

Kurt Houlberg

# David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesam- menlægningerne i 2007<sup>1</sup>

Spørgsmålet om, hvorvidt kommunesammenlægningerne i 2007 ville medføre massiv pengeafbrænding før lukketid, har påkaldt sig forsknings- og lovgivningsmæssig interesse. Med afsæt i et argument om, at tidligere danske undersøgelser af pengeafbrænding i forbindelse med kommunalreformen har haft et upræcist styringsbegreb, defineres pengeafbrænding som forbrug af likvide aktiver og forøgelse af langfristet gæld. Analyserne baseres på et Difference-in-Difference-design og kontrollerer blandt andet for forskelle i kommunestørrelse, økonomiske grundvilkår og initialstørrelsen på gæld og likviditet. Empirisk findes, at både tilstedeværelsen af en common pool og dennes størrelse har betydning: 1) sammenlægningskommuner brændte i højere grad penge af inden sammenlægningen end fortsættende kommuner, og 2) sammenlægningskommuner, der udgjorde en lille andel af den nye kommune, brændte i højere grad penge af end større kommuner i sammenlægningen.

Kommunalreformen i Danmark 1. januar 2007 gav anledning til mange spekulationer om, hvorvidt kommunesammenlægningerne ville føre til massiv pengeafbrænding i de berørte kommuner. Spekulationerne nærredes af tanken om, at det for kommunalpolitikere ikke er attraktivt at gå ind i en kommunesammenlægning med overskud på finanserne og fyldt pengekasse samtidig med, at pengeafbrændingssporene fra 1970-reformen skræmte (Blom-Hansen, 2010).

En kollektiv handlingslogik tilsiger, at den nye sammenlagte kommunes økonomiske og politiske handlemuligheder vil være større, hvis de gamle kommuner bringer størst muligt økonomisk overskud ind i sammenlægningen. Men for den enkelte kommune i sammenlægningen kan det være mere rationelt at dræne pengekassen inden lukketid. En positiv kassebeholdning kan over for borgerne vidne om, at skatteopkrævningen har været unødigt stor, og det kan for kommunalpolitikeren være et vægtigt politisk signal at bruge pengene til gavn for kommunens egne borgere, mens den lokale beslutningskompetence fortsat eksisterer. Samtidig ved kommunalpolitikeren, at et eventuelt overskud

overført til den nye storkommune vil blive fordelt på hele den nye kommune og kun i begrænset omfang vil gå til kommunens egne borgere.

Kommunalpolitikere har dermed incitament til at ”brænde penge af”, inden sammenlægningen finder sted. Frygten for hamstring før lukketid manifesterede sig blandt andet i en national lovgivning i årene op til kommunalreformen, der målrettet søgte at begrænse de lokale politiske muligheder for pengeafbrænding gennem fx krav om anlægsgodkendelser og deponering af likviditetsoverskud. Det interessante spørgsmål er derfor, om det på trods af den nationale lovgivnings forsøg på at dæmme op for hamstringer lykkedes kommunerne at afbrænde penge før lukketid.

I artiklen argumenteres for, at tidligere undersøgelser har haft for snævert teoretisk styringsfokus på pengeafbrænding i en kommunesammenlægningskontekst og kun indirekte har analyseret, om pengekasen blev tømt før lukketid. Blom-Hansen (2010) og Hansen (2012a, 2012b) har undersøgt pengeafbrænding i kommunernes udgiftspolitik og har primært haft fokus på budgetoverskridelser af driftsudgifterne.<sup>2</sup> I nærværende analyse adresseres spørgsmålet om pengeafbrænding mere direkte i form af, om der er blevet færre penge i kassen, uanset om det kan tilskrives drifts- eller anlægsudgifter, budgetterede ændringer og/eller tillægsbevillinger.

Pengeafbrænding operationaliseres således som forbrug af likvide aktiver og vækst i langfristet gæld, og det analyseres gennem et Difference-in-Difference-design (DiD), om der er forskel på pengeafbrændingen i sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner op til 2007. Pengeafbrænding betyder ikke, at pengene er forsvundet op i den blå luft eller brugt på projekter, der er illegitime i borgernes øjne. Pengene kan fx være brugt til administrativ reformforberedelse, lokal serviceforbedring eller byggeri af ældreboliger, skoler og idrætshaller. Analysen undersøger ikke, hvad pengene er blevet brugt til, men om der før lukketid i den enkelte kommune samlet set er blevet færre penge i kassen og/eller øget gældsætning.

Med afsæt i common pool-litteraturen diskuterer artiklen først de teoretiske forventninger til pengeafbrænding før en kommunesammenlægning og knytter denne diskussion an til økonomiske styringsbegreber og nationale styringstiltag til imødegåelse af pengeafbrænding. Herefter præsenteres analysens datagrundlag og metode, hvorefter de empiriske resultater præsenteres og analyseres. I det afsluttende afsnit konkluderes, at danske kommuners pengeafbrænding op til kommunesammenlægningerne var betydelig, og at tilstedeværelsen af en common pool såvel som dennes størrelse har betydning.

## Teoretiske overvejelser og hypoteser

Common pool-litteraturen interesserer sig for common pool-problemer i bredeste forstand, dvs. de problemer, der opstår, når en gruppe af aktører finansierer en fælles pulje af økonomiske midler, men drager individuel nytte af gennemførelse af de konkrete aktiviteter finansieret af denne fællespulje (Olson, 1971; Weingast, Shepsle og Johnson, 1981; Velasco, 2000; Hinnerich, 2009; von Hagen, 2007; Jordahl og Liang, 2010; Blom-Hansen, 2010; Hansen, 2012a, 2012b). Common pool-problemet udspringer af, at omkostningerne ved en aktivitet er spredte, mens gevinsterne er koncentrerede. Under antagelse af, at kollektive politiske beslutningsorganer er rationelle og egennyttmaksimerende, opstår i denne situation et kollektivt handlingsdilemma (Olson, 1971: 2), hvor der er behov for institutionelle arrangementer og styring, hvis ikke de rationelle individuelle handlinger skal udmunde i en samfundsmæssig suboptimal løsning.

