har været særlig tilbøjelige til at lade sig lede på denne måde. Kommuner, som har moderniseret organisation og ledelse og lagt et selvstændiggjort ansvar ud til de udførende organisatoriske ledere, har derimod stået stærkere i forhold til at udvise rettidig omhu, når der udvikler sig et behov for at bremse ressourceforbruget.

## 2. Det kommunale udgiftsniveau og antallet af kommunalt beskæftigede

Den 1. januar 2007 trådte Strukturreformen i kraft, hvilket medførte, at de hidtidige 271 kommuner blev sammenlagt til 98. Normalt ville man forvente, at en sådan sammenlægning medførte stordriftsfordele, højere effektivitet og derved lavere udgifter pr. indbygger. Det stikmodsatte skete i årene efter reformen, og nettoudgifterne pr. indbygger regnet i faste priser steg fra 2007 til 2010 med 6,5 procent<sup>1</sup>. Tilsvarende steg antallet af fuldtidsbeskæftigede i kommunerne fra 1. kvartal i 2007 frem til 2. kvartal i 2010 med 8,1 %<sup>2</sup>, eller hvad der svarer til ca. 35.000 fuldtidsbeskæftigede.

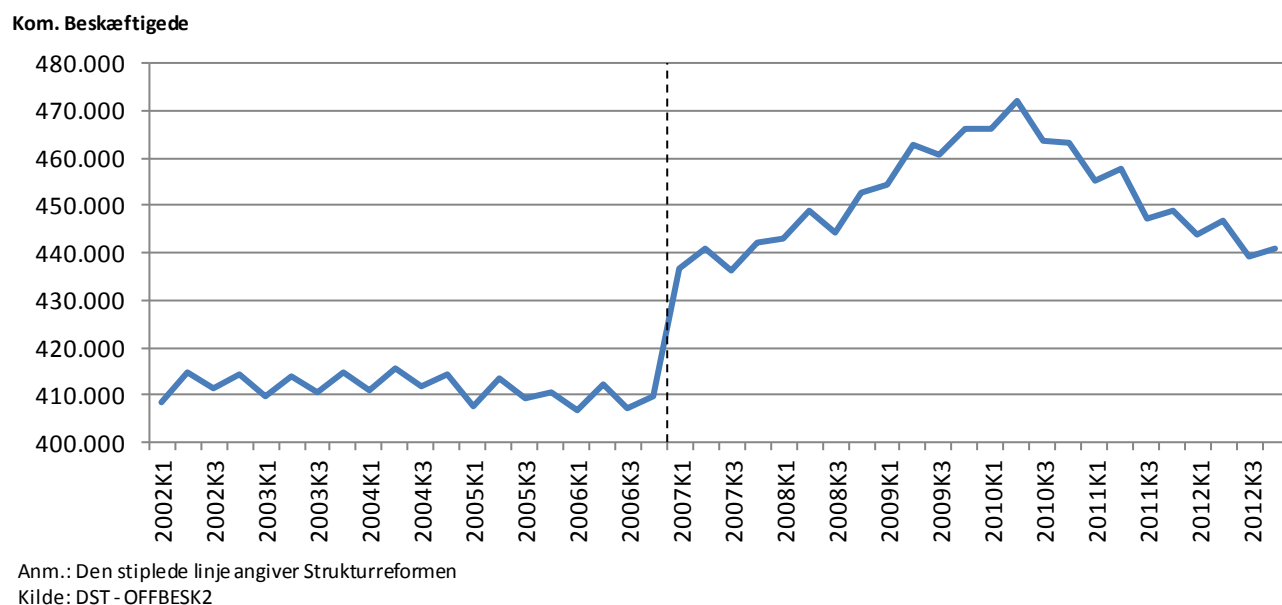
I det følgende søges en så detaljeret beskrivelse i udviklingen i ressourceforbrug i kommunerne som muligt. Derfor udnyttes, at udviklingen i udgifterne og antallet af fuldtidsbeskæftigede følger hinanden nøje. Det er naturligvis ikke overraskende, da størstedelen af de samlede udgifter udgøres af lønninger, og de to tal har da også historisk fulgt hinanden tæt. Udviklingen i antallet af fuldtidsbeskæftigede fungerer derfor som en god proxy for udviklingen i udgifterne, og har yderligere den fordel, at tallet opgøres på måneds- og kvartals-basis, hvilket muliggør, at udviklingen i udgifterne kan følges mere detaljeret. Figur 1 viser udviklingen i antallet af kommunalt fuldtidsbeskæftigede fra 2007 frem til 2013.

---

<sup>1</sup> DST – REGK11, FOLK2 og Moderniseringsstyrelsen PL-indeks.

<sup>2</sup> DST – OFFBESK2.

