

Thomas Astrup Bæk, Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn

Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring

Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014



*Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring
– Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på
serviceudgifterne 2008-2014*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-858-1

Projekt: 11023

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Indhold

Sammenfatning.....	4
1 Formål og baggrund.....	9
2 Sanktionslovgivningen.....	11
3 Undersøgelsesdimensioner og hypoteser	13
3.1 Mulige utilsigtede konsekvenser ved sanktionslovgivningen.....	13
3.2 Hypoteser	14
3.2.1 Budgetoverskridelser	14
3.2.2 Budgetpræcision	15
3.2.3 Fordeling af forbruget over budgetåret (forbrugsprofil)	15
3.2.4 Forbrugssammensætning	16
4 Data og metode	17
4.1 Analysedesign	17
4.2 Data.....	18
4.3 Operationalisering	20
4.3.1 Afhængige variable: Afgrænsning af serviceudgifterne.....	20
4.3.2 Årstal (tidspunkt).....	23
4.3.3 Udgiftsart	23
4.3.4 Serviceområde	24
4.4 Statistiske analyser.....	25
5 Resultater	26
5.1 Budgetoverskridelse.....	26
5.1.1 Afprøvning af hypotese 1.....	29
5.2 Budgetpræcision.....	30
5.2.1 Afprøvning af hypotese 2.....	33
5.3 Forbrugsprofil	34
5.3.1 Overordnede tendenser.....	34
5.3.2 Målrettet afgrænsning af varer og tjenesteydelser	35
5.3.3 Løn.....	39
5.3.4 Løn, varekøb og tjenesteydelser	40
5.3.5 Afprøvning af hypotese 3.....	42
5.4 Forbrugssammensætning.....	43
5.4.1 Afprøvning af hypotese 4.....	45
Litteratur	46
Bilag 1 Afgrænsning af serviceudgifterne	47
Bilag 2 Resultater af regressionsanalyser	48

Sammenfatning

Gennem de sidste 10 år har kommunerne i stigende grad været underlagt forskellige økonomiske sanktionsmekanismer, der har suppleret den aftalebaserede rammestyring af kommunernes udgifter¹. Sanktionsmekanismerne har haft forskellig udformning og omfang gennem tiden, men de har overordnet været udformet, således at sanktionerne træder i kraft, hvis kommunerne under ét overskrider de aftalte rammer for deres budgetter eller regnskaber.

KORA giver i denne analyse en samlet vurdering af udviklingen i kommunernes økonomiske styring vedrørende serviceudgifterne² i perioden fra 2008 til 2014. Perioden er særligt interessant, fordi der her er sket betydelige ændringer i indretningen af de økonomiske sanktionsmekanismer. Med virkning fra 2011 er de økonomiske sanktioner således ikke blot afhængige af, at de budgetlagte udgifter samlet set holder sig inden for de aftalte rammer, men også af, at kommunernes regnskabsførte udgifter samlet set holder sig inden for budgetterne. Samtidig er 60 % af de økonomiske sanktioner gjort individuelle. Dette betyder, at hvis sanktionerne bringes i anvendelse, fordeles 60 % af sanktionsbeløbet på de enkelte kommuner, som har overskredet deres budget, frem for på alle kommunerne kollektivt.

Utilsigtede konsekvenser ved sanktionslovgivningen?

Sanktionsmekanismerne har haft til formål at gøre op med de overskridelser af de aftalte udgiftsniveauer, som var det dominerende billede for kommunerne op igennem 00'erne. Fra flere sider er der imidlertid også blevet påpeget nogle potentielle utilsigtede konsekvenser ved sanktionslovgivningen (bl.a. Produktivitetskommissionen, 2013: 94-95).

De mulige utilsigtede konsekvenser kan sammenfattes under to overordnede typer af adfærd i kommunerne: 1) *overdreven tilbageholdenhed i det kommunale forbrug* og 2) *overnormalt forbrug sidst på året ("benzinafbrænding"/"pengeafbrænding")*. For begge typer adfærd gælder, at de repræsenterer en utilsigtet skævvridning af kommunernes forbrugsbeslutninger, hvor kommunerne tilrettelægger og afvikler driften anderledes, end de ville have gjort i en situation uden sanktioner. Dette *kan* være problematisk i forhold til, hvorvidt ressourcerne til de kommunale driftsopgaver anvendes hensigtsmæssigt i forhold til formålet.

Undersøgelsen

Udviklingen i kommunernes økonomiske styring vedrørende serviceudgifterne afdækkes med hensyn til fire centrale forhold:

- Budgetoverskridelser
- Budgetpræcision
- Fordelingen af forbruget over budgetåret (forbrugsprofil)
- Forbrugssammensætning mellem løn og øvrige driftsudgifter

Analysen giver en systematisk beskrivelse af udviklingen i de fire forhold over tid. Dette sker gennem analyser af kommunale budget- og regnskabsdata på et højt detaljeringsniveau, og det gør det bl.a. muligt at skelne forholdsvis præcist mellem forskellige udgiftstyper og udgiftsområder inden for kommunernes serviceudgifter. Samtidig er de anvendte regnskabsdata kvartalsopdelte, hvilket gør det muligt at analysere, om der i perioden kan ses en øget tendens til forbrug sidst på året på bestemte typer af udgifter.

¹ De årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL.

² Serviceudgifterne omfatter kommunernes driftsudgifter til levering af serviceydelser i bred forstand. Serviceudgifterne omfatter således *ikke* overførselsindkomstområdet, forsyningsområdet og anlægsudgifterne. Den præcise afgrænsning af serviceudgifterne behandles i afsnit 4.3.

Der ligger i analysens fokus en formodning om, at ændringerne i sanktionslovgivningen kan være en væsentlig *årsag* til ændringer i kommunernes økonomiske styring. Det anvendte analysedesign giver dog ikke mulighed for direkte at konkludere, hvorvidt der er tale om en egentlig årsagssammenhæng mellem ændringer i sanktionslovgivningen og eventuelle ændringer i kommunernes økonomiske styring.

Analysen forholder sig til, hvorvidt kommunerne som enkeltaktører har ændret deres forbrugsmæssige adfærd i perioden fra 2008 til 2014. I analysens konklusioner tæller kommunernes resultater derfor lige meget uanset deres størrelse. Der ses med andre ord på udviklingen i resultaterne for "gennemsnitskommunen"³.

Nedenfor gennemgås analysens vigtigste konklusioner vedrørende udviklingen i kommunernes økonomiske styring på de fire centrale forhold. I boksene præsenteres indledningsvis de overordnede konklusioner for hvert af de fire forhold.

Budgetoverskridelser

Gennemsnitskommunen overholdt i langt højere grad sit budget for serviceudgifterne i perioden efter indførelsen af individuelle regnskabssanktioner.

Analysen afdækker udviklingen i kommunernes budgetoverskridelser, dvs. forholdet mellem de budgetterede og realiserede udgifter på serviceudgiftsområdet. Dette fokus er væsentligt, idet kommunernes budgetoverskridelser har været hovedbegrundelsen for at skærpe sanktionsmekanismerne. Det er i forvejen velkendt, at kommunernes samlede rammeoverskridelser efter 2010 er vendt til samlede underforbrug. Den aktuelle analyses fokus er en smule anderledes, idet der som nævnt ses på udviklingen i budgetoverholdelsen for gennemsnitskommunen.

I analysen er følgende hypotese afprøvet:

H1: Gennemsnitkommunens budgetoverskridelse er mindsket i perioden efter 2010.

Den gennemførte analyse giver opbakning til denne hypotese. Der er fundet signifikante forskelle i gennemsnitskommunens budgetoverskridelser i perioden før og efter indførelsen af faste, individuelle regnskabssanktioner. Fra 2011 og frem har gennemsnitskommunen således konsekvent underskredet de årlige budgetter, hvilket adskiller sig signifikant fra perioden før 2011. Desuden er antallet af kommuner med store budgetoverskridelser væsentligt lavere i årene efter 2010 end i de foregående tre år. 2011, som var det første regnskabsår efter indførelsen af individuelle regnskabssanktioner, var kendetegnet ved et markant underforbrug i gennemsnitskommunen. Dette underforbrug er gradvist mindsket i perioden fra 2012 til 2014, hvilket kan indikere, at kommunerne gradvist har tilpasset deres økonomiske styring til den nye situation.

Budgetpræcision

Gennemsnitskommunen har været omtrent lige så god til at ramme et regnskabsresultat tæt på servicebudgettet i perioden efter indførelsen af de individuelle regnskabssanktioner som i perioden før.

³ Med begrebet "gennemsnitskommunen" forstås i denne sammenhæng netop et uvægtet gennemsnit af kommunernes resultater. Der er altså ikke tale om resultatet for én bestemt repræsentativ eller "gennemsnitlig" kommune.

Fokus på kommunernes budgetpræcision indebærer, at der udelukkende ses på, *hvor langt* kommunernes realiserede regnskabsudgifter ligger fra budgettet. Ved fokus på budgetpræcisionen ses der således ikke på, om afvigelsen er i negativ eller positiv retning, men udelukkende på, hvor stor afvigelsen er. Det er teoretisk set muligt, at kommunerne har mindsket deres budgetoverskridelser, men samtidig har forringet deres budgetpræcision.

Budgetpræcisionen kan ses som et selvstændigt mål for kvaliteten af kommunernes økonomistyring, idet budgettet afspejler kommunalbestyrelsens fastsættelse af årets budgetmæssige serviceniveau. Det kan derfor ud fra et lokalpolitisk synspunkt betragtes som problematisk, hvis kommunerne udviser en tendens til forringet budgetpræcision, fordi de bruger væsentligt *færre* midler end budgetteret. Overdreven tilbageholdenhed og sikkerhedsafstand er en mulig utilsigtet konsekvens af skærpelsen af sanktionsmekanismerne fra 2011 og frem.

På baggrund heraf afprøves følgende hypotese i analysen:

H2: Gennemsnitskommunens budgetpræcision er forringet i perioden efter 2010.

Den gennemførte analyse giver ikke opbakning til denne hypotese. Der er således ikke fundet signifikant forskel på gennemsnitskommunens budgetpræcision i perioderne før og efter indførelsen af faste, individuelle regnskabssanktioner.

Budgetpræcisionen har varieret en del fra år til år, hvor der både i 2009 samt i 2011 og 2012 var signifikant lavere budgetpræcision end i 2010 – altså på begge sider af indførelsen af de faste regnskabssanktioner.

Til gengæld tyder analysen på, at antallet af kommuner med markant høje budgetafvigelser er faldet i de seneste år (2013 og 2014). Samtidig ses der en vis tendens til forbedring af gennemsnitskommunens budgetpræcision i perioden fra 2012 til 2014. Denne tendens kan muligvis afspejle, at kommunerne har vænnet sig til sanktionslovgivningen og gradvist har fået tilpasset deres udgiftsstyring til de nye rammebetingelser.

Fordeling af forbruget over budgetåret (forbrugsprofil)

Samlet set anvender gennemsnitskommunen ikke flere midler sidst på året i perioden efter indførelsen af de individuelle regnskabssanktioner.

Gennemsnitskommunen anvender dog signifikant flere midler sidst på året på bestemte typer af varer og tjenesteydelser, hvor kommunerne har særlig god mulighed for at skrue midlertidigt op for forbruget. Denne tendens er mest tydelig på de tre store serviceområder dagtilbud, skole/SFO og ældre, hvor der er en høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne.

Sanktionsmekanismerne kan tilskynde kommunerne til at være tilbageholdende med forbruget først på året, indtil der er vished for, at budgetterne kan holdes. Dette kan tænkes at afspejle sig i kommunernes styring af deres decentrale budgetansvarlige, som i højere grad må formodes at blive underlagt stærke ledelsesmæssige krav om budgetoverholdelse i de enkelte regnskabsår.

Samtidig indebærer sanktionsmekanismerne en væsentlig indskrænkning i kommunernes overordnede mulighed for at overføre midler på tværs af budgetår⁴, idet sanktionsmekanismerne ikke skeler til kommunernes forbrug i tidligere år. Den enkelte kommune løber således en større risiko for at blive sanktioneret, hvis den anvender opsparede midler fra tidligere budgetår. I den sidste del af året kan kommunerne derfor have incitament til at forbruge alle de tilbageværende midler i budgettet, da man ellers risikerer at miste forbrugsmuligheden ved overgangen til det efterfølgende budgetår. I kombination med den forventede tendens til at holde igen med forbruget først på året kan dette potentielt resultere i en forskydning af forbruget til årets sidste måneder.

På denne baggrund afprøver analysen hypotesen:

H3: Gennemsnitskommunen realiserede i perioden efter 2010 en større andel af sit forbrug sidst på året.

Den gennemførte analyse giver kun delvis opbakning til hypotesen. Der kan ikke findes en tendens til, at gennemsnitskommunen anvender en større del af de samlede serviceudgifter sidst på året i perioden efter 2010 sammenlignet med perioden fra 2008 til 2010. Analysen påviser derimod, at der er sket en stigning i forbrugsandelen sidst på året for de typer af varer og tjenesteydelser, hvor kommunerne rent indholdsmæssigt har bedst mulighed for at skruer midlertidigt op for forbruget i årets sidste måneder. Denne stigning fra perioden før indførelsen af faste individuelle regnskabssanktioner til perioden efter ses for alle serviceområderne samlet set. Udviklingen er dog mest markant på de tre store serviceområder dagtilbud, skole/SFO og ældre, hvor der er en høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne. Ændringen svarer til, at ca. 0,5 % af de samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser på de tre områder er blevet forskudt til sidst på året.

Når der samtidig tages højde for, at de tre områder kun udgør en delmængde af det kommunale serviceområde, så svarer den samlede stigning i forbrugsandelen sidst på året til relativt beskedne kronebeløb i den store sammenhæng. Ændringen svarer således til, at ca. 0,2 % af de samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser er blevet forskudt til sidst på året.

Der er således tale om en udvikling, som er statistisk signifikant på de pågældende områder, men som kun har begrænset størrelsmæssig betydning for kommunernes samlede ressourceallokering.

Forbrugssammensætning mellem løn og øvrige driftsudgifter

Gennemsnitskommunen anvender omtrent den samme andel af sine samlede serviceudgifter på løn i perioden efter indførelsen af de individuelle regnskabssanktioner.

Sanktionslovgivningens incitamentsmæssige mekanismer kan teoretisk set også påvirke *sammensætningen* af kommunernes forbrug inden for serviceudgifterne. Hvis kommunerne generelt er tilbageholdende først på året, og forøgelsen i forbruget sidst på året primært sker på varer og tjenesteydelser, kan den samlede effekt blive, at kommunerne anvender en mindre andel af deres samlede serviceudgifter på lønninger. Et sådant resultat vil indikere, at kommunerne ikke kun forskyder indkøb af varer og tjenesteydelser til sidst på året, men at der samtidig sker en udgiftsmæssig nedprioritering af udgifter til personale til fordel for varer og tjenesteydelser.

⁴ Selvom sanktionslovgivningen ikke formelt ændrer på den enkelte kommunes mulighed for at overføre midler imellem budgetår, indebærer lovgivningen i realiteten en indskrænkning af kommunernes overordnede mulighed for at benytte dette instrument i den økonomiske styring. Se uddybende behandling i afsnit 3.1

På baggrund heraf afprøver analysen hypotesen:

H4: Gennemsnitkommunen anvendte i perioden efter 2010 en mindre andel af sit forbrug på løn.

Den gennemførte analyse giver ikke opbakning til hypotesen. Udviklingen har været minimal for alle serviceområderne samlet set. For de tre store serviceområder dagtilbud, skole/SFO og ældre kan der ligeledes ikke spores nogen markant udvikling i forbrugssammensætningen. Samlet set ser det således *ikke* ud til, at der i perioden efter 2010 er sket en væsentlig omprioritering mellem udgifter til løn og varer/tjenesteydelser i det kommunale forbrug på serviceudgifter.

Konklusion

Samlet set er der sket betydelige ændringer i kommunernes økonomiske styring i perioden fra 2008 til 2014. Ændringerne er i høj grad sket i perioden efter indførelsen af de permanente individuelle regnskabssanktioner. Den mest markante ændring er sket i forhold til kommunernes budgetoverskridelser, som i perioden fra 2011 til 2014 er vendt til underforbrug i forhold til budgettet. Dette indikerer overordnet set, at den primære målsætning med skærpelsen af sanktionsmekanismerne er indfriet – kommunerne er blevet bedre til at overholde deres budgetter for serviceudgifter. Særligt er der i perioden fra 2011 til 2014 meget få kommuner med store budgetoverskridelser.

Samtidig er det dog vigtigt at bemærke, at undersøgelsen ikke har afdækket, i hvilket omfang andre faktorer har haft betydning for de markante ændringer i kommunernes økonomiske styring. For eksempel kan det ikke afvises, at et øget fokus på budgetoverholdelse fra kommunernes side – som en reaktion på de store budgetoverskridelser i 2009 og 2010 – i sig selv ville have forbedret budgetoverholdelsen i en situation uden skærpede sanktioner.

I tilknytning til sanktionsmekanismerne kan der som beskrevet være bekymring for en række utilsigtede konsekvenser. En mulig utilsigtet konsekvens ved indførelsen af de individuelle regnskabssanktioner kan være det væsentlige underforbrug, som kommunerne udviste i de første år efter skærpelsen af sanktionsmekanismerne. I de senere år har kommunerne dog mindsket dette underforbrug væsentligt. Kommunerne ser heller ikke ud til generelt at være blevet dårligere til at ramme et regnskabsresultat tæt på budgettet. Faktisk udviser kommunerne i perioden fra 2012 til 2014 en tendens til øget budgetpræcision.

Hvad angår frykten for "benzin-/pengeafbrænding" sidst på året finder analysen en vis tendens til, at kommunerne rent faktisk forskyder forbruget på de mest oplagte typer af varer og tjenesteydelser til sidst på året. Disse afgrænsede varer og tjenesteydelser fylder dog ganske lidt i kommunernes samlede forbrug på serviceudgifterne. Der ser ikke ud til at være nogen generel tendens til, at kommunerne har omprioriteret mellem løn og øvrig drift i deres forbrug på serviceudgifterne.

Samlet set tyder udviklingen i kommunernes økonomiske styring således ikke på et betydeligt økonomisk efficienstab som følge af de skærpede sanktioner.

Det ændrer ikke ved, at analysens resultater er interessante i en teoretisk optik. Der er således tegn på, at kommunernes økonomiske adfærd kan formes af såvel tilsigtede som utilsigtede incitamenter indbygget i de statslige sanktionsmekanismer. De utilsigtede adfærdsændringer er ved første øjekast blot ikke lige så tydelige som de tilsigtede, men viser sig først, når man dykker dybere ned i de kommunale regnskaber.

1 Formål og baggrund

Siden 2006 har kommunerne fra statens side været underlagt forskellige økonomiske sanktionsmekanismer, der har suppleret den aftalebaserede rammestyring af kommunerne. Disse sanktionsmekanismer har haft forskellig udformning og omfang gennem tiden, men de har alle haft til formål at understøtte kommunernes overholdelse af de aftalte rammer. Overordnet set har sanktionsmekanismerne været konstrueret, således at sanktioner træder i kraft, såfremt kommunerne under ét betragtet overskrider de aftalte rammer for deres budgetter eller regnskaber.

Kommunernes økonomiske styring i lyset af sanktionsmekanismerne er blevet belyst på forskellig vis. Blandt andet har Det Økonomiske Råd vurderet overholdelsen af de fastsatte udgiftslofter og påpeget, at sanktionsmekanismerne formentlig – i modsætning til tidligere år – har været medvirkende årsag til, at langt de fleste kommuner i dag overholder deres budgetter (Det Økonomiske Råd, 2015: 145-150). Det Økonomiske Råd påpeger, at dette skifte særligt synes at være indtruffet fra 2010 til 2011, hvor sanktioner gik fra at vedrøre kommunernes budgetlægning til også at omfatte regnskabsresultaterne (jf. afsnit 1.1 nedenfor). Hvad angår regnskabsudgifterne har kommunerne siden 2011 og foreløbig indtil 2014 samlet set præsteret et væsentligt mindreforbrug set i forhold til deres budgetter og i forhold til de aftalte udgiftsrammer for serviceudgifterne.

