

Struktur i styringen?

– Strukturelle forklaringer på kommunernes økonomistyring 1996-2005

Af Camilla Dalsgaard og Søren Rud Kristensen*

I artiklen undersøger vi de danske kommuners økonomistyring, og hvordan en række strukturelle forhold påvirker evnen til at styre økonomien i perioden 1996-2005. Vi opstiller to mål for økonomistyring, nemlig driftsresultatets størrelse og evnen til at overholde det planlagte budget. Strukturelle vilkår defineres som demografiske, sociale og politiske forhold i kommunens omgivelser, som kommunen har ingen eller begrænset mulighed for at påvirke på kort sigt, eksempelvis befolkningsvækst og andelen af borgere på overførselsindkomster. Ved en paneldatanalyse, der tager højde for kommunespecifik heterogenitet, viser vi, at det er svært at forklare kommunernes evne til at styre økonomien med strukturelle forhold. Resultatet indikerer, at politikere og embedsmænd kan have mulighed for at påvirke kommunens økonomiske resultat på trods af vanskelige strukturelle vilkår.

A. Indledning

1. Baggrund

Det er vigtigt, at kommunerne kan styre deres økonomi. På den ene side har det stor betydning for samfundsøkonomien, hvordan mere end 200 mia. kr. forvaltes i de kommunale budgetter. På den anden side er det en forudsætning for velfærdsstatens legitimitet, at borgerne får så megen og god service som muligt for skattekrone. Kommunal økonomistyring står højt på den politiske dagsorden. Det fremgår bl.a. af finanslovsaftalen for 2008, hvor aftalesystemet for den kommunale økonomi blev justeret for at understøtte kommunernes overholdelse af de vedtagne budgetter for 2008 (Finansministeriet, 2008:25).

* Camilla Dalsgaard (cd@krevi.dk) er cand.scient.pol og konsulent ved KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut. Søren Rud Kristensen (srk@krevi.dk) er cand.oecon og ph.d.-studerende ved KREVI og Syddansk Universitet.

Fokus på kommunernes økonomiske husholdning

I den offentlige sektor er økonomistyring en samlebetegnelse for de initiativer, der skal sikre, at borgerne får kvalitet for pengene. I bred forstand er økonomistyring et spørgsmål om, hvorvidt offentlige udgifter står mål med de igangsatte indsatser og de leverede serviceydelser til borgerne (Elm-Larsen, 2007:171-172; Økonomistyrelsen, 2000:7). Der er således flere elementer i økonomistyring. Denne analyse fokuserer på den del af den kommunale økonomistyring, der handler om kroner og øre, dvs. kommunernes økonomiske husholdning. Det handler om forskellen mellem indtægter og udgifter og mellem budget og regnskab. Analysen ser altså alene på, om den økonomiske husholdning er i balance, og beskæftiger sig ikke med de aktiviteter, der sættes i gang eller det resulterende serviceniveau.

En kommune er en stor driftsvirksomhed med et stort budget, der skal forvaltes, og ikke alle kommuner formår at få økonomien til at gå op hvert år (jf. KREVI, 2006). Siden 1999 har der således været en tendens til, at kommunernes samlede driftsoverskud er blevet mindre. Desuden er det efter 1995 blevet stadig vanskeligere for kommunerne samlet set at overholde deres budgetter. Der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner klarer sig over tid. Fx har 50 pct. af kommunerne overskredet budgettet i mindst fem af de seneste seks år, mens 14 pct. har overholdt det i mindst fem af de seneste syv år. Ud fra et økonomisk perspektiv er den situation ikke langtidsholdbar. Derfor er det vigtigt at prøve at komme bag om tallene.

Strukturelle forklaringer på økonomistyring

Flere forhold påvirker det økonomiske besluthedsrum for kommunale politikere og embedsmænd og dermed mulighederne for at styre økonomien. Det er dels faktorer, som politikere og embedsmænd kan gøre noget ved på kort sigt, dels strukturelle og andre vilkår, som de vanskeligt kan ændre på kort sigt. Formålet med denne undersøgelse er at finde strukturelt betingede forklaringer på forskellene i kommunernes økonomistyring 1996-2005. Strukturelt betingede forklaringer er faktorer i omgivelserne, som har betydning for evnen til at styre økonomien, men som kommunale aktører ikke selv kan påvirke på kort sigt. Det gælder eksempelvis befolkningens aldersmæssige sammensætning og andelen af personer på sociale overførsler. Andre potentielle forklaringsfaktorer som fx kommunernes normer og organisering, inkluderes ikke her, selvom de formentlig har betydning (jf. bl.a. Serritzlew, 2003; 2004).

Analysens resultater peger på nogle faktorer i kommunernes omgivelser, der har betydning for den økonomiske udvikling, og som det

derfor er vigtigt for kommunerne at være opmærksomme på, når de lægger budget og styrer deres økonomi. Den anvendte analysemodel finder generelle forklaringer, der gælder systematisk for alle kommuner over tid. Derfor kan analyserne ikke udpege de specifikke mekanismer, der fx får et fald i andelen af ledige til at forbedre kommunens evne til at opnå et godt driftsresultat.

2. Undersøgelsens formål

Formålet med undersøgelsen er at finde strukturelt betingede forklaringer på forskellene i kommunernes økonomistyring 1996-2005. Ved hjælp af panelanalyse afdækkes systematiske strukturelle forklaringer på forskelle i kommunernes ordinære driftsresultat og budgetafvigelse i perioden. Driftsresultatet er forskellen mellem kommunens indtægter og udgifter, mens budgetafvigelsen er driftsregnskabet afvigelse fra det lagte budget. Analysens resultater kan bidrage til den eksisterende viden om økonomistyring forstået som kronestyring. Undersøgelsen peger på nogle forhold i kommunernes omgivelser, som det er vigtigt, at kommunerne er opmærksomme på, når de gør sig overvejelser om budgetlægning, budgetopfølgning og økonomistyring.

3. Oversigt over artiklen

Vi begynder med at operationalisere økonomistyring ved to indikatorer i afsnit B. Herefter ser vi i afsnit C kort på udviklingen i kommunernes økonomistyring i analyseperioden. I afsnit D diskuterer vi, hvilke strukturelle forhold der kan tænkes at have indflydelse på kommunens økonomistyring. Efter en kort introduktion til hvordan panelanalysemetoden anvendes i afsnit E, følger analysens egentlige resultater i afsnit F. Afsnit G indeholder konklusion og diskussion af de fundne resultater.

B. Hvordan måler vi økonomistyring?

Økonomistyring kan måles på flere måder. Vi fokuserer her på to økonomiske nøgletal, der beskriver forskellige aspekter af kommunernes økonomi:

**To indikatorer
for økonomi-
styring**

1. Forskellen mellem indtægter og udgifter i regnskabet (herefter omtalt som *driftsresultatet*).
2. Afvigelsen mellem det budgetterede og det faktiske driftsresultat, dvs. mellem driftsbudgettet og driftsregnskabet (herefter omtalt som *budgetafvigelsen*)

Det bør nævnes, at et dårligt driftsresultat eller en negativ budgetafvigelse ikke nødvendigvis er et problem, hvis det kun forekommer lejlighedsvis. Hvis man har systematisk dårlige driftsresultater eller negative budgetafvigelser over en årrække, kan det imidlertid ses som tegn på mangelfuld styring.