**Figur 1 – Antal kommunalt fuldtidsbeskæftigede**

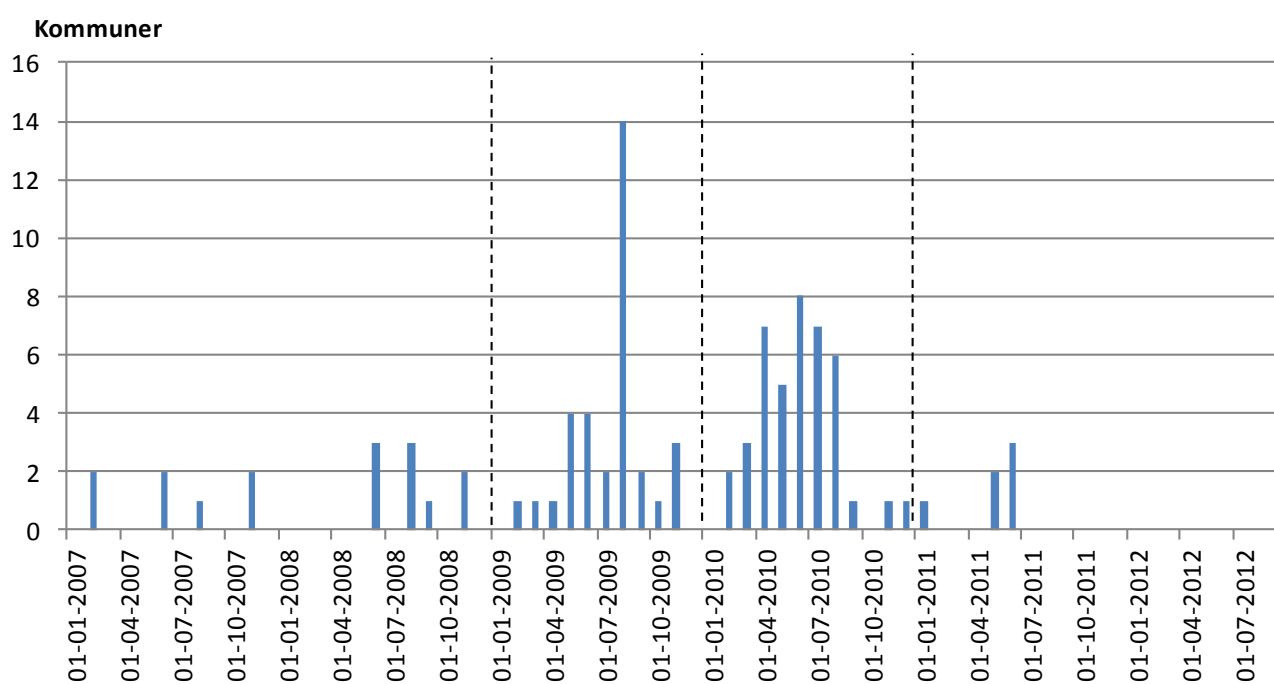


Der er mange interessante pointer i figur 1. Niveauskiftet fra 2006 til 2007 skyldes, at en række opgaver, og dermed ansatte, i forbindelse med Strukturreformen overgik fra staten og især de tidligere amter til de nye kommuner. Der er dog flere andre ting, der er bemærkelsesværdige.

I øvrigt er det tydeligt, at antallet af kommunalt fuldtidsbeskæftigede er faldet kraftigt, siden det toppede i 2. kvartal 2010. Faldet har fra 2. kvartal 2010 frem til 3. kvartal 2012 været på ca. 31.000. Det er dog ligeledes klart, at reduktionen er sket på baggrund af den kraftige forøgelse fra strukturreformen frem til 2. kvartal 2010 på 35.200 fuldtidsbeskæftigede. I de første 2½ år efter Strukturreformen har kommunerne altså øget antallet af fuldtidsbeskæftigede markant for derefter at reducere antallet kraftigt i de følgende 2 år. Det mønster står i stærk kontrast til billedet før reformen, hvor antallet af kommunalt beskæftigede over en fireårig periode var yderst stabilt. Det er forventeligt, at der i årene efter en sammenlægning sker en vis tilpasning, men mønsteret for en sådan tilpasning må til gengæld forventes at variere fra

kommune til kommune. Hyre-fyre-mønsteret går dog næsten igen i samtlige kommuner med den ene variation, at tidspunktet for toppunktet, eller hvornår udviklingen vender, varierer kraftigt. I figur 2 er vist, hvor mange kommuner, som vender udviklingen i antal fuldtidsbeskæftigede i hver af månederne fra januar 2007 til juli 2012.

**Figur 2 – Antal kommuner der toppe i antal beskæftigede**



Anm.: Stiplede linjer angiver årene 2009 og 2010.

Kilde: Det Fælleskommunale Løndatakontor, Fldet.dk

Det fremgår af figur 2, at størstedelen af kommunerne toppe i 2009 og 2010, mens en mindre gruppe toppe i 2008 og 2011. To kommuner toppe i sidste måned af perioden, mens syv kommuner toppe i 2007. Mens kommunerne der toppe fra 2008-2011 stort set alle udviser hyre-fyre-mønsteret, har de kommuner, der toppe i 2007, generelt reduceret udgifterne gennem hele perioden, mens de, der toppe i 2012, har øget udgifterne gennem hele

perioden. Yderligere skal det bemærkes, at i både 2009 og 2010 topper de fleste kommuner midt i budgetåret, hvor forhandlingerne om næste års budget finder sted.

To interessante spørgsmål står tilbage – hvorfor er udviklingen vendt, og hvorfor reagerer en stor del af kommunerne i 2009, mens en anden stor gruppe venter til 2010? Først er det værd at se på, hvordan incitamentstrukturen omkring en kommunes valg af udgiftsniveau ser ud.