Fra flere sider er der imidlertid også blevet påpeget nogle potentielle udfordringer ved sanktionslovgivningen. Det Økonomiske Råd har problematiseret, at sanktionslovgivningen kan medvirke til at begrænse mulighederne for at videreføre og forbruge opsparing mellem årene. Produktivitetskommissionen har ligeledes fremhævet, at et stort fokus på budgetoverholdelse koblet med en heraf følgende tendens til mindsket adgang til overførsel af midler mellem budgetår kan lede til øget "benzinafbrænding" sidst på året (Produktivitetskommissionen, 2013: 94-95). Det Økonomiske Råd peger dog på, at der *for de offentlige institutioner samlet set* ikke kan observeres en tendens til, at varekøb i de seneste år i stigende grad foretages i årets sidste kvartal (Det Økonomiske Råd, 2015: 151-152).

De potentielle utilsigtede konsekvenser ved sanktionslovgivningen kan sammenfattes under to overordnede typer af adfærd i kommunerne: 1) *overdreven tilbageholdenhed i det kommunale forbrug* og 2) *overnormalt forbrug sidst på året*. Det er kendetegnende for begge typer adfærd, at de repræsenterer en utilsigtet skævvridning af de offentlige enheders forbrugsbeslutninger, hvorved kommunerne tilrettelægger og afvikler driften anderledes, end de ville have gjort i en situation uden sanktioner. Sanktionsmekanismerne kan således potentielt medvirke til at mindske efficiensen af ressourceanvendelsen i kommunerne (de potentielle utilsigtede konsekvenser af sanktionslovgivningen uddybes i kapitel 3).

Formålet med den aktuelle analyse er at give en samlet og mere detaljeret vurdering af udviklingen i kommunernes økonomiske styring i perioden fra 2008 til 2014. I denne periode er der, som beskrevet i kapitel 2 nedenfor, sket betydelige ændringer i sanktionsmekanismernes indretning. Med økonomisk styring forstås i denne sammenhæng kommunernes budgetoverskridelser, budgetpræcision, fordeling af forbruget over budgetåret (forbrugsprofiler) og forbrugs-sammensætning. Analysen er afgrænset til kommunernes serviceudgifter. Serviceudgifterne omfatter kommunernes driftsudgifter til levering af serviceydelser i bred forstand. Serviceudgifterne omfatter *ikke* overførselsindkomstområdet og forsyningsområdet. Der ses ligeledes bort fra udviklingen i kommunernes forbrug på anlægsområdet. Den præcise afgrænsning af serviceudgifterne behandles i afsnit 4.3.

Projektet er finansieret af KORAs finanslovsbevilling.

I det følgende afsnit skitseres udviklingen i sanktionslovgivningen (kapitel 2). Efterfølgende præsenteres analysens undersøgelsesdimensioner og hypoteser vedrørende udviklingen i kommunernes økonomiske styring i analyseperioden (kapitel 3). Herefter redegøres der for analysens datagrundlag og den valgte metode til afprøvning af hypoteserne (kapitel 4). Afslutningsvis præsenteres resultaterne (kapitel 5).

2 Sanktionslovgivningen

For at modvirke overskridelser af de planlagte vækstrater i kommunernes serviceudgifter har skiftende regeringer på flere forskellige måder søgt at anvende sanktionsmekanismer, der skulle medvirke til at øge kontrollen med kommunernes forbrug.

Udgiftssanktioner blev først anvendt midt i 1980'erne i forbindelse med den såkaldte "Kartoffelkur". Sanktionerne kom i brug igen med den såkaldte "Thors Hammer" i 2006, hvor der blev varslet sanktioner over for kommunerne ved overskridelse af udgiftsrammerne (Blom-Hansen et al, 2012: 125). Sanktionsmulighederne er gradvis blevet skærpet siden 2008, hvor ny lovgivning (med virkning fra 2009) gav staten mulighed for at tilbageholde 1 mia. kr. af det kommunale bloktilskud, såfremt kommunernes samlede *budgetter* ikke overholdt årets økonomiaftale (Larsen og Mau Pedersen, 2015: 101). I perioden 2009-2010 var kommunernes således underlagt risiko for sanktioner, hvis deres budgetter samlet set overskred den aftalte ramme.

Med virkning fra regnskabsåret 2011 har sanktionerne *yderligere* været bundet op på resultaterne af kommunernes *regnskaber* og ikke blot deres budgetlægning. Sanktionerne på regnskabssiden har været afhængige af, om kommunerne samlet set overholdt deres budgetter. Dette er centralt, fordi der historisk har været langt større overensstemmelse mellem de aftalte rammer og kommunernes budgetter end mellem aftalerne og de realiserede regnskaber. Det er således forventeligt, at sanktioner på regnskabssiden vil spille en større rolle i forhold til at påvirke kommunernes forbrugsadfærd, end sanktioner der blot forholder sig til budgetterne. Dertil kommer, at sanktionerne på regnskabsoverskridelser fra 2011 og frem blev gjort "individuelle" (kommunespecifikke) for 60 %'s vedkommende, hvorimod sanktionerne på budgettet som udgangspunkt bæres kollektivt af kommunerne⁵. Individuelle sanktioner indebærer, at den økonomiske sanktion fordeles på kommunerne efter, hvor meget de enkelte kommuner har overskredet budgettet.⁶

Det må forventes, at sanktioner med en individuel komponent vil have en større betydning for kommunernes forbrugsadfærd, fordi kommunerne ikke i samme grad har mulighed for at "free-ride" og dele eventuelle sanktionsomkostninger med de øvrige kommuner (Larsen og Mau Pedersen, 2015: 104).

Det skal her bemærkes, at der i 2008 også blev anvendt individuelle sanktioner vedrørende kommunernes regnskabsresultat (Lov nr. 478 af 17/06/2008). 2008-sanktionerne på *regnskabssiden* var imidlertid ikke en permanent gældende mekanisme, da de kun vedrørte resultatet for 2008. Herudover blev sanktionsmuligheden på regnskabssiden først vedtaget i juni 2008, og der var således ikke tale om et forhold, som kommunerne kunne forventes at agere ud fra i deres planlægning og økonomiske styring fra årets start. Dette adskiller sig fra de faste individuelle regnskabssanktioner, der blev introduceret med virkning fra 2011. Sanktionerne i 2008 må dog trods alt formodes, at have haft en vis betydning for kommunernes budgetoverholdelse i regnskabsåret.

⁵ Det individuelle element i sanktionerne for 2011 blev aftalt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2011. Kommunerne vedtog således budgettet for 2011 under forudsætning af, at eventuelle sanktioner ville være kollektive. Kommunernes forbrugsbeslutninger i hele regnskabsåret 2011 skete dog under viden om risikoen for individuelle sanktioner.

⁶ Den konkrete udmøntning af de individuelle regnskabssanktioner foretages af social- og indenrigsministeren. Det fremgår af "Lov om kommunal udligning og generelle tilskud" (Lov nr. 789 af 24/06/2013), at "60 % af nedsættelsen [af bloktilskuddet] fordeles mellem de kommuner, hvis regnskabsførte serviceudgifter overstiger det korrigerede budget for året før tilskudsåret. Nedsættelsen [af bloktilskuddet] fordeles på disse kommuner i forhold til den enkelte kommunes andel af den samlede overskridelse af de korrigerede budgetter for de kommuner, hvor de regnskabsførte udgifter overstiger de korrigerede budgetter". De nærmere detaljer ved en konkret udmøntning af de individuelle regnskabssanktioner kan være vanskelige at bedømme, idet sanktionerne ikke er blevet udløst i perioden efter 2011.

Sanktionsmulighederne er hidtil kulmineret med vedtagelsen af budgetloven i 2012. Denne har til formål *”at sikre balance eller overskud på de samlede offentlige finanser og en hensigtsmæssig udgiftsstyring i stat, kommuner og regioner”* (Lov nr. 547 af 18/06/2012). Det følger af budgetloven, at den strukturelle saldo højst må udvise et underskud på 0,5 % af BNP. Ifølge budgetloven skal der fastsættes tre bindende udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Lofterne vedtages af Folketinget. Både stat, kommuner og regioner skal holde sig inden for de fastlagte udgiftsrammer, og såfremt dette ikke sker, forefindes der økonomiske sanktionsmuligheder. Dette gælder for serviceudgifterne på både budget- og regnskabssiden. Budgetloven gjorde de individuelle regnskabssanktioner, som blev vedtaget i 2011, permanente. Samtidig øgede budgetloven troværdigheden af sanktionerne, idet regeringen nu ved lov blev forpligtet til at håndhæve de bindende udgiftslofter.

De gældende sanktionsregler over for kommunerne er opsummeret i Boks 2.1. nedenfor:

Boks 2.1 Oversigt over sanktionsregler for kommuner (serviceudgifterne)

Budget: En del af bloktilskuddet (3 mia. kr. vedrørende serviceudgifterne) kan gøres betinget af, at kommunerne under ét budgetterer inden for de aftalte udgiftsrammer. Hvis rammerne overskrides, vil det betingede bloktilskud helt eller delvist blive tilbageholdt.

Regnskab: Hvis serviceudgifterne for kommunerne under ét overskrider budgettet/det aftalte niveau, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende.

- Individuel nedsættelse: 60 % af nedsættelsen fordeles på de kommuner, der har overskredet budgettet
- Kollektiv nedsættelse: 40 % af nedsættelsen kollektivt for alle kommuner

Kilde: Gengivet efter Larsen og Mau Pedersen, 2015: 103.

Den videre analyse er opbygget omkring den centrale påstand, at der med virkning fra 2011 skete et kvalitativt skift i indretningen af sanktionsmekanismerne over for kommunerne. Skiftet bestod i, at individuelle sanktioner på baggrund af kommunernes regnskabsresultater fra 2011 og frem har haft karakter af en fast institution, som kommunerne har kunnet og måttet forholde sig til fra starten af de enkelte regnskabsår. Dermed adskiller sanktionsmekanismerne fra 2011 og frem sig fra de regnskabssanktioner, som blev anvendt i 2008. Dette skyldes primært, at 2008 sanktionerne først blev vedtaget i juni 2008.

3 Undersøgelsesdimensioner og hypoteser

Analysen fokuserer på at afdække udviklingen i kommunernes økonomiske styring i analyseperioden fra 2008 til 2014. Udviklingen i den økonomiske styring afdækkes i forhold til fire dimensioner:

- Budgetoverskridelser
- Budgetpræcision
- Fordelingen af forbruget over budgetåret (forbrugsprofiler)
- Forbrugssammensætning mellem løn og øvrige driftsudgifter

Undersøgelsen skal desuden vurdere, om størrelsen af eventuelle ændringer i kommunernes forbrugsmønstre er betydelige set i forhold til de samlede kommunale udgifter.

Analysen forholder sig til, hvorvidt kommunerne som enkeltaktører har ændret mønstrene i deres forbrugsbeslutninger over undersøgelsesperioden. Analysen fokuserer derfor på kommunerne som beslutningsenheder. I analysens overordnede konklusioner skal kommunernes resultater derfor tælle lige meget uanset deres størrelse. Der ses med andre ord på resultaterne for "gennemsnitskommunen". Dette adskiller sig fra analyser, hvor fokus er på kommunernes samlede ressourceanvendelse og samlede budget-/rammeoverholdelse under ét. Rent teknisk er implikationen af et fokus på gennemsnitskommunen, at konklusionerne sker på basis af *uvægtede* gennemsnit af resultaterne for de enkelte kommuner⁷.

3.1 Mulige utilsigtede konsekvenser ved sanktionslovgivningen

De potentielle utilsigtede konsekvenser ved sanktionslovgivningen kan som tidligere nævnt sammenfattes under to overordnede typer af adfærd i kommunerne: 1) *Overdreven tilbageholdenhed i det kommunale forbrug* og 2) *overnormalt forbrug sidst på året*.

1) Overdreven tilbageholdenhed i det kommunale forbrug

Risikoen for økonomiske sanktioner ved overskridelse af budgetterne kan tilskynde kommunerne til at holde igen med forbruget ved årets start, indtil der er større vished for, hvorvidt de samlede udgifter kan holdes inden for budgettet. Sanktionsrisikoen kan desuden medvirke til, at kommunerne enten direkte eller indirekte indarbejder større udgiftsbuffer i deres budgetlægning med henblik på at imødegå uforudsete udgifter og andre usikkerhedselementer i økonomistyringen.

Usikkerhedselementerne i økonomistyringen skabes bl.a. i kraft af den decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne, som særligt er udbredt på de store serviceområder dagtilbud, skole/SFO og ældre. Decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet har en række fordele, men er også forbundet med visse udfordringer i forhold til kommunens samlede udgiftsstyring. Disse består i, at en stor del af forbrugsbeslutningerne i løbet af året netop træffes decentralt og dermed ikke er under direkte kontrol fra det centrale niveau i kommunerne. Størrelsen på kommunens samlede forbrug i det enkelte regnskabsår bliver derfor, alt andet lige, sværere at forudsige og styre.

Kommunerne kan reagere på denne udfordring ved at indføre en trussel om lokale økonomiske sanktioner over for de decentrale budgetansvarlige, således at en eventuel sanktion imod kommunen som helhed fordeles ud på de konkrete decentrale institutioner med budgetover-

⁷ Anvendelse af vægtet gennemsnit ville omvendt tillægge styringsresultater i store byer som København og Aarhus en særlig stor vægt i opgørelsen af kommunernes kollektive adfærd.

skridelser. Alternativt kan kommunerne på anden vis søge at skabe en entydig ledelsesmæssig forventning om budgetoverholdelse over for de decentrale institutioner. Umiddelbart vil et stringent krav om budgetoverholdelse og/eller en trussel om sanktioner over for de decentrale budgetansvarlige indebære en risiko for, at tendensen til overdreven tilbageholdenhed først på året og indbygning af større udgiftsbuffer også vil forekomme hos de decentrale budgetansvarlige.

Usikkerheden forbundet med styringen af det decentrale forbrug i kommunerne hænger sammen med, at de fleste kommuner i en årrække har haft økonomistyringsprincipper, som tillader, at de decentrale institutioner overfører uforbrugte midler til det efterfølgende budgetår. Dette skal tilskynde de decentrale institutioner til at tilrettelægge forbruget ud fra mere langsigtede hensyn. I forhold til den samlede udgiftsstyring i det enkelte år skaber dette imidlertid den udfordring, at det centrale niveau ikke med sikkerhed kan vide, hvornår de decentrale enheder vil anvende de opsparede midler fra tidligere budgetår. En mulig konsekvens af sanktionslovgivningen er derfor, at kommunerne indskrænker de decentrale enheders mulighed for at overføre uforbrugte midler til det efterfølgende budgetår.

2) Overnormalt forbrug sidst på året

Selvom sanktionslovgivningen ikke formelt ændrer på den enkelte kommunes mulighed for at overføre midler imellem budgetår, indebærer lovgivningen i realiteten en indskrænkning af kommunernes overordnede mulighed for at benytte dette instrument i den økonomiske styring – både på det centrale og det decentrale niveau i kommunerne. Sanktionsmekanismen vedrørende serviceudgifterne udløses ved kollektiv overskridelse af de fastlagte udgiftsrammer i det enkelte budgetår. Den individuelle regnskabssanktion over for en kommune er uafhængig af, om kommunen har haft et mindreforbrug i de foregående regnskabsår. Hvis kommunen overskrider sit budget for det enkelte budgetår, risikerer den således at blive ramt af individuelle sanktioner, uanset om kommunens likviditetsmæssige situation faktisk giver plads til budgetoverskridelsen. Sanktionsmekanismen lægger derfor *de facto* begrænsninger på de enkelte kommuners mulighed for at bruge opsparede midler i det efterfølgende budgetår, idet dette vil indebære en forøget risiko for at blive ramt af sanktioner. I den sidste del af året kan kommunerne derfor have incitament til at forbruge alle de tilbageværende midler i budgettet. I kombination med den forventede tendens til at holde igen med forbruget først på året kan dette potentielt resultere i en betydelig forskydning af forbruget til årets sidste måneder. En anden relateret årsag til, at kommunerne kan have interesse i at forbruge hele budgettet, er risikoen for, at et underforbrug politisk vil blive anvendt som begrundelse for at indsnævre udgiftsrammerne i de efterfølgende år. Dette svarer til den traditionelle begrundelse for "benzinafbrænding".

I det omfang kommunerne – som følge af sanktionslovgivningen – har et stærkt fokus på budgetoverholdelse hos de decentrale budgetansvarlige og samtidig har indskrænket overførselsadgangen for de decentrale budgetansvarlige, vil disse være påvirket af de samme incitamenter til at anvende de forbrugte midler sidst på året for at undgå at miste forbrugsmuligheden ved overgangen til det efterfølgende budgetår.

3.2 Hypoteser

3.2.1 Budgetoverskridelser

Det erklærede formål med sanktionslovgivningen har været at gøre op med tendensen til overskridelse af de kommunale servicebudgetter. Analysen afdækker derfor helt naturligt også udviklingen i kommunernes budgetoverskridelser, dvs. forholdet mellem de budgetterede og de realiserede udgifter på serviceudgiftsområdet. Udviklingen følges i hele analyseperioden. Der vil dog særligt blive fokuseret på forskellen mellem perioderne 2008-2010 og 2011-2014. Dette

skyldes, at introduktionen af permanente individuelle regnskabssanktioner fra 2011 forventes at medvirke til større forbrugsmæssig tilbageholdenhed end sanktionsmekanismer, som kun vedrører budgetlægningen, og som i udgangspunktet fordeles kollektivt (jf. foregående afsnit). Analysen afprøver hypotesen:

H1: Gennemsnitkommunens budgetoverskridelse er mindsket i perioden efter 2010.

3.2.2 Budgetpræcision

Fokus på kommunernes budgetpræcision indebærer, at der udelukkende ses på, *hvor langt* kommunernes realiserede udgifter ligger fra budgettet. Ved fokus på budgetpræcisionen ses der således ikke på, om afvigelsen er i negativ eller positiv retning, men udelukkende på hvor stor afvigelsen er. Det er muligt, at kommunerne – i tråd med hypotese 1 – har mindsket deres budgetoverskridelser, men samtidig har forringet deres budgetpræcision.

Budgetpræcisionen kan ses som et selvstændigt mål for kvaliteten af kommunernes økonomistyring, idet budgettet afspejler kommunalbestyrelsens fastsættelse af årets budgetmæssige serviceniveau. Det kan derfor ud fra det lokalpolitiske synspunkt betragtes som problematisk, hvis kommunerne udviser en tendens til forringet budgetpræcision, fordi kommuner bruger *færre* midler end budgetteret. Overdreven tilbageholdenhed og sikkerhedsafstand til budgettet er som beskrevet en mulig utilsigtet konsekvens af skærpelsen af sanktionsmekanismer fra 2011 og frem. På baggrund heraf afprøves hypotesen:

H2: Gennemsnitkommunens budgetpræcision er forringet i perioden efter 2010.

3.2.3 Fordeling af forbruget over budgetåret (forbrugsprofil)

Sanktionstruslen kan som beskrevet tænkes at tilskynde kommunerne til at holde igen med forbruget først på året, indtil der er rimelig vished for, at udgifterne holder sig inden for budgettet. Herefter vil kommunerne have et incitament til at skrue op for forbruget i årets sidste måneder for at undgå at miste forbrugsmuligheden ved budgetårets afslutning.

Analysen afdækker, hvorvidt der i analyseperioden ses en tendens til øget forbrug i de sidste måneder af budgetåret. Analysen ser på kommunernes serviceudgifter under ét samt separat på løn og varer/tjenesteydelser. Det vil være forventeligt, at uforbrugte midler i årets sidste måneder i højere grad bruges på varer og tjenesteydelser end på løn. Dette skyldes, at en forøgelse af lønforbruget vil være driftsmæssigt problematisk at nedjustere igen i det efterfølgende budgetår. Dette gælder naturligvis fastansættelser, men også forbrug på timelønsansatte og vikarer. Nyttetværdien af ekstra indkøbte varer og tjenesteydelser vil derimod ofte kunne fordeles over det efterfølgende budgetår.

Analysen gennemføres desuden separat for de tre store kommunale serviceområder, hvor der traditionelt er en høj grad af decentralisering af de økonomiske driftsbeslutninger og det økonomiske ansvar: folkeskole og SFO, dagtilbudsområdet og ældreområdet. Det er forventeligt, at man på områder med mange decentrale budgetansvarlige vil se en stærkere tendens til øget forbrug i årets sidste måneder. Dette skyldes, at en struktur med mange individuelle budgetansvarlige forventeligt vil gøre det sværere for kommunernes centrale niveau at styre og koordinere forbrugsbeslutningerne på områderne i retning af en mere hensigtsmæssig forbrugsprofil. Hver budgetansvarlig vil være påvirket af ønsket om at undgå sanktioner (økonomiske eller ledelsesmæssige) på institutionsniveauet og vil samtidig forsøge at forhindre, at forbrugsmuligheder forbigås ved overgangen til et nyt budgetår.