Common pool-problemet i politiske beslutningssystemer kan knytte sig til fordelingen mellem forskellige sektorer (Velasco, 2000; von Hagen, 2007) eller mellem forskellige geografisk afgrænsede politiske beslutningsenheder (Weingast, Shepsle og Johnson, 1981; Primo og Snyder, 2008). Indeværende analyse fokuserer på den geografiske dimension og mere specifikt på den særlige common pool-situation i forbindelse med kommunesammenlægninger, og som i det følgende kaldes en sammenlægningspool. Sammenlægningspoolen adskiller sig teoretisk fra en kontinuert common pool ved, at beslutningsspillet ophører, mens kontinuerte common pool-konstruktioner kendetegnes ved kontinuerte betalinger til en fælles pulje, som bidrager til finansiering af goder øremærket geografisk afgrænsede politiske beslutningsenheder (Weingast, Shepsle og Johnson, 1981: 644). Mellemkommunale samarbejder og EU er eksempler på dette. Ved en kommunal sammenlægningspool retter interessen sig derimod specifikt mod økonomiske dispositioner i kommuner, hvis eksistens som selvstændig territoriel politisk beslutningsenhed ophører. Den kommende nye kommunes skattegrundlag og fælles økonomiske reserver kommer herved til at fungere som en sammenlægningspulje, som de indgående kommuner i sammenlægningen kan trække på – inden sammenlægningen. Den enkelte sammenlægningskommune kan ses som en enhedsaktør med incitament til at free-ride gennem pengeafbrænding og sikre, at så mange fælles ressourcer som muligt bruges i kommunens eget lokalområde, mens omkostningerne ved pengeafbrændingen deles af alle i den nye kommune.

### *Styringsdimensioner*

I litteraturen er det ikke entydigt, om common pool-problemet giver anledning til ineffektivitet (Weingast, Shepsle og Johnson, 1981: 643), øgede udgifter (Weingast, Shepsle og Johnson, 1981: 645; Hansen 2012b), manglende budgetoverholdelse (Blom-Hansen, 2010; Hansen, 2012a, 2012b) eller gældssætning (Hinnerich, 2009; Jordahl og Liang, 2010). Med udgangspunkt i økonomisk produktionstankegang kan identificeres tre overordnede dimensioner i offentlig økonomistyring knyttet til henholdsvis den kommunale virksomheds input, output og outcome, jf. tabel 1. De tre dimensioners økonomistyringsfokus retter sig med danske begreber mod at sikre sparsommelighed, produktivitet og effektivitet (Elm-Larsen, 2007; Rigsrevisionen, 2012).

*Tabel 1: Styringsdimensioner i offentlig økonomistyring*

Produktionsproces	Styringsbegreb	Økonomistyringsfokus
Input - budget - produktionsfaktorer	Ressourcestyring <sup>a)</sup> - budgetbalance - udgiftsstyring - finansiel styring	Sparsommelighed ( <i>Economy</i> )
Output	Aktivitetsbaseret styring	Produktivitet ( <i>Efficiency</i> )
Outcome	Resultatbaseret styring	Effektivitet ( <i>Effectiveness</i> )

Inspireret af Bergmann (2009), Elm-Larsen (2007), Flynn (2012), Pollitt og Bouckaert (2011: 16) og Rigsrevisionen (2012). Engelske styringsprincipper i parentes.

a. I revisionslitteraturen benævnes styring på inputsiden ofte kapacitetsstyring, og finansiel styring ansues som en selvstændig fjerde styringsdimension (Elm-Larsen, 2007; Rigsrevisionen, 2012). I indeværende studie betragtes finansiel styring som del af styringen på inputsiden, og ressourcestyring følgelig som et bredere begreb end kapacitetsstyring.

På trods af at reformfokus i den offentlige sektor i de sidste årtier har været på produktivitet og effektivitet (Pollitt og Bouckaert, 2011), er ressourcestyring på inputsiden fortsat et kardinalpunkt for budgetproces og økonomistyring (Bergmann, 2009; Flynn, 2012). I en common pool-situation kan ineffektivitet være resultatet (Weingast, Shepsle og Johnson, 1981), men incitamenterne knytter sig til fordelingen af den fælles puljes udgifter på geografiske enheder og ikke til fordelingen af puljens produktivitet og effektivitet. Fordelingspolitik (Weingast, Shepsle og Johnson, 1981) og politik i almindelighed vedrører den autoritative fordeling af ressourcer. Styringsinteressen i en common pool-

situation samler sig derfor om ressourcestyringen. Incitamentet til at slække på økonomistyringen forud for en sammenlægning retter sig med de tre engelske E-begreber (Flynn, 2012; Pollitt og Bouckaert, 2011: 16) mod economy, ikke mod efficiency og effectiveness.

På kommunalt plan kan sondres mellem tre dimensioner af ressourcestyring:

- Budgetbalance: evnen til at balancere udgifter og indtægter og skabe et driftsresultat på det skattefinansierede område.
- Udgiftsstyring: evnen til at styre udgiftsvækst og budgetoverholdelse.
- Finansiell styring: evnen til at styre likviditets- og gældsudvikling.

Styringsdimensionerne er i praksis forbundne, da kommuner med stærk udgiftsstyring alt andet lige vil opnå bedre driftsresultater, ligesom kommuner med gode driftsresultater har bedre forudsætninger for likviditetsopbygning, låneafdragelse og finansiering af anlægsinvesteringer via overskud på driften frem for låntagning. Budgetbalancen er afgørende for organisationens langsigtede overlevelsesmuligheder og følgelig central i budgetlitteraturen (se fx Wildavsky og Caiden, 1997; Rubin, 2010). I common pool-litteraturen har fokus derimod været på gælds- og likviditetsudviklingen samt udgiftsstyringen udtrykt ved udgiftsniveau og udgiftsudvikling (von Hagen, 2007: 28).

Budgetlægning er en kollektiv politisk beslutningsproces, som under stabile omgivelser er kendetegnet ved at være historisk, sekventiel og repetitiv (Wildavsky og Caiden, 1997: 46ff). Aktørerne ved, de mødes igen næste år og har mulighed for i senere spilrunder at straffe eventuelle free-ridere. Spilteoretisk modificerer gentagne spil dermed det kollektive handlingsdilemma og reducerer risikoen for free-riding samtidig med, at en række institutionelle budgetstyringsmekanismer kan etableres og forankres (Blom-Hansen, 2010: 55).

Dette gælder også ved kontinuerte common pool-konstruktioner, men mekanismerne kortsluttes ved sammenlægningspools, hvor den fælles pulje etableres i samme proces, som de politiske enheders eksistens ophører. Ved kontinuerte puljer er der en årligt tilbagevendende deltagerbetaling til den fælles pulje, hvorimod der ved en sammenlægningspool er tale om en engangsbetaling i form af den kassebeholdning og den gæld, der overdrages til den nye kommune.

Hvor usikkerhed om fremtidige beslutninger i kontinuerte spil kan give incitament til at bruge pengene i indeværende år frem for senere år, betyder lukketidssikkerheden i en sammenlægningssituation, at det er sidste chance for at bruge pengene på lokale aktiviteter. Pengeafbrænding kan her ske ved, at kassen tømmes, og/eller der stiftes gæld, som den nye kommunes borgere skal tilbagebetale. Ved kontinuerte puljer er spørgsmålet om styringen af det

samlede udgiftsniveau og udgiftsudviklingen centralt, mens det ved en sammenlægningspool i højere grad er likviditets- og gældsstyring.