**Driftsresultatet:
forskellen mellem
indtægter
og udgifter**

1. Operationalisering I: Driftsresultatet

Et centralt formål med kommunernes økonomiske styring er at sikre, at indtægter og udgifter modsvarer hinanden, så kommunen ikke bruger flere penge, end den har. Er der overskud i regnskabet, vidner det om en god evne til at styre økonomien. Regnskabsresultatet for den ordinære drift er forskellen mellem indtægter og udgifter på den ordinære drift. Der ses kun på driften, da der er meget store udsving i anlægsudgifterne for de enkelte år (Serritzlew, 2003:330). Det skyldes, at kommunernes regnskaber er udgiftsbaserede, hvorfor hele udgiften for et givet anlægsarbejde indgår i regnskabet i ét og samme år. De tilfældige udsving, som anlægsudgifterne forårsager i regnskabet, ville gøre det problematisk at lave systematiske sammenligninger.

Regnskabsresultatet defineres som det ordinære driftsresultat, der opgøres som forskellen mellem kommunens løbende indtægter og driftsudgifter i regnskabet, dvs. de faktiske beløb i kr. pr. indbygger.¹

$\text{Ordinært driftsresultat} = [\text{indtægter fra skatter, tilskud og udligning}] - [\text{skattefinansierede nettodriftsudgifter}]$

Indtægterne opgøres som de samlede indtægter fra skatter, tilskud og udligning. Udgiftsniveauet afgrænses til de faktiske skattefinansierede nettodriftsudgifter inklusiv nettorenteudgifter, men eksklusiv brugerfinansierede udgifter, der skal »hvile i sig selv« (Binderup, 1997:25; Houlberg, 1999:204). Hermed siger analysen ikke noget om udgifter og indtægter hver for sig, men alene om forskellen mellem dem.

**God økonomi-
styring defineres
som overskud
på driften**

God økonomistyring defineres her som nævnt ved et stort overskud på driften ud fra en antagelse om, at kommunen bør generere et overskud til afholdelse af anlægsudgifter og andre engangsomkostninger. Herimod kan indvendes, at en kommune, der i et givet år finansierer fx anlæg ved at reducere kassebeholdningen, typisk vil realisere et lavere driftsoverskud i året, fordi den trækker på en eksisterende opsparing. Dermed vil den blive regnet som en kommune

med dårligere økonomistyring i det pågældende år. Grundantagelsen bag driftsresultatet som mål for god økonomistyring er dog, at kommunerne kun i en begrænset periode kan trække på eksisterende opsparing. Derfor skal anlæg på længere sigt finansieres af driftsoverskud. Præmissen er, at alle kommuner *over en periode* har det samme gennemsnitlige behov pr. indbygger for at investere i anlæg. Hvis man i det lange løb får udgifter og indtægter til at hænge sammen ved at tære på anlæg, er det mangelfuld styring. Udviklingen i den enkelte kommunes driftsresultater over perioden undersøges dog ikke her.

2. Operationalisering II: Budgetafvigelsen

Driftsresultatet viser, hvor godt kommunens husholdningsregnskab er, men siger ikke noget om evnen til at planlægge dette resultat. Et andet centralt element i god økonomistyring er evnen til at lægge retvisende budgetter og overholde dem. Det er vigtigt for styringen af økonomien, at kommunen er i stand til at planlægge årets udgifter og indtægter og løbende sørge for, at de planlagte budgetter realiseres. Dog skal det nævnes, at ikke alle kommuner i lige høj grad fokuserer på budgetoverholdelse som et succeskriterium for god økonomistyring (Houlberg, 1999:202; KL, 2008a).

Budgetafvigelsen kan opgøres som forskellen mellem regnskab og budget i de enkelte år, dvs. afvigelsen mellem det forventede og det faktiske driftsresultat for et år. Principielt er det lige god eller dårlig økonomisk styring, hvis en kommunes regnskab afviger fra budgettet med -500 som med +500 kr. pr. indbygger. I ingen af tilfældene har man ramt budgettet. Set fra et økonomisk perspektiv er det naturligvis bedre at realisere et overskud, der er større end budgetteret, end et der er mindre. Men set fra et styringsperspektiv er begge dele udtryk for, at driftsresultatet ikke er blevet som forventet. Hvis man fokuserer på evnen til at ramme det planlagte budget, er det således god styring at have så lille en afvigelse som muligt mellem regnskab og budget. Selvom det principielt er lige problematisk at afvige positivt som negativt fra budgettet, forventer vi, at det er forskellige typer af kommuner, der har positiv hhv. negativ budgetafvigelse af samme størrelse. Vi bruger derfor regnskabet faktiske afvigelse fra budgettet (inklusive fortegn) som indikator for styring. Således anses det for at være bedre økonomistyring, hvis regnskabet afviger meget fra budgettet til positiv side, end hvis det afviger meget til negativ side. Det kan indvendes, at det ikke nødvendigvis er de samme mekanismer, der får regnskabet til at afvige positivt hhv. negativt fra

Budgetafvigelsen: forskellen mellem budget og regnskab

God økonomistyring defineres som stor positiv budgetafvigelse

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

budgettet. Derfor kan der være forskellige forklaringsmodeller for positive og negative afvigelser. Det undersøges ikke nærmere her.

Budgetafvigelsen beregnes som den faktiske afvigelse mellem driftsresultatet og driftsbudgettet. Driftsbudgettet opgøres ligesom det ordinære driftsresultat, blot med budgettal.¹ Hvis budgetafvigelsen er negativ, har kommunen haft et mindre driftsresultat end planlagt. Er budgetafvigelsen positiv, har kommunen haft et større driftsresultat end forventet.

$\text{Budgetafvigelse} = [\text{driftsresultat (t)}] - [\text{driftsbudget (t)}]$
--

God økonomisk styring indikeres som nævnt ved en stor positiv budgetafvigelse. En positiv budgetafvigelse er dog ikke nødvendigvis det samme som god styring. Fx kan man tænke sig en bevidst strategi om at lægge budgettet lidt lavt for dermed at sende et signal ud i organisationen om at holde igen med udgifterne. Derved sikrer man muligvis et lavere udgiftsregnskab, end man ellers ville have fået, men »betaler« med en negativ afvigelse mellem budget og regnskab.

Det er heller ikke ligegyldigt, hvad en budgetafvigelse består af. Eksempelvis kan de forudsætninger for pris- og lønudviklingen, som kommunerne budgetterer med, vise sig ikke at holde stik. En budgetafvigelse kan også skyldes, at kommunerne i et givet regnskabsår har fået nye opgaver, som ikke var kendt, da budgettet blev lagt. Endvidere kan decentrale områders opsparing fra år til år eller forbrug af overført opsparing have betydning for kommunens samlede regnskaber uden at have den store virkning på budgetterne. Dermed vil en del af en evt. negativ budgetafvigelse kunne henføres til forbrug af decentrale overførsler (KL, 2008b; Jørgensen & Mouritzen, 2001:202). Det er ikke nødvendigvis et styringsmæssigt problem på længere sigt, og kan være et forhold, som kommunen lever med for at bevare den decentrale autonomi. Det er ikke muligt at tage højde for de nævnte usikkerhedsmomenter i analyserne.

Endelig kan der være forskellige grunde til, at regnskabet afviger fra budgettet på hhv. indtægtssiden eller udgiftssiden. Det gøres ikke til genstand for analyse her.

C. Udviklingen i den kommunale økonomistyring i perioden

Figur 1 viser udviklingen i de to økonomistyringsindikatorer for den undersøgte periode. Begge indikatorer bevæger sig i bølger, der mere eller mindre følger valgårenes placering. Det tyder umiddelbart på tilstedeværelsen af kommunalpolitiske valgcykler.