På baggrund af ovenstående afprøves følgende hypotese vedrørende udviklingen i kommunernes årlige forbrugsprofiler:

H3: Gennemsnitkommunen realiserede i perioden efter 2010 en større andel af sit forbrug sidst på året.

Tendensen er mest fremtrædende for forbrug på varekøb og tjenesteydelser og på serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne.

3.2.4 Forbrugssammensætning

Sanktionslovgivningens incitamentsmæssige mekanismer påvirker muligvis også *sammensætningen* af kommunernes forbrug på serviceudgifterne. Hvis kommunerne udviser generel forsigtighed i deres forbrug først på året og derefter øger forbruget i årets afsluttende måneder i tråd med forventningen i hypotese 3, er det som nævnt sandsynligt, at det øgede forbrug i de afsluttende måneder i høj grad anvendes på varer og tjenesteydelser. Hvis tilbageholdenheden i forbruget først på året sker på både løn og på varer og tjenesteydelser, kan den samlede effekt blive, at kommunerne anvender en mindre andel af deres samlede forbrug på lønninger. Et sådant resultat vil indikere, at kommunerne ikke kun forskyder indkøb af varer og tjenesteydelser til sidst på året, men at der samtidig sker en udgiftsmæssig nedprioritering af udgifter til personale til fordel for varer og tjenesteydelser.

På baggrund heraf afprøves følgende hypotese vedrørende udviklingen i den samlede fordeling mellem løn og varer og tjenesteydelser:

H4: Gennemsnitkommunen anvendte i perioden efter 2010 en mindre andel af sit forbrug på løn.

Tendensen er mest fremtrædende på serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne.

4 Data og metode

Undersøgelsens design er opbygget med henblik på at afprøve de fire hypoteser. Undersøgelsen skal desuden vurdere, om størrelsen af eventuelle ændringer i kommunernes forbrugsmønstre er betydelige set i forhold til de samlede kommunale serviceudgifter. Nedenfor beskrives først analysens design, og herefter præsenteres og drøftes de anvendte data og variabeloperationaliseringer. Afslutningsvis redegøres der for de konkrete statistiske analyser, som gennemføres for at afprøve de fire hypoteser.

4.1 Analysedesign

Det overordnede formål med undersøgelsen er, som tidligere beskrevet, at undersøge, om der på fire centrale dimensioner er sket ændringer i kommunernes økonomiske styring i perioden fra 2008 til 2014, hvor der samtidig er sket væsentlige ændringer i indretningen af sanktionslovgivningen. Der ligger i dette fokus en implicit formodning om, at ændringerne i sanktionslovgivningen kan være en væsentlig årsag til sådanne ændringer i den økonomiske styring. Det anvendte analysedesign giver imidlertid ikke mulighed for entydigt at konkludere, hvorvidt der er tale om egentlig kausal sammenhæng (årsagssammenhæng) mellem ændringer i sanktionslovgivningen og eventuelle ændringer i kommunernes økonomiske styring. Dette skyldes to forhold:

For det første er alle kommuner påvirket af de samme sanktionsregler på samme tidspunkter i perioden. Det er således ikke muligt at sammenligne kommuner underlagt sanktionsmekanismerne med en kontrolgruppe af kommuner, som på samme tidspunkt ikke er påvirket af sanktionsmekanismerne.

For det andet er der ikke kontrolleret statistisk for baggrundsvARIABLE. Det er således ikke systematisk og statistisk afdækket, om en ændring i kommunernes økonomiske styring kan skyldes ændringer i *andre* forhold, som både hænger sammen med tidspunktet for indførelsen af sanktionsmekanismerne og påvirker kommunernes forbrugsbeslutninger.

Et at de forhold, man umiddelbart kunne tillægge betydning i den forbindelse, er, at der ikke inddrages data for den konjunkturmæssige udvikling i perioden. Her skal det bemærkes, at kommunernes økonomi i vid udstrækning er isoleret fra direkte konjunkturmæssig påvirkning i kraft af to elementer i aftalesystemet: budgetgarantien og balancetilskuddet. Budgetgarantien sikrer, at kommunerne kompenseres for udviklingen i en række konjunkturfølsomme udgifter. Balancetilskuddet sikrer, at kommunerne samlet set har finansiering til at afholde de skønnede og aftalte udgifter på tværs af alle udgiftsområder. Dermed sikres kommunerne også imod skatteindtægtstab som følge af den konjunkturmæssige udvikling.

Den konjunkturmæssige udvikling synes således at have mindre potentiel betydning, end man umiddelbart kunne tænke. Men det kan ikke udelukkes, at andre forhold har påvirket kommunernes økonomiske styring parallelt med sanktionslovgivningen. Det gør det som nævnt vanskeligt at drage endegyldige kausale konklusioner, men uanset denne begrænsning kan det anvendte analysedesign i høj grad anvendes til at give en systematisk beskrivelse af udviklingen over tid vedrørende nogle centrale elementer i kommunernes økonomiske styring. For disse elementer er der en begrundet forventning om, at de kan være påvirket af ændringerne i sanktionslovgivningen. En sådan undersøgelse er i sig selv interessant og relevant for den økonomiske styring i kommunerne. Det er dog væsentligt at være opmærksom på de ovenfor nævnte forbehold ved fortolkningen af resultaterne.

De fire hypoteser forholder sig til hver sin afhængige variabel. En oversigt over de relevante variable for hver hypotese er vist i Tabel 4.1 nedenfor. Den konkrete operationalisering af variablene behandles i afsnit 4.3.

Tabel 4.1 Relevante variable for analysens fire hypoteser.

Hypotese	Afhængig variabel	Forklarende variable
H1	Kommunernes budgetoverskridelse på serviceudgifterne i de enkelte regnskabsår	År (2008-2014)/År (dummy, efter 2010)
H2	Kommunernes budgetpræcision på serviceudgifterne i de enkelte regnskabsår	År (2008-2014)/År (dummy, efter 2010)
H3	Kommunernes forbrugsprofiler i de enkelte regnskabsår: Andel af forbruget som anvendes i 4. kvartal eller supplementsperioden.	År (2008-2014)/År (dummy, efter 2010) Udgiftsart Serviceområde
H4	Forbrugssammensætning: Andelen af kommunernes forbrug som anvendes på løn i de enkelte regnskabsår	År (2008-2014)/År (dummy, efter 2010) Serviceområde

Fælles for de fire hypoteser er, at de forholder sig til spørgsmålet om ændringer i de afhængige variable over tid i perioden 2008-2014. Den primære uafhængige variabel i analysen er således årstallet (tidspunktet). Der foretages derfor en sammenligning af kommunernes værdier på de afhængige variable for hvert år i perioden. Som tidligere beskrevet er der særligt fokus på forskellen mellem perioderne 2008-2010 og 2011-2014. Dette skyldes indførelsen af regnskabs-sanktioner fra 2011. Analyserne gennemføres derfor også med en simplificeret udgave af årsvariablen, som udtrykker, om tidspunktet er efter 2010. Den simplificerede variabel gør det muligt at sammenligne kommunernes gennemsnitlige adfærd i perioden efter 2010 med perioden 2008-2010. De konkrete statistiske analyser er beskrevet i afsnit 4.4 nedenfor.

Afprøvningen af hypotese 3 og 4 kræver inddragelse af to yderligere uafhængige variable i analysen, henholdsvis udgiftsart og serviceområde. Forventningerne bag hypotese 3 er, at ændringerne i kommunernes forbrugsprofiler over tid vil være forskellige afhængig af, hvilke forbrugsarter og hvilke serviceområder der ses på. Hypotesen postulerer, at tendensen til øget forbrug sidst på året vil være stærkest for varer/tjenesteydelser og på serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne. Ud over at gennemføre analyserne for kommunernes samlede udgifter vil analyserne derfor blive gennemført separat for lønudgifterne og for varer/tjenesteydelser. Der vil også blive gennemført separate analyser på henholdsvis folkeskoleområdet, dagtilbudsområdet og ældreområdet.

Hypotese 4 postulerer, at den forventede tendens til, at en mindre andel af forbruget anvendes på løn, vil være mest udtalt på serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne. Udviklingen over tid i kommunernes lønandele opgøres derfor også separat for folkeskoleområdet, dagtilbudsområdet og ældreområdet.

4.2 Data

Undersøgelsen anvender primært kommunale budget- og regnskabsdata fra perioden 2008 til 2014. Data er tilvejebragt gennem særkørsler fra Danmarks Statistik og er leveret på højest mulige detaljeringsniveau i det kommunale budget- og regnskabssystem. Regnskabsdata er leveret kvartalsopdelt for de enkelte regnskabsår, hvormed det er muligt at studere kommunernes forbrugsprofiler i de enkelte år.

Detaljeringsniveauet i de anvendte data gør det muligt at foretage en præcis og detaljeret afgrænsning af de kommunale serviceudgifter. Samtidig er det på baggrund af data muligt at skelne mellem udgifter til løn og udgifter til forskellige typer af varer og tjenesteydelser samt mellem de forskellige kommunale serviceområder (se nærmere i afsnit 4.3 om variabelnes operationalisering).

De kommunale budget- og regnskabsdata er suppleret med data vedrørende budgetkorrektio-
ner for opgaveændringer og ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år. Disse data er leveret af Finansministeriet. Korrektionerne er uddybet i afsnit 4.3.1 nedenfor.

Samkøringen af datakilderne samt den efterfølgende afgrænsning af serviceudgifterne er hånd-
teret igennem opbygning af en simpel relationel database.

De årsopdelte budget- og regnskabsdata fra Danmarks Statistik svarer til kommunernes oprin-
deligt vedtagne budgetter og kommunernes endelige regnskabsresultater for årene. Data stam-
mer fra kommunernes egne økonomisystemer. Danmarks Statistik foretager elektronisk fejl-
søgning og en manuel kontrol af de årsopdelte budget- og regnskabstal før offentliggørelse
med henblik på at identificere tekniske fejl. Datakvaliteten af de årsopdelte data vurderes der-
for generelt at være høj. Ved anvendelsen af data er det dog vigtigt at være opmærksom på,
om forskelle i registreringspraksis på tværs af kommunerne og internt i kommunerne på tværs
af regnskabsår kan tænkes at påvirke resultaterne.

De kvartalsopdelte budget- og regnskabsdata er dannet på baggrund af dataudtræk fra kom-
munernes regnskabssystemer ved afslutningen af hvert kvartal samt ved afslutningen af den
regnskabsmæssige supplementsperiode. Den regnskabsmæssige supplementsperiode løber fra
regnskabsårets udgang til udgangen af februar måned i det følgende regnskabsår. Kommunal-
bestyrelsen kan i kommunens kasse- og regnskabsregulativ fastsætte en kortere supplements-
periode. I budget- og regnskabssystemet fremhæves det dog, at kommunerne ikke bør gen-
nemføre hyppige ændringer i supplementsperiodens længde, som kan medvirke til at vanske-
liggøre en vurdering af det kommunale regnskab⁸. Supplementsperiodens funktion skal ses i
sammenhæng med *transaktionsprincippet*, som tilsiger, at regnskabsføringen af en udgift skal
ske i regnskabet for det år, hvori transaktionen finder sted. Hvis en vare eller tjenesteydelse fx
er leveret i december måned, men regningen først modtages af kommunen i januar, skal udgif-
ten bogføres, så den tælles med i det foregående regnskabsår. Supplementsperioden gør det
muligt (og påkrævet) for kommunerne at bogføre udgifter, som vedrører det foregående regn-
skabsår korrekt, selvom det nye kalenderår er startet. Udgifter bogført i supplementsperioden
er således et væsentligt element i billedet af, hvilke udgifter kommunerne afholder i slutningen
af året. De samlede bogførte udgifter ved afslutningen af supplementsperioden svarer til kom-
munernes samlede regnskabsresultat.

De kvartalsopdelte data er udtryk for øjeblikksbilleder af de udgifter, som kommunerne havde
bogført på de pågældende tidspunkter af året. Med undtagelse af supplementsperioden er der
således ikke tale om afsluttede regnskaber. Der må derfor formodes at optræde flere konte-
ringsfejl i de kvartalsopdelte data end i de afsluttede regnskaber, som har været genstand for
en mere detaljeret kvalitetssikring i kommunerne. De kvartalsopdelte data er heller ikke under-
lagt den samme elektroniske og manuelle fejlsøgning hos Danmarks Statistik som de årsopdel-
te data. KORA har i forbindelse med anvendelse af de kvartalsopdelte data konstateret tegn på
konteringsfejl i form af afvigende værdier for enkelte kommuner i enkelte regnskabsår. Disse
tegn på konteringsfejl er mest udbredte ved fokus på detaljerede udgiftsområder.

⁸ Budget- og regnskabssystem for kommuner, kapitel 7, side 1.

Generelt vurderer KORA, at kvaliteten af de kvartalsopdelte data er tilfredsstillende i relation til analysens formål. Denne vurdering bygger på, at de konteringsmæssige problemstillinger har karakter af tilfældige datafejl, som ikke umiddelbart kan formodes at medføre systematiske skævvridninger af analysens konklusioner. I forbindelse med de statistiske analyser er resultaternes robusthed i alle tilfælde kontrolleret for betydningen af enkelte indflydelsesrige observationer for dermed at sikre, at analysens konklusioner ikke skyldes afvigende værdier for enkelte kommuner.

De anvendte data dækker perioden fra 2008 til 2014. Dermed dækker data størstedelen af perioden efter kommunalreformen. Data fra før kommunalreformen er fravalgt på grund af de sammenligningsproblemer, som følger af den ændrede struktur. Generelt vurderer KORA, at de kvartalsopdelte data fra regnskabsåret 2007 er så påvirkede af afvigende konteringsmæssige forhold som følge af de administrative omlægningsprocesser ved kommunalreformen, at det er uhensigtsmæssigt at anvende data fra dette regnskabsår i analysen.

De kvartalsopdelte data på skoleområdet er for regnskabsåret 2013 påvirket af tidsmæssige forskydninger i driften som følge af lærerlockouten i april 2013. Dette medfører sandsynligvis en forskydning af driftsudgifter imod årets sidste halvdel. De præsenterede analyser er gennemført inkl. 2013-datagrundlaget, da det ikke er muligt at vurdere, hvor meget af udviklingen fra 2012 til 2013 der skyldes lockouten, og hvor meget der skyldes andre forhold, som er relevante for analysen. Der er dog gennemført robusthedsanalyser uden 2013-dataene. Disse er kort behandlet i forbindelse med fortolkningen af resultaterne.

4.3 Operationalisering

4.3.1 Afhængige variable: Afgrænsning af serviceudgifterne

De afhængige variable for de fire hypoteser vedrører kommunernes forbrug og budget for serviceudgifterne. Afgrænsningen af serviceudgifterne er derfor central for analyseresultaternes validitet.

Den officielle afgrænsning af de kommunale serviceudgifter er løbende blevet tilpasset i analyseperioden fra 2008 til 2014. De væsentligste ændringer er sket med virkning fra 2012 og frem, hvor udgifterne til den aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet samt kommunernes udgifter til ældreboliger er fjernet fra afgrænsningen. Herudover kan nævnes fjernelsen af den centrale refusionsordning fra afgrænsningen fra 2013. Bilag 1 viser en komplet oversigt over den officielle afgrænsning af serviceudgifterne for de enkelte år.

I analysen anvendes der forskellige afgrænsninger af serviceudgifterne ved operationaliseringen af de enkelte afhængige variable. Ved operationalisering af variablerne til afprøvning af hypotese 1 og 2, hvor vi afdækker forhold vedrørende kommunernes budgetoverskridelse og budgetpræcision, anvendes den afgrænsning af serviceudgifterne, som var gældende i de enkelte budgetår. Dette skyldes, at vi i forhold til hypotese 1 og 2 er interesserede i kommunernes resultater set i forhold til den gældende økonomiske ramme i de enkelte år. Risikoen for at blive pålagt sanktioner vedrørende overskridelsen af servicerammen har netop været bundet op på den i budgetåret gældende afgrænsning af serviceudgifterne.

Ved operationalisering af variablerne til afprøvning af hypotese 3 og 4, hvor vi afdækker forhold vedrørende kommunernes forbrugsprofiler og forbrugssammensætning, anvender vi derimod den samme afgrænsning af serviceudgifterne, når vi sammenligner på tværs af årene i analyseperioden. Vi sikrer dermed, at fundet af eventuelle forskelle mellem årene ikke blot skyldes, at serviceudgifterne er afgrænset forskelligt. Den anvendte afgrænsning, som anvendes for alle årene i analyseperioden, svarer til 2014-afgrænsningen. Tilgangen har den svaghed, at vi mi-

ster muligheden for at følge udviklingen for de udgiftsområder, som ikke indgår i 2014-afgrænsningen.

Den nærmere operationalisering af de afhængige variable til afprøvning af hver hypotese gennemgås nedenfor.

Budgetoverskridelse på serviceudgifterne (H1)

Kommunernes budgetoverskridelser på serviceudgifterne operationaliseres som den procentuelle afvigelse mellem budget og forbrug i de enkelte år. Fortegnet på afvigelsen er vendt, således at en *positiv* afvigelse angiver, at kommunen har *overskredet* sit budget.

Forbrug og budget på serviceudgifterne er – som beskrevet – afgrænset ud fra de enkelte års definitioner af serviceudgifterne. De ukorrigerede budgetdata afspejler kommunernes oprindeligt vedtagne budgetter. På baggrund af data leveret af Finansministeriet er budgetterne korregeret for en række forhold, som efter vedtagelsen af de oprindelige budgetter har udvidet eller mindsket kommunernes økonomiske rammer i de enkelte år. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA. Korrektionerne sikrer, at de anvendte budgetdata afspejler de niveauer, som er relevante ved vurderingen af kommunernes aftaleoverholdelse og budgetoverholdelse. Korrektionerne vedrører:

- 1) Opgaveændringer, som i medfør af DUT-regulering (Det udvidede Totalbalanceprincip) ændrer servicerammen. Korrektionerne er beregningsteknisk fordelt på kommunerne efter befolkningstallene i de pågældende år.
- 2) Ændrede pris- og lønforudsætninger. Korrektionerne afspejler forskellene mellem et opdateret skøn for pris- og lønudvikling og de forudsætninger, som blev anvendt som grundlag for den oprindelige budgetlægning. Korrektionerne er beregningsteknisk fordelt på kommunerne efter deres andel af de samlede serviceudgifter.
- 3) Særlig aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008. Korrektionerne er beregningsteknisk fordelt på kommunerne efter kommunernes andel af de samlede lønudgifter på serviceområderne i 2008.
- 4) Omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen, som blev aftalt mellem regeringen og KL efter budgetlægningen for 2013. Korrektionerne er beregningsteknisk fordelt på kommunerne efter kommunernes andel af de samlede serviceudgifter.

Tabel 4.2 viser den samlede anvendte opgørelse af kommunernes budget, regnskab og budgetafvigelser på serviceudgifterne i analyseperioden fra 2008 til 2014. Tabellen viser både budgetafvigelsen som vægtet og uvægtet gennemsnit af kommunernes resultater. Det er det uvægtede gennemsnit, som udgør det centrale sigtepunkt for analysen.

Tabel 4.2 Opgørelse af kommunernes samlede budget, regnskab og budgetoverskridelser på serviceudgifterne i perioden 2008-2014. Mia. kr.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget – ukorrigeret	-206,4	-220,7	-230,6	-232,2	-245,4	-231,0	-230,1
Opgaveændringer i medfør af DUT	-1,2	- 0,4	-0,2	-0,0	- 0,1	0,3	- 0,3
Ændrede pris- og lønforudsætninger (PL-rul)	- 0,3	0,4	0,4	-0,2	-	1,8	0,2
Aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008	- 0,9	-	-	-	-	-	-
Omprioritering fra service til anlæg i 2013	-	-	-	-	-	2,0	-
Budget – korrigeret	-208,8	-220,7	-230,5	-232,4	-245,5	-226,8	-230,2
Regnskab	208,4	225,6	233,1	227,1	240,2	224,0	227,8
Budgetoverskridelse	- 0,4	5,0	2,5	-5,3	-5,3	-2,8	-2,3
Budgetoverskridelse (%)	-0,2 %	2,2 %	1,1 %	-2,3 %	-2,2 %	-1,2 %	-1,0 %
Uvægtet gennemsnit af kommunernes budget-overskridelser (%)	0,4 %	2,7 %	1,1 %	-2,2 %	-2,0 %	-1,1 %	-0,8 %

Note: Løbende priser. Serviceudgifterne efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Positivt fortegn ved budgetoverskridelser angiver, at de realiserede udgifter overskred årets korrigerede budgetter.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Budgetpræcision på serviceudgifterne (H2)

Den eneste forskel mellem operationaliseringen af budgetoverskridelse og budgetpræcision på serviceudgifterne er, at operationalisering af budgetpræcision udelukkende måler *størrelsen* på kommunernes afvigelse fra budgettet. Ved vurderingen af udviklingen i budgetpræcisionen ses der således ikke på, om afvigelserne er i positiv eller i negativ retning. Målet viser, hvor præcist kommunerne er i stand til at ramme budgettet.