### 3. Den kommunale incitamentstruktur

En vigtig del af rationalet bag kommunalt selvstyre er, at de enkelte kommuner skal have friheden til at vælge kommunens serviceniveau og dertil modsvarede skattetryk. Som beskrevet i Christoffersen og Larsen (2010) bygger dette rationale på, at den enkelte kommune antages at skabe den størst mulige velfærd for de lokale borgere, når den fastlægger udgifts- og skatteniveauet i overensstemmelse med, hvad dens indbyggere finder optimalt.

Her opstår det første problem, da kommunerne ikke længere frit fastsætter deres lokale beskatningsniveau. Kommunerne udfører en række opgaver på vegne af staten ud fra lovgivning i Folketinget, og staten pådrager sig således et ansvar for, at kommunerne kan klare finansieringen af opgaverne. Et sådant forhold omtales normalt som et principal-agent forhold, og det problematiske består i, at kommunen ikke i samme grad har incitament til at begrænse udgifterne, da staten jo netop står med et ansvar.

Et andet grundlæggende problem er, at en kommunes valg af udgifts- og skatteniveau ikke alene påvirker den pågældende kommune, men også andre kommuner og staten som helhed. Når en kommune sætter skatten op, nedsætter det arbejdsudbuddet, hvilket ikke alene reducerer kommunens gevinst ved skatteforøgelsen, men også fører til, at staten mister skatteindtægter. Kommuner påfører således staten en negativ eksternalitet i form af forvridningstab, og bærer ikke selv de fulde omkostninger ved at hæve udgifterne og beskatningen. Det har som konsekvens, at kommunen vil være tilskyndet til at have et højere udgiftsniveau end det, der er samfundsmæssigt optimalt.

På grund af uoverensstemmelsen mellem kommunens incitament og det samfundsmæssigt optimale, er staten tilskyndet til centralt at styre kommunernes økonomi. Det sker i praksis ved, at KL og staten hvert år fastsætter en samlet ramme for kommunernes budgetter, der skal sikre, at kommunerne ikke overforbruger. Som det er beskrevet i Christoffersen og Larsen (2009) har kommunerne dog historisk ofte brudt den aftalte ramme. Det kan også ses i sammenhæng med den praksis for håndtering af aftalernes overholdelse, som historisk har fungeret. Det har således været almindeligt, at de faktiske regnskabstal anvendes i det efterfølgende års forhandling om budgetramme. En samlet overskridelse i et år er således traditionelt blevet brugt som argument for at forhøje budgettet to år efter. Overskridelser er altså ofte simpelthen blevet tilgivet. Det har betydet, at den enkelte kommunes overskridelse har medvirket til at forøge den samlede ramme to år efter.

Når aftaleoverskridelserne efter 2010 er blevet bragt til ophør, kan der ligge flere forklaringer bag. Der kan være tale om, at der har udviklet sig en øget forståelse for det forhold, at kommunerne merbelaster samfundsøkonomien, når de overskrider indgået aftale. I givet fald ville der være tale om en øget kommunal samfundsansvarlighed og altså om, at kommunerne frivilligt er begyndt at agere, som om de møder de fulde samfundsøkonomiske omkostninger. Der er dog også en alternativ mulig forklaring. Folketinget indførte fra 2008 en sanktionsmekanisme, der skal sikre, at kommunalt overforbrug bliver straffet efter en fastsat regel. Kombineret med skattestop og hårde økonomiske tider kan det have tvunget kommunerne til at begynde at reducere udgifterne. I det følgende søges det at komme til en uddybet forståelse af disse mulige forklarings gyldighed.

## 4. Indførelsen af en sanktionsmekanisme

Kommunernes rammeoverskridelser af indgåede økonomiaftaler underminerede efterhånden hele idéen med aftalesystemet. Efter 2007 viste det sig hurtigt, at Folketinget ikke kunne acceptere kommunernes praksis, og som en konsekvens indførte Folketinget en formaliseret sanktionsmekanisme overfor kommunerne, der skulle sikre, at den aftalte ramme faktisk blev overholdt.

Fra tilskudsåret 2009 blev indført, at 1 mia. kr. af statens bloktilskud blev gjort betinget af, at kommunernes budgetter holdt sig inden for rammen i økonomiaftalen. Dette betingede bloktilskud blev indført for at sikre, at kommunernes budgetter ikke overskred den ramme, der var aftalt mellem KL og regeringen. Allerede fra og med tilskudsåret 2011 blev ordningen strammet, således at det betingede bloktilskud blev hævet til 3 mia. kr., hvilket blev fulgt af en yderligere stramning for tilskudsåret 2012, hvor de 3 mia. blev gjort betinget på serviceudgifterne og yderligere 1 mia. blev gjort betinget af, at en eventuel fastsat ramme for bruttoanlægsudgifterne ikke blev overskredet.

Som det ses i tabel 1 har det betingede bloktilskud sikret, at kommunerne siden 2009 har budgetteret under den samlede ramme. Det betingede bloktilskud er også blevet udbetalt hvert eneste år siden indførelsen. For 2009 blev det dog udbetalt, uden at betingelserne var opfyldt.

**Tabel 1. Budgetterede overskridelser af aftalerammen.**

Mia. kr., løbende priser	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aftalte serviceudgifter (mia. kr.)	195,5	205,4	221,3	230,7	232,8	247,8	231,5
Budgetterede serviceudgifter (mia. kr.)	195,9	206,4	220,7	230,6	232,2	245,3	231,0
Forskel (mia. kr.)	-0,4	-1,0	0,6	0,1	0,6	2,5	0,6

Note: Beløbene er de originalt aftale, og således ikke korrigeret for opgaveændringer.