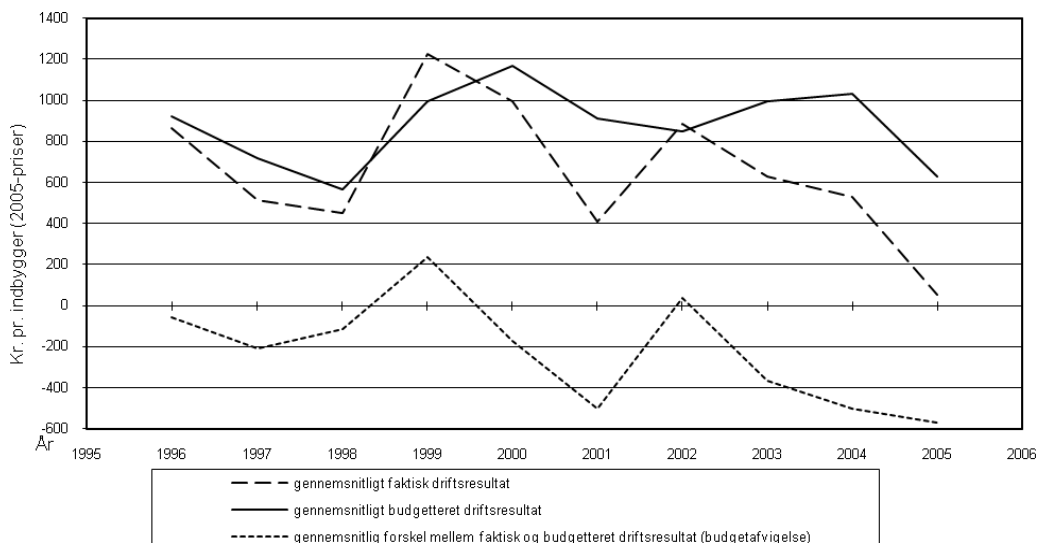
Kommunernes gennemsnitlige faktiske overskud på den ordinære drift falder fra 865 kr. pr. indbygger i 1996 til 450 kr. pr. indbygger i 1998. Fra 1998 til 1999 stiger det atter til 1.228 kr. pr. indbygger. Herefter falder det imidlertid forholdsvis støt frem mod 2005, hvor det ender på 55 kr. pr. indbygger. Gennemsnitligt falder kommunernes samlede driftsresultat således med godt 800 kr. pr. indbygger over den undersøgte 10-årsperiode. Det peger på, at det i stigende grad er blevet vanskeligt for kommunerne at opretholde et fornuftigt forhold mellem indtægter og udgifter og samtidig bevare et overskud til investeringer i fx anlæg.

Den gennemsnitlige forskel mellem kommunernes faktiske og budgetterede driftsresultat bevæger sig i bølger jævnt nedad fra 1996 til 2005. Der sker altså større og større budgetoverskridelser fra periodens begyndelse til dens afslutning. Fra en gennemsnitlig budgetafvigelse på -55 kr. pr. indbygger i 1996 ender kommunerne i 2005 på -572 kr. pr. indbygger. Den udvikling dækker, med sit fald på 500 kr. pr. indbygger, meget af den omtalte reduktion i driftsresultatet.

Faldende faktisk overskud på driften fra 1996-2005 ...

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder



Note: N=267 i hvert år i perioden

Figur 1. Udviklingen i kommunernes gennemsnitlige faktiske og budgetterede driftsresultat og forskellen herimellem, 1996-2005

... men det budgetterede overskud er ikke fulgt med

For at sætte forholdet mellem de to indikatorer i perspektiv, er der i figur 1 indtegnet en kurve for det gennemsnitlige budgetterede driftsresultat. Det er lavest i 1998, hvor der forventes et driftsresultat på 564 kr. pr. indbygger, mens det er højest i 2000 med 1.169 kr. pr. indbygger. Den samlede tendens ser ud til at være stabil, hvilket vil sige, at kommunerne under ét har uændrede forventninger til driftsresultatet hen over perioden. Den trend svarer ikke til den faktiske faldende udvikling.

Alt i alt er den faktiske forskel mellem indtægter og udgifter skredet, uden at den budgetterede forskel er fulgt med. Det er altså blevet vanskeligere for kommunerne både at opnå et højt driftsresultat og at tilpasse forventningerne hertil i budgetlægningen.

Driftsresultat og budgetafvigelse er korrelerede

Kommunernes driftsresultat og budgetafvigelse er i hele perioden stærkt korrelerede.² Jo større driftsresultat, en kommune formår at opnå, des højere positiv budgetafvigelse vil den have. Kommuner med et bedre driftsresultat har således også nemmere ved at opnå et bedre driftsresultat *end planlagt*. Det kan afspejle, at de budgetterede driftsoverskud er nogenlunde ens i mange kommuner, men at de

faktiske driftsresultater varierer. Det underbygges af, at det gennemsnitlige driftsresultat varierer dobbelt så meget som driftsbudgettet over perioden, jf. figur 1.

De stærke korrelationer tyder på, at de to økonomistyringsindikatorer måler samme fænomen. Dog er indikatorerne ikke perfekt korrelerede. Det peger på, at selvom indikatorerne overlapper, indfanger de også forskellige aspekter af økonomistyring.

D. Forklaringer på økonomistyring

Kurt Houlberg (1999), Jens Blom-Hansen (2002; 2007), Søren Seritzlew (2004; 2005) og Copenhagen Economics for Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) har tidligere foretaget undersøgelser af de danske kommuners budgetter og regnskaber. Denne artikel tager udgangspunkt i de nævnte undersøgelseres resultater, der viser, at en lang række faktorer har indflydelse på kommunale nettodriftsudgifter og budgetoverskridelser. Til forskel fra tidligere undersøgelser bruges her panelanalyse til at se på forskellen mellem kommunale indtægter og udgifter i hele perioden 1996-2005.

Strukturelle vilkår defineres som forhold i kommunernes omgivelser, der som udgangspunkt ligger fast for kommunerne, og som aktørerne ikke kan ændre på kort sigt. Faktorer, der direkte afspejler kommunens serviceniveau og andre politiske eller økonomiske prioriteringer, er udeladt. Derved fås et renere billede af strukturelle forklaringer. Teknisk kræver analyserne systematisk opgjorte tidsserier af forklarende variable. Derfor begrænses de forklarende faktorer til målbare og tilgængelige data om fx demografiske, sociale, økonomiske og politiske forhold. En samlet oversigt over de forklarende variable, der inddrages i analysen, og datakilder ses i tabel 1.