Formelt defineret er kommunernes budgetpræcision på serviceudgifterne operationaliseret som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem budget og forbrug i de enkelte år. Forbrug og budget på serviceudgifterne er afgrænset præcis som ved operationaliseringen af budgetoverskridelsen, og der er foretaget tilsvarende korrektioner af budgettet.

Forbrugsprofil (H3)

Kommunernes forbrugsprofil i de enkelte år operationaliseres som andelen af den enkelte kommunes forbrug i et givent år, der forbruges i 4. kvartal eller i supplementsperioden. Dermed måler operationaliseringen, hvor stor en andel af kommunens forbrug i det givne år, som er placeret sidst på året.

Operationaliseringen anvendes til at afdække, hvorvidt der i analyseperioden er sket en udvikling i, hvor stor en andel af kommunernes forbrug der anvendes sidst på året. Som tidligere nævnt afgrænses serviceudgifterne i denne analyse, således at der anvendes den samme afgrænsning i hele analyseperioden. Dermed sikres det, at eventuelle ændringer ikke skyldes ændringer i definitionen af serviceudgifterne.

Ved anvendelsen af operationaliseringen foretager vi en yderligere afgrænsning af de udgifter, som inddrages i analysen, idet der udelukkende fokuseres på udgifterne til løn, varekøb og tjenesteydelser (hovedart 1, 2 og 4). Dermed fokuseres der på de dele af det kommunale forbrug, som udgør kernen i kommunernes løbende forbrugsbeslutninger. Det er netop den tidsmæssige placering af kommunernes forbrugsbeslutninger i løbet af året, som er væsentlig for afdækningen af udviklingen i kommunernes forbrugsprofiler. Afgrænsningen gør, at der samtidig ses bort fra en række udgiftsarter, som kun i ringe grad vedrører kommunernes løbende forbrugsbeslutninger, og som potentielt kan være forstyrrende for resultaterne på grund af

løbende ændringer i bogføringspraksis. Dette drejer sig særligt om tilskud og overførsler på hovedart 5, indtægterne på hovedart 7 og interne udgifter og indtægter på hovedart 9.

Forbrugssammensætning (H4)

Operationaliseringen af kommunernes forbrugssammensætning tager udgangspunkt i de samme afgrænsninger som operationaliseringen af kommunernes forbrugsprofil. Forbrugssammensætningen operationaliseres konkret som lønudgifternes andel af kommunens samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser (hovedart 1, 2 og 4) i de enkelte år.

Operationaliseringen kan anvendes til at undersøge, hvorvidt der over tid er sket en udvikling i forbrugssammensætningen, således at lønudgifterne fylder mindre (eller mere) i det samlede forbrug.

4.3.2 Årstal (tidspunkt)

Den primære uafhængige variabel i analysen er året. Der anvendes to operationaliseringer af årsvariable. For det første anvendes en år-til-år operationalisering, som gør det muligt at følge den løbende udvikling i de afhængige variable. For det andet anvendes en operationalisering, som angiver, om tidspunktet er perioden 2008-2010 eller perioden 2011-2014. Den anden operationalisering gør det muligt at foretage en overordnet sammenligning af kommunernes værdier på de afhængige variable i perioden før og efter indførelsen af permanente individuelle regnskabssanktioner fra 2011 og frem.

Anvendelsen af årsvariable i de statistiske analyser er nærmere uddybet i afsnit 4.4 nedenfor.

4.3.3 Udgiftsart

Udgiftsarten anvendes til at undersøge, hvorvidt der er forskel på udviklingen i de afhængige variable, når der ses isoleret på løn og på varer og tjenesteydelser. Operationaliseringen foretages ud fra budget- og regnskabssystemets inddeling af udgifterne i hovedart og art. Lønudgifterne omfatter alle serviceudgifter bogført på hovedart 1. Varer og tjenesteydelser omfatter serviceudgifter bogført på hovedart 2 og 4.

I tillæg til denne overordnede kategorisering foretages en yderligere underopdeling af varer og tjenesteydelser. Der er i analysen foretaget en målrettet afgrænsning af de arter, hvor det vurderes at være mest sandsynligt, at kommunerne har mulighed for at skruer midlertidigt op for forbruget i årets sidste måneder. Den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser. Dermed er der, når der fokuseres på den målrettede afgrænsning, truffet et valg om at se bort fra en række udgiftsarter, hvor karakteren af de pågældende varer og tjenesteydelser gør det mindre sandsynligt, at der vil forekomme midlertidige forbrugsforøgelser sidst på året. Dette drejer sig om køb af brændsel og drivmidler, jord og nye bygninger, tjenesteydelser uden moms samt betalinger til andre offentlige myndigheder (stat, regioner og andre kommuner). Brændsel og drivmidler er fravalgt i den målrettede afgrænsning, fordi udgifter til forsyning (el, vand og varme) udgør en væsentlig del af udgifterne konteret på denne art.

Operationaliseringen af udgiftsart er sammenfattet i Tabel 4.3 nedenfor.

Tabel 4.3 Oversigt over operationalisering af variabelen udgiftssart ud fra artsinddelingen i budget- og regnskabssystemet.

Hovedart	Art	Artstekst	Kategorisering
1	10	Løn	Løn
2	22	Fødevarer	Varekøb og tjenesteydelser (måltrettet)
2	23	Brændsel og drivmidler	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
2	25	Køb af jord og nye bygninger (inkl. moms)	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
2	26	Køb af jord og bygninger (ekskl. moms)	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
2	27	Anskaffelser	Varekøb og tjenesteydelser (måltrettet)
2	29	Øvrige varekøb	Varekøb og tjenesteydelser (måltrettet)
4	40	Tjenesteydelser uden moms	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
4	45	Entreprenør- og håndværkerydelser	Varekøb og tjenesteydelser (måltrettet)
4	46	Betalinger til staten	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
4	47	Betalinger til kommuner	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
4	48	Betalinger til regioner	Varekøb og tjenesteydelser (øvrige)
4	49	Øvrige tjenesteydelser mv.	Varekøb og tjenesteydelser (måltrettet)

4.3.4 Serviceområde

Variabelen serviceområde anvendes til at undersøge, hvorvidt der er forskel på udviklingen i de afhængige variable, når der ses på de samlede serviceudgifter, og når der ses isoleret på de tre store serviceområder, som er kendetegnet ved en høj grad af decentralisering af det økonomiske ansvar og de økonomiske beslutninger (Dagtilbud for børn og unge, ældre samt folkeskole og SFO). Operationaliseringen foretages ud fra funktionsopdelingen i budget- og regnskabssystemet. Den detaljerede funktionsmæssige afgrænsning af de tre serviceområder fremgår af Tabel 4.4 nedenfor.

Afgrænsningen af "Dagtilbud for børn og unge" omfatter udgifter til dagplejen, vuggestuer, børnehaver, integrerede institutioner, fritidshjem, klubber og åbne pædagogiske tilbud. Afgrænsningen omfatter også områdets fællesudgifter. Der ses bort fra udgifter til særlige dagtilbud og særlig klubber (fx specialbørnehaver)⁹.

Afgrænsningen for "Folkeskole og SFO" omfatter udgifter til folkeskoler (normalundervisning), fællesudgifter for kommunens samlede skolevæsen, syge- og hjemmeundervisning samt SFO. Der ses bl.a. bort fra udgifter til specialskoler.

Ældreområdet afgrænses i analysen til funktion 5.32.32, "Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede". Funktionen indeholder kommunernes udgifter til hjemmehjælp og hjemmesygepleje¹⁰.

⁹ Funktionsafgrænsningen vedrører regnskabsdata, som er bogført inden ikrafttræden af de ændringer af funktionsinddelingen på hovedfunktion 5.25, som er gældende fra 2015.

¹⁰ Udgifterne bogført på funktion 5.32.32 omfatter også udgifter til pleje- og omsorg af handicappede. Det kan desuden bemærkes, at afgrænsningen indebærer, at det ikke er alle udgifter til ældreområdet, som medtages i analysen. Der indgår således også ældrerelaterede udgifter på funktion 5.32.33, 5.32.34, 5.32.35 og 5.32.37.

Tabel 4.4 Oversigt over operationalisering af variablen serviceområde ud fra funktionsopdelingen i budget- og regnskabssystemet.

Serviceområde	Afgrænsning (funktion)
Dagtilbud for børn og unge	5.25.10, 5.25.11, 5.25.12, 5.25.13, 5.25.14, 5.25.15, 5.25.16, 5.25.18
Folkeskole og SFO	3.22.1, 3.22.2, 3.22.3, 3.22.5
Ældre	5.32.32

4.4 Statistiske analyser

Den empiriske afprøvning af de opstillede hypoteser er gennemført ved hjælp af statistiske analyser. Disse analyser tilbyder to væsentlige fordele frem for en ren deskriptiv opgørelse af kommunernes økonomiske adfærd over tid.

For det første kan der mere smidigt udføres test af, hvorvidt identificerede forskelle i økonomisk adfærd over tid afviger signifikant fra hinanden. For det andet kan der gennemføres systematiske test af, hvorvidt særligt afvigende observationer, fx på grund af fejlkontering, skævvrider analysens konklusioner.

Konkret er der opstillet en række statistiske modeller for hver af de afhængige variable, hvor de uafhængige tidsvariable inddrages. Dels gennem år-til-år sammenligninger, hvor året inden indførelsen af de faste, individuelle regnskabssanktioners ikrafttræden (2010) tjener som referenceåret, dels gennem en sammenligning af perioden 2008-2010 med perioden 2011-2014.

Modellerne er estimeret med lineær regression efter mindste kvadraters metode. Derudover anvendes klyngekorrigerede standardfejl med den enkelte kommune som klynge for i signifikansberegningerne at tage højde for, at den samme kommune ikke er uafhængig over tid. Modellerne er kontrolleret for, om der i de enkelte år er kommuneobservationer, som udøver en uforholdsmæssig stor indflydelse på de estimerede koefficienter¹¹. Såfremt dette er tilfældet, er modellerne herefter estimeret uden de pågældende observationer, og ændringen i resultaterne er angivet. De afrapporterede hovedresultater i den efterfølgende gennemgang er dog i alle tilfælde beregnet på baggrund af alle kommuneobservationer, da ingen af de alternative modeller med ekskluderede observationer ændrer de konklusioner, som kan drages på baggrund af analysen.

De øvrige forudsætninger for modellerne vurderes som tilfredsstillende opfyldt.

De detaljerede resultater af regressionsanalyserne er vist i Bilag 2.

¹¹ Denne vurdering er foretaget gennem beregnede DFBETA-mål, hvor en værdi større end numerisk 1 anses som høj. Hvis en kommuneobservation udøver en uforholdsmæssig stor indflydelse i en model, så er observationen fjernet fra alle øvrige modeller i relation til den konkrete, afhængige variabel. Det er valgt at gøre sådan, så man bedre kan sammenligne resultaterne på tværs af disse modeller. I praksis er der tale om meget få kommuneobservationer, der er indflydelsesrige. Det betyder, at de tilfældige fejl vedrørende fejlkontering ikke synes at påvirke analysens resultater nævneværdigt.

5 Resultater

I de følgende afsnit gennemgås resultaterne af analyserne. Først præsenteres udviklingen i kommunernes budgetoverholdelse (afsnit 5.1) og budgetpræcision (afsnit 5.2). Efterfølgende præsenteres resultaterne af analysen af udviklingen i kommunernes årlige forbrugsprofiler (afsnit 5.3). Endelig belyses udviklingen i den samlede fordeling mellem løn og varer/tjenesteydelser (afsnit 5.4). Ved afslutningen af hvert afsnit samles der op på, hvorvidt resultaterne giver støtte til de opstillede hypoteser.

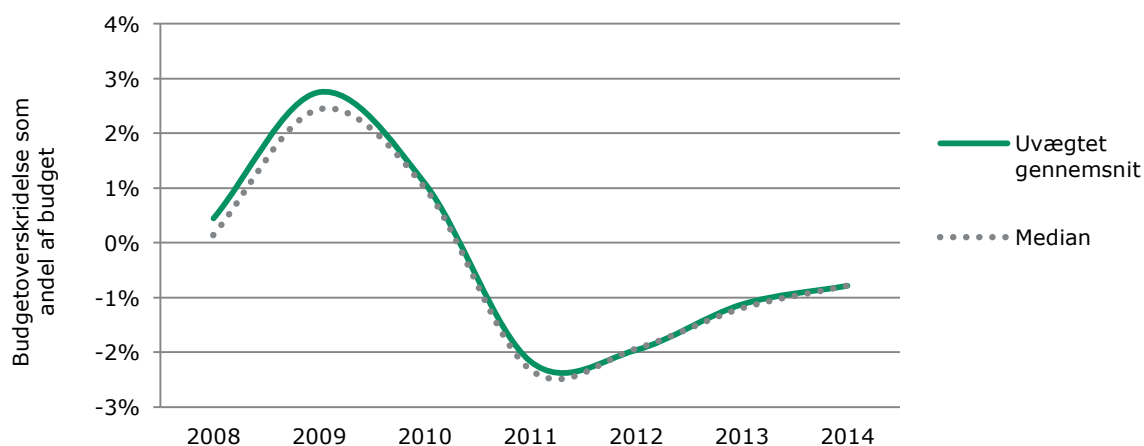
5.1 Budgetoverskridelse

Figur 5.1 viser udviklingen i gennemsnitskommunens budgetoverskridelse i perioden 2008 til 2014. Figuren viser udviklingen i det uvægtede gennemsnit for kommunernes budgetoverskridelser. En positiv værdi angiver en overskridelse af budgettet. Figuren viser desuden udviklingen i medianværdien for kommunernes budgetoverskridelser.

Det ses, at der for gennemsnitskommunen var tale om budgetoverskridelser på serviceudgifterne fra 2008 til 2010. Budgetterne har i modsætning hertil uden undtagelse været overholdt fra 2011 og frem for gennemsnitskommunen. 2011, som er det første år efter indførelsen af de permanente, individuelle regnskabsanktioner, er for gennemsnitskommunen kendetegnet ved et betydeligt mindreforbrug i forhold til budgettet. Herefter er mindreforbruget gradvist mindsket frem imod 2014.

Det ses, at medianværdierne, som er værdierne for den "midterste" kommune i de enkelte år, ikke afviger nævneværdigt fra de uvægtede gennemsnit. Dette indikerer, at kommunernes afvigelser fra budgettet i alle årene er forholdsvis jævnt fordelt omkring gennemsnittene. Der er således *ikke* indikation af, at gennemsnitsoverskridelserne er trukket væsentligt op eller ned af få kommuner med meget store afvigelser fra budgettet. Standardafvigelsen på budgetoverskridelserne (ikke vist) er forholdsvis stabil over perioden. Dette indikerer, at *størrelsen* på forskellene mellem kommunerne er stabil over perioden.

Figur 5.1 Udvikling i gennemsnitskommunens budgetoverskridelser på serviceudgifterne 2008-2014.



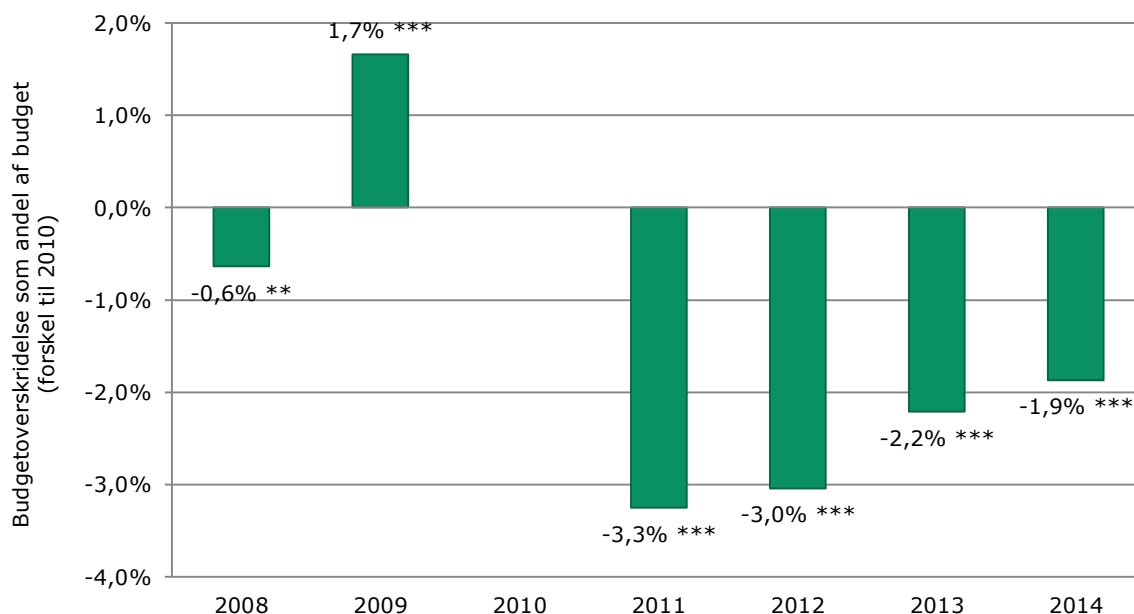
Note: En positiv værdi angiver en budgetoverskridelse, mens en negativ værdi angiver, at budgettet ikke er brugt fuldt ud. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

I nedenstående Figur 5.2 er det illustreret, hvordan de enkelte års budgetoverholdelse fremstår i relation til graden af budgetoverholdelse i 2010, som var det sidste år uden faste regnskabs-sanktioner. Resultaterne viser, at der er tale om signifikante forskelle mellem alle enkeltår og 2010.

Forskellene er særligt tydelige i årene efter 2010, hvor der i alle enkeltår har været et mindre-forbrug set i forhold til 2010.

Figur 5.2 Udvikling i gennemsnitskommunens budgetoverskridelser på serviceudgifterne 2008-2014. Forskelle i forhold til 2010 samt signifikanstest af forskellene. Procent-point.



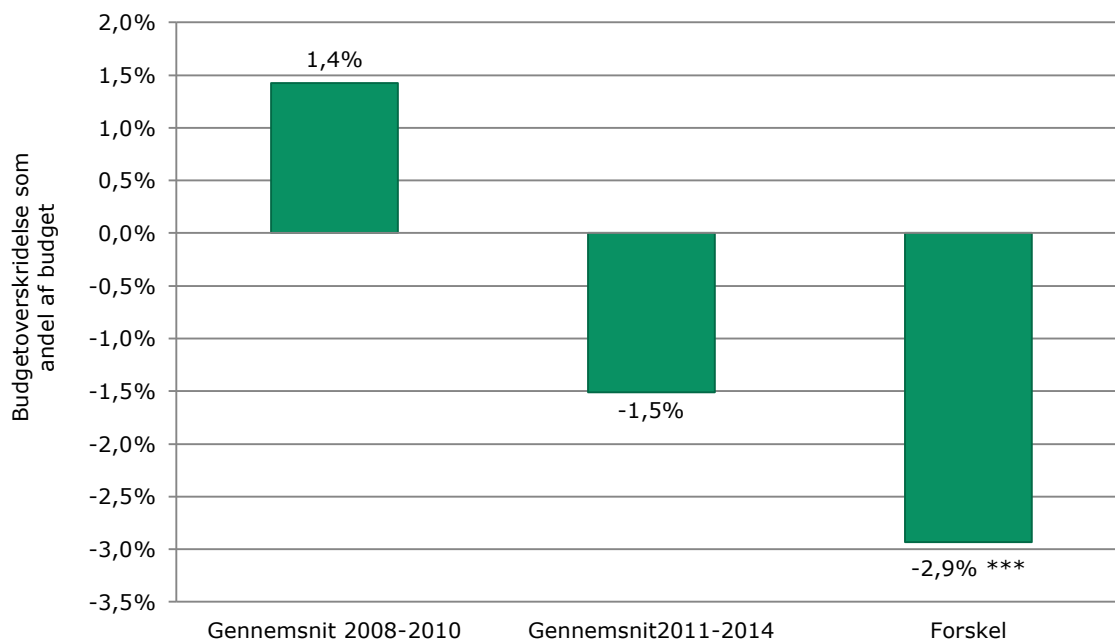
Note: Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med budgetoverskridelsen som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.1, Model 2 for detaljeret afrapportering). En positiv værdi angiver en større budgetoverskridelse end i 2010, mens en negativ værdi angiver en mindre budgetoverskridelse. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686. Ved værdierne for de enkelte år er angivet p-værdi for signifikanstest af forskellen til referenceåret 2010: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1. Test for indflydelsesrige observationer: ingen observationer med DFBETA > numerisk 1.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Sammenholder man perioden før indførelsen af faste regnskabssanktioner med perioden efter, bekræftes billedet af, at gennemsnitskommunen siden 2011 i langt højere grad end tidligere har overholdt budgetterne.