En kommune, der øger driftsudgifterne forud for kommunesammenlægningen, påfører den nye kommune en politisk omkostning ved eventuel fremtidig nedlukning af aktiviteten. Det kan være vanskeligt for den nye kommune at fjerne eller reducere service etableret forud for sammenlægningen (Hansen 2012b). Men de udgiftspolitiske beslutninger kan omgøres af den nye kommune (Blom-Hansen, 2010) og vil potentielt blive det allerede i forbindelse med harmoniseringen af serviceniveauer i den nye kommune. Sammenlægningskommunens forbrug af likvide aktiver eller forøget gældsætning kan derimod ikke omgøres.

I en ikke-sammenlægningskontekst vil politisk opportunistik kunne føre til lokalpolitiske budgetcykler (Veiga og Veiga 2007), hvor driftsudgifter og ikke mindst budgetoverskridelser øges op til et kommunalvalg (Houlberg, 1999; Serritzlew, 2005; Hansen, 2011). Hvor der før et valg kan være politisk incitament til forøgelse af serviceniveauet, knytter incitamentene sig i en sammenlægningssituation i højere grad til anlægsprojekter, som har varig signalværdi over for borgerne og kan stå som politisk mindesmærke om den gamle kommunes meriter. Teoretisk er forventningen derfor, at valgcykler udspilles på driftssiden, mens pengeafbrænding før lukketid primært vil komme til udtryk på anlægssiden (Blom-Hansen, 2010: 59).

Udgiftsmæssig pengeafbrænding kommer mere sandsynligt til udtryk gennem budgetoverskridelser end gennem budgetteret udgiftsvækst (Blom-Hansen, 2010; Hansen, 2012a), blandt andet fordi den gamle kommunes sidste regnskab først bliver kendt efter kommunens nedlæggelse. Pengeafbrænding vil dog også kunne ske som budgetteret udgiftsvækst. Men uanset om pengeafbrændingen er budgetteret eller fremkommer gennem tillægsbevillinger, og uanset om den finder sted på drifts- eller anlægssiden, vil udgiftsmæssig pengeafbrænding give sig udslag i øget gældsætning og/eller træk på likviditeten. Artiklens overordnede hypotese er i forlængelse heraf, at eksistensen af en common pool har betydning:

H1: Sammenlægningskommuner vil have større forbrug af likvide aktiver og forøge deres langfristede gæld mere end fortsætterkommuner i perioden op til sammenlægningen.

### *Absolut eller relativ common pool-størrelse*

I common pool-litteraturen er det åbent, om størrelsen på den fælles pulje defineres på basis af det absolutte antal beslutningsenheder (Hansen, 2012a,

2012b; Primo og Snyder, 2008; Weingast, Shepsle og Johnson, 1981) eller på basis af deres relative størrelse (Blom-Hansen, 2010; Hansen, 2012b; Hinnerich, 2009; Jordahl og Liang, 2010). Litteraturen har fx i loven om 1/n argumenteret for, at når hver myndighed kun bærer 1/n af omkostningerne, vil de samlede udgifter i poolområdet øges i takt med antallet af politiske myndigheder (Hansen, 2012a: 161; Primo og Snyder, 2008: 478; Weingast, Shepsle og Johnson, 1981), og i denne forbindelse antages, at beslutningsenhederne er lige store og finansieringen ligeligt fordelt.

Ved sammenlægningerne i 2007 var de indgående kommuner imidlertid ikke lige store, hverken med hensyn til indbyggertal eller den kassebeholdning og gæld, de bragte med ind i sammenlægningen. I denne sammenhæng er størrelsesbegrebet "the exploitation of the great by the small" (Olson, 1971) mere relevant og dermed de politiske myndigheders relative størrelse (Hinnerich, 2009; Blom-Hansen, 2010; Jordahl og Liang, 2010). Små kommuner i en sammenlægning har både større incitamentter til og bedre muligheder for at free-ride.

Særligt i små kommuner vil kassebeholdningen kunne gavne kommunens egne borgere mere, hvis kassen tømmes, inden den skal fordeles ud på alle den nye kommunes borgere (Blom-Hansen, 2010). Samtidig kan en lille kommune nemmere slippe af sted med at møde op med dårlig økonomi, da dens økonomi betyder mindre i det samlede sammenlægningsregnskab, mens omvendt den store kommunes adfærd har større og mere synlig betydning for den nye kommunes økonomi. Størrelsen af en common pool, forstået som den relative størrelse på beslutningsenhederne, forventes dermed at have betydning for pengeafbrændingen:

H2: Jo mindre andel en sammenlægningskommune udgør af den nye kommune, jo mere vil kommunen forbruge likvide aktiver og forøge sin langfristede gæld i perioden op til sammenlægningen.

I skandinavisk kontekst har fem nylige studier analyseret effekterne af sammenlægningspools, og alle finder empirisk støtte til hypotesen om pengeafbrænding i sammenlægningskommuner. Svenske kommuner har øget gældssætningen forud for sammenlægningerne i 1952 (Jordahl og Liang, 2010) og igen i starten af 1970'erne (Hinnerich, 2009). Tilsvarende finder Blom-Hansen (2010) og Hansen (2012a, 2012b) i varierende grad pengeafbrænding i danske kommuner forud for 2007-reformen gennem tillægsbevillinger på såvel drifts- som anlægssiden (Blom-Hansen 2010; Hansen, 2012a) og ikke mindst på anlægssiden (Blom-Hansen, 2010: 67). Videre finder Hansen (2012b: tabel 3), at

de samlede driftsudgifter stiger mere i sammenlægningskommunerne i året før sammenlægning.<sup>3</sup>

Hvor de danske studier både har fokuseret på antal kommuner i sammenlægningen (Hansen, 2012a, 2012b) og på relativ kommunestørrelse (Blom-Hansen, 2010; Hansen 2012b), har de svenske studier alene operationaliseret common pool-størrelsen ved den relative kommunestørrelse. Væsentligere er dog, at de svenske studier har rettet styringsfokus mod den finansielle styring, der som argumenteret ovenfor er særlig relevant ved sammenlægningspools, mens de danske studier har fokuseret på udgiftsstyringen. Ingen danske studier har hidtil interesseret sig for den finansielle styring.