Strukturelle vilkår er faktorer i omgivelserne, der ligger fast på kort sigt

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

Tabel 1. Oversigt over mulige forklarende variable, der inddrages i analysen

Variabel	Definition
Demografisk og geografisk betingede udgiftsbehov	
Indbyggertal	Antal personer pr. 1. januar. Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A
Andel 0-6-årige	Antal 0-6-årige i pct. af alle indbyggere pr. 1. januar i opgørelsesåret Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal
Andel 7-16-årige	Antal 7-16-årige i pct. af alle indbyggere pr. 1. januar i opgørelsesåret Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal
Andel 67+-årige	Antal 67+-årige i pct. af alle indbyggere pr. 1. januar i opgørelsesåret Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal
Befolkningstæthed (ln)	Antal indbyggere pr. kvadratkilometer pr. 1. januar i opgørelsesåret Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF1A og tabel ARE2
Sociale udgiftsbehov	
Andel almene boliger	Antal almene boliger i pct. af den samlede boligbestand pr. 1. januar i opgørelsesåret. Kilde: Danmarks Statistik, tabel BOL3
Andel børn af enlige forsørgere	Antal 0-16-årige børn af enlige i pct. af alle 0-16-årige pr. 1. januar i opgørelsesåret. Kilde: Danmarks Statistik, tabel BRN09
Andel lavtuddannede	Antal 20-69-årige personer med grundskole som højeste fuldførte uddannelse (i pct. af alle 20-69-årige) pr. 1. januar i opgørelsesåret (uddannelsesoplysninger opgjort den 1. oktober det foregående år) Kilde: Danmarks Statistik, tabel HFU2
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande	Antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i pct. af alle indbyggere pr. 1. januar i opgørelsesåret. Kilde: Danmarks Statistik, tabel BEF3
Andel ledige (lag)	Antal ledige i pct. af arbejdsstyrken ved udgangen af opgørelsesåret Kilde: Danmarks Statistik, tabel AARD
Andel helårsmødtager af sygedagpenge (lag)	Antal 18-66-årige helårsmødtager af sygedagpenge ved udgangen af opgørelsesåret i pct. af alle 18-66-årige. Kilde: Danmarks Statistik, tabel SAM7
Andel helårsmødtager af kontanthjælp inkl. kommunalt aktiveverede (lag)	Antal 18-66-årige helårsmødtager af kontanthjælp inkl. kommunalt aktiveverede ved udgangen af opgørelsesåret i pct. af alle 18-66-årige Kilde: Danmarks Statistik, tabel SAM7
Andel helårsmødtager af førtidspension (lag)	Antal 18-66-årige helårsmødtager af førtidspension ved udgangen af opgørelsesåret i pct. af alle 18-66-årige. Kilde: Danmarks Statistik, tabel SAM7
Andel anbragte børn og unge (lag)	Antal børn og unge anbragt uden for eget hjem ved udgangen af opgørelsesåret i pct. af alle indbyggere. Kilde: Danmarks Statistik, tabel BIS2
Andel indskrevne i børnepasning (0-6 år)	Antal indskrevne i børnepasning pr. 0-6-årig, opgjort i marts (1995-2003) hhv. september (2004-2005) i opgørelsesåret. Kilde: Danmarks Statistik, tabel PAS1 (2004-2006) og tabel RES5N (1995-2003)
Andel indskrevne i børnepasning (7-13 år)	Antal indskrevne i børnepasning pr. 7-13-årig, opgjort i marts (1995-2003) hhv. september (2004-2005) i opgørelsesåret. Kilde: Danmarks Statistik, tabel PAS1 (2004-2006) og tabel RES5N (1995-2003)

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

Lokalpolitiske forhold	
Borgmesterens farve	Socialdemokratiet eller SF (1) – Andre (0) (dummy) Kilde: Danmarks Statistik, tabel VALGK3X (1993, 1997, 2001)
Valgcyklus	Antal år efter seneste kommunalvalg (dummy)
Valgperiode	1998-2001, 2002-2005 (dummy – 1997 er referenceår)
DJØF-faktor (logit)	Antal ansatte DJØF-medlemmer i kommunens administration pr. 1. januar i pct. af kommunens indbyggertal. Kilde: DJØF
Finansieringsmuligheder	
Udlignet beskatningsgrundlag	Budgetteret beskatningsgrundlag tillagt / fradraget kommunens tilskud / tilsvær – omregnet til beskatningsgrundlagsværdi – fra den mellemkommunale udligning af beskatningsgrundlag pr. indbygger 1. januar. Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal

Der kan opstilles nogle generelle forventninger til strukturelle forklaringer på forskelle, der gælder for begge økonomistyringsindikatorer. Forventningerne gennemgås nedenfor. Forklaringsfaktorernes forventede fortegn fremgår af tabel 2 og 3 i rapportens analyseafsnit. God økonomistyring indikeres som nævnt ved et højt positivt driftsresultat og en høj positiv budgetafvigelse, beregnet som afvigelsen mellem det budgetterede og det faktiske driftsresultat.

1. Udgiftsbehov og indtægtsmuligheder

Det forventes, at et stigende udgiftsbehov vil gøre det vanskeligere for en kommune at styre økonomien. Udgiftsbehovet påvirkes af flere strukturelle forhold:

1. Befolkningens aldersmæssige sammensætning og sociale profil.
 - a. Demografiske variable – andel 0-6-årige, 7-16-årige og 67+-årige.
 - b. Overførselsudgiftspres – andel sygedagpengemodtagere, ledige, kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister.
 - c. Øvrige sociale udgiftsbehovsindikatorer – andel børn af enlige, anbragte børn og unge, indskrevne i børnepasning, almene boliger, lavtuddannede samt indvandrere og efterkommere.
2. Vækst i indbyggertallet.
Kommuner med befolkningsvækst kan have sværere ved at styre økonomien pga. øget belastning på serviceydelserne.
3. Skellet mellem land og by.
Skellet mellem land og by måles her ved befolkningstætheden. Kommuner i landområder forventes at have vanskeligere ved at

Faktorer der kan påvirke kommunernes udgiftsbehov ...

styre økonomien, da de står over for nogle andre geografiske udfordringer end kommuner i byområder. Jo større et område, det samme antal borgere er spredt ud over, des sværere vil det være at etablere og opretholde en effektiv produktionsstruktur for de kommunale ydelser.

... og indtægtsmuligheder

På indtægtssiden forventes det, at jo bedre kommunens finansieringsmuligheder udvikler sig, des nemmere vil det være for den at styre økonomien. Det udlignede beskatningsgrundlag undersøges som en strukturel faktor, der beskriver kommunens indtægtsmuligheder. Endelig forventes kommuner med større administrativ kapacitet at være bedre til at styre økonomien end kommuner med mindre kapacitet. Det afprøves ved andelen af ansatte DJØF'ere i forvaltningen.

Strukturelle vilkår: niveau eller årlig ændring?

De nævnte forklaringsfaktorer kan måles som niveau, fx andel 0-6-årige i kommunen i et givet år, eller som årlig vækst, fx ændringen i andel 0-6-årige fra år til år. Niveauet er et udtryk for kommunens strukturelle situation på et givet tidspunkt, mens ændringer giver et billede af *udviklingen* i strukturelle vilkår. Teoretisk kan man argumentere for, at begge dele kan have betydning for økonomistyringen. Ændringer er dog, alt i alt, mere sandsynlige forklaringer end niveauer, da de kan overraske kommunen fra år til år og dermed medvirke til at skabe et underskud på driften eller et dårligere driftsresultat end planlagt. Problemstillingen er desuden afdækket empirisk ved indledningsvist at foretage analyser med variablene i begge former. På baggrund af teoretiske overvejelser og de empiriske resultater blev det valgt primært at benytte ændringsvariable. Befolkningstæthed og andel DJØF'ere indgår dog som niveauvariable i panelanalysen.

Borgmesterens partitilhørsforhold

2. Politiske faktorer

Politisk set afspejles befolkningens præferencer i borgmesterens partitilhørsforhold, der forventes at have betydning for kommunens indtægts- og udgiftspolitiske prioriteringer. Arbejderpartier har forventeligt en tendens til at øge udgifterne mere end borgerlige partier (Serritzlew, 2005:420). Det forventes at smitte af på økonomistyringsindikatorerne, fordi borgerlige partier associeres med lavere budgetvækst (Blom-Hansen, 2002:94) og et mere restriktivt syn på tillægsbevillinger (Houlberg, 1999:213) end arbejderpartier. Arbejderpartier defineres her som Socialdemokratiet eller SF. Tidligere

undersøgelserne resultater påviser ikke entydigt lokalpolitiske præferencers betydning for de finansielle dispositioner.

Uanset borgmesterens partitilhørsforhold forventes budgetårets placering i den kommunalpolitiske valgcyklus at have betydning for udgiftsniveauet og dermed for økonomistyringen. Forventningen er, at kommunerne afholder størst udgifter i valgår og sparer op mellem valgene. Der er tidligere påvist cyklisk adfærd for kommunale budgetoverskridelser på udgiftssiden i perioden 1994-1997 (Houlberg, 1999).