Kilde: "Aftale om kommunernes økonomi 2007-2013", "De kommunernes og regionernes budgetter 2007-2010 og 2013" og diverse pressemeddelelser fra KL.

Det egentlige formål med de betingede bloktilskud var dog, at de faktiske udgifter skulle holde sig indenfor rammen, ikke kun budgetterne. I tabel 2 ses, at størstedelen af kommunerne frem til 2010 forsat underbudgetterede serviceudgifterne, og at hele 84 kommuner i det første år, hvor budgetterne holdt sig inden for den aftalte ramme, til gengæld brugte mere end det budgetterede.

Derfor indførte Folketinget en yderligere sanktionsmekanisme fra tilskudsåret 2012 for overskridelser af de budgetterede serviceudgifter. Det gjorde man for at sikre, at det ikke kun var budgetterne, der overholdt rammeaftalen, men at de faktiske udgifter også overholdt budgettet. Mekanismen betød, at en overskridelse af de budgetterede serviceudgifter medførte en tilsvarende nedsættelse af det efterfølgende års bloktilskud. Fra 2013 blev nedsættelsen yderligere fordelt således, at 40 % afregnes kollektivt, mens 60 % afregnes individuelt for de kommuner, der faktisk har overskredet budgettet.

<b>Tabel 2</b>					
<b>Antal kommuner med budgetoverskridelser</b>					
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Overbudgetterende kommuner	36	38	14	49	79
Underbudgetterende kommuner	62	60	84	49	19

Kilde: KREVI.dk/Noegletal

I forhold hertil er det interessant, at udviklingen i antallet af beskæftigede for langt størstedelen af kommunerne netop vender i 2009 og 2010 og altså sammenfaldende med, at sanktionsmekanismerne indføres. At antallet af kommuner, der overskrider budgettet, vokser fra 2008 til 2009, kan skyldes, at kommunerne kan justere budgettet hurtigere end de faktiske udgifter. Alternativt kan det skyldes, at budgetterne for 2009 blev lagt lige inden den økonomiske krise for alvor startede i efteråret 2008.

Overordnet har sanktionsmekanismerne sikret, at kommunerne gennemgående budgetterer i overensstemmelse med rammeaftalen, og at budgetterne derefter overholdes. Yderligere har det haft den konsekvens, at kommunerne ikke længere kan bruge budgetoverskridelser som argument for øgede statslige tilskud.

Det skal dog bemærkes, at markant flere kommuner allerede overholder budgettet i 2010 og dermed året inden sanktion mod budgetoverskridelse er trådt i kraft. En mulig forklaring er, at kommunerne på grund af økonomisk hårde tider i forening med et skattestop simpelthen ikke havde pengene til udnytte budgettet.

## 5. Økonomiske omstændigheder

Danmark ramte fra slutningen af 2008 en recession, der naturligt lagde pres på kommunernes økonomi. En recession mindsker indtægterne og hæver udgifterne, hvilket normalt efterlader en kommune med tre muligheder: Hæv skatten, sænk udgifterne eller optag gæld/sælg aktiver. Grundet skattestoppet har kommunerne ikke reelt haft den første mulighed. Det betyder, at når kommunernes økonomi bliver presset, står kommunerne kun tilbage med de to sidste muligheder, hvoraf den sidste naturligvis kun kan udnyttes i et vist omfang. Når kommunerne presses nok, står de således reelt kun tilbage med muligheden at sænke udgifterne.

At kommunernes økonomi kom under pres ses af tabel 3, hvor en række nøgletal fra resultatopgørelsen er opgjort i kr. pr. indbygger for en gennemsnitlig kommune. Især 2009 var et hårdt år for kommunerne, indtægter pr. indbygger steg 2,8 %, mens nettodriftsudgifterne steg 4,5 %, hvilket resulterede i et fald i driftsresultatet på 71 % fra 2008 til 2009.