## Timing af pengeafbrænding og national lovgivning for at modvirke denne

Reformforløbet har betydning for, hvornår pengeafbrænding kan tænkes at finde sted, idet afbrændingsincitamentene afhænger af, hvor stor sikkerheden er for en reforms komme, hvornår reformen gennemføres og forventningerne til nye grænsedragninger (Jordahl og Liang, 2010: 162). Frem til sommeren 2002 var den kommunale struktur ikke tematiseret på den landspolitiske scene, og så sent som i juni 2002 proklamerede indenrigs- og sundhedsministeren, at regeringen ikke havde planer om ændringer i den kommunale struktur (Mouritzen, 2009). Men over sommeren 2002 kom strukturspørgsmålet på den politiske dagsorden, Strukturkommissionen blev nedsat af regeringen oktober 2002 og afgav siden sin betænkning i januar 2004 under stor politisk og mediemæssig opmærksomhed.

Herefter gik det stærkt, og den 24. juni 2004 indgik regeringen med støtte fra Dansk Folkeparti en aftale om strukturreform, som indebar, at kommunerne inden 1. januar 2005 skulle finde sammen med andre kommuner for at sikre et minimumsindbyggertal på ca. 30.000 eller indgå i forpligtende samarbejde. Sammenlægningsprocessen endte med, at 239 kommuner blev sammenlagt til 66 kommuner pr. 1.1.2007, mens 32 kommuner ikke blev sammenlagt.

Strukturkommissionens nedsættelse og arbejde kan have givet anticiperede reaktioner på en reforms mulige komme, men mere sandsynligt er det, at eventuelle reformbetingede økonomiske dispositioner kommer i 2004-2006, hvor kommunerne har vished for, at fremtidens kommunale landkort vil have færre og større kommuner. 2003 er dermed sidste år, før reformvisheden indtræffer.

Risikoen for pengeafbrænding optog regering og Folketing, og belært af hamstringserfaringerne fra 1970-reformen og kommunesammenlægningen på Bornholm i 2002 manifesterede frygten for pengeafbrænding sig i form af en række lovgivningstiltag med det sigte at indskrænke mulighederne for



pengeafbrænding (Blom-Hansen, 2010; Hansen, 2011, 2012a). Disse omfattede fx en statslig godkendelsesordning for anlægsprojekter i 2004 og 2005, hvorefter de lokale politisk valgte sammenlægningsudvalg i 2006 overtog beføjelserne til godkendelse af anlægsprojekter og videre fik beføjelser til at stoppe anlægsprojekter. I 2005 gennemførtes tvungen opsparring af kommunernes kassebeholdninger, samt i 2006 tvungen godkendelse af driftstillægsbevillinger i sammenlægningsudvalget, individuel fastfrysning af skatterne på 2005-niveauet og statslig mulighed for ved budgetoverskridelser at modregne i en kommunes bloktilskud.

Pengeafbrænding må forventes mest udtalt sidste år inden sammenlægning. For det første har der været tid til politisk drøftelse, prioritering og planlægning af, hvad der er vigtigst at nå inden lukketid. For det andet er risikoen for pengeafbrændingssanktioner mindre, når afbrændingen sker tæt på lukketid, og staten ikke kan nå at sanktionere kommunen, inden dens eksistens ophører (Hansen, 2012a: 166). For det tredje ændres den institutionelle ramme for styring af anlægsudgifter, da godkendelsesordningen for anlægsprojekter i 2006 overgår fra staten til sammenlægningsudvalgene og herved indlejres i en lokalpolitisk forhandlingsproces, hvor politikerne også repræsenterer deres egen kommune.

Med sammenlægningsudvalgene var de formelle institutionelle rammer for godkendelse af anlægsprojekter intakte, men uformelt kan en lokal forhandlingslogik ala, ”hvis I får jeres idrætshal, så får vi vores ældreboliger”, have udfoldet sig; enten gennem låntagning eller via forbrug af ikke-deponeringsbundne likvide aktiver. Da kommunernes likviditet er mere omsættelig og mindre reguleret af statslige bindinger end låntagning,<sup>4</sup> kan penge lettere afbrændes ved forøget likviditetsforbrug end ved forøget gældsætning.

H3: Pengeafbrændinger er størst det sidste år før sammenlægningen og sker i højere grad ved forbrug af likvide aktiver end ved gældsætning.

De statslige tiltag har uden tvivl virket dæmpende på de lokale tilbøjeligheder til pengeafbrænding, og den empiriske test nedenfor gennemføres derfor under ufavorable vilkår, idet det undersøges, om der – på trods af de nationale tiltag – har fundet pengeafbrænding sted.

## Data og metode

Analyserne baseres på et DiD-design på grundlag af registerbaserede paneldata for alle landets 271 kommuner i perioden 2001-2006. Kommuner delt i forbindelse med kommunalreformen henregnes som udgangspunkt til den nye kom-

mune, der modtager den største andel af den delte kommune. Der ses dog bort fra tre kommuner, som deles over mere end to nye kommuner og/eller ikke har en entydig største andel: Langå, Sønderhald og Ålestrup. Tillige udelades København, Frederiksberg og Bornholm, som før kommunalreformen også havde amtskommunale opgaver samt de to ærøske kommuner, der blev sammenlagt allerede 1.1.2006. Samlet omfatter analysen således 263 kommuner fordelt på 29 fortsætterkommuner og 234 sammenlægningskommuner.

Kommunalreformen kan karakteriseres som et kvasiexperiment (Meyer, 1995), hvor sammenlægningskommuner har modtaget "behandlingen", og fortsætterkommuner har status som kontrolgruppe (Lassen og Serritzlew, 2011). DiD-designet udnytter kvasiexperimentet til at teste, om der er forskel på forskellen mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner, før og efter kommunerne havde vished om kommunalreformens komme. Altså om likviditetsforbrug og gældsætning har ændret sig mere i sammenlægnings- end i fortsætterkommuner. For en mere udfoldet og formaliseret fremstilling af DiD-designet henvises til Hinnerich (2009), Jordahl og Liang (2010), Hansen (2012a) og Lassen og Serritzlew (2011). Som anbefalet af Williams (2000) estimeres regressionsmodellerne med robuste standardfejl (clustered på kommuneniveau) for at tage højde for, at restleddene i de enkelte kommuner kan være korrelerede over tid.

Datagrundlaget for analysens afhængige variable er kommunernes likvide aktiver og langfristede gæld<sup>5</sup> ultimo året. Systematiske data for likviditets- og gældsudvikling i løbet af året er ikke tilgængelige, og opgørelsen pr. 31.12 kan være følsom for, om finansielle bevægelser registreres i økonomisystemet lige før eller lige efter årsskiftet. Ikke mindst i forbindelse med slutafregningerne med amterne op til 1.1.2007. Da både sammenlægnings- og fortsætterkommuner overtager amtslige aktiver og passiver, er der imidlertid ikke grund til at antage, at eventuelle forskelle i periodiseringer varierer systematisk mellem disse to grupper af kommuner.