Kommunalpolitisk valgcyklus

E. Metode: Panelanalyse

Vi undersøger, hvilke kendte strukturelle vilkår der har betydning for mellemkommunale variationer i evnen til at styre økonomien over tid. Det er svært at argumentere teoretisk for, at et bestemt strukturelt vilkår, eksempelvis andelen af ældre, skulle have betydning for driftsresultatet i ét år og ikke i et andet. Derfor er det interessant at afdække forklaringsfaktorens betydning for økonomistyringen set over en længere periode. Det gøres ved at foretage panelanalyser med de to økonomistyringsindikatorer som afhængige variable. Derved undersøges strukturelle forholds indvirkning på økonomistyringen ud fra en gennemsnitsbetragtning i årrækken 1996-2005.

Panelanalyserne undersøger strukturelle forklaringer på kommunal økonomistyring 1996-2005

Panelanalyserne ser på sammenhængen mellem økonomistyringsindikatorer og forklaringsfaktorer, idet der tages højde for den enkelte kommunes gennemsnitlige økonomistyringsniveau i perioden. Derved fås et billede af, hvilke kendte strukturelle faktorer der har haft betydning for kommunernes evne til at styre økonomien i hele perioden set under ét, samt hvor meget af den gennemsnitlige variation i økonomistyringsindikatorerne i 1996-2005, der kan tilskrives strukturelle vilkår.

Paneldata er kendetegnet ved, at de indeholder gentagne observationer af de samme variable for de samme enheder, i dette tilfælde kommuner. Her anvendes en fixed effects specifikation (se KREVI, 2008 for tekniske detaljer om modelvalg).

Modellen antager, at uobserverede forhold har betydning for kommunernes økonomistyring ...

Fixed effects-modellen (se fx Wooldridge, 2000 for gennemgang) bygger *for det første* på en antagelse om, at kommunernes økonomistyring varierer på grund af uobserverede forhold, som ikke ændrer sig for den enkelte kommune i perioden 1996-2005. Fordelen herved er, at der kan tages højde for effekten af kommunespecifikke forhold, som der ikke findes data for. Eksempelvis kan der kontrolleres for effekten af en stærk forvaltningstradition på økonomistyringen, selvom det ikke er muligt at observere eller måle denne effekt. Modellen giver imidlertid ikke mulighed for *direkte* at estimere virkninger af forhold, som ikke ændrer sig for en kommune over perioden. Derfor kan det ikke undersøges, om forskelle i evnen til at økonomistyre er afhængig af netop forvaltningstradition, da den eventuelle virkning heraf vil indgå i den uobserverede effekt for den enkelte kommune.

... og at forklaringsfaktorerne er konstante og ens for alle kommuner

Fixed effects-modellen antager *for det andet*, at forklaringsfaktorerne ikke ændrer betydning over tid og mellem kommuner. Analysen giver dermed et generelt billede af, hvilke undersøgte strukturelle vilkår der har betydning for økonomistyringen i hele perioden set under ét. Analysen kan dog ikke sige noget om, hvorvidt kommunerne absolut set har god eller dårlig økonomistyring i perioden, eller hvorvidt økonomistyringen forværres eller forbedres. Den kan heller ikke undersøge, om der er forskellige forklaringsfaktorer på forskellige tidspunkter, og om de skifter betydning undervejs. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet i de kontrollerende tværsnitsanalyser, der er foretaget som forstudier til analysen.

Endelig er det i panelanalysen muligt at undersøge tidsspecifikke effekter, dvs. forhold der påvirker alle kommuner på samme måde, men som ændrer sig over tid, fx konjunkturudsving. Det er analytisk interessant, fordi analysen kun giver ét sæt koefficienter, som antages at være konstante over hele perioden. Derfor indeholder panelanalysen dummy-variable for valgperioderne 1998-2001 og 2002-2005.

Analyserne undersøger alene sammenhængen mellem variable på aggregeret, her kommunalt, niveau. Det betyder, at analyseresultaterne ikke kan påvise, men sandsynliggøre kausalitet ved at påpege statistisk signifikant samvarians mellem nogle variable. Mekanismerne i årsags-virkningsforholdet må der således argumenteres for teoretisk, jf. afsnit D.

Alle økonomiske tal er omregnet til faste (2005-) priser efter pris- og lønindekset fra Indenrigsministeriet. Der er ikke korrigeret for regionale pris- og lønforskelle. Variablene udvælges til den endelige model gennem en backwards-strategi med et signifikansniveau på mindst 10 procent. Der afrapporteres robuste standardfejl.

F. Resultater

1. Driftsresultatet

Dette afsnit sammenfatter resultaterne af panelanalysen af driftsresultatet som afhængig variabel, jf. tabel 2.

*Tabel 2. Resultater af panelanalyser for driftsresultatet
(kr. pr. indbygger) som afhængig variabel*

Forklaringsfaktor	Forventet fortegn	Koefficient
Valgperiode 1998-2001 ^b		-215,49 ***
Valgperiode 2002-2005 ^b		-424,48 ***
1 år efter valg ^a	+	474,43 ***
2 år efter valg ^a	+	781,52 ***
3 år efter valg ^a	+	451,32 ***
Borgmesterfarve (S el. SF i forhold til andre)	-	
Befolkningstæthed (ln)	+	3.341,78 **
Andel DJØF'ere ansat i administrationen (logit)	+	
Procentvis ændring i indbyggertallet	-	-119,44 ***
Ændring i det udlignede beskatningsgrundlag	+	0,029 **
Ændring i andel 0-6-årige	-	-220,37 **
Ændring i andel 7-16-årige	-	
Ændring i andel 67+-årige	-	-251,27 *
Ændring i andel almene boliger	-	
Ændring i andel børn af enlige	-	
Ændring i andel lavtuddannede	-	
Ændring i andel indvandrere og efterkommere	-	
Ændring i andel ledige i arbejdsstyrken	-	-67,62 **
Ændring i andel sygedagpengemodtagere	-	-224,62 ***
Ændring i andel kontanthjælpsmodtagere	-	
Ændring i andel førtidspensionister	-	-312,42 ***
Ændring i andel anbragte børn og unge	-	-575,09 **
Ændring i andel indskrevne i børnepasning (0-6 år)	-	-18,76 ***
Ændring i andel indskrevne i børnepasning (7-13 år)	-	
Forklaringskraft, R ²		0,14
Antal kommuner, N		267
Antal observationer i alt		2.403

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

Antal observationer pr kommune (min; gennemsnit; max)		9; 9; 9
F-test af, at alle $\alpha_i=0$		0,000

Noter: *** $p \leq 0,01$; ** $p \leq 0,05$; * $p \leq 0,1$. a: Valgår er referenceår. b: 1997 er referenceår. Fixed effects-regressioner med robuste standardfejl. København, Frederiksberg, Bornholm og Farum kommuner er udeladt af analysen.

Socioøkonomiske og demografiske forklaringer på variation i driftsresultatet

Analysen viser, at jo tættere indbyggerne bor sammen, des bedre driftsresultat har kommunen tendens til at have. Det kan skyldes, at der er flere udgifter til transport for offentligt ansatte, fx i hjemmeplejen, i kommuner, hvor indbyggerne – og dermed også de ældre borgere – bor mere spredt. Det kan også skyldes nemmere adgang til rekruttering af personale med kompetencer til økonomistyring, fx DJØF'ere, i de store byer. Analyserne tyder imidlertid ikke på, at kommunernes driftsresultat er bedre, jo flere DJØF'ere, der er ansat. Som forventet har kommuner med højere befolkningstilvækst sværere ved at opnå et godt driftsresultat end kommuner med lavere vækst i indbyggertallet. Der ser altså ud til at være hold i antagelsen om, at der er særlige økonomistyringsudfordringer forbundet med befolkningsvækst.