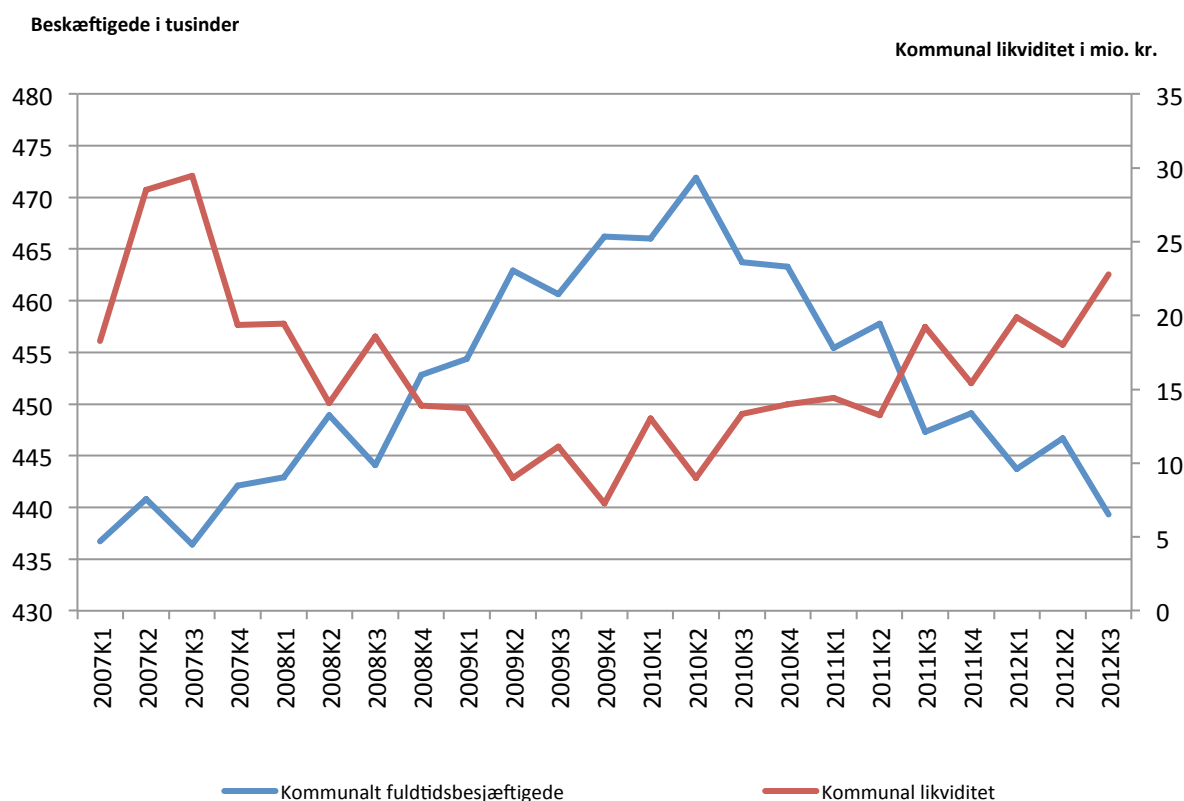
Tabel 3 – Resultatopgørelse for den gennemsnitlige kommune 2007-pl, kr. pr. indb.					
	2007	2008	2009	2010	2011
Indtægter	44.619	45.906	47.203	50.171	51.207
Nettodriftsudgifter	-43.807	-44.881	-46.902	-48.723	-48.856
Nettorenter	-5	-72	-28	-163	-185
Skattefinansieret driftsresultat	806	954	273	1.285	2.165
Skattefinansieret resultat i alt	-680	-1.059	-1.623	-454	-129

Anm.: Tallene er ikke korrigeret for ændringer i de kommunale opgaver.

Kilde: krevi.dk/noegletal

Det mest åbenlyse tegn på at kommunernes økonomi kom under pres i især 2009 og 2010 er udviklingen i kommunernes mest fleksible aktiv, de likvide midler. De samlede likvide midler ses i figur 3 sammen med antallet af kommunalt fuldtidsbeskæftigede. Af figuren fremgår det, at udviklingen i likviditeten tilnærmelsesvist er spejlvendt i forhold til udviklingen i kommunalt beskæftigede. De likvide midler reduceres frem til slutningen af 2009, hvorefter de øges frem til slutningen af 2012.

**Figur 3 – Udviklingen i kommunale likvider og antal fuldtidsbeskæftigede**



Ændringen i kommunernes adfærd er sammenfaldende med både indførslen af den ovennævnte sanktionsmekanisme, og med et negativt chok til kommunernes økonomi. Det er ikke muligt definitivt at teste, hvor meget de to forhold præcist har betydet for beslutningen om at reducere udgifterne, men det er muligt at teste, hvorvidt forskellige faktorer har haft en systematisk betydning for, hvornår beslutningen er taget. Det gøres ved at teste om en række faktorer systematisk påvirker, hvornår de enkelte kommuner har reageret på de nye forhold.

## 6. Kommunernes reaktionstidspunkt

Til analysen af, hvad der forklarer tidspunktet for vending i personaleforbruget i de enkelte kommuner, anvendes en almindelig OLS regressionsanalyse, hvor den forklarede variabel er antallet af måneder fra 31. dec. 2006. En kommune, der topper i januar 2007 har således værdien 1, og en koefficient på én betyder altså, at en forøgelse på en enhed af den pågældende variabel, alt andet lige, har udskudt reaktionen en måned.

På grund af kommunesammenlægningen i 2007, kan en række variable ikke regnes fra før 2007, derfor udføres analysen dels for:

- i) Alle kommuner, men uden de pågældende variable.
- ii) Kommuner der topper senere end 2007 (92 af 98 kommuner), med alle variable.

For hver gruppe udføres regressionen yderligere således, at insignifikante variable trinvist sorteres fra, så kun variable, der er signifikante på et 5-procent signifikansniveau, er tilbage.

De forklarende variable kan overordnet siges at beskrive fire forhold:

Økonomiske forudsætninger, Organisationsstrukturelle forhold, politik og ændringer i behov.

### **Hypotese 1: Økonomiske forudsætninger**

Hvor stærkt et økonomisk pres, der udviklede sig i den enkelte kommune, kan i høj grad tænkes at have været afhængig af, hvor sund kommunens økonomi var i udgangspunktet. Det er således forventeligt, at kommuner med et lavt

beskatningsgrundlag, få aktiver og få likvide midler reagerer tidligt. Yderligere inkluderes en variabel for kommunens serviceniveau, da der må forventes at være et aftagende afkast af kapital, og en reduktion ikke bør have en ligeså stor politisk omkostning i kommuner med et højt niveau. Der inkluderes også en variabel for kommunens budgetoverskridelse i 2007. Denne variabel kan tolkes på flere måder. Den kan ses som en proxy for kvaliteten af kommunens økonomistyring, men alternativt også som en proxy for, hvor kraftigt en kommune bør påvirkes af de indførte sanktionsmekanismer.