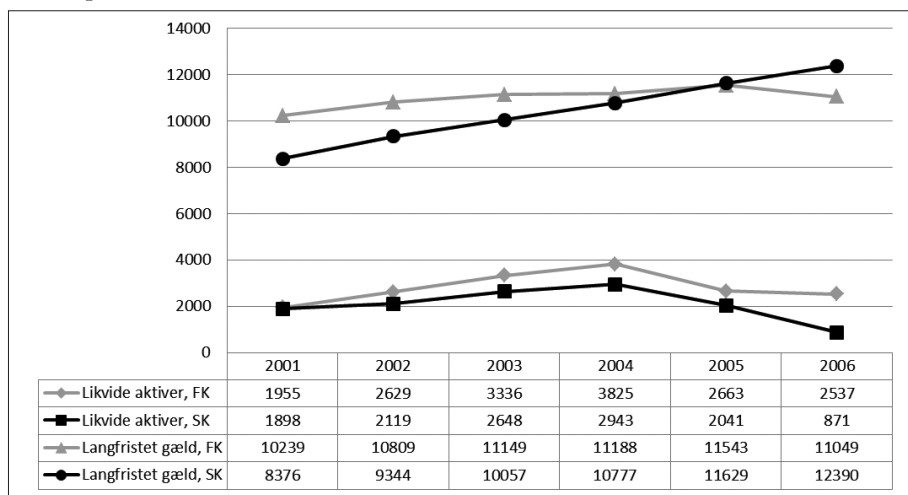
I analysen indgår en række kontrolvariable for andre forhold, som kan have påvirket likviditets- og gældsudviklingen, og som potentielt kan variere mellem eller have udviklet sig forskelligt i fortsætter- og sammenlægningskommuner. Kommunestørrelse indgår som kontrol, da små kommuner er mere økonomisk sårbare end store kommuner (Strukturkommissionen, 2004). Desuden kontrolleres for forskelle i udgiftsbehov og velstand (Boyne, 1996; Mouritzen, 1991), da kommuner med store udgiftsbehov, fattige kommuner og/eller kommuner med forværret økonomisk situation må forventes at opleve større pres på likviditet og gæld end rigere kommuner og kommuner i positiv økonomisk

udvikling. Operationaliseringer og deskriptiv statistik for alle variable fremgår af appendiks.

## Deskriptiv analyse af udvikling i likviditet og gæld

Figur 1 tegner et første billede af gælds- og likviditetsudviklingen 2001-2006 og giver mulighed for at undersøge, om DiD-designets forudsætning om ensartede trends i sammenlægnings- og fortsætterkommuner forud for kommunalreformens lancering i 2004 holder (Meyer, 1995; Hinnerich, 2009). Det fremgår, at der var ensartet trend i sammenlægnings- og fortsætterkommuners likviditetsudvikling. Derimod er trendforudsætningen ikke opfyldt for langfristet gæld, idet sammenlægningskommuners gæld øges fra 2001 til 2003, mens den omvendt reduceres i fortsætterkommunerne. Forventningen er, at kontrolvariablene i DiD-analysen vil kunne opfange nogle bagvedliggende strukturelle forklaringer på de forskellige trends, men den deskriptive analyse peger som udgangspunkt på, at DiD-analysen vil producere mere valide estimater for likviditetsudvikling end for gældsudvikling.

Figur 1: Likvide aktiver og langfristet gæld pr. indbygger ultimo 2001-2006 (2007-priser)



Note: Uvægtede gennemsnit for 29 fortsætterkommuner (FK) og 234 sammenlægningskommuner (SK).

Figur 1 viser videre, at sammenlægningskommunerne efter kommunalreformens lancering i 2004 både har øget gældsætningen og reduceret kassebeholdningen mere end fortsætterkommunerne. At likviditetsforbruget er mest

udtalt i sammenlægningskommunerne, ikke mindst i 2006, afspejler delvist omkostninger i forbindelse med sammenlægningen. Sammenlægningsomkostningernes nøjagtige størrelse kendes ikke, men sammenlægningskommunerne havde i 2006 udgifter til sammenlægningsudvalg på gennemsnitligt 160 kr. pr. indbygger og tillige reformudgifter i form af administrative arbejdsgrupper, eksterne konsulenter, begyndende harmonisering af it, telefoni mv. (KREVI, 2009).

Sammenlægningsomkostninger udgør dog næppe hele forklaringen på, at sammenlægningskommunerne i 2006 reducerer kassebeholdningen 1.000 kr. mere end fortsætterkommunerne, og kan ikke være forklaringen på de relative forskelle, hvis det viser sig, at små kommuner har reduceret kassebeholdningen mere end store. Sammenlægningsomkostninger bidrager endvidere ikke til forklaring af øget gældsætning, da driftsaktiviteterne ikke kan lånefinansieres.

## DiD-analyse af likviditets- og gældsudvikling

Resultaterne af DiD-analysen vises i tabel 2. I model 1-3 testes, om eksistensen af en common pool har betydning, mens model 4-6, som kun omfatter sammenlagte kommuner, tester, om de indgående kommuners relative størrelse har betydning. I model 1-3 angiver variabelen "sammenlagt" forskellen mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner i analysens udgangspunkt 2001. Det fremgår, at der i 2001 ikke var signifikant forskel på sammenlægnings- og fortsætterkommuners likvide aktiver og langfristede gæld. De efterfølgende DiD-estimatorer viser for hvert enkelt år, hvor meget forskellen mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner har ændret sig i forhold til 2001.

For de likvide aktivers vedkommende fremgår, at sammenlægningskommuners likvide beholdninger ultimo 2003 er reduceret med 727 kr. pr. indbygger mere end fortsætterkommunernes i forhold til 2001. At forskellen er statistisk signifikant indikerer, at der kan have været en anticiperet reaktion på Strukturkommissionens barslende betænkning, selv om ingen kommuner på dette tidspunkt havde vished for, om de skulle lægges sammen og med hvem. Det fremgår videre, at der særligt det sidste år inden sammenlægningen var stort træk på likviditeten i sammenlægningskommunerne, og at likviditeten ved udgangen af 2006 i sammenlægningskommunerne var reduceret med 1.759 kr. mere pr. indbygger end i fortsætterkommunerne sammenlignet med 2001.