Også aldersstrukturen har betydning for driftsresultatet på den måde, at driftsresultatet har tendens til at forværres, når andelen af 0-6-årige vokser. Aldersgruppens vækst påvirker således driftsresultatet i sig selv og det har samtidig betydning, hvor mange af de 0-6-årige, der er indskrevne i børnepasning. Jo større vækst, der er i pasningsprocenten for de yngste borgere, des vanskeligere vil kommunen have ved at skabe et godt driftsresultat. Det samme gælder hverken for de 7-13-åriges indskrivningsprocent eller for væksten i befolkningsandelen af skolesøgende (7-16 år). En stigning i andelen af borgere over 67 år har til gengæld betydning for driftsresultatet: Jo mere befolkningsandelen af ældre stiger, des lavere har driftsresultatet tendens til at blive.

Som forventet har kommuner med voksende pres på overførselsudgifterne sværere ved at opnå et godt driftsresultat. Det gælder både stigninger i andelen af sygedagpengemodtagere, ledige og førtidspensionister, der alle har direkte afsmittende virkning på driftsresultatet. Det samme gælder ikke for ændringer i andelen af kontanthjælpsmodtagere.

Hvad de øvrige sociale faktorer angår, viser analysen, at kommunen er dårligere til at skabe overskud på driften, hvis det relative antal anbragte børn og unge vokser. Derimod har ændringer i andelen af almene boliger, børn af enlige, lavtuddannede samt indvandrere og efterkommere tilsyneladende ikke den store betydning for kommunernes driftsresultat over perioden.

Kommuner med relativ høj vækst i det udlignede beskatningsgrundlag har i perioden alt andet lige bedre driftsresultater end kommuner med relativt lav vækst. Den sammenhæng er som forventet, da voksende finansieringsmuligheder bør gøre det nemmere at sikre et fornuftigt forhold mellem indtægter og udgifter.

Hvad det politiske angår, tyder analysen ikke på, at borgmesterens partitilhørsforhold har nogen systematisk virkning på driftsresultatet. Derimod er der ifølge panelanalysen forskel på driftsresultatet i de forskellige år i den kommunalpolitiske valgcyklus. I årene mellem valg har kommunerne alt andet lige tendens til at have bedre driftsresultat end i valgåret. Driftsresultatet er altså dårligst i valgår, hvilket kan ses som et udtryk for, at kommunerne bruger flest penge i valgårene og i årene mellem valgene sparer penge op til næste valg. Det resultat stemmer fint med det grafiske billede i figur 1 og er i overensstemmelse med vores forventninger, jf. afsnit D.

Endelig er driftsresultatet signifikant faldende over perioden. Når man kontrollerer for de øvrige forklaringsfaktorer i modellen, var kommunernes driftsresultat således alt andet lige lavere i perioderne 1998-2001 og 2002-2005 end i 1997. Billedet fra figur 1 af faldende driftsresultater over tid holder altså, selv når der er taget højde for modellens øvrige forklaringsfaktorer.

Modellen kan forklare 14 pct. af den gennemsnitlige variation i driftsresultatet mellem kommuner i perioden. Det betyder omvendt, at 86 pct. af variationen *ikke* kan forklares af strukturelle vilkår, som vi måler og analyserer dem her. Det kan skyldes, at kommunerne i forvejen er gode til at tage højde for strukturelle vilkår i deres planlægning af indtægter og udgifter. I alle tilfælde peger resultatet i retning af, at andre forhold end de rent strukturelle påvirker kommunernes evne til at styre økonomien.

Politiske faktorer betydning

**14 procent af
variationen i
driftsresultatet
kan forklares af
strukturelle vil-
kår**

2. Budgetafvigelsen

Afsnittet sammenfatter resultaterne af panelanalysen med budgetafvigelsen som den afhængige variabel, jf. tabel 3.

Tabel 3. Resultater af panelanalyse for afvigelsen mellem budgetteret og faktisk driftsresultat (kr. pr. indbygger) som afhængig variabel

	Forventet fortegn	Koefficient
Valgperiode 1998-2001 ^b		-209,38 ***
Valgperiode 2002-2005 ^b		-366,12 ***
1 år efter valg ^a	+	499,47 ***
2 år efter valg ^a	+	425,11 ***
3 år efter valg ^a	+	198,44 ***
Borgmesterfarve (S el. SF i forhold til andre)	-	
Befolkningstæthed (ln)	+	
Andel DJØF'ere ansat i administrationen (logit)	+	
Procentvis ændring i indbyggertallet	-	-70,81 ***
Ændring i det udlignede beskatningsgrundlag	+	
Ændring i andel 0-6-årige	-	
Ændring i andel 7-16-årige	-	
Ændring i andel 67+-årige	-	
Ændring i andel almene boliger	-	
Ændring i andel børn af enlige	-	-27,43 *
Ændring i andel lavtuddannede	-	
Ændring i andel indvandrere og efterkommere	-	-63,64 **
Ændring i andel ledige i arbejdsstyrken	-	-162,6 ***
Ændring i andel sygedagpengemodtagere	-	-82,08 *
Ændring i andel kontanthjælpsmodtagere	-	
Ændring i andel førtidspensionister	-	
Ændring i andel anbragte børn og unge	-	-517,75 **
Ændring i andel indskrevne i børnepasning (0-6 år)	-	-12,39 ***
Ændring i andel indskrevne i børnepasning (7-13 år)	-	
Forklaringskraft, R ²		0,13
Antal kommuner, N		267
Antal observationer i alt		2.403
Antal observationer pr kommune (min; gennemsnit; max)		9; 9; 9
F-test af, at alle $\alpha_i=0$		0,000

Noter: *** $p \leq 0,01$; ** $p \leq 0,05$; * $p \leq 0,1$. a: Valgår er referenceår b: 1997 er referenceår, Fixed effects-regressioner med robuste standardfejl. København, Frederiksberg, Bornholm og Farum kommuner er udeladt af analysen.

Analysen viser, at kommunerne gennemsnitligt set i perioden har sværere ved at realisere et driftsresultat, der overstiger det budgetterede, når andelen af sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og ledige i kommunernes befolkning vokser. Det er altså som forventet mere sandsynligt, at kommuner med et stigende behov for overførselsudgifter realiserer et dårligere driftsresultat end planlagt. Det gælder dog ikke for andelen af førtidspensionister. Heller ikke ændringer i andelen af almene boliger, lavtuddannede samt indvandrere og efterkommere har ifølge analysen betydning for budgetafvigelsen.

Socioøkonomiske og demografiske forklaringer på variation i budgetafvigelsen

Aldersstrukturen i kommunen har ikke i sig selv nogen betydning for budgetafvigelsen ifølge panelanalysen. Ser man derimod på mere specifikke grupper af børn og unge, er billedet anderledes. Således har kommunerne sværere ved at realisere et driftsresultat, der overstiger det budgetterede, når andelen af anbragte børn og unge og andelen af børn af enlige er i vækst. Desuden har udgiftsvækst som følge af ændringer i behovet for børnepasning på daginstitutionsområdet tilsyneladende en betydning for evnen til at styre økonomien. I hvert fald har kommuner med vækst i indskrivningsprocenten for 0-6-årige gennemsnitligt set sværere ved at realisere det ordinære driftsbudget i perioden. Det samme gælder ikke for pasning af 7-13-årige. Endelig ser væksten i indbyggertallet ud til at påvirke budgetafvigelsen, idet kommuner med befolkningsvækst som forventet har vanskeligere ved at få det faktiske driftsresultat til at blive større end det planlagte.