Dette er illustreret i Figur 5.3, hvor det ses, at gennemsnitskommunen i perioden 2008-2010 overskred budgetterne med gennemsnitligt 1,4 % hvert år. Fra 2011-2014 var dette billede vendt til gennemsnitlige budgetunderskridelser på -1,5 %. Dette svarer til en signifikant forskel på 2,9 procentpoint mellem de to perioder.

Figur 5.3 Gennemsnitlige budgetoverskridelser på serviceudgifterne i 2008-2010 og 2011-2014. Forskel på perioderne samt signifikanttest af forskellen. Procentpoint.



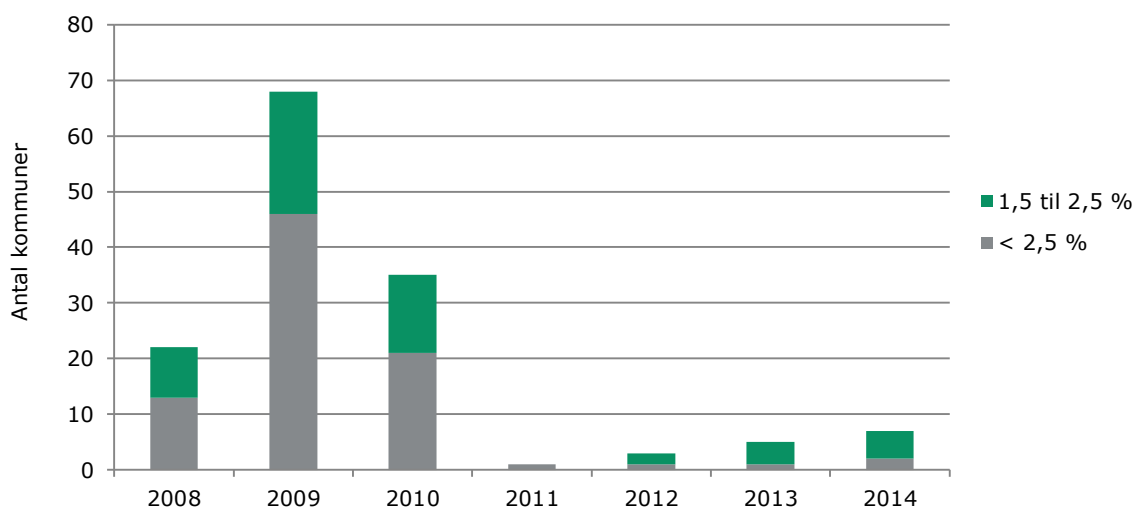
Note: Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med budgetoverskridelse som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.1, Model 1 for detaljeret afrapportering). En positiv værdi angiver en budgetoverskridelse, mens en negativ værdi angiver, at budgettet ikke er brugt fuldt ud. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686. Ved værdien for forskellen mellem perioden 2008-2010 og 2011-2014 er angivet p-værdi for signifikanttest af forskellen: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Test for indflydelsesrige observationer: ingen observationer med DFBETA > numerisk 1.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Resultaterne i de ovenstående gennemsnitlige opgørelser dækker over en vis variation kommunerne imellem. Nogle kommuner overskrider deres budgetter i de enkelte år i højere grad end andre kommuner. I relation til de overordnede målsætninger med sanktionslovgivningen er det særligt relevant at se på udviklingen i antallet af kommuner med store budgetoverskridelser.

Nedenstående Figur 5.4 viser, at antallet af kommuner med relativt store budgetoverskridelser er mindsket markant i perioden efter indførelsen af faste individuelle regnskabssanktioner. I årene 2008-2010 var der relativt mange kommuner, der havde budgetoverskridelser på mere end 1,5 % af budgettet. Dette antal er faldet markant i årene 2011-2014.

Figur 5.4 Udvikling i antal kommuner med store budgetoverskridelser. Antal kommuner med årlige budgetoverskridelser på henholdsvis 1,5-2,5 % og mere end 2,5 % i perioden 2008-2014.



Note: Budgetoverskridelse er opgjort relativt som procent af budgettet. Serviceudgifterne er defineret efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

5.1.1 Afprøvning af hypotese 1

Hypotese 1 lød:

H1: Gennemsnitkommunens budgetoverskridelse er mindsket i perioden efter 2010.

Den gennemførte analyse giver opbakning til denne hypotese. Der er fundet signifikante forskelle i gennemsnitkommunens budgetoverskridelser i perioden før og efter indførelsen af faste, individuelle regnskabssanktioner. Fra 2011 og frem har gennemsnitskommunen således konsekvent underskredet de årlige budgetter, hvilket adskiller sig signifikant fra perioden før 2011. Desuden er antallet af kommuner med store budgetoverskridelser væsentligt lavere i årene efter 2010 end i de foregående tre år.

Resultaterne indikerer dog samtidig, at der ikke udelukkende er tale om en simpel før-efter effekt i forhold til indførelsen af de faste individuelle regnskabssanktioner i 2011.

I perioden før 2011 skiller budgetåret 2008 sig ud ved, at gennemsnitskommunen her kun havde en mindre budgetoverskridelse. Dette hænger muligvis sammen med den sanktionstrussel, som blev vedtaget medio 2008. Hvis sammenligning mellem perioderne foretages uden 2008-data, vil forskellen mellem budgetoverskridelserne før og efter 2011 således fremstå endnu mere markante. Samtidig skal det dog bemærkes, at kommunernes budgetter for 2008 overskred rammerne i økonomiaftalen (Larsen og Mau Pedersen, 2015: 105). Kommunerne har derfor – alt andet lige – også haft bedre forudsætninger for at holde budgetterne i 2008 end i 2009 og 2010, hvor kommunerne budgetlagde inden for rammerne af økonomiaftalen.

De meget væsentlige budgetoverskridelser i 2009 og 2010 kan ses i lyset af den asymmetri, som i disse to budgetår eksisterede mellem risikoen for sanktioner på budgetsiden og fraværet af sanktioner på de faktiske regnskabsudgifter. Sanktionerne vedrørende budgettet har sand-

synligvis tilskyndet kommunerne til at lægge et stramt budget, som lå inden for rammerne af økonomiaftalen. Herefter har kommunerne ikke haft den samme tilskyndelse til at overholde de stramme budgetter, idet en regnskabsmæssig overskridelse af budgettet ikke blev sanktioneret.

Endelig kan der knyttes en uddybende bemærkning til det underforbrug, som kommunerne udviser i forhold til budgettet i perioden fra 2011 til 2014. Som beskrevet ovenfor er der en tendens til, at underforbruget gradvist reduceres over perioden. Dette kan muligvis ses som udtryk for, at kommunernes gradvist har tilpasset deres økonomiske styring til den nye situation.

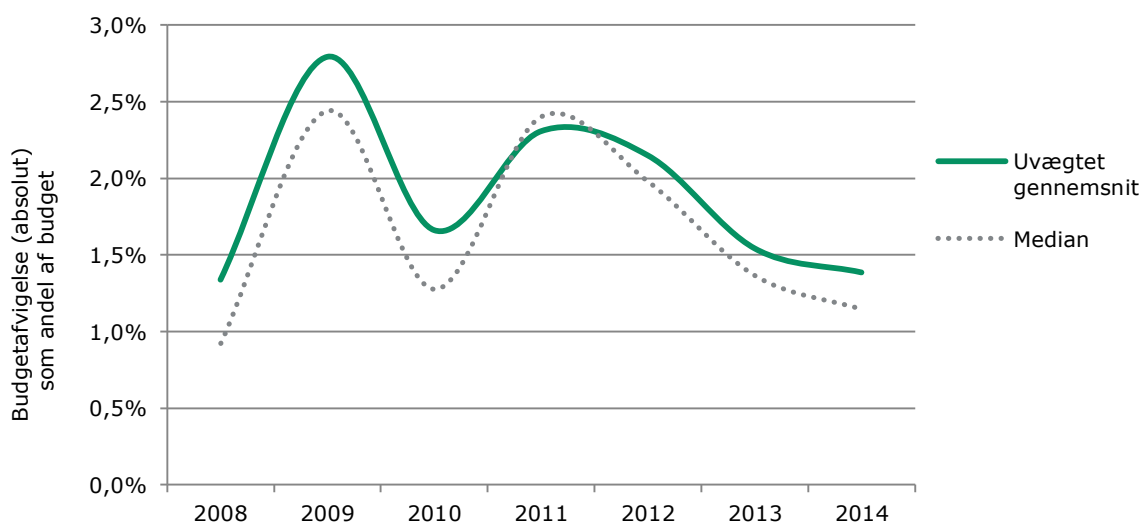
5.2 Budgetpræcision

Figur 5.5 illustrerer gennemsnitskommunens budgetpræcision for årene 2008-2014. Budgetpræcisionen for den enkelte kommune er opgjort som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem kommunens budget og regnskab i enkeltårene. Jo højere budgetafvigelse, desto lavere er budgetpræcisionen. Figuren viser desuden udviklingen i medianværdien for kommunernes budgetpræcision.

Det ses, at størrelsen på budgetafvigelserne og dermed budgetpræcisionen for gennemsnitskommunen har svinget en del over perioden. Der er således udsving både før og efter 2010, hvor der i begge perioder er år med relativt høj og lav budgetpræcision. Fra 2011 til 2014 er der dog en vis tendens til forbedring af budgetpræcisionen.

Medianværdierne for kommunernes budgetpræcision ligger med undtagelse af 2011 under det uvægtede gennemsnit. Dette indikerer, at gennemsnittet i det meste af undersøgelsesperioden trækkes en smule op af kommuner med særligt store budgetafvigelser. Standardafvigelsen er faldet en smule over perioden (ikke vist), hvilket indikerer, at de indbyrdes forskelle mellem kommunernes budgetpræcision er faldet en smule i løbet af perioden.

Figur 5.5 Udvikling i gennemsnitskommunens budgetpræcision på serviceudgifterne 2008-2014.

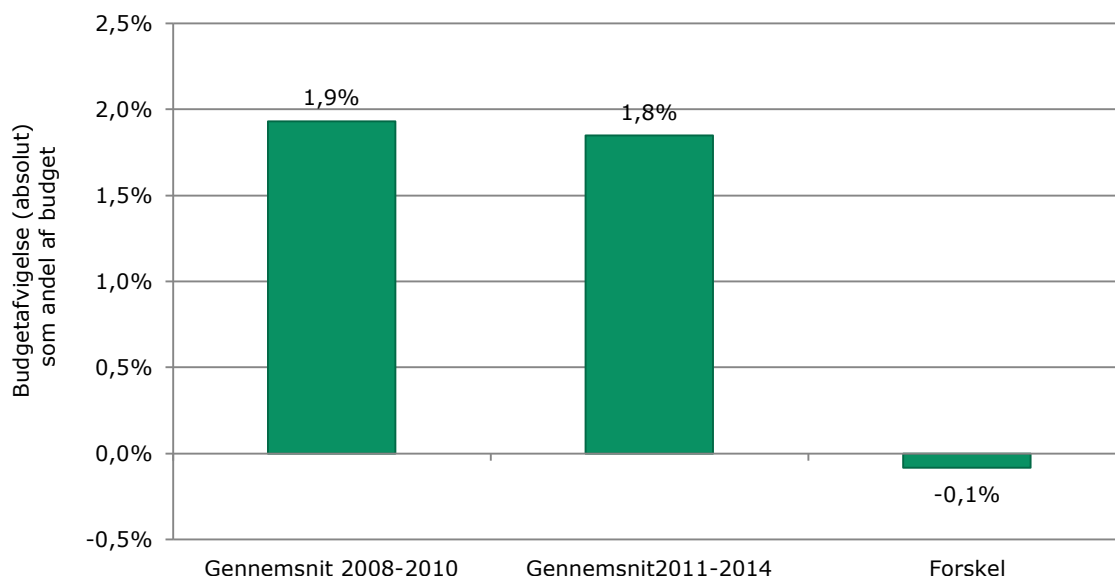


Note: Budgetpræcisionen for den enkelte kommune er opgjort som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem kommunens budget og regnskab i enkeltårene. Serviceudgifterne er defineret efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Figur 5.6 nedenfor illustrerer tydeligt, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnitskommunens budgetpræcision i perioderne 2008-2010 og 2011-2014. Budgetafvigelsen var gennemsnitligt 0,1 procentpoint lavere i 2011-2014 i forhold til den foregående periode. Forskellen mellem de to perioder er ikke statistisk signifikant.

Figur 5.6 Gennemsnitlig budgetpræcision på serviceudgifterne i 2008-2010 og 2011-2014. Forskel på perioderne samt signifikantest af forskellen. Procentpoint.

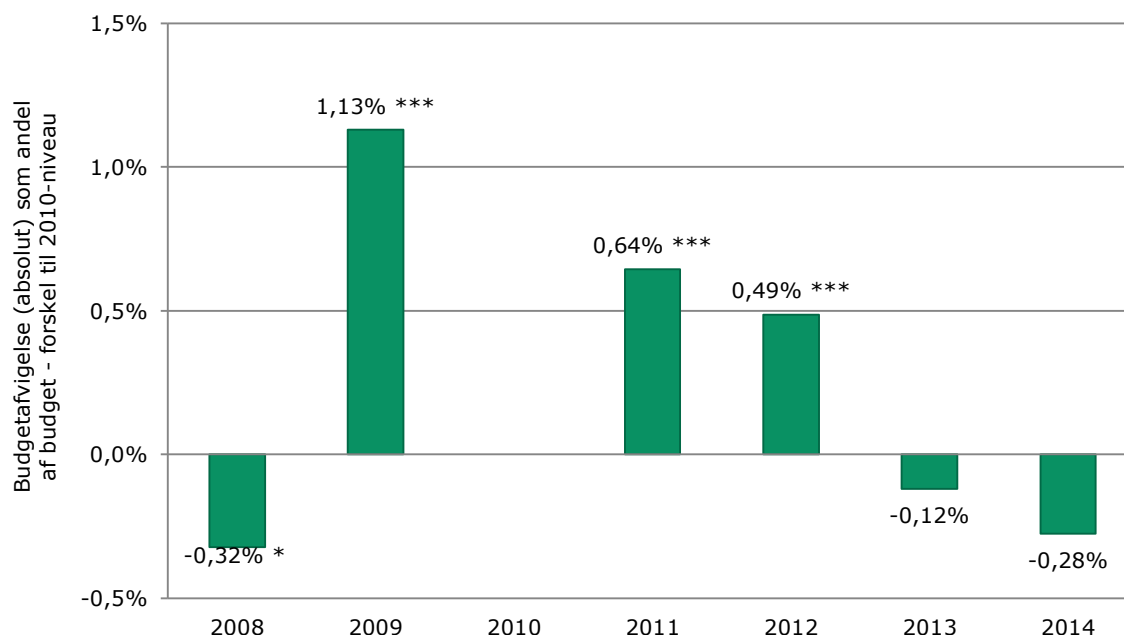


Note: Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med budgetpræcision som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.1, Model 3 for detaljeret afrapportering). Budgetpræcisionen er opgjort som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem gennemsnitskommunens budget og regnskab i enkeltårene. Serviceudgifterne er defineret efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Kommunernes budgetter er korigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686. Ved værdien for forskellen mellem perioden 2008-2010 og 2011-2014 er angivet p-værdi for signifikantest af forskellen: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1. Test for indflydelsesrige observationer: ingen observationer med DFBETA > numerisk 1.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Sammenligner man de årlige budgetafvigelser med 2010 som referencepunkt, ses der imidlertid flere signifikante forskelle mellem enkeltårene. Således var budgetafvigelserne i både 2009, 2011 og 2012 signifikant højere end i 2010.

Figur 5.7 Udvikling i gennemsnitskommunens budgetpræcision på serviceudgifterne 2008-2014. Forskelle i forhold til 2010 samt signifikantstest af forskellene. Procentpoint.



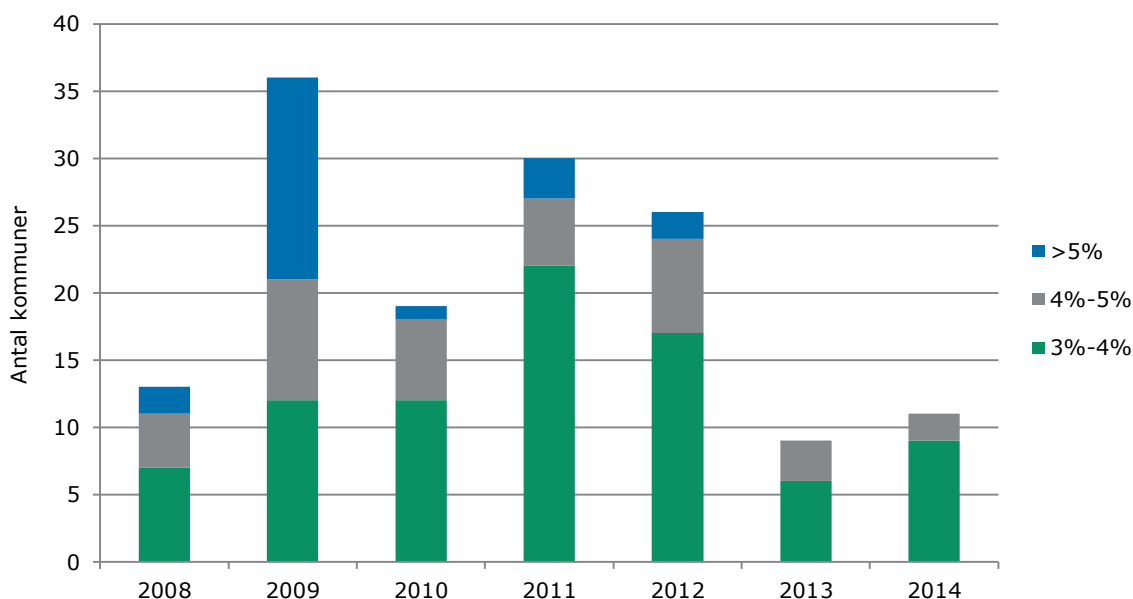
Note: Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med budgetpræcision som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.1, Model 4 for detaljeret afrapportering). Budgetpræcisionen for den enkelte kommune er opgjort som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem kommunens budget og regnskab i enkeltårene. Serviceudgifterne er defineret efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686. Ved værdierne for de enkelte år er angivet p-værdi for signifikantstest af forskellen til referenceåret 2010: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Test for indflydelsesrige observationer: ingen observationer med $DFBETA > \text{numerisk } 1$.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Gennemsnitsbetragtningerne dækker over, at der tilsyneladende er sket en vis udvikling i relation til antallet af kommuner, der har haft væsentlige budgetafvigelser og dermed særligt lav budgetpræcision i de enkelte år.

Nedenstående Figur 5.8 viser antallet af kommuner, der i de enkelte år havde budgetafvigelser på henholdsvis 3-4 %, 4-5 % eller mere end 5 %. Det ses, at relativt mange kommuner havde høje budgetafvigelser i både 2009, 2011 og 2012, mens dette antal er faldet markant i 2013 og 2014. Yderligere er der i både 2013 og 2014 ingen kommuner med budgetafvigelser på mere end 5 %.