Der er ikke signifikant forskel på sammenlægnings- og fortsætterkommuners gæld i årene før 2004. Når der er taget højde for kontrolvariablene med hensyn til økonomiske grundvilkår og den generelle tidstrend, er der med andre ord ensartet trend i sammenlægnings- og fortsætterkommuner forud for visheden i 2004 om, at der ville komme en kommunesammenlægning. I 2004,

2005 og – især – 2006 øger sammenlægningskommunerne deres langfristede gæld signifikant mere end fortsætterkommunerne. Langfristet gæld ser ikke ud til at have haft betydning for, hvem den enkelte kommune har valgt at lægge sig sammen med (Bhatti og Hansen, 2011: 228), men tabel 2 viser, at sammenlægningskommunerne efter forlovelsen har trukket på den fælles pulje og øget gældsætningen.

Pengeafbrændingsbilledet understøttes i analysen af den langfristede nettogæld, og samlet verificeres hypotesen om eksistensen af en common pool. Sammenlægningskommunerne øger deres gæld og reducerer deres likvide aktiver i årene op til sammenlægningerne, ikke mindst det sidste år inden sammenlægningen.

I model 4-6 viser variabelen ”andel af sammenlagt kommunes indbyggere” effekten i 2001 af den indgående kommunes relative andel af den senere sammenlagte kommunes indbyggertal. De signifikante koefficienter viser, at de små kommuner (i de senere sammenlægninger) i 2001 havde færre likvide aktiver og højere gæld end de store kommuner i sammenlægningen. De efterfølgende DiD-estimatorer viser, at der ikke signifikant ændres på dette i årene 2002 til 2004. I 2005 og ikke mindst i 2006 er DiD-estimatorerne derimod signifikante. Jo større andel den indgående kommune udgør af den nye kommunes indbyggere, des mere har kommunen i 2006 øget sine likvide aktiver og reduceret sin langfristede gæld. Formuleret omvendt, så verificeres hypotesen om common pool-størrelsens betydning, da små kommuner i en sammenlægning forbruger flere likvide aktiver og øger gælden signifikant mere end store kommuner.

Kontrolvariablene viser overordnet det forventede. Kommuner med høje udgiftsbehov har mindre likviditet og større gæld, mens omvendt velstående kommuner har større likvide reserver. Samtidig gælder, at jo større den nye kommunes indbyggertal er, des mindre er gælden gennemsnitligt i de kommuner, der indgår i sammenlægningen. For sammenlægningskommunerne (model 4-6) gælder endvidere, at de likvide aktiver er større, jo større den nye kommune er. Årsdummyerne viser den generelle tidstrend i perioden (med 2001 som referenceår) og vidner om, at kommunerne under et i 2003 og 2004 opbygger de likvide beholdninger samtidig med, at der i 2002 og 2003 stiftes mere gæld.

Den overordnede konklusion på tabel 2 er imidlertid, at sammenlægningskommunerne reducerer deres likvide aktiver og øger gælden signifikant mere end fortsætterkommunerne op til sammenlægningen. Ikke mindst i det sidste år før sammenlægningen og ikke mindst i de små kommuner i sammenlægningen.

Table 2: Likvide aktiver og langfristet gæld ultimo 2001-2006 (2007-priser). Ustandardiserede regressionskoefficienter

	Alle kommuner		Sammenlægningskommuner			
	(1) Likvide aktiver pr. indbygger	(2) Langfristet gæld pr. indbygger	(3) Langfristet nettogæld pr. indb.	(4) Likvide aktiver pr. indbygger	(5) Langfristet gæld pr. indbygger	(6) Langfristet nettogæld pr. indb.
Common pool-eksistens						
Sammenlagt	593,05 (544,52)	464,62 (1139,68)	-128,43 (1395,07)			
Sammenlagt * 2002	-513,39 (357,25)	323,30 (287,95)	836,69* (435,36)			
Sammenlagt * 2003	-726,88* (400,89)	660,88 (485,16)	1387,76** (682,32)			
Sammenlagt * 2004	-849,86* (484,92)	1393,56** (685,95)	2243,42** (917,07)			
Sammenlagt * 2005	-649,00 (422,18)	1934,48** (760,25)	2583,48*** (923,99)			
Sammenlagt * 2006	-1758,9*** (517,09)	3272,12*** (806,11)	5031,12*** (903,72)			
Common pool-størrelse						
Andel af sammenlagt kommunes indbyggere				-15,27** (7,05)	62,76*** (17,01)	78,03*** (18,30)
Andel af indb. * 2002				3,15 (5,24)	-2,01 (8,92)	-5,17 (11,37)
Andel af indb. * 2003				1,36 (7,06)	-8,68 (15,75)	-10,04 (18,81)
Andel af indb. * 2004				4,99 (9,59)	-16,12 (17,21)	-21,11 (20,59)
Andel af indb. * 2005				19,19** (9,06)	-23,52 (19,37)	-42,71* (23,09)
Andel af indb. * 2006				39,39*** (9,94)	-39,03* (20,37)	-78,43*** (22,93)

- fortsætter -

	Alle kommuner			Sammenlægningskommuner		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kontrollvariable						
Kommunestørrelse ny kommune (log)	697,13 (459,93)	-5175,4*** (1185,23)	-5872,5*** (1223,79)	1344,43** (577,53)	-2768,14 (1706,05)	-4112,57** (1824,78)
Velstand pr. indb.	38,88*** (10,59)	9,73 (22,40)	-29,15 (26,28)	44,37*** (13,58)	4,46 (26,01)	-39,91 (31,99)
Udgiftsbehov pr. indb.	-173,65** (68,29)	853,90*** (240,58)	1027,54*** (282,30)	-197,23*** (73,95)	849,31*** (273,92)	1046,54*** (319,86)
2002	410,10 (352,66)	699,36*** (253,98)	289,25 (387,98)	-235,85 (207,25)	1117,90*** (305,27)	1353,76*** (354,03)
2003	1299,71*** (388,52)	783,30** (375,28)	-516,41 (589,83)	510,17** (229,89)	1713,73*** (363,42)	1203,55*** (417,98)
2004	1606,10*** (475,00)	504,36 (631,53)	-1101,74 (883,42)	577,15* (321,59)	2395,49*** (490,01)	1818,34*** (588,00)
2005	235,03 (419,16)	453,42 (752,73)	218,39 (934,47)	-1023,0*** (343,80)	3135,36*** (623,59)	4158,33*** (695,11)
2006	243,57 (507,53)	-265,42 (747,02)	-509,00 (862,56)	-2672,6*** (407,49)	4178,05*** (735,77)	6850,67*** (802,87)
Konstant	-1902,31 (3269,09)	-552,73 (10732,31)	1349,59 (11966,15)	-3957,30 (4008,69)	-12127,09 (12159,49)	8169,80 (13587,62)
Observationer	1578	1578	1578	1404	1404	1404
Adj. R <sup>2</sup>	0,098	0,169	0,167	0,110	0,168	0,176

Robuste standardfejl i parenteser.

\*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,1.