## **Hypotese 2: Organisationsstrukturelle forhold**

Hvornår kommunen træffer en beslutning om at reducere udgifterne er ikke den eneste faktor, der spiller en rolle i forhold til, hvornår effekten kan måles. Det har således også betydning, hvordan en sådan beslutning udmøntes. Derfor medtages en proxy for hhv. kommuner, der i høj grad er organiseret som en virksomhed og derfor har en relativt decentraliseret beslutningsproces, og kommunerne med en høj grad af forvaltningsstruktur og centraliseret beslutningstagen. En grundigere gennemgang af de kommunale organisationsformer findes i Christoffersen og Klausen (2012), s. 78 ff. Yderligere inkluderes en variabel for antallet af sammenlagte kommuner ved Kommunalreformen. Dette gøres ud fra en formodning om, at en kommune, der består af flere gamle kommuner, vil have et større effektiviseringspotentiale og derfor lettere kan skære i antallet af medarbejdere uden, at det går ud over serviceniveauet. En kommune, der er resultatet af en sammenlægning, bør derfor alt andet lige reagere tidligere.

### **Hypotese 3: Politik**

I en kommune med borgerligt flertal er det plausibelt at forvente, at politikerne og ikke mindst vælgerne udviser mindre modstand mod offentlige besparelser, således at den politiske omkostning ved at skære i udgifterne er mindre. Der inkluderes også en variabel for andelen af befolkningen, hvis primære indkomst kommer fra det offentlige, normalt omtalt som velfærdskoalitionen. Det må formodes at borgere, hvis indkomst betales af det offentlige, har en større aversion mod offentlige besparelser, og at kommunerne med en stor velfærdscoalition derfor venter længere med at vende udgiftsudviklingen.

### **Hypotese 4: Ændringer i behov**

Sidst kunne det tænkes, at faktiske ændringer i behovet for service har en effekt i forhold til kommunernes reaktion. Derfor inkluderes en variabel for hhv. befolkningsudvikling og udviklingen i udgiftsbehovet. Tanken er, at det er sværere at reducere medarbejderstaben i en kommune, der oplever en øget belastning, da der så vil være en dobbelt effekt af reduktionen og den øgede belastning.

I tabel 4 ses samtlige hypoteser og variable.

**Tabel 4 - Variable**

Variabel og hypotese	Enhed	Beskrivelse	Kilde
<b>Økonomiske forudsætninger</b>			
H1.1: Beskatningsgrundlag	1.000 kr. pr. indb.	Beskatningsgrundlaget pr. indbygger i 2007	Noegletal.dk
H1.2: Likvide midler	1.000 kr. pr. indb.	Likvide midler pr. indbygger 1. jan. 2007	Noegletal.dk
H1.3: Serviceniveau	Indeks	Kommunens nettodriftsudgifter ift. kommunens udgiftsbehov (gns.=1) i 2007	Noegletal.dk
H1.4: Finansiell egenkapital	1.000 kr. pr. indb.	Kommunens samlede formue/gæld pr. 1. jan. 2007	Krevi.dk/Noegletal
H1.5: Budgetoverskridelse	Procent	Forskell på det faktiske og budgetterede resultat i 2007	Krevi.dk/Noegletal
<b>Strukturelle forhold</b>			
H2.1: Forvaltningsstruktur	Dummy	Dummy der antager værdien 1 hvis kommunen har en høj grad af forvaltningsorganisation	Egne tal
H2.1: Virksomhedsstruktur	Dummy	Dummy der antager værdien 1 hvis kommunen har en høj grad af virksomhedsorganisation	Egne tal
H2.3: Antal sammenlagte kommuner	Antal	Antallet af kommuner der blev sammenlagt til den nuværende ved kommunalreformen i 2007	Egne tal
<b>Politik</b>			
H3.1: Stemmer på borgerlige partier	Andel	Andelen af stemmer på Venstre og Konservative	DST - VALGK3
H3.2: Velfærdskoalition	Andel	Andelen af befolkningen der	Egne tal
<b>Ændring i behov</b>			
H4.1: Ændring i indbyggertal	Procent	Ændring i indbygger tal fra 1. januar 2007 til 1. januar 2008	Noegletal.dk
H4.2: Ændring i udgiftsbehov	Procent	Ændring i udgiftsbehovet fra 1. januar 2007 til 1. januar 2008	Noegletal.dk

Tabel 5 viser resultaterne af de fire gennemførte statistiske estimationer. Når alle kommuner medtages i analysen, er det kun kommunens likvide midler, og hvorvidt kommunen er organiseret med virksomhedsform, som signifikant påvirker, hvornår kommunen har reageret på udviklingen i de økonomiske forudsætninger. Når de syv kommuner, der topper personaleforbruget i 2007,

udelades, og de ekstra variable inkluderes, er yderligere en række faktorer signifikante: Beskatningsgrundlaget, hvorvidt kommunen har overskredet budgettet i 2007 og ændringen i antallet af indbyggere. Når de syv kommuner, der toppede i 2007, udelades, forklarer modellen en markant større andel af variationen i observationerne. Det stemmer overens med billedet af, at disse syv kommuner generelt ikke følger samme mønster, som de resterende.