Figur 5.8 Udvikling i antal kommuner med lav budgetpræcision. Antal kommuner med årlige budgetafvigelser på henholdsvis 3-4 %, 4-5 % og mere end 5 % i perioden 2008-2014.



Note: Budgetpræcisionen for den enkelte kommune er opgjort som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem kommunens budget og regnskab i enkeltårene. Serviceudgifterne er defineret efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. N = 686.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

5.2.1 Afprøvning af hypotese 2

Hypotese 2 lød:

H2: Gennemsnitkommunens budgetpræcision er forringet i perioden efter 2010.

Den gennemførte analyse giver ikke opbakning til denne hypotese. Der er således ikke fundet signifikant forskel på gennemsnitkommunens budgetpræcision mellem perioderne før og efter indførelsen af faste individuelle regnskabssanktioner.

Budgetpræcisionen har varieret en del fra år til år, hvor der både i 2009 samt i 2011 og 2012 var signifikant mindre budgetpræcision end i 2010 – altså på begge sider af indførelsen af de faste regnskabssanktioner.

Til gengæld tyder analysen på, at der i de seneste år (2013 og 2014) er blevet færre kommuner, der har markant høje budgetafvigelser. Samtidig ses der en vis tendens til en relativ forbedring af gennemsnitkommunens budgetpræcision i perioden fra 2011 til 2014. Denne tendens kan muligvis afspejle, at kommunerne har vænnet sig til sanktionslovningen og gradvist har fået tilpasset deres udgiftsstyring til de nye rammebetingelser.

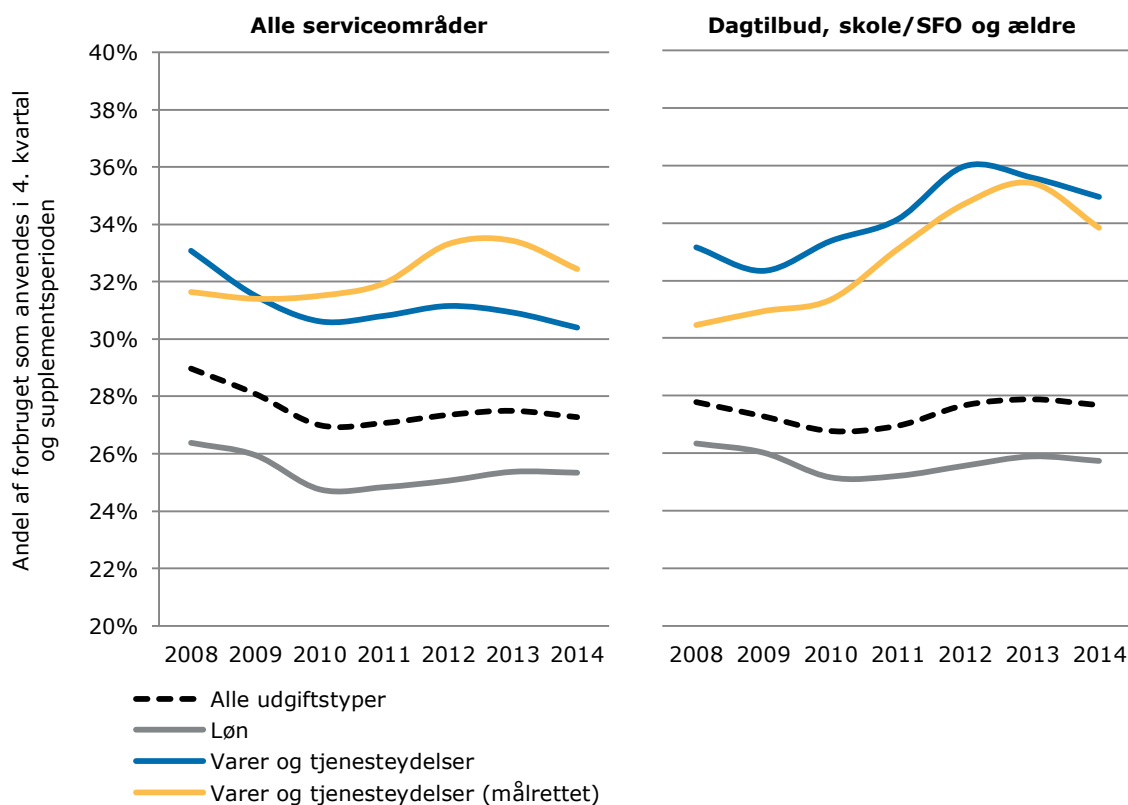
5.3 Forbrugsprofil

I det følgende gennemgås resultaterne vedrørende udviklingen i kommunernes årlige forbrugsprofiler. Der indledes med en opsummering af de centrale resultater. Herefter følger den mere detaljerede gennemgang for udviklingen i forbruget på varer og tjenesteydelser, løn og afslutningsvis billedet for alle udgiftstyperne set under ét. For hver udgiftstype vises de separate resultater for serviceområderne dagtilbud, skole/SFO og ældre. Yderligere detaljer i resultaterne, herunder signifikantest af forskelle mellem de enkelte år og 2010, findes i Bilagstabel 2.2.

5.3.1 Overordnede tendenser

Figur 5.9 viser de centrale tendenser for udviklingen i gennemsnitskommunens forbrugsprofil på serviceudgifterne fra 2008 til 2014. Gennemsnitskommunens resultater er udtryk for det uvægtede gennemsnit af alle kommunernes resultater i de enkelte år. Hver kurve i figuren illustrerer, hvordan tendensen til at forbruge midler sidst på året har udviklet sig for de enkelte udgiftstyper. I venstre panel viser figuren opgørelserne totalt set for alle serviceområder, og i højre panel vises en samlet opgørelse for serviceområderne dagtilbud, skole/SFO og ældre.

Figur 5.9 Udvikling i andelen af gennemsnitskommunens serviceudgifter, som forbruges sidst på året. Opdeling på udgiftstyper og serviceområder, 2008-2014.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. Den målrettede definition af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser. N = 686.

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

Det bemærkes, at der over hele perioden er en tendens til, at forbruget på varekøb og tjenesteydelser har et relativt højt niveau sidst på året, når der sammenlignes med forbrugsprofilen for lønudgifterne. Dette kan dels skyldes konteringsmæssige forhold i forbindelse med regnskabsafslutningen, dels også afspejle en almen tendens i den kommunale økonomistyring til at

udvise forsigtighed først på året og vente med at foretage diverse indkøb, til man er nogenlunde sikker på det samlede årsresultat. I Figur 5.9 kan tendensen ses ved, at andelen af det samlede forbrug på varer og tjenesteydelse, som ligger i 4. kvartal eller i supplementsperioden, i hele undersøgelsesperioden ligger et stykke over 25 %¹². Dette gælder både når der ses på serviceområderne under ét, og når der ses isoleret på serviceområderne dagtilbud, skole/SFO og ældre. For lønudgifterne er der ikke samme tendens til et forhøjet forbrug i årets afsluttende måneder. I lyset af disse generelle tendenser i undersøgelsesperioden skal det fremhæves, at det interessante spørgsmål i forhold til analysens fokus ikke er, om der kan påvises et relativt højt niveau af forbrug i årenes afsluttende måneder (dvs. om kurverne i Figur 5.9 ligger over 25 %), men hvordan dette forbrugsniveau har *udviklet sig* i løbet af undersøgelsesperioden (dvs. om kurverne ligger højere i årene 2011-2014 end i de tre foregående år).

For alle serviceområderne under ét (venstre panel i Figur 5.9) ses det, at den totale forbrugsandel (alle udgiftstyper) sidst på året over perioden er faldet fra 29,0 % i 2008 til 27,3 % i 2014. Faldet skete dog fra 2008 til 2010, altså før indførelsen af de faste, individuelle regnskabssanktioner. I perioden fra 2010 til 2014 har andelen af forbruget, som ligger sidst på året, været forholdsvis stabil. Et tilsvarende billede tegner sig, når der ses på udviklingen for forbruget af henholdsvis løn og varekøb/tjenesteydelser i årets sidste måneder. Udviklingen for begge udgiftstyperne isoleret betragtet følger udviklingen i forbrugsandelen for de samlede udgifter. Billedet ser imidlertid en smule anderledes ud, når der fokuseres på den målrettede definition af varer og tjenesteydelser (dvs. de udgiftsarter, hvor kommunerne vurderes at have bedst mulighed for at skruer midlertidigt op for forbruget i årets sidste måneder, jf. afsnit 4.3). Her sker der over perioden en vis stigning i forbrugsandelen sidst på året (fra 31,6 % til 32,4 % med toppunkt i 2013 med 33,4 %).

Ses der isoleret på dagtilbuds-, skole- og ældreområdet (højre panel Figur 5.9), kan der for alle udgiftstyperne under ét kun spores marginale ændringer i andelen af forbruget, som ligger sidst på året. Det samme gør sig gældende, når der ses isoleret på lønudgifterne på de tre områder. Derimod ses der en tendens til, at forbruget på varekøb og tjenesteydelser i stigende grad finder sted sidst på året (fra 33,2 % til 34,9 %). Dette er i særdeleshed tilfældet for de typer af varer og tjenesteydelser, som hører under den målrettede afgrænsning (fra 30,5 % til 33,8 %). Ændringerne i forbrugsprofilen på varekøb og tjenesteydelser er særligt sket i perioden fra 2010 til 2014. Varekøb og tjenesteydelser fylder dog ikke tilstrækkeligt meget i forbruget på de tre serviceområder til, at dette giver sig udslag i en markant ændring i forbrugsprofilen, når der ses på alle udgiftstyperne under ét (se nærmere behandling i efterfølgende afsnit).

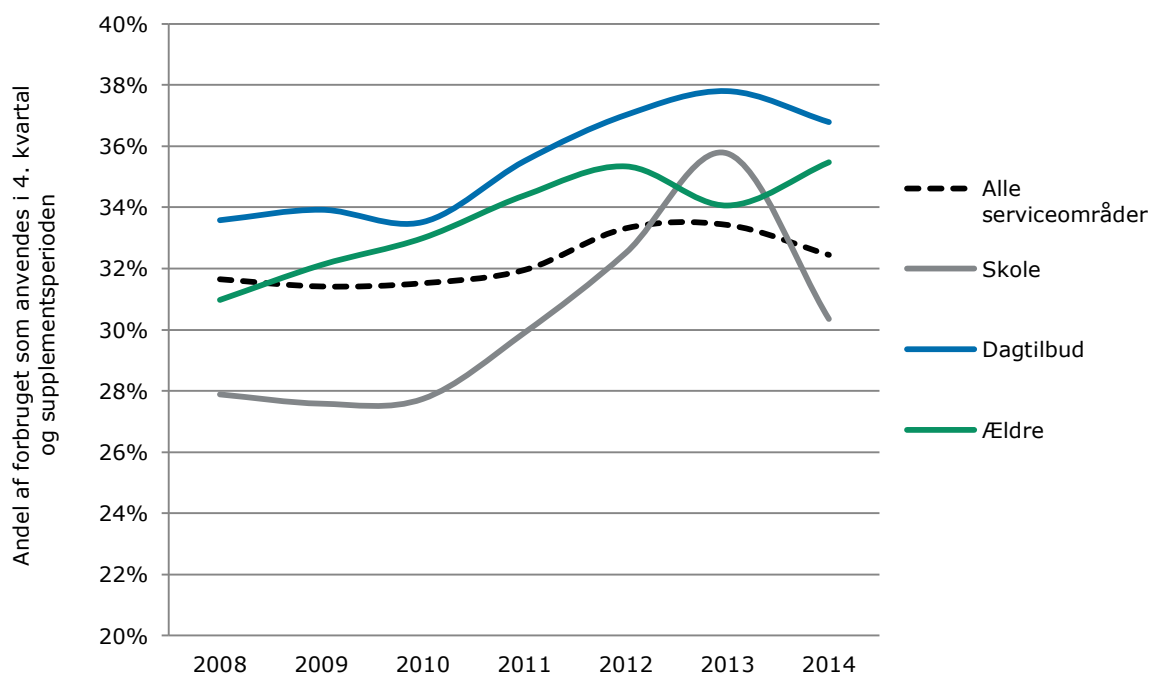
5.3.2 Målrettet afgrænsning af varer og tjenesteydelser

Afsnittet gennemgår de detaljerede resultater for udviklingen i gennemsnitskommunens forbrugsprofil på de typer af varer og tjenesteydelser, som hører ind under den målrettede afgrænsning. Afsnittet viser således de detaljerede resultater for det udsnit af de kommunale serviceudgifter, hvor de overordnede resultater viser den største udvikling i forbrugsprofilen.

Figur 5.10 viser udviklingen i forbrugsprofilen for den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser i perioden 2008-2014. Set i sammenhæng med Figur 5.9 ovenfor svarer den stiplede kurve for alle serviceområder i Figur 5.10 til den gule kurve i venstre panel af Figur 5.9. De øvrige kurver i Figur 5.10 er en underopdeling af den gule kurve i højre panel af Figur 5.9.

¹² Ved en jævn forbrugsprofil over årets fire kvartaler vil forbrugsandelen i hvert kvartal være 25 %.

Figur 5.10 Målrettet afgrænsning af varer og tjenesteydelser: Udvikling i andelen af gennemsnitskommunernes serviceudgifter, som forbruges sidst på året. 2008-2014. Opdeling på serviceområder.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. Den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser. N = 686.

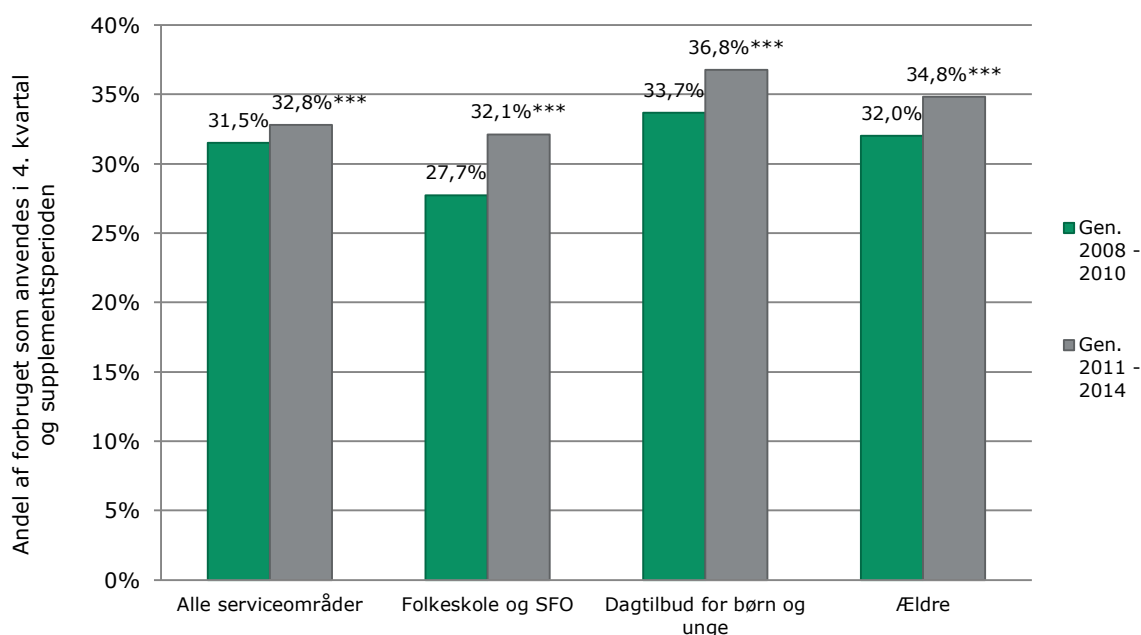
Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

Resultaterne i Figur 5.10 viser den samme overordnede udvikling som beskrevet i afsnit 5.3.1 ovenfor: Udviklingen imod en højere forbrugsandel sidst på året er mere markant på de tre udvalgte serviceområder, end når der ses på alle serviceområder under ét.

For skoleområdet ses en udvikling fra en forbrugsandel sidst på året på 27,9 % i 2008 til 30,3 % i 2014. Dette dækker over et toppunkt i 2013, hvor forbrugsandelen sidst på året var 35,8 %. Det markante udsving for skoleområdet i 2013 afspejler sandsynligvis i et vist omfang aktivitetsforrykninger på grund af lærerlockouten i april 2013. På dagtilbudsområdet går udviklingen fra 33,6 % til 36,9 % med et toppunkt i 2013 på 37,8 %. Endelig ses der for ældreområdet en udvikling fra 31,0 % til 35,5 % over perioden.

I den nedenstående Figur 5.11 er det illustreret, hvor store forskellene i forbrugsandelene sidst på året er, når der foretages en overordnet sammenligning af gennemsnittene i perioderne 2008-2010 og 2011-2014.

Figur 5.11 Målrettet afgrænsning af varer og tjenesteydelser: Gennemsnitlig forbrugsandel sidst på året i perioderne 2008-2010 og 2011-2014 for gennemsnitskommunen. Serviceudgifterne. Signifikanstest af forskellen på periodegennemsnittene. Opdeling på serviceområder.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. Den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser. Ved gennemsnitsværdierne for perioden 2011-2014 er angivet p-værdi for signifikanstest af forskellen til gennemsnittet for perioden 2008-2010: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. $N = 686$. Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med forbrugsandel sidst på året som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.2 for detaljeret afrapportering). Test for indflydelsesrige observationer: Ingen observationer med DFBETA > numerisk 1.

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

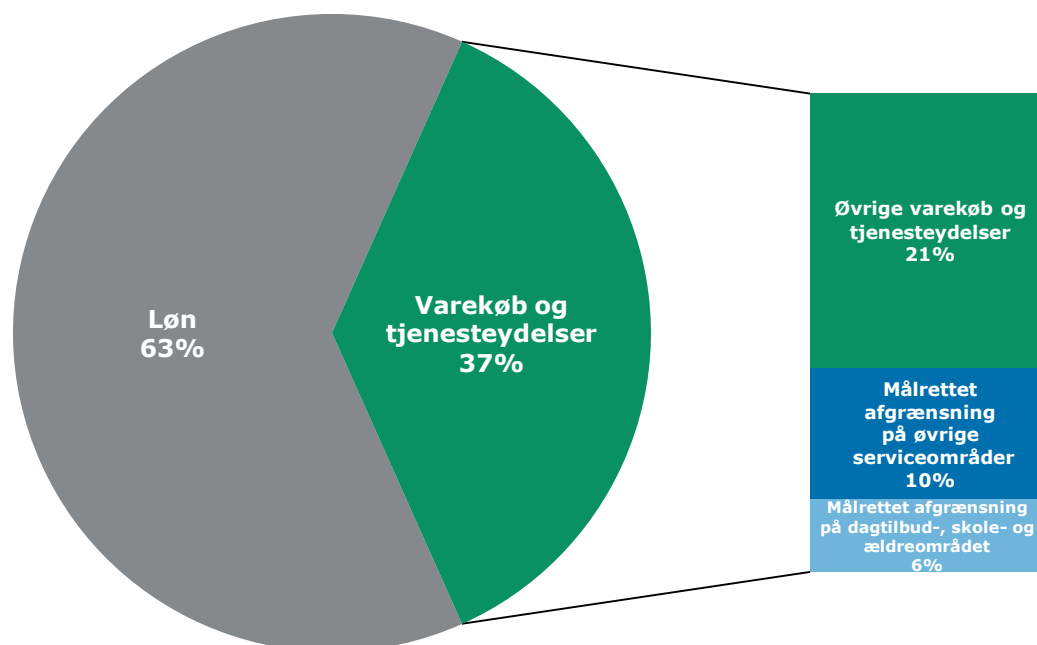
Det ses igen, at udviklingen er mere markant for de tre udvalgte serviceområder end for alle serviceområderne samlet set. Forskellene mellem forbrugsprofilerne i perioderne 2008-2010 og 2011-2014 er dog statistisk signifikante både for alle serviceområderne under ét og for de tre udvalgte delområder. Der er gennemført en robusthedsanalyse uden data for 2013 (lærerlock-outen). I resultatet uden 2013-data er stigningen for folkeskoleområdet mindre, men fortsat større end på ældreområdet og fortsat statistisk signifikant.

For alle serviceområderne under ét er forbrugsandelen i årets sidste måneder øget med 1,26 procentpoint fra perioden 2008-2010 til 2011-2014. For de tre udvalgte serviceområder varierer ændringerne fra 4,39 procentpoint på skoleområdet til 2,79 procentpoint på ældreområdet. Gennemsnittet for udviklingen på de tre udvalgte områder er en forøgelse på 3,3 procentpoint.