I model 1-3 er VIF (Variance Inflation Factor) 6,6-15,5 for årsummyer og DiD-estimatorer, for øvrige kontrollvariable under 2,0. Tilsvarende er VIF i model 4-6 på 5,2-6,2 for årsummyer og DiD-estimatorer og for øvrige kontrollvariable under 1,8. Modellerne indeholder enkelte outliers, men det påvirker ikke resultaterne substantielt, om modellerne estimeres med eller uden disse.

Resultaternes robusthed er testet gennem to sæt supplerende analyser. For det første kan kommunestørrelsen for den nye kommune potentielt være en proxy for antal kommuner i den nye kommune, da disse to variable korrelerer (Pearson  $r = 0,4$ ). Som robusthedstjek er modellerne derfor dels kørt uden variablen kommunestørrelse, dels med en supplerende variabel for antal kommuner i sammenlægningen. DiD-estimatorernes niveau og signifikans påvirkes ikke af dette. Det absolutte antal kommuner i en sammenlægning har endvidere ingen betydning for likviditets- og gældsudviklingen, når der er kontrolleret for kommunernes relative størrelse.

For det andet kan analyser af etårige ændringer være følsomme for årlige udsving i anlægsudgifter og langfristet gæld, blandt andet fordi anlægsudgifter udgiftsføres i det år, hvor udgiften forfalder. En supplerende analyse (ikke vist) er derfor gennemført af den samlede udvikling fra ultimo 2003 til ultimo 2006, dvs. perioden fra sidste regnskab inden kommunerne fik vished for kommunalreformens komme, til sidste regnskab inden sammenlægningen. Analysen bekræfter resultaterne i tabel 2 og viser for det første, at jo større initialkasseseholdningen er i 2003, des større er likviditetsforbruget samtidig med, at kommuner med stor initialgæld er mindre tilbøjelige til yderligere gældsætning i perioden.

Analysen bekræfter for det andet, at uagtet hvordan kommunens økonomi var før lanceringen af kommunalreformen, og hvordan økonomien udvikler sig frem mod den faktiske sammenlægning, så øger sammenlægningskommunerne i højere grad end fortsætterkommunerne deres gældsætning og likviditetsforbrug op til sammenlægningen – og det gælder i særlig grad de mindste kommuner i sammenlægningen.

## Konklusion og perspektivering

Med afsæt i at common pool-litteraturen ikke har et veldefineret styringsfokus, er der i artiklen argumenteret for, at det centrale styringsfokus ved kontinuerede common pool-konstruktioner er udgiftsstyring, mens det ved en sammenlægningspool er den finansielle styring, idet de finansielle aktiver ved sammenlægningen udgør en engangsbetaling til den nye kommunes fælles pulje. I forlængelse heraf har artiklen adresseret spørgsmålet om pengeafbrænding gennem en analyse af gælds- og likviditetsudviklingen i de danske kommuner op til kommunalreformen med fokus på perioden efter lanceringen af kommunalreformen i 2004 og frem til sammenlægningerne pr. 1. januar 2007.

Den empiriske analyse viser, at både tilstedeværelsen og størrelsen af en sammenlægningspool har betydning. De danske kommuner bruger i løbet af 2005 og 2006 store dele af den tidligere opsparede likviditet. Likviditetsforbruget



finder i særdeleshed sted i sammenlægningskommunerne, og til trods for de nationale tiltag for at forhindre pengeafbrænding øger sammenlægningskommunerne samtidig deres gældsætning mere end fortsætterkommunerne.

Analysens overordnede konklusion er dermed, at sammenlægningskommuner i højere grad end fortsætterkommuner har brændt penge af, og at pengeafbrændingen både sker gennem øget gældsætning og større forbrug af kassebeholdningen. Ikke mindst sidste år inden sammenlægningen. Pengeafbrændingen betyder, at de nye, sammenlagte kommuner blev født med ringere finansielle forudsætninger, end de ville have haft, hvis ikke de skulle bære den finansielle byrde efter pengeafbrændingen før lukketid.

Pengeafbrændingen i sammenlægningskommunerne var endvidere mest udbredt i de små kommuner i sammenlægningen, mens de store kommuner var mere tilbageholdende med at dræne kassebeholdningen og forøge gælden.

At pengeafbrændingen finder sted på trods af stærke nationale tiltag for at forhindre pengeafbrænding understøtter, at common pool-problemet er en relevant og økonomisk presserende kommunesammenlægningsproblemstilling. Intet taler for, at lignende pengeafbrænding ikke vil finde sted ved sammenlægninger af politiske beslutningsenheder på andre tider eller i andre nationale kontekster.

Da kommunesammenlægninger ikke er hverdagskost, er et centralt spørgsmål naturligvis, om resultaterne også kan overføres til administrative sammenlægninger som fx fusioner af to eller flere forvaltninger, styrelser eller uddannelsesinstitutioner. På den ene side tilsiger artiklens teoretiske overvejelser om sammenlægningspools, at der er mindre risiko for pengeafbrænding ved administrative fusioner, da der ikke indgår lokalt forankrede politiske enheder med incitament til at tilgodesee egne borgere inden sammenlægningen, ligesom administrative enheder har færre beføjelser og incitament til at foretage anlægsinvesteringer før lukketid, da udgiftstyngden typisk er på driftsudgifter og sjældent omfatter årlige selvdisponerede anlægsbudgetter.

På den anden side kan incitamenterne til driftsmæssig pengeafbrænding være større, da ansættelser og driftsudvidelser finder sted i den besluttende administrative enhed og ikke i samme udstrækning på decentraliserede serviceområder. Tillige vil en administrativ enhed i mindre udstrækning risikere, at driftshamstringer før lukketid efterfølgende rulles tilbage som følge af en efterfølgende politisk harmonisering af serviceniveau på de enkelte serviceområder. Ansættelses- og indkøbsstop kan i denne situation være virksomme midler til imødegåelse af pengeafbrænding, men typisk vil det ved administrative fusioner være vanskeligere at opstille præcise spilleregler sanktioneret af en hierarkisk overordnet enhed.

Sandsynligheden for pengeafbrænding ved administrative fusioner vil dermed afhænge af balancen mellem de institutionelle incitamentter til og muligheder for at udvide driften på den ene side og styrken af de reguleringsmæssige tiltag for at modvirke driftsudvidelser før lukketid på den anden.

Holder vi os til sammenlægningen af politiske enheder i 2007, er konklusionen, at David og Goliats ”kasssekamp” op til kommunesammenlægningerne endte med, at David pengeafbrændingsmæssigt snød Goliat på målstregen. Goliat var dog ingenlunde tilskuer til kampen, men deltog også selv med succes i pengeafbrændingen.