Det mest bemærkelsesværdige er, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem såvel mængden af likvide midler som tidligere kommunale budgetoverskridelser på den ene side, og hvor længe kommunen venter med at vende udviklingen på den anden side. En kommune, der primo 2007 havde 1.000 kr. mere i likvide aktiver pr. indbygger, har alt andet lige ventet 8,3 måneder længere med at reagere. Dette skal ses i lyset af, at forskellen på kommunen med færrest og flest likvide midler i 2007 var næsten 13.400 kr. pr. indbygger.

Det er også interessant, at kommuner med et højt beskatningsgrundlag har reageret tidligt. Det er vanskeligt at argumentere for en direkte kausal effekt, men det høje beskatningsgrundlag kan f.eks. tænkes at være korreleret med politiske forhold, der som tidligere beskrevet kunne tænkes at spille en rolle i forhold til modstanden mod at reducere udgiftsniveauet.

Når kommuner med en positiv befolkningsvækst reagerer hurtigere, er det nærliggende at opfatte det som et udtryk for, at stagnationskommuner vægrer sig ved at tilpasse udgifterne nedad, hvor vækstkommuner måske har nemmere ved at dæmpe en trods alt stadig positiv udgiftsudvikling. Kommuner med stagnerende befolkningsudvikling findes i hovedsagen i landets udkantområder,

og i disse dele af landet har den kommunale udgiftsudvikling været væsentligt stærkere end i landet som helhed, sådan som det er kortlagt i Christoffersen og Larsen (2010b). Det hænger også sammen med, at den kommunale udligning er blevet skærpet efter 2007.

**Tabel 4 - Reaktionstidspunkt**

	Alle kommuner				Reduceret gruppe			
	Model 1.0 - Fuld		Model 1.1 - Red.		Model 2.0 - Fuld		Model 2.1 - Red.	
	Koef.	P >  z	Koef.	P >  z	Koef.	P >  z	Koef.	P >  z
Beskatningsgrundlag pr. indb.	-	-	-	-	-0,530	0,147	<b>-0,477</b>	<b>0,015</b>
Likvider pr. indbygger	<b>10,03</b>	<b>0,031</b>	<b>12,182</b>	<b>0,004</b>	<b>7,312</b>	<b>0,027</b>	<b>8,310</b>	<b>0,003</b>
Serviceniveau	-28,34	0,322	-	-	-9,314	0,638	-	-
Fin. egenkapital pr. indb.	-1,372	0,419	-	-	0,000	0,924	-	-
Budgetoverskridelse	-	-	-	-	<b>0,002</b>	<b>0,000</b>	<b>1,803</b>	<b>0,000</b>
Forvaltningsstruktur	0,705	0,840	-	-	-1,504	0,482	-	-
Virksomhedsstruktur	<b>-6,987</b>	<b>0,030</b>	<b>-7,782</b>	<b>0,008</b>	<b>-5,276</b>	<b>0,034</b>	<b>-6,046</b>	<b>0,004</b>
Antal sammenlagte kommuner	-0,434	0,509	-	-	-0,446	0,392	-	-
VCI	5,182	0,659	-	-	13,53	0,173	-	-
Velfærdskoalition	3,530	0,850	-	-	6,372	0,648	-	-
Ændring i antal indbyggere	-	-	-	-	-259,7	0,079	<b>-302,6</b>	<b>0,040</b>
Ændring i udgiftsbehov	-	-	-	-	0,781	0,995	-	-
Konstant	<b>61,78</b>	<b>0,040</b>	<b>34,26</b>	<b>0,000</b>	<b>47,32</b>	<b>0,025</b>	<b>45,13</b>	<b>0,000</b>
Obs.	98		98		91		91	
R-squared	0,15		0,12		0,40		0,37	

Det fremgår entydigt af estimationerne, at kommuner med en høj grad af decentralisering reagerer før kommuner med mere centraliserede forvaltningsmodeller. Dette er måske en smule overraskende, idet Christoffersen og Klausen (2012) i et grundigt studie finder, at der frem til 2010 ikke kan spores tegn på systematiske forskelle i kommunal performance i kommuner med decentral og med central forvaltningsopbygning. Forfatterne forklarer dette resultat med det forhold, at styringsrationalet i forholdet mellem staten og kommunerne dikterer kommunerne at holde de størst mulige udgifter under alle omstændigheder. Styringsrationalet er jo imidlertid blevet ændret i tidsrummet mellem de to undersøgelser, og tillige er den økonomiske nødvendighed givet af de samfundsøkonomiske omstændigheder blevet forstærket. Under disse nye vilkår ser det ud til, at kommunerne kan drage nytte af en forvaltningsorganisation, hvor der er udviklet en skarp ansvarsfordeling mellem de overordnede politisk-forvaltningsmæssige niveauer og det udførende niveau ude i de kommunale institutioner.