Der er ikke tegn på, at bykommuner har nemmere ved at realisere et driftsresultat, der overstiger det budgetterede, ligesom vi ikke finder tegn på en DJØF-effekt. Andelen af DJØF-medarbejdere har altså ikke en direkte virkning på evnen til at overholde budgettet. Ligeledes tyder analysen ikke på, at kommuner med bedre finansieringsmuligheder samtidig er bedre til at skabe større driftsoverskud, end de har budgetteret med.

Hvad det politiske angår, gør det ifølge analysen ingen forskel for kommunernes evne til at overholde budgettet, om borgmesteren tilhører et arbejderparti eller ej. Derimod har den politiske valgcyklus betydning for budgetafvigelsen. Der er tendens til, at kommunerne i årene mellem valgene realiserer et større driftsresultat, end de har budgetteret med, set i forhold til valgåret. Det kan ses som et udtryk for, at man i valgår vedtager nogle mere optimistiske budgetter, som

Politiske faktors betydning

er sværere at overholde end budgetterne for årene mellem valgene, hvor kommunerne vil spare penge op til næste valg. En anden forklaring kan være, at tillægsbevillinger sidder lidt løsere i valgår, samt at det er nemmere at træffe upopulære udgiftsbesparende beslutninger, når der er lang tid til næste valg. Resultatet stemmer fint med det grafiske billede i figur 1 og er i overensstemmelse med vores forventninger, jf. afsnit D.

Endelig er budgetafvigelsen signifikant faldende over perioden. Når man kontrollerer for de øvrige forklaringsfaktorer i modellen, var kommunerne således dårligere til at realisere et bedre driftsresultat end forventet i 1998-2001 og 2002-2005 end i 1997. Billedet fra figur 1 af faldende budgetafvigelser over tid holder altså, selv når der er taget højde for modellens øvrige forklaringsfaktorer.

13 procent af variationen i budgetafvigelsen kan forklares af strukturelle vilkår

Modellen kan forklare 13 pct. af variationerne i afvigelsen mellem det budgetterede og det faktiske driftsresultat over tid. Som for driftsresultatet peger analysen således i retning af, at andre forhold end de rent strukturelle påvirker kommunernes evne til at lægge retvisende budgetter og overholde dem. Alt i alt kan det altså tyde på, at der er rum til aktiv styring af den kommunale økonomi for lokale politikere og embedsmænd.

G. Konklusion og diskussion

Kommunal økonomistyring er i bred forstand et spørgsmål om, hvorvidt borgerne får kvalitet for pengene. Det handler om at få de anvendte ressourcer til at stå mål med de igangsatte aktiviteter og de resulterende serviceydelser. Ressourcesiden af kommunernes økonomistyring står højt på den politiske dagsorden, hvor der i de senere år har været stigende fokus på kommunernes overholdelse af de vedtagne budgetter.

Flere faktorer påvirker det økonomiske beslutningsrum for kommunale politikere og embedsmænd og dermed mulighederne for at styre økonomien. Det er dels faktorer, som politikere og embedsmænd kan gøre noget ved på kort sigt, dels strukturelle og andre vilkår, som de vanskeligt kan gøre noget ved på kort sigt. Formålet med denne analyse har været at finde strukturelt betingede forklaringer på forskellene i kommunernes økonomistyring 1996-2005. Økonomistyring er her målt på to måder; som hhv. driftsresultat og bud-

getafvigelse, dvs. regnskabet afvigelse fra budgettet for den ordinære drift.

1. Analysens resultater – strukturelle forklaringer

Generelt er stigende overførselsudgifter en udfordring for økonomistyringen, både når det drejer sig om at opnå overskud på den ordinære drift og om at opnå et bedre driftsresultat end budgetteret. Kommuner med vækst i andelen af sygedagpengemodtagere og ledige i perioden har således gennemsnitligt set en tendens til at have både et dårligere driftsresultat og en lavere positiv budgetafvigelse. Desuden ser det ud til, at vækst i andelen af førtidspensionister forværrer driftsresultatet, men ikke påvirker budgetafvigelsen. Til gengæld tyder det på, at vækst i andelen af kontanthjælpsmodtagere forværrer budgetafvigelsen, men ikke påvirker driftsresultatet.

Kommunernes økonomistyring udfordres af stigende overførsler ...

Kommuner med befolkningstilvækst har ifølge analyserne sværere ved at styre økonomien i forhold til begge de undersøgte indikatorer. Desuden ser det ud til, at bykommuner har nemmere ved at opnå et godt driftsresultat end landkommuner. Der er derimod ikke tegn på nogen DJØF-effekt.

... og befolkningsvækst

Kommuner med en stigende andel anbragte børn og unge har sværere ved at opnå høje driftsresultater og positive budgetafvigelser. Desuden har man sværere ved at realisere et større driftsresultat end planlagt, hvis der er vækst i andelen af børn af enlige. Driftsresultatet har endvidere tendens til at være dårligere, når andelen af 0-6-årige og over 67-årige er i vækst. Budgetafvigelsen påvirkes tilsyneladende ikke af indbyggernes aldersmæssige sammensætning. Til gengæld forværres økonomistyringen på begge indikatorer, når andelen af 0-6-årige indskrevne i børnepasning stiger.

Ændringer i kommunens finansieringsmuligheder ser ud til at påvirke forskellen mellem indtægter og udgifter, men ikke forskellen mellem budget og regnskab. Hvis der er vækst i en kommunes udregnede beskatningsgrundlag, vil den således alt andet lige have nemmere ved at opnå et højt driftsresultat. Det samme gælder ikke for evnen til at realisere et højere driftsresultat, end man har budgetteret med. En mulig tolkning er, at kommunerne er gode til at forudsige og indarbejde væksten i beskatningsgrundlaget i deres budgetter.

Kommunalpolitisk valgcyklus i økonomien

Borgmesterens partitilhørsforhold ser ikke ud til at have betydning for hverken driftsresultat eller budgetafvigelse. Politisk ideologi er altså ikke afgørende for kommunens økonomistyring. Der ser dog ud til at være hold i antagelserne om en politisk valgcyklus, der gælder uanset, om borgmesterkæden hænger om halsen på en socialdemokrat, en SF'er eller en borgerlig. Det tyder på, at kommunerne sparer op mellem valgene, hvor man også opnår højere driftsresultater end forventet, og bruger flere penge i valgårene.

Kommunernes gennemsnitlige driftsresultat og positive budgetafvigelse er signifikant lavere i 1998-2001 og 2002-2005 end i 1997. Det afspejler, at der blev lagt mindre realiserbare budgetter sidst i perioden end først i perioden, og at der blev opnået faldende driftsresultater hen over perioden.

Hvad kan effekterne skyldes?

2. Diskussion af resultaterne

De statistiske analyser kan ikke give svar på, *hvorfor* eksempelvis befolkningsvækst påvirker økonomistyringen. Selvom der kan argumenteres teoretisk for, at ændringer i strukturelle vilkår medfører et pres på de kommunale ydelser, kan man i princippet tage højde for dette pres, når der lægges budget. Et stigende udgiftspres på udvalgte områder behøver med andre ord ikke at medføre en forværret balance mellem indtægter og udgifter, hvis blot kommunalbestyrelsen vedtager kompenserende tilpasninger på udgifts- eller indtægts-siden i det kommunale budget. Når vi alligevel finder en effekt af ændringer i strukturelle vilkår, hænger det formentlig sammen med to forhold: For det første kan det være vanskeligt præcist at forudsige ændringer i kommunens sociale og demografiske profil, når budgettet lægges. For det andet kan det være svært at forudsige og beregne udgiftseffekten af sådanne forventede ændringer. Analysen tyder på, at kommuner, der oplever strukturelle ændringer, ikke i tilstrækkeligt omfang har indregnet udgiftskonsekvenserne af dem i deres budgetter.