Statistisk signifikante ændringer i forbrugsprofilerne er imidlertid ikke ensbetydende med, at udviklingen også har væsentlig størrelsesmæssig betydning. For at få et billede af den samlede størrelsesmæssige betydning af de påviste udviklinger er der i nedenstående Figur 5.12 vist fordelingen af kommunernes samlede serviceudgifter på henholdsvis løn og varekøb/tjenesteydelser, som den så ud i 2014. Løn udgør ca. 63 %, mens varekøb/tjenesteydelser udgør de resterende ca. 37 % af det samlede forbrug på løn, varekøb og tjenesteydelser. En mere detaljeret opgørelse af varekøb og tjenesteydelser viser, at den målrette afgrænsning af disse udgifter udgør ca. 16 % af de samlede serviceudgifter. Når fokus yderligere indsnævres til dagtilbuds-, skole- og ældreområdet, svarer udgifterne til varer og tjenesteydelser i den målrettede afgrænsning til ca. 6 % af de samlede kommunale serviceudgifter. Det er således på et for-

holdsvis lille udsnit af de samlede kommunale udgifter, at vi finder de væsentligste ændringer i kommunernes forbrugsprofil.

Figur 5.12 Fordelingen af kommunernes samlede serviceudgifter på henholdsvis løn og varekøb/tjenesteydelser i 2014.



Note: Den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser.

Kilde: Kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

Omregnet til kronebeløb betyder ændringerne i forbrugsprofilen for den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser (isoleret på de tre udvalgte serviceområder), at der årligt på disse områder forbruges ca. 0,48 mia. kr. mere sidst på året i perioden 2011-2014 sammenlignet med forbrugsprofilen for perioden 2008-2010¹³. Dette svarer til, at ca. 0,4 % af de samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser på de tre områder er blevet forskudt til sidst på året.

Den tilsvarende beregning for *alle* varer og tjenesteydelser på de tre udvalgte serviceområder er kun marginalt højere (0,55 mia. kr.). Dette skyldes dels, at ændringen i forbrugsprofilen på de øvrige varer og tjenesteydelser er markant mindre, dels at den målrettede afgrænsning udgør størstedelen af udgifterne til varer og tjenesteydelser på de tre serviceområder. Ændringen svarer til, at ca. 0,5 % af de samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser på de tre områder er blevet forskudt til sidst på året.

Ses der på de beløbsmæssige konsekvenser af udviklingen i forbrugsprofilen for den målrettede afgrænsning på alle serviceområderne under ét, betyder ændringerne, at forbruget sidst på året er øget med ca. 0,51 mia. kr. Dette afspejler, at det i høj grad er udviklingen på de tre udvalgte serviceområder, som driver udviklingen for alle serviceområderne under ét. Ændringen svarer til, at ca. 0,2 % af de samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser er blevet forskudt til sidst på året.

¹³ Da de beløbsmæssige beregninger er lavet på baggrund af udviklingen i uvægtede gennemsnit, er det ved beregningen forudsat, at udviklingen gennemsnitligt set er ens på tværs af store og små kommuner.

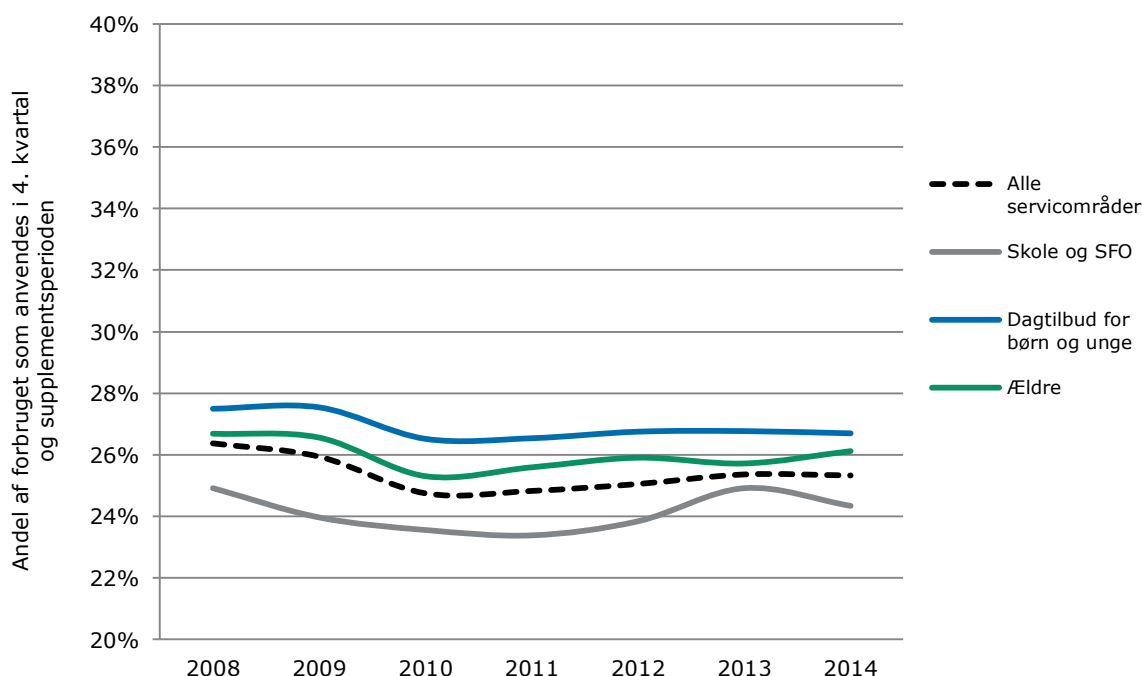
5.3.3 Løn

Afsnittet gennemgår de detaljerede resultater for udviklingen i gennemsnitskommunens forbrugsprofil på lønudgifterne.

Figur 5.13 viser udviklingen i forbrugsprofilen for lønudgifterne på tværs af perioden 2008-2014. Set i sammenhæng med de overordnede resultater i Figur 5.9 svarer den stiplede kurve for alle serviceområder i Figur 5.13 til den grå kurve i venstre panel af Figur 5.9. De øvrige kurver i Figur 5.13 er en underopdeling af den grå kurve i højre panel af Figur 5.9.

Det fremgår af Figur 5.13, at der ikke er sket nogen markant udvikling i forbrugsprofilen for hverken serviceområderne samlet set eller for de tre udvalgte serviceområder betragtet enkeltvis. Forbrugsprofilen på folkeskoleområdet i 2013 ser – som det også var tilfældet for varer og tjenesteydelser – ud til at være påvirket af aktivitetsforskydninger som følge af lærerlockouten.

Figur 5.13 Løn: Udvikling i andelen af gennemsnitskommunens serviceudgifter, som forbruges sidst på året. 2008-2014. Opdeling på serviceområder.



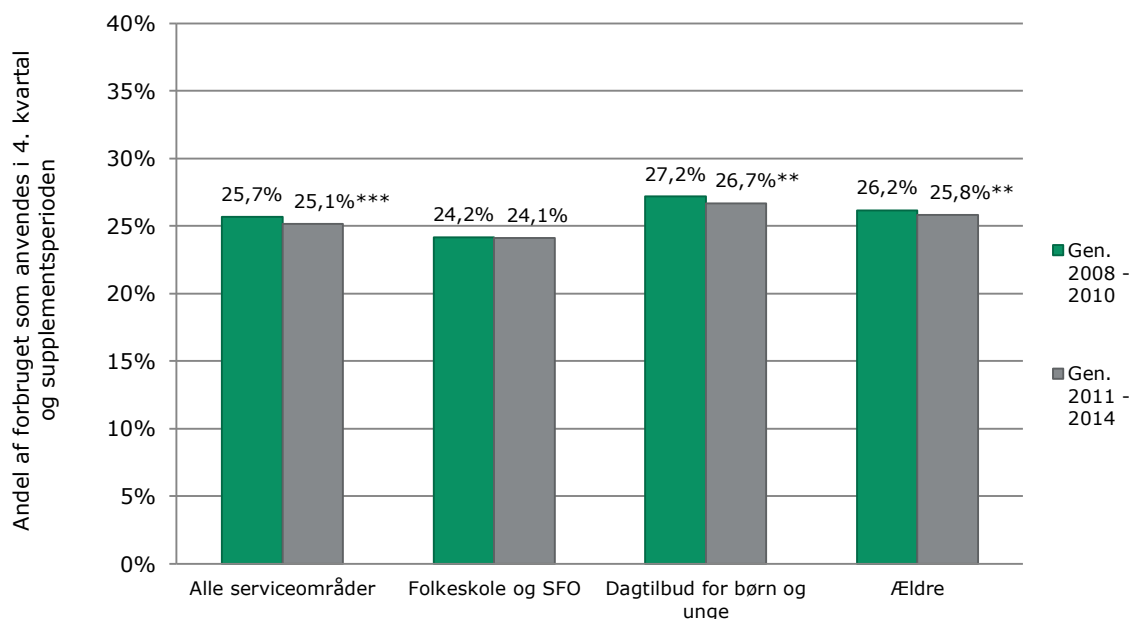
Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. N = 686.

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

Billedet af, at forbrugsprofilen ikke har udviklet sig markant på tværs af perioden, er også tydeligt, når man sammenligner de gennemsnitlige forbrugsandele for løn i henholdsvis 2008-2010 og 2011-2014.

Figur 5.14 viser, at forbrugsandelen kun har udviklet sig mellem 0,1 og 0,6 procentpoint vurderet ud fra gennemsnittet af de to perioder. I alle tilfælde er der dog tale om, at forbrugsandelen i årets sidste måneder er faldet en smule. Det mest signifikante resultat ses for alle serviceområderne samlet set, hvor forbrugsandelen er faldet med 0,6 procentpoint fra perioden før introduktionen af faste regnskabssanktioner til perioden efter. Samlet set er konklusionen dog, at forbrugsprofilen for lønudgifterne samlet set kun har ændret sig meget lidt i undersøgelsesperioden.

Figur 5.14 Løn: Gennemsnitlig forbrugsandel sidst på året i perioderne 2008-2010 og 2011-2014 for gennemsnitskommunen. Serviceudgifter. Signifikanstest af forskellen på periodegennemsnittene. Opdeling på serviceområder.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. N = 686. Ved gennemsnitsværdierne for perioden 2011-2014 er angivet p-værdi for signifikanstest af forskellen til gennemsnittet for perioden 2008-2010: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1. Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med forbrugsandel sidst på året som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.2 for detaljeret afrapportering). Test for indflydelsesrige observationer: Der er konstateret enkelte observationer med DFBETA > numerisk 1. Ændringer ved eksklusion af observationer: Alle serviceområder (forskul ændres fra -0,54 til -0,32), folkeskole og SFO (forskul ændres fra -0,04 til 0,23**), dagtilbud (forskul ændres fra -0,49** til -0,41**), ældre (forskul ændres fra -0,35** til -0,23).

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

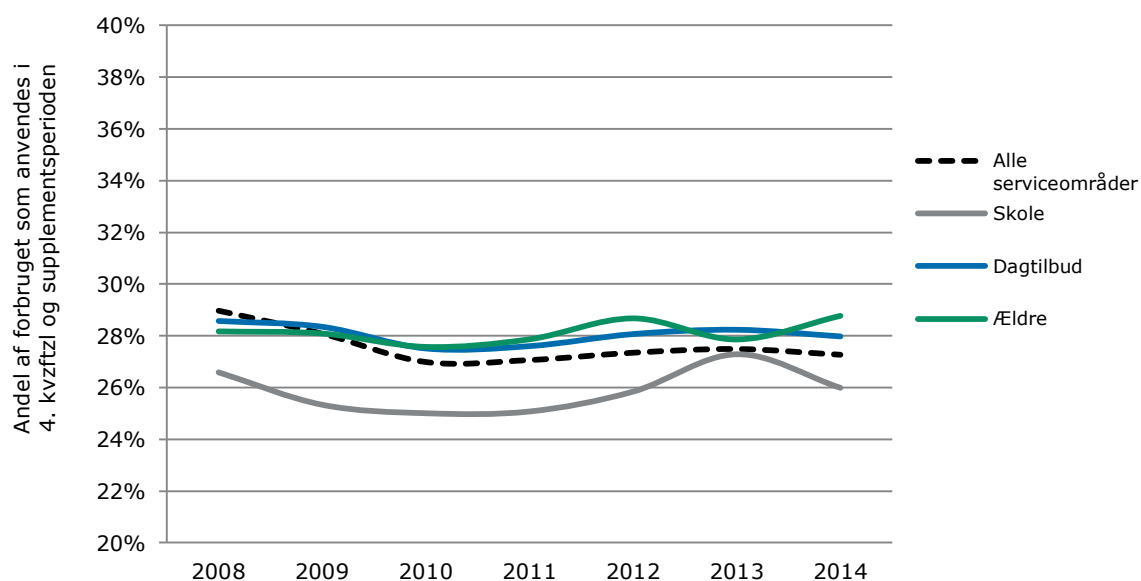
5.3.4 Løn, varekøb og tjenesteydelser

Afsnittet gennemgår de detaljerede resultater for udviklingen i gennemsnitskommunens forbrugsprofil på de samlede serviceudgifter til løn, varekøb og tjenesteydelser.

Figur 5.15 viser udviklingen i forbrugsprofilen for de samlede serviceudgifter i perioden 2008-2014. Set i sammenhæng med de overordnede resultater i Figur 5.9 svarer den stiplede kurve for alle serviceområder i Figur 5.15 til den stiplede kurve i venstre panel af Figur 5.9. De øvrige kurver i Figur 5.15 er en underopdeling af den stiplede kurve i højre panel af Figur 5.9.

Af Figur 5.15 ses det, at der for alle serviceområderne samlet set har været tale om et mindre fald i den andel af de samlede udgifter, der bruges i slutningen af året, i løbet af analyseperioden. For de tre udvalgte serviceområder er udviklingen minimal.

Figur 5.15 Løn, varekøb og tjenesteydelser: Udvikling i andelen af gennemsnitskommunens serviceudgifter, som forbruges sidst på året. 2008-2014. Opdeling på serviceområder.



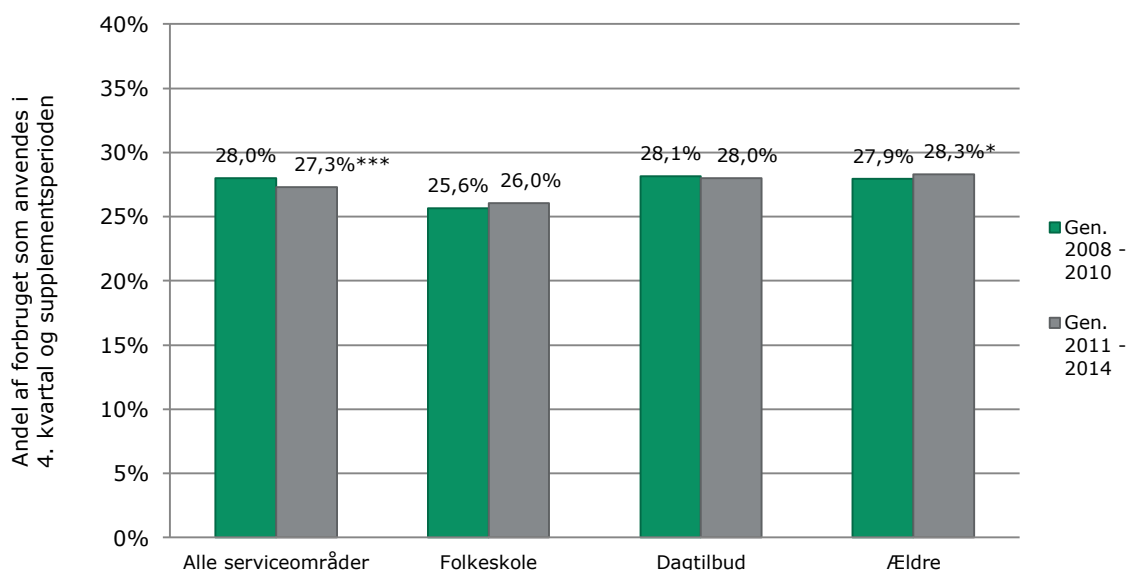
Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. N = 686.

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik

Dette billede bekræftes, når man sammenligner de gennemsnitlige forbrugsandele fra perioden før og efter indførelsen af faste regnskabssanktioner.

Figur 5.16 viser, at det kun er for alle serviceområderne samlet set, at der er tale om en signifikant udvikling i forbrugsprofilen. Der er her tale om et relativt beskedent fald i forbrugsandelen sidst på året på 0,7 procentpoint fra 2008-2010 til 2011-2014.

Figur 5.16 Løn, varekøb og tjenesteydelser: Gennemsnitlig forbrugsandel sidst på året i perioderne 2008-2010 og 2011-2014 for gennemsnitskommunen. Serviceudgifter. Signifikantest af forskellen på periodegennemsnittene. Opdeling på serviceområder.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. N = 686. Ved gennemsnitsværdierne for perioden 2011-2014 er angivet p-værdi for signifikantest af forskellen til gennemsnittet for perioden 2008-2010: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1. Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med forbrugsandel sidst på året som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.2 for detaljeret afrapportering). Test for indflydelsesrige observationer: Der er konstateret enkelte observationer med DFBETA > numerisk 1. Ændringer ved eksklusion af observationer: Alle serviceområder (forskel ændres -0,72*** til -0,56***), folkeskole og SFO (forskel ændres fra 0,40 til 0,66***), dagtilbud (forskel ændres fra -0,17 til -0,15), ældre (forskel ændres fra -0,35* til -0,39*).

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

5.3.5 Afprøvning af hypotese 3

Hypotese 3 lød:

H3: Gennemsnitkommunen realiserede i perioden efter 2010 en større andel af sit forbrug sidst på året. Tendensen er mest fremtrædende for forbrug på varekøb og tjenesteydelser og på serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne.

Den gennemførte analyse giver kun opbakning til dele af hypotesen. Der kan ikke findes en tendens til, at gennemsnitskommunen anvender en større del af de samlede serviceudgifter sidst på året i perioden efter 2010 sammenlignet med perioden fra 2008-2010. Tværtimod er der tale om et lille fald i forbrugsandelen sidst på året. Der ses ligeledes ingen stigning i forbruget af varekøb og tjenesteydelser samlet set. Dette resultat er i overensstemmelse med analysen fra Det Økonomiske Råd.

Modsat Det Økonomiske Råd har vi imidlertid påvist, at der er sket en stigning i forbrugsandelen sidst på året for de typer af varer og tjenesteydelser, hvor kommunerne rent indholdsmæssigt har bedst mulighed for at skruer midlertidigt op for forbruget i årets sidste måneder (dvs. inden for den målrettede afgrænsning). Denne stigning fra perioden før indførelsen af faste, individuelle regnskabssanktioner til perioden efter ses for serviceområderne samlet set. Udviklingen er dog mest markant på de tre store serviceområder dagtilbud, skole/SFO og ældre,

hvor der er en høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne.

Det skal understreges, at denne afgrænsede type af varer og tjenesteydelser udgør en forholdsvis begrænset andel af kommunernes samlede udgifter, hvorfor stigningen i forbrugsandelen sidst på året svarer til relativt beskedne kronebeløb i den store sammenhæng. Der er således tale om en udvikling, som er statistisk signifikant på de pågældende områder, men som kun har begrænset størrelsesmæssig betydning for kommunernes samlede ressourceallokering.

Det skal også understreges, at en øget forbrugsandel sidst på året ikke nødvendigvis er ensbetydende med "pengeafbrænding" og en forringelse af efficiensen i kommunernes ressourceforbrug. Det afgørende er i den forbindelse, om det øgede forbrug sidst på året vedrører typer af udgifter, som den budgetansvarlige ikke ville have prioriteret i en situation uden sanktioner og medfølgende usikkerhed om de fremtidige forbrugsmuligheder.

I den forbindelse er det interessant at undersøge, hvorvidt der kan spores en ændring i kommunernes prioritering af henholdsvis lønudgifter og udgifter til varer og tjenesteydelser efter indførelsen af individuelle regnskabssanktioner i 2011. Hvis lønandelen er faldet, kan det således være en indikation på, at kommunerne som følge af sanktionsmekanismerne har forvredet deres ressourceanvendelse, således at ressourcerne anvendes anderledes, end de ville være blevet i en situation uden de individuelle regnskabssanktioner. Omvendt vil en uændret lønandel over tid indikere, at den ændrede forbrugsprofil for varer og tjenesteydelser på de tre store serviceområder blot handler om, at i forvejen prioriterede udgifter til varer og tjenesteydelser udskydes til sidst på året, hvor der er opnået større sikkerhed for budgetoverholdelse.