## 7. Diskussion

De senere år har kommunernes aktivitet undergået voldsomme forandringer startende med kommunesammenlægningerne i 2007, fulgt af stigende udgifter og en kraftig forøgelse af antallet af kommunalt beskæftigede og til sidst en kraftig opbremsning i udgifterne og en tilsvarende kraftig reduktion af antallet af kommunalt beskæftigede. Det er i sig selv værd at bemærke, at en forøgelse og efterfølgende reduktion i antallet af kommunalt beskæftigede på hhv. 35.000 og 30.000 ikke har medført større protester. Enten er der sket en generel holdningsændring eller, alternativt og mere tankevækkende, så har effekten på serviceniveauet ikke for alvor været til at føle for borgerne. Sammenfaldet mellem aktivitetsforandringerne og indførslen af sanktionsmekanismer og en ændring i de samfundsøkonomiske omstændigheder tyder på, at det ikke alene har været ændrede behov og ønsker til kommunernes serviceforsyning hos borgerne, som har drevet forandringerne. Det er mere plausibelt, at sanktionsmekanismerne har virket efter hensigten og har ændret kommunernes incitamentstruktur, så overskridelser af budgettet ikke længere kan betale sig. Og så er den svækkede samfundsøkonomi givetvis også slået igennem i kommunernes aktivitet.

At kommunerne har reageret på så forskellige tidspunkter, skyldes til dels forskelle i lokale vilkår såsom befolkningsudvikling, men det er bekymrende, at mængden af likvide midler har haft så stor en betydning. Det tyder på, at mens nogle kommuner har udvist rettidig omhu, lader andre kommuner udgifterne vokse, indtil kassen er tom. Det tyder igen på, at kommunerne er udsat for en usund incitamentstruktur, der tilsiger kortsigtet adfærd. Samme konklusion kan

drages ud fra behovet for sanktionsmekanismer. Det er naturligvis positivt, at sanktionsmekanismer har virket efter hensigten. Men i et lidt større perspektiv efterlader det en generel diskussion om hele det kommunale selvstyre. For sanktionsmekanismen har kun været nødvendig, fordi kommunerne er udsat for rammebetingelser, der giver incitament til ikke-optimal adfærd. En mulighed er naturligvis at indføre yderligere sanktionsmekanismer, når kommunerne agerer mindre hensigtsmæssigt. En anden og mere perspektivrig mulighed er at forsøge at sikre, at kommunerne i udgangspunktet har rammevilkår, der sikrer en fornuftig incitamentstruktur.

Og så er det trods alt også et positivt resultat, at de store anstrengelser, som i de sidste par årtier er udfoldet i mange kommuner for at modernisere organisation og ledelse, her ser ud til at gøre en forskel. De kommuner, som har klargjort et ansvar for drift og økonomi hos cheferne for de udførende organisatoriske enheder i kommunen, ser også ud til at have haft de bedste muligheder for at få sat en rettidig opbremsning igennem. Det er et resultat, som bør inddrages i videre overvejelser om modernisering af kommunerne.

# Referencer

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2009): Budgetdisciplin i kommunerne. Cepos arbejdspapir nr. 6.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2010a): De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark. Cepos arbejdspapir nr. 10.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2010b): Kommunernes serviceniveau og reale udgiftsvækst fra 2008 til 2010 - En analyse af forskellene i udgifts- og serviceniveauet i de danske kommuner efter strukturreformen. Cepos arbejdspapir nr. 11.

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2012): Den danske kommunekonstruktion. Syddansk Universitetsforlag.

## **Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:**

Arbejdsrapport nr. 1: Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

Arbejdsrapport nr. 2: Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.

Arbejdsrapport nr. 3: Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.

Arbejdsrapport nr. 4: Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

Arbejdsrapport nr. 5: Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Arbejdsrapport nr. 6: Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Arbejdsrapport nr. 7: Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

Arbejdsrapport nr. 8: Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

Arbejdsrapport nr. 9: Kommunernes udgifter til folkeskolen - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 10: De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 11: Udgiftsniveauet i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 12: Kommuner i nød - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 13: Kvalitet og pris i offentlige og private skoler - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 14: The welfare coalition and compulsory municipal outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 16: Regional omfordeling

Arbejdsrapport nr. 17: Revision og effektivitet i den statslige sektor

Arbejdsrapport nr. 18: Den kommunale overudligning

Arbejdsrapport nr. 19: Brugen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi

Arbejdsrapport nr. 20: Når befolkningen får viden om grundskolernes kvalitet

Arbejdsrapport nr. 21: De foreløbige erfaringer fra kommunernes skolelukninger.

Arbejdsrapport nr. 22: Velfærdsstat og arbejdsmoral – Casper Hannerup Dahl, juni 2013

**Arbejdsrapporterne kan findes på [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk)**

# CEPOS

## Center for Politiske Studier

**CEPOS er en uafhængig tænketank, der fremmer et Danmark baseret på frihed, ansvar, privat initiativ og en begrænset statsmagt.**

CEPOS er stiftet af fremtrædende danske erhvervsfolk, tænkere og kulturpersonligheder og indledte sit arbejde den 10. marts 2005.

CEPOS ønsker at bidrage til mere personlig og økonomisk frihed, retsstat og demokrati samt sunde borgerlige institutioner som familie, foreninger og kulturliv.

CEPOS vil omlægge og begrænse direkte og indirekte støtte fra det offentlige til befolkningen. Støtten skal komme de svage til gavn og afskaffes for personer, der kan klare sig selv.

CEPOS går ind for fri konkurrence og frie markeder, og er tilhænger af global frihandel og imod statsstøtte til erhvervslivet.

CEPOS udfører ikke opgaver på begæring af noget politisk parti, nogen myndighed, erhvervsvirksomhed, organisation eller privatperson.