Størstedelen af økonomistyring kan ikke forklares af strukturelle vilkår

Når det er sagt, er det interessant at lægge mærke til de strukturelle vilkårs forklaringskraft. De forklaringsfaktorer, som er med i analysen, forklarer 14 pct. af den gennemsnitlige variation i kommunernes driftsresultat og 13 pct. af variationen i budgetafvigelsen over perioden. Kun omtrent en syvendedel af de gennemsnitlige mellemkommunale forskelle i økonomistyring i 1996-2005 er altså betinget af faktorer, som kommunerne ikke kan gøre meget ved på kort sigt. Det betyder omvendt, at gennemsnitligt 86-87 pct. af forskellene i

den kommunale økonomistyring, som vi måler den her, *ikke* kan forklares med de undersøgte strukturelle faktorer som de måles og analyseres her. Det kan skyldes, at kommunerne i forvejen er dygtige til at tage højde for strukturelle vilkår i deres planlægning af økonomien. I alle tilfælde peger resultatet i retning af, at økonomistyringen ikke er fuldt forudbestemt af forskelle i de strukturelle vilkår, der er analyseret her. Den resterende del af økonomistyringen må i givet fald kunne forklares ved enten andre strukturelle vilkår end de undersøgte, eller ved faktorer, som aktører kan ændre, som fx kommunernes ledelse og organisering.

Resultatet indikerer dermed, at der er et rum for aktiv styring af den kommunale økonomi, uanset kommunens omgivelsesfaktorer og strukturelle vilkår. Politikere og embedsmænd i kommunerne har i så fald en bane at spille på, som ikke *alene* drejer sig om at udarbejde og reagere på tekniske prognoser, men også om at handle og foretage prioriteringer. Analysen antyder, at der kan findes forklaringer og dermed forbedringspotentialer i kommunernes ledelse, arbejdsgange, organisering og økonomistyringsredskaber. Hvis dét er rigtigt, er der grund til, at kommunerne i endnu højere grad end i dag tænker ud over tekniske prognoser, når de vil styre økonomien. Måske er det helt andre vinkler og tilgange, der er brug for i kommunernes økonomistyring. Artiklens analyser kan ikke give konkrete anvisninger, men peger på, at kommunerne har flere frihedsgrader, end man måske umiddelbart ville forvente. Der er tilsyneladende et handlerum i den kommunale økonomistyring, der ikke er fuldt udnyttet i dag. Det kalder på refleksioner i nye retninger.

Rum for aktiv styring

Noter

1. **Løbende indtægter** er opgjort som samlede indtægter fra skatter, tilskud og udligning. **Skattefinansierede nettodriftsudgifter** er opgjort som nettodriftsudgifter og nettorenteudgifter fratrukket brugerfinansierede udgifter og udgifter til ældreboliger. Budgettet for den ordinære drift er opgjort ligesom det ordinære driftsresultat på regnskabssiden. Der bruges oprindelige budgettal og ikke korrigerede. Kontomæssig afgrænsning: **Samlede indtægter fra skatter 1995-2003:** 8.90, 8.91, 8.92, 8.93, 8.94, 8.95, 8.96. **2004-2006:** 7.90, 7.91, 7.92, 7.93, 7.94, 7.95, 7.96. **Tilskud og udligning 1995-2003:** 8.80, 8.81, 8.85, 8.86, 8.87. **2004-2006:** 7.80, 7.81, 7.85, 7.86, 7.87. **Nettodriftsudgifter:** Hovedkonto 0-6, dranst 1-2. **Nettorenteudgifter:** dranst 4, Art »TOT I alt«, 7.02-7.11 (regnskab) / 7a (budget), 7.14-7.19 (regnskab) / 7d (budget), 7.20-7.27 (regnskab) / 7f (budget), 7.50-7.61 (regnskab) / 7m, 7n, 7p (budget), 7.63-7.76 (regnskab) / 7q (budget). **Brugerfinansierede udgifter 1995-2000:** 0.50, 0.51, 0.52, 0.53, 0.57,

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

- 0.60, 0.61, 0.62, 0.63, 0.64, 0.65, 1.01, 1.02, 1.03, 1.04, 1.06. **2001-2006:** Hovedkonto 1. **Udgifter til ældreboliger:** 5.30.
2. Pearson's korrelationskoefficienter mellem ca. 0,6 og 0,7.

Referencer

- Binderup, Lisbeth (1997). *Det kommunale budget – et styringsværktøj*, Kommunernes Landsforening
- Blom-Hansen, Jens (2007). *Pengeafbrænding inden lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne*, ikke-publiceret artikeludkast, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Blom-Hansen, Jens (2002). »Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government«, ss. 85-106 i *Scandinavian Political Studies*, vol. 25, nr. 1
- Elm-Larsen, Rolf (2007). *Forvaltningsrevision – begreb, teori og proces*, Forlaget Samfundslitteratur
- Finansministeriet (2008). *Aftaler om finansloven for 2008*, fra:
<http://www.fm.dk/Publikationer/2008/Aftaler%20om%20Finansloven%20for%202008/1%20Aftale%20om%20Finansloven%20for%202008.aspx>
- Houlberg, Kurt (1999). »Budgetoverskridelsernes anatomi – en analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne«, ss. 200-232 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 3, 80. årgang
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner«, fra: <http://www.im.dk/im/site.aspx?p=2893>, hjemmeside som beset efteråret 2007
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1995-2005) div. orienteringsskrivelser om konteringsændringer i det kommunale budget- og regnskabssystem, fra: <http://www.im.dk/im/site.aspx?p=115>
- Indenrigsministeriet (1998), *Betænkning 1361: Betænkning om kommunernes udgiftsbehov bilag (med metodediskussion af Anders Milhøj)*, Indenrigsministeriet, Økonomisk Afdeling
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004). »14.A. Analyse udarbejdet af Copenhagen Economics vedr. sammenhængen mellem kommunestørrelse og effektivitet«, ss.46-74 i *Et nyt udligningssystem – bilagsbind*, Betænkning nr. 1437, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, <http://www.im.dk>
- Jørgensen, Torben Beck & Poul Erik Mouritzen (2001). *Offentlig forvaltning i Danmark. Udgiftspolitik og budgetlægning*, Systime
- Kommunernes Landsforening (2008a). *Offensiv og defensiv økonomistyring*, fra: http://www.kl.dk/_bin/c1ae441b-2609-4fd8-9e63-ab0ce895fb18.pdf
- Kommunernes Landsforening (2008b). *God budget- og regnskabsopfølgning. – Gensidige forventninger mellem politikere og embedsmænd*, fra: http://www.kl.dk/_bin/7a026972-38f8-48fb-aa98-2406963ae43b.pdf
- KREVI (2006). *De drilske kommunale budgetter*, fra: <http://krevi.dk/publikationer/rapporter/de-drilske-kommunale-budgetter>
- KREVI (2008). *Struktur i styringen? Strukturelle forklaringer på kommunernes økonomistyring 1996-2005*, fra: <http://krevi.dk/publikationer/rapporter/struktur-i-styringen>

5. Budgettering og korttidsstyring

5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

- Serritzlew, Søren (2005). »Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities«, ss. 413-435 i *Financial Accountability & Management*, 21(4), november 2005
- Serritzlew, Søren (2004). *Offentlig budgetlægning i et institutionelt perspektiv*, Politica
- Serritzlew, Søren (2003). »Inkrementalisme og normer i budgetlægningen«, ss. 308-335 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 3, 84. årgang
- Økonomistyrelsen, 2000. *Økonomistyring – med balance og fokus*, Økonomistyrelsen
- Wooldridge, Jeffrey M. (2000). *Introductory Econometrics. A Modern Approach*, South-Western College Publishing