På baggrund af resultaterne vedrørende udviklingen i kommunernes forbrugsprofiler er det usandsynligt, at der vil kunne spores væsentlige ændringer i forbrugssammensætningen mellem løn og øvrige tjenesteydelser som følge af de påviste forskydninger i forbruget på varer og tjenesteydelser. Dette skyldes, at de påviste ændringer størrelsesmæssigt fylder ganske lidt i det samlede forbrug og derfor har et begrænset potentiale i forhold til at ændre på forbrugssammensætningen.

Forbrugets fordeling på løn og øvrige udgifter er fokus i det følgende afsnit.

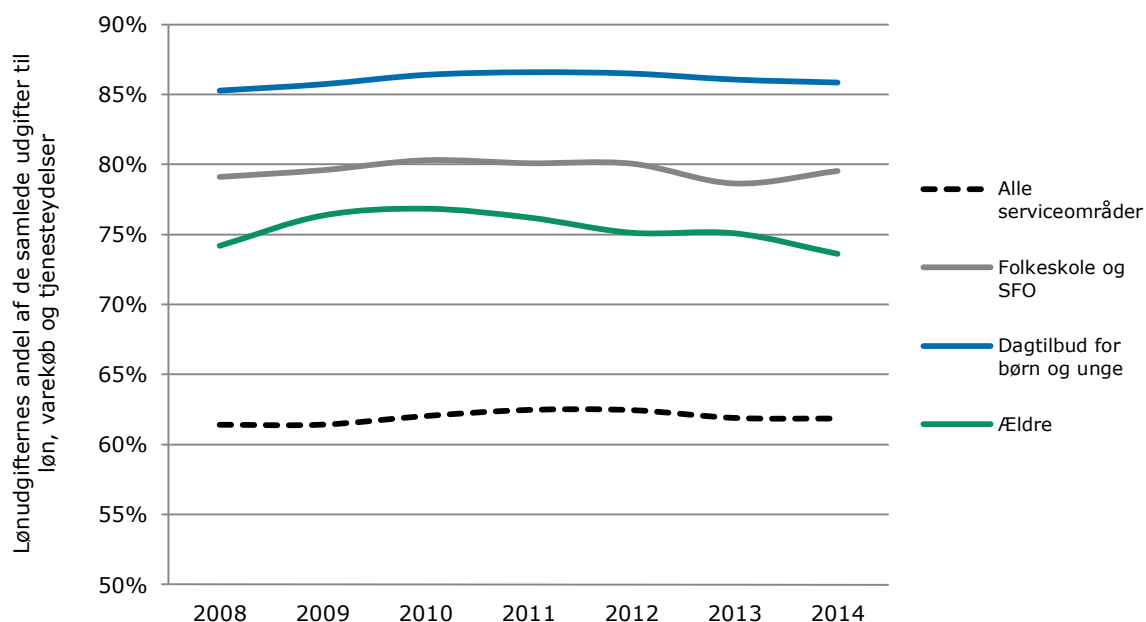
5.4 Forbrugssammensætning

I det følgende gennemgås resultaterne vedrørende udviklingen i kommunernes forbrugssammensætning. Forbrugssammensætningen er, som tidligere beskrevet, operationaliseret som lønudgifternes andel af de samlede serviceudgifter til løn, varer og tjenesteydelser i de enkelte år. Yderligere detaljer i resultaterne, herunder signifikanstest af forskelle mellem de enkelte år og 2010, findes i Bilagstabel 2.2.

Figur 5.17 viser udviklingen i gennemsnitskommunens lønandel over perioden 2008-2014. For alle serviceområderne samlet set kan der kun spores en meget begrænset udvikling på tværs af perioden (fra 61 % i 2008 til 62 % i 2014).

For de tre udvalgte serviceområder er udviklingen ligeledes minimal, om end der ses lidt større variation mellem de enkelte år. Eksempelvis ses der for ældreområdet en stigning fra 74 % i 2008 til 77 % i 2010, hvorefter andelen igen falder til 74 % i 2014.

Figur 5.17 Udvikling i lønnens andel af de samlede serviceudgifter til løn, varekøb og tjenesteydelser i gennemsnitskommunen. 2008-2014. Opdeling på serviceområder.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. N = 686.

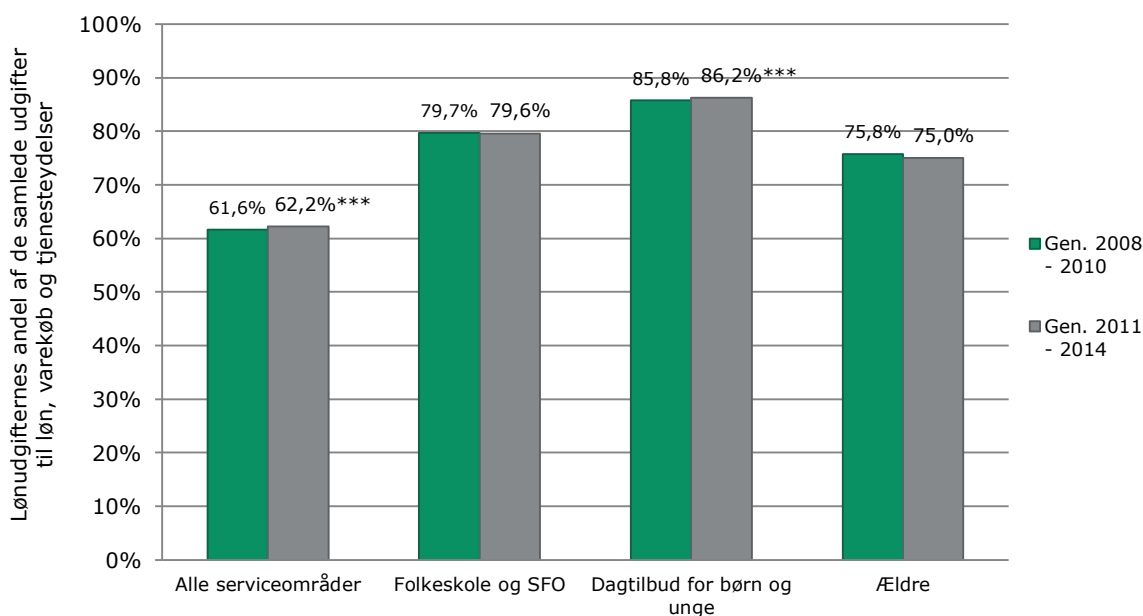
Kilde: Kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

Sammenligner man den andel af forbruget, der gik til løn i perioderne 2008-2010 og 2011-2014, bekræftes billedet af, at ændringerne i forbrugssammensætningen har været minimale.

Figur 5.18 viser, at der for alle serviceområderne samlet set har været tale om en begrænset stigning på 0,6 procentpoint i den andel af udgifterne, der bruges på løn. Denne forskel er statistisk signifikant.

På de tre udvalgte serviceområder er det kun udviklingen på dagtilbudsområdet, der er statistisk signifikant. Denne udvikling er imidlertid også begrænset og udgør en stigning på 0,4 procentpoint mellem de to perioder.

Figur 5.18 Gennemsnitlig lønandel i perioderne 2008-2010 og 2011-2014 for gennemsnitskommunen. Serviceudgifter. Signifikanstest af forskellen på periodegennemsnittene. Opdeling på serviceområder.



Note: Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. N = 686. Ved gennemsnitsværdierne for perioden 2011-2014 er angivet p-værdi for signifikanstest af forskellen til gennemsnittet for perioden 2008-2010: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1. Resultater på baggrund af lineær regressionsanalyse med lønandel som afhængig variabel (se Bilagstabel 2.3 for detaljeret afrapportering). Test for indflydelsesrige observationer: Ingen observationer med DFBETA > numerisk 1.

Kilde: Kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

5.4.1 Afprøvning af hypotese 4

Hypotese 4 lød:

H4: Gennemsnitkommunen anvendte i perioden efter 2010 en mindre andel af sit forbrug på løn. Tendensen er mest fremtrædende på serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne.

Den gennemførte analyse giver ikke opbakning til hypotesen. Udviklingen har været minimal for alle serviceområderne samlet set, og der har ikke været tale om, at en mindre andel af udgifterne er gået til løn i perioden efter 2010. Tværtimod er der påvist en beskedent stigning på 0,6 procentpoint i den andel af forbruget, der går til løn, mellem perioderne 2008-2010 og 2011-2014.

For de tre udvalgte serviceområder med høj grad af decentralisering af budgetansvaret til institutionsniveauet i kommunerne kan der ligeledes ikke spores nogen markant udvikling i forbrugssammensætningen. Udviklingen er kun statistisk signifikant på dagtilbudsområdet, hvor der er påvist en lille stigning på 0,4 procentpoint mellem de to perioder.

Samlet set ser det således ikke ud til, at der i perioden efter 2010 er sket en væsentlig omprioritering mellem udgifterne til løn og varer/tjenesteydelser i det kommunale forbrug på serviceudgifterne.

Litteratur

Blom-Hansen, J., Maris Ibsen, J., Juul, T & Mouritzen, P. E. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Det Økonomiske Råd (2015). *Offentlige finanser. Dansk Økonomi, forår 2015*. København: De Økonomiske Råds Sekretariat.

Larsen, T. & Mau Pedersen, N. J (2015). *Den offentlige sektor*. København: Handelshøjskolens forlag.

Produktivitetskommissionen (2013). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3*. København: Produktivitetskommissionen.

Bilag 1 Afgrænsning af serviceudgifterne

Udgifter på Hovedkonto 0-6, dranst 1 og 2, fratrullet nedenstående funktioner og grupperinger:

Bilagstabel 1.1 Funktioner og grupperinger som fratrækkes ved afgrænsningen af serviceudgifterne.

Område	2008-2010	2010	2011	2012	2013	2014
Forsynings-området	Hovedkonto 1	Hovedkonto 1	Hovedkonto 1	Hovedkonto 1	Hovedkonto 1	Hovedkonto 1
Tjenestemandspensioner, forsyning	Funk. 6.52.72, gp. 001 og 002	Funk. 6.52.72, gp. 001 og 002	Funk. 6.52.72, gp. 001 og 002	Funk. 6.52.72, gp. 001 og 002	Funk. 6.52.72, gp. 001 og 002	Funk. 6.52.72, gp. 001 og 002
Overførsler	Funk. 3.30.45 Funk. 3.38.77 Funk. 5.46.60 Funk. 5.46.61 Funk. 5.56.65 Funk. 5.48.67 Funk. 5.48.68 Funk. 5.48.69 Funk. 5.48.70 Funk. 5.57.71 Funk. 5.57.72 Funk. 5.57.73 Funk. 5.57.74 Funk. 5.57.75 Funk. 5.57.76 Funk. 5.57.77 Funk. 5.58.80 Funk. 5.58.81 Funk. 5.68.97 Funk. 5.68.98 Ex 5.58.80, dr. 1, gp. 004 og 005	Funk. 3.30.45 Funk. 3.38.77 Funk. 5.46.60 Funk. 5.46.61 Funk. 5.56.65 Funk. 5.48.67 Funk. 5.48.68 Funk. 5.48.69 Funk. 5.48.70 Funk. 5.57.71 Funk. 5.57.72 Funk. 5.57.73 Funk. 5.57.74 Funk. 5.57.75 Funk. 5.57.76 Funk. 5.57.77 Funk. 5.58.80 Funk. 5.58.81 Funk. 5.68.97 Funk. 5.68.98 Ex 5.58.80, dr. 1, gp. 004 og 005	Funk. 3.30.45 Funk. 3.38.77 Funk. 5.46.60 Funk. 5.46.61 Funk. 5.56.65 Funk. 5.48.67 Funk. 5.48.68 Funk. 5.48.69 Funk. 5.48.70 Funk. 5.57.71 Funk. 5.57.72 Funk. 5.57.73 Funk. 5.57.74 Funk. 5.57.75 Funk. 5.57.76 Funk. 5.57.77 Funk. 5.58.80 Funk. 5.58.81 Funk. 5.68.90 Funk. 5.68.97 Ex 5.58.80, dr. 1, gp. 004 og 005	Funk. 3.30.45 Funk. 3.38.77 Funk. 5.46.60 Funk. 5.46.61 Funk. 5.56.65 Funk. 5.48.67 Funk. 5.48.68 Funk. 5.48.69 Funk. 5.48.70 Funk. 5.57.71 Funk. 5.57.72 Funk. 5.57.73 Funk. 5.57.74 Funk. 5.57.75 Funk. 5.57.76 Funk. 5.57.77 Funk. 5.58.80 Funk. 5.58.81 Funk. 5.68.90 Funk. 5.68.97 Ex 5.58.80, dr. 1, gp. 004 og 005	Funk. 3.30.45 Funk. 3.38.77 Funk. 5.46.60 Funk. 5.46.61 Funk. 5.56.65 Funk. 5.48.67 Funk. 5.48.68 Funk. 5.48.69 Funk. 5.48.70 Funk. 5.57.71 Funk. 5.57.72 Funk. 5.57.73 Funk. 5.57.74 Funk. 5.57.75 Funk. 5.57.76 Funk. 5.57.77 Funk. 5.57.79 Funk. 5.58.80 Funk. 5.58.81 Funk. 5.58.82 Funk. 5.68.90 Funk. 5.68.97 Ex 5.58.80, dr. 1, gp. 004 og 005	Funk. 3.30.45 Funk. 3.38.77 Funk. 5.46.60 Funk. 5.46.61 Funk. 5.56.65 Funk. 5.48.67 Funk. 5.48.68 Funk. 5.48.69 Funk. 5.48.70 Funk. 5.57.71 Funk. 5.57.72 Funk. 5.57.73 Funk. 5.57.74 Funk. 5.57.75 Funk. 5.57.76 Funk. 5.57.77 Funk. 5.57.79 Funk. 5.58.80 Funk. 5.58.81 Funk. 5.58.82 Funk. 5.68.90 Funk. 5.68.97 Ex 5.58.80, dr. 1, gp. 004 og 005
Forsikrede ledige		Funk. 5.57.78 Funk. 5.68.91	Funk. 5.57.78 Funk. 5.68.91	Funk. 5.57.78 Funk. 5.68.91	Funk. 5.57.78 Funk. 5.68.91	Funk. 5.57.78 Funk. 5.68.91
Den centrale refusionsordning				Funk. 5.22.07	Funk. 5.22.07	Funk. 5.22.07
Aktivitetsbestemt medfinansiering					Funk. 4.62.81	Funk. 4.62.81
Ældreboliger					Funk. 5.32.30	Funk. 5.32.30

Kilde: KL.

Bilag 2 Resultater af regressionsanalyser

Bilagstabel 2.1 Udvikling i kommunernes budgetoverskridelse og budgetpræcision på serviceudgifterne, 2008-2014.

	Budgetoverskridelse (procent af budget)	Budgetoverskridelse (procent af budget)	Budgetpræcision (procent af budget)	Budgetpræcision (procent af budget)
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Efter 2010	-2,94***		-0,08	
Tid (ref.: 2010)				
2008		-0,64**		-0,32*
2009		1,66***		1,13***
2011		-3,25***		0,64***
2012		-3,04***		0,49***
2013		-2,21***		-0,12
2014		-1,87***		-0,28
Konstant	1,43***	1,08***	1,93***	1,66***
N	686	686	686	686
R ²	0,384	0,491	0,001	0,126

Note: Ustandardiserede regressionskoefficienter. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$ (2-sidet test). Modellerne er estimeret med OLS med klyngerobuste standardfejl med kommune som klynge i parentes. Serviceudgifterne er defineret efter gældende afgrænsning i de enkelte år. Kommunernes budgetter er korrigeret for DUT-regulerede opgaveændringer, ændrede pris- og lønforudsætninger i de enkelte år, aftale om ændrede lønforudsætninger i 2008 og omprioritering af 2 mia. kr. fra service til anlægsrammen i 2013. Budgetpræcisionen for den enkelte kommune er opgjort som den absolutte (numeriske) værdi af den procentuelle afvigelse mellem kommunens budget og regnskab i enkeltårene.

Kilde: Kommunale budget- og regnskabsdata, Danmarks Statistik. Data vedrørende budgetkorrektioner, Finansministeriet. Fordelingen af korrektionerne på enkeltkommuner er foretaget af KORA.

Bilagstabel 2.2 Udvikling i kommunernes andel af forbruget på serviceudgifterne som realiseres i 4. kvartal eller supplementsperioden, 2008-2014.

Alle serviceområder								Dagtilbud				Skole				Ældre								
Udgiftsart	Løn, varer og tjenesteydelser		Løn	Varer og tjenesteydelser (målrettet afgrænsning)		Løn, varer og tjenesteydelser	Løn	Varer og tjenesteydelser (målrettet afgrænsning)		Løn, varer og tjenesteydelser	Løn	Varer og tjenesteydelser (målrettet afgrænsning)		Løn, varer og tjenesteydelser	Løn	Varer og tjenesteydelser (målrettet afgrænsning)								
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8	Model 9	Model 10	Model 11	Model 12												
Efter 2010	-0,72***	-0,54***	1,26***	-0,17	-0,49**	3,11***	0,4	-0,03	4,39***	0,35*	-0,35**	2,79***												
Tid (ref.: 2010)																								
2008	1,97***	1,62***	0,13	1,04***	0,97***	0,06	1,57**	1,36*	0,15	0,59	1,38***	-2,02***												
2009	1,09***	1,19***	-0,11	0,82***	1,01***	0,4	0,33	0,41***	-0,16	0,51	1,25***	-0,88												
2011	0,08	0,08	0,44	0,09	0,02	1,99**	0,07	-0,17	2,16**	0,29	0,29	1,39**												
2012	0,36**	0,30**	1,81***	0,55**	0,23	3,50***	0,83***	0,28*	4,77***	1,09***	0,60***	2,34***												
2013	0,50***	0,61***	1,92***	0,71***	0,25	4,29***	2,27***	1,36***	8,02***	0,28	0,41	1,06*												
2014	0,28	0,58***	0,93**	0,46*	0,18	3,27***	0,98***	0,79***	2,61***	1,19***	0,82***	2,48***												
Konstant	28,01***	26,99***	25,69***	24,75***	31,53***	31,52***	28,14***	27,52***	27,18***	26,52***	33,67***	33,52***	25,64***	25,01***	24,15***	23,56***	27,73***	27,74***	27,94***	27,58***	26,17***	25,30***	32,03***	32,99***
N	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686	686
R ²	0,013	0,043	0,007	0,029	0,022	0,034	0,000	0,003	0,001	0,004	0,029	0,033	0,003	0,048	0,000	0,032	0,073	0,121	0,001	0,006	0,001	0,008	0,054	0,069

Note: Ustandardiserede regressionskoefficienter. *<0,10, **p<0,05, ***p< 0,01 (2-sidet test). Modellerne er estimeret med OLS med klyngerobuste standardfejl med kommune som klynge i parentes. Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. Den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser.

Kilde: Kvartalsopdelte kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.

Bilagstabel 2.3 Udvikling i lønnens andel af kommunernes serviceudgifter på art 1, 2 og 4, 2008-2014.

	Alle serviceområder		Dagtilbud		Skole		Ældre	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8
Efter 2010	0,55***		0,45***		-0,09		-0,78	
Tid (ref.: 2010)								
2008		-0,62***		-1,12***		-1,20***		-2,64***
2009		-0,62***		-0,67***		-0,72***		-0,48
2011		0,44***		0,19		-0,21		-0,62
2012		0,42**		0,09		-0,24		-1,71***
2013		-0,14		-0,34		-1,68***		-1,75**
2014		-0,18		-0,55***		-0,77**		-3,21***
Konstant	61,64***	62,05***	85,79***	86,38***	79,67***	80,31***	75,79***	76,83***
N	686	686	686	686	686	686	686	686
R ²	0,005	0,011	0,003	0,012	0,000	0,020	0,002	0,016

Note: Ustandardiserede regressionskoefficienter. *<0,10, **p<0,05, ***p<0,01 (2-sidet test). Modellerne er estimeret med OLS med klyngrobuste standardfejl med kommune som klynge i parentes. Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014. Den målrettede afgrænsning af varer og tjenesteydelser omfatter udgifter til fødevarer, anskaffelser, øvrige varekøb, entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser.

Kilde: Kommunale regnskabsdata, Danmarks Statistik.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00