## Noter

1. Tak til Jens Blom-Hansen, Sune Welling Hansen og Yosef Bhatti for værdifulde kommentarer til tidligere udgaver, til to anonyme bedømmere samt til Line Steinmejer Nikolajsen for et stort indledende data- og analysearbejde.
2. Som supplement til budgetoverskridelser på driftssiden analyserer Blom-Hansen (2010) også budgetoverskridelser på anlægssiden, mens Hansen (2012b) ikke alene analyserer budgetoverskridelser men også analyserer den samlede udvikling i såvel drifts- som anlægsudgifter. Begge forfattere argumenterer dog på forskellig vis for, at budgetoverskridelser er det mest relevante mål for pengeafbrænding (Blom-Hansen, 2010: 57; Hansen, 2012a: 164). Argumentet i indeværende analyse er, at betalingen til den fælles pulje udgøres af kommunens likviditet og gæld, og at hverken likviditets- og gældsudviklingen eller det samspil mellem indtægter, drifts- og anlægsudgifter, som er bestemmende for denne, indgår i Blom-Hansens og Hansens design.
3. I et tidligere mere omfattende studie analyserer Hansen (2011: 265) endvidere kortfristede tilgodehavender.
4. Ifølge den kommunale lånebekendtgørelse kan kommunerne alene optage lån til anlægsprojekter.
5. Kortfristet gæld og tilgodehavender er mere følsomme og mindre relevante finansielle poster. Mindre relevante fordi disse poster altovervejende udgøres af mellemregninger med stat, kirke, regioner og andre kommuner, som kommunerne ikke har mulighed for at ”brænde af” op til en kommunesammenlægning. Følsomme fordi status ultimo året let påvirkes af, om afregning af fx refusioner og skyldige omkostninger konteres lige før eller lige efter den 1. januar.

## Litteratur

Bergmann, Andreas (2009). *Public Sector Financial Management*. London: FT Prentice Hall.

- Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2011). Who "marries" whom? The influence of societal connectedness and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations. *European Journal of Political Research* 50: 212-238.
- Blom-Hansen, Jens (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies* 33 (1): 51-73.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- ECO Analyse (2006). *Teknisk vejledning til ECO Nøgletal*. <http://www.eco.dk/teknisk/tekniskvejledning2006.pdf> (20. september 2012).
- Elm-Larsen, Rolf (2007). *Forvaltningsrevision. Begreb, teori og proces*. 2. udg. København: Samfundslitteratur.
- Flynn, Normann (2012). *Public Sector Management*. 6. udg. London: Sage.
- Hansen, Sune Welling (2011). *Towards Genesis or the Grave. Financial Effects of Local Government Mergers*. Odense: Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.
- Hansen, Sune Welling (2012a). Loven om 1 over n og kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica* 44 (2): 160-183.
- Hansen, Sune Welling (2012b). Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers. *Public choice* (early print), <http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-012-0009-y#> (6. april 2013)
- Hinnerich, Björn Tyrefors (2009). Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics* 93: 721-728.
- Houlberg, Kurt (1999). Budgetoverskridelsernes anatomi. En analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 3: 200-232.
- Jordahl, Henrik og Che-Yuan Liang (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice* 143: 157-172.
- KREVI (2009). *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Budgetoverholdelse og administrative udgifter*. NIRAS Konsulenterne for KREVI.
- Lassen, David Dreyer og Søren Serritzlew (2011). Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review* 105: 238-258.
- Meyer, Bruce D. (1995). Natural and quasi-experiments in economics. *Journal of Business and Economic Statistics* 13 (2): 151-61.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (2009). Strukturkommissionen: mellem politik og faglighed, pp. 165-188 i Jørgen Grønnegaard Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard, *De store Kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform*. 3. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Primo, David M. og James M. Snyder (2008). Distributive politics and the law of 1/n. *The Journal of Politics* 70 (2): 477-486.
- Rigsrevisionen (2012). *God statslig økonomistyring*. [www.rigsrevisionen.dk/composite-497.htm#VI](http://www.rigsrevisionen.dk/composite-497.htm#VI) (20. september 2012).
- Rubin, Irene S. (2010). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 6. udg. Washington: QC.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: an empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.
- Strukturkommissionen (2004). Strukturkommissionens betænkning. Bind 1. Hovedbetænkningen. *Betænkning nr. 1434*. Strukturkommissionen, januar 2004.
- Velasco, Andres (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76: 105-125.
- Veiga, Linda G. og Francisco J. Veiga (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice* 131 (1-2): 45-64.
- Von Hagen, Jürgen (2007). Budgeting institutions for better fiscal performance, pp. 27-51 i Anwar Shah (red.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle og Christopher Johnson (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89: 642-664.
- Wildavsky, Aron og Naomi Caiden (1997). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Longman.
- Williams, Rick L. (2000). A note on robust variance estimation for cluster-correlated data. *Biometrics* 56: 645-646.

## Appendiks: Operationaliseringer og deskriptiv statistik

Variabel	Operationalisering	Min.	Maks.	Gns.	Std. afv.
Sammenlagt	Dummy: 1 for sammenlægningskommune, 0 for fortsættende	0	1	,89	,313
Andel af sammenlagt kommunes indbyggere	Sammenlægningskommunens andel af den nye sammenlagte kommunes samlede indbyggertal (pct.)	4,3	84,7	27,6	18,9805
Kommunestørrelse ny kommune (log)	Den nye kommunes samlede indbyggertal (pct.)	3,320	5,471	4,678	,244883
Likvide aktiver pr. indb.	Hovedfunktion 9,22 (likvide aktiver) i kommunens balance ultimo året, opgjort pr. indbygger	-9274	15926	2167,96	2589,59
Langfristet gæld pr. indb.	Hovedfunktion 9,55 (langfristet gæld) i kommunens balance ultimo året, opgjort pr. indbygger	0	49625	10491	5800,73
Langfristet nettogæld pr. indb.	Langfristet gæld pr. indb. - likvide aktiver pr. indb. (jf. ovenfor)	-12488	57094	8323	6777,04
Udgiftsbehov pr. indb.	De af Indenrigs- og Sundhedsministeriet opgjorte udgiftsbehov i de enkelte år, med udgiftsbehovsvægte for 2000 anvendt for alle år og opregnet til 2007-priser	31388	45234	37082	1933,29
Velstand pr. indb. (i 1000 kr.)	Defineret ved ressourcegrundlag, som måles som beskatningsgrundlag korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter samt nettorente- og afdragsudgifter (ECO Analyse, 2006)	121,5	253,9	173,7	15,2260

Alle økonomiske variable opgjort i 2007-priser. N = 263 for supplerende ændringsvariable, N = 1404 for andel af sammenlagt kommunes indbyggere og N = 1578 for øvrige